

Resumen ejecutivo

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



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

Resumen ejecutivo

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

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

Resumen ejecutivo
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

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 y separata: 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

Resumen ejecutivo

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

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



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Helen Clark

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

Rebeca Grynspan

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 Andalon, 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)

Maria 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 Grynspan, PNUD

Selim Jahan, PNUD

Bernardo Kliksberg, PNUD

Jeni Klugman, PNUD

Thierry Lemaesquier, 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

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*

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 Grynspan, actual Secretaria General Adjunta de la ONU y Administradora Asociada del PNUD. El Equipo Coordinador y los autores del Informe agradecen a la señora Grynspan 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.

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

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

CAPÍTULO 1

El enfoque del Informe

¿Igualdad de qué?

Oportunidades, *capacidades* y desigualdad

Es posible reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe

Hacia un enfoque de política pública a partir de los hallazgos
del Informe

CAPÍTULO 2

La desigualdad en América Latina y el Caribe

Desarrollo humano con persistencia de la desigualdad

La tiranía de los promedios

El IDH y la desigualdad

Desigual hoy, desigual mañana. ¿Por qué persiste la desigualdad?

Romper la inercia de la desigualdad

CAPÍTULO 3

La transmisión de logros a nivel del hogar:

las *restricciones operativas*

Hogares y contexto

La inversión temprana en capital humano

Las *restricciones operativas*: el efecto de las desigualdades
en la inversión en desarrollo humano

Crisis, vulnerabilidad y protección del logro alcanzado
en desarrollo humano

Tres niveles posibles para el accionar de la política pública:
los hogares, la oferta de servicios o ambos niveles

CAPÍTULO 4

El proceso importa: el papel de las aspiraciones y la autonomía en la transmisión de la desigualdad

Lo que no se ve también importa

Aspiraciones: brechas, esfuerzo individual, sociedades conectadas y sociedades estratificadas

La agencia y la autonomía

La estratificación en ALC

La estratificación de las aspiraciones educativas

*El camino hacia *sociedades conectadas**

CAPÍTULO 5

Del hogar a la *polis*: la economía política de la persistencia de la desigualdad

*La trampa *sistémica* de la desigualdad*

El régimen político democrático y su compleja relación con la desigualdad

¿Por qué falla la capacidad regulatoria de los estados de ALC?

La dificultad de representar los intereses de todos

Hacia el círculo virtuoso: los hogares, la participación política y la reducción de la desigualdad

CAPÍTULO 6

Actuar sobre el futuro rompiendo el círculo vicioso de la desigualdad

La desigualdad, el desarrollo humano y la política pública

El mensaje: reducir la desigualdad en ALC es posible

Los logros recientes: la política social de las últimas dos décadas

Del combate a la pobreza a la reducción de la desigualdad: más allá de los programas de TMC

El camino por recorrer

Bibliografía

Notas técnicas

Anexos

Anexo estadístico



Resumen ejecutivo

ACTUAR SOBRE EL FUTURO: ROMPER LA TRANSMISIÓN INTERGENERACIONAL DE LA DESIGUALDAD

América Latina y el Caribe (ALC) es la región más desigual del mundo y la desigualdad es uno de sus principales obstáculos para avanzar en el desarrollo humano. Este Informe analiza de manera detallada los mecanismos que inciden en la transmisión intergeneracional y la persistencia de la desigualdad en la región.

El mensaje central del Informe es que sí puede reducirse la desigualdad en América Latina si se rompe el círculo vicioso de su transmisión intergeneracional. Los principales hallazgos de este documento son los siguientes:

1. La desigualdad observada en ingresos, educación, salud y otros indicadores persiste de una generación a otra y se presenta, además, en un contexto de baja movilidad socioeconómica (Capítulos 1 y 2 del Informe).
2. Lo anterior sugiere que existen mecanismos de reproducción de los niveles de logro de una generación a la siguiente. Entender de manera más clara dichos mecanismos de transmisión de los logros en los hogares permitirá diseñar políticas más efectivas para romper los círculos viciosos de reproducción de la pobreza y la desigualdad (Capítulo 3 del Informe).
3. La desigualdad, al igual que la pobreza, es un fenómeno causado por restricciones, las que, además de limitar el acceso a funcionamientos básicos a vastos sectores de la población, inciden también en las aspiraciones y las per-

cepciones de las personas acerca de sus posibilidades de alcanzar ciertos objetivos, por ejemplo, la obtención de un título universitario o de un empleo bien remunerado. Esto refuerza la dinámica de reproducción desigual del logro entre las personas que componen los distintos grupos que conforman la sociedad (Capítulo 4).

4. Sin embargo, las causas que explican la persistencia de la desigualdad no se encuentran solamente en el ámbito de los hogares. Existen otros obstáculos que impiden que las políticas públicas compensen las brechas y la heterogeneidad de los niveles de logro de bienestar, debido a que el proceso político también responde de manera diferenciada a las necesidades de los distintos grupos. Entre los factores del sistema político que inciden en la reproducción de la desigualdad destacan la baja calidad de la representación política, la debilidad de las instituciones, el acceso diferenciado a la influencia sobre políticas concretas y las fallas institucionales que derivan en prácticas de corrupción y captura del Estado. Estos factores *sistémicos* contribuyen a que la dinámica política refuerce, en vez de compensar, la reproducción de la desigualdad (Capítulo 5).
5. Las políticas públicas más extendidas en la región se han enfocado, en muchos casos con éxito, en aspectos específicos del combate a la pobreza, sin considerar el carácter integral de las privaciones y su relación *sistémica* con la desigualdad.

6. El combate a la pobreza es fundamental. El éxito de esta empresa tiene efectos positivos en la reducción de la desigualdad. Sin embargo, este Informe argumenta que el combate a la desigualdad debe ser *per se* un objetivo central de la agenda de políticas públicas y que lograrlo requiere aplicar mecanismos específicos. Las razones para combatir la desigualdad no son solamente normativas. Reducirla contribuye a crear *sociedades conectadas*, en las cuales se fortalecen el crecimiento económico y la cohesión social.
7. Un enfoque de igualdad basado en *capacidades*, es decir, de equidad en la expansión de la libertad efectiva de las personas para elegir entre distintas opciones de vida que ellas consideren valiosas, implica una lógica integral, que asuma de manera concreta las restricciones objetivas y subjetivas que enfrentan de manera más directa y acuciante los grupos menos favorecidos de la sociedad.
8. El Informe propone una forma de superar las limitaciones del cálculo tradicional del índice de desarrollo humano (IDH), que se basa en el promedio simple de sus tres componentes, e incluir el indicador de desigualdad en la medición de los niveles de desarrollo. La forma en que se ha medido tradicionalmente la combinación de los logros en las dimensiones de ingresos, educación y salud no es sensible a la desigualdad. La propuesta de este Informe consiste en usar las dimensiones del desarrollo humano que componen el IDH tradicional, pero en lugar de obtener simplemente su media aritmética, agregarlas otorgando mayor peso a los indicadores que muestren mayor rezago. De esta manera se incorpora a la medición del desarrollo humano la relevancia que una sociedad otorga a la desigualdad. El nivel de desarrollo humano de la región disminuye en promedio entre 6% y 19% cuando se incorpora la desigualdad en la medición del IDH.
9. El Informe propone un enfoque de política pública llamado *Enfoque A*, en referencia a los conceptos de *Alcance*, *Amplitud* y *Apropiación*. Este enfoque sostiene que las políticas redistributivas deben tener *Alcance*, es decir, deben ser eficaces para llegar a los destinatarios para quienes fueron diseñadas (esto incluye la cobertura universal efectiva de un conjunto básico de servicios públicos y protección social). A su vez, estas políticas deben ser *Amplias* o integrales, es decir, deben considerar que las restricciones que enfrentan los hogares son múltiples y en ocasiones se refuerzan entre sí. Finalmente, debe existir *Apropiación* de los objetivos de la política pública por parte de los beneficiarios, quienes deben ser sujetos activos de su propio

desarrollo. Ejemplos de este enfoque se presentan en el Capítulo 6 del Informe.

¿Desigualdad de qué?

La desigualdad y sus rostros visibles son innegables para cualquier ciudadano. La noción de que dicha desigualdad es inaceptable desde un punto de vista normativo e instrumental ha sido discutida durante muchos años en las ciencias sociales y en la filosofía política. Sin embargo, persisten distintas visiones sobre qué tipo de desigualdad es relevante y, por tanto, debe ser prevenida mediante la acción pública. Uno de los aspectos centrales del debate consiste en determinar qué dimensión de la desigualdad debe medirse. Es posible hablar de desigualdad de oportunidades, de acceso a posibilidades de “ser” o “hacer”, de ingresos, educación u otros indicadores de logro social. También existe la desigualdad en participación e influencia política, entre otras dimensiones relevantes. En todos los casos, la desigualdad que se observa es el resultado de una compleja combinación de factores.

Para analizar las causas de la desigualdad es preciso realizar una distinción importante entre una perspectiva *ex ante* y una visión *ex post*. La perspectiva *ex ante* otorga mayor importancia a las condiciones iniciales, hace énfasis en la necesidad de que “las oportunidades sean iguales para todos” y deja de lado los demás elementos. En la conocida metáfora, la igualdad *ex ante* pretende que los corredores en una competencia inicien cada vez en el mismo punto, en lugar de hacerlo desde las posiciones obtenidas en la competencia anterior. La visión *ex post*, por su parte, da prioridad al resultado, es decir, “que los logros sean iguales para todos”. La visión *ex post* es resultado de la interacción entre los aspectos individuales y el contexto.¹ Este Informe sostiene una noción de igualdad en la dimensión de las *capacidades*, perspectiva que se basa en una visión *ex ante*, pero que también requiere de igualdad en el proceso mediante el cual las personas eligen sus alternativas de vida.

El enfoque de desarrollo humano se sustenta en la noción de *capacidades* (Sen, 1985). En este marco conceptual, las *capacidades* son el conjunto de opciones entre las cuales las personas pueden elegir. Sin embargo, este enfoque también hace énfasis en la importancia de los *funcionamientos*, es decir, aquello que una persona logra “ser” o “hacer” en distintas etapas de su vida.² Los *funcionamientos* incluyen cuestiones básicas como la posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable o adquirir

1 Una visión *ex ante* es consistente con la idea de “equidad”, mientras la “igualdad” se asocia con una visión *ex post*.

2 Es fundamental la idea de que las *capacidades* constituyen un conjunto de opciones disponibles que para estar efectivamente disponibles requieren ciertas condiciones de acceso a bienes y servicios y de posibilidades de transformación en *funcionamientos* efectivos. Las *capacidades* no son habilidades o *funcionamientos* específicos. Como se plantea más adelante, esto plantea retos muy importantes para el estudio empírico de esta noción.

conocimientos individual y socialmente valiosos, pero también se refieren a cuestiones más complejas, especialmente desde el punto de vista de las políticas públicas, como lograr respeto por sí mismo, integrarse socialmente y participar en los procesos políticos.³

El planteamiento original de la noción de *capacidades* surge precisamente en el contexto de la discusión sobre la dimensión en la cual debería medirse la igualdad (Sen, 1980), con base en la premisa de que este fenómeno debe ser medido en la dimensión de las *capacidades* (y los *funcionamientos* asociados). En este enfoque, el desarrollo puede entenderse como un proceso de expansión de las opciones reales de las personas para elegir entre planes de vida alternativos. Así, el desarrollo es una expansión de la libertad (Sen, 1999), y el conjunto de opciones de vida disponibles para una persona es la medida de su libertad efectiva.

La noción de igualdad de *capacidades* requiere como condición la existencia de igualdad de oportunidades, pero es de mucho mayor alcance que esta última, pues también requiere igualdad en el proceso que acompaña la consecución de los logros de bienestar.

Así, de acuerdo con este enfoque, existen varios factores que explican la desigualdad, los cuales involucran aspectos tanto individuales como del contexto en que se desenvuelven las personas (ver Figura 1). En primer lugar están las condiciones que

³ Algunos de estos *funcionamientos* también están contenidos en la noción de *bienes primarios* que forma parte de la teoría de la justicia de Rawls (1971).

determinan el acceso a bienes y servicios. En segundo lugar se hallan las características de estos bienes y servicios. En tercer lugar aparecen las *restricciones operativas* las que provienen de la articulación entre las condiciones iniciales de cada hogar (las características socioeconómicas de la unidad doméstica en la que nace un individuo) y la oferta de bienes y servicios efectivamente disponibles. Las *restricciones operativas* permiten o dificultan que los individuos transformen el acceso a bienes y servicios en logros tales como tener una vida larga y saludable o acceder a conocimientos individual y socialmente valiosos, entre otros *funcionamientos*. En cuarto lugar se sitúan todos aquellos *funcionamientos* efectivamente disponibles para los individuos (las *capacidades*). A partir de este enfoque de igualdad de *capacidades*, el presente Informe aborda el análisis de la desigualdad en desarrollo humano, los vínculos que la hacen persistente de una generación a la siguiente y las condiciones necesarias para que las políticas públicas logren romper la dinámica de reproducción de la desigualdad.

Es posible reducir la desigualdad en ALC

Tres rasgos caracterizan la desigualdad en ALC: es alta, es persistente y se reproduce en un contexto de baja movilidad. Si bien es cierto que durante los primeros años de este siglo se observó una reducción de la desigualdad de ingresos en 12 de 17 países analizados en estudios recientes, los tres rasgos mencionados han sido una constante histórica a lo largo de distintos períodos de crecimiento y recesión, y han trascendido regímenes políticos e intervenciones públicas muy diferentes (López-Calva y Lustig, 2010). Los datos disponibles muestran que, con algunas variaciones, los altos niveles de desigualdad han resultado relativamente inmunes a las distintas estrategias de desarrollo implementadas en la región desde los años cincuenta, incluidas las reformas del Estado de las décadas de los ochenta y los noventa (Klassen y Nowak-Lehmann, 2009).

La desigual distribución del ingreso en los países de la región es un tema profusamente estudiado. Organismos multilaterales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se han sumado al extenso trabajo académico con una perspectiva de política pública. Este Informe propone ampliar la perspectiva del análisis de la desigualdad en desarrollo humano en los países de ALC a fin de identificar los factores que explican su persistencia de una generación a otra.

Las principales contribuciones que el enfoque de desarrollo humano hace a la discusión de las políticas públicas están dadas por la perspectiva de la multidimensionalidad como aspecto indispensable para analizar el bienestar, y por la relevancia del



proceso en el logro de objetivos individuales y colectivos. En particular, el componente de proceso involucra el fortalecimiento de la *agencia*, que es la capacidad de las personas de incidir en sus propios planes de vida.⁴ En efecto, estas dos contribuciones alimentan el presente análisis sobre las causas de la reproducción de la desigualdad del desarrollo humano en la región. Algunas causas son económicas y se reflejan en la alta correlación que existe entre los niveles de activos, ingresos y escolaridad de una generación y los de la generación siguiente. Sin embargo, otras son de tipo político-social, y responden a factores históricos y *sistémicos*, como la desigualdad de oportunidades y de acceso a las relaciones de poder, lo que genera situaciones de exclusión, opresión y dominación. Estas desigualdades son estructurales y revelan la naturaleza endógena de la desigualdad. De este modo,

⁴ Este concepto se discute con detalle en el Capítulo 4. En principio puede ilustrarse con el concepto de *sui juris*, tomado del derecho romano, que significa "el que se rige por sí mismo", opuesto al de *alieni juris*, "el que se rige por la ley de otros".

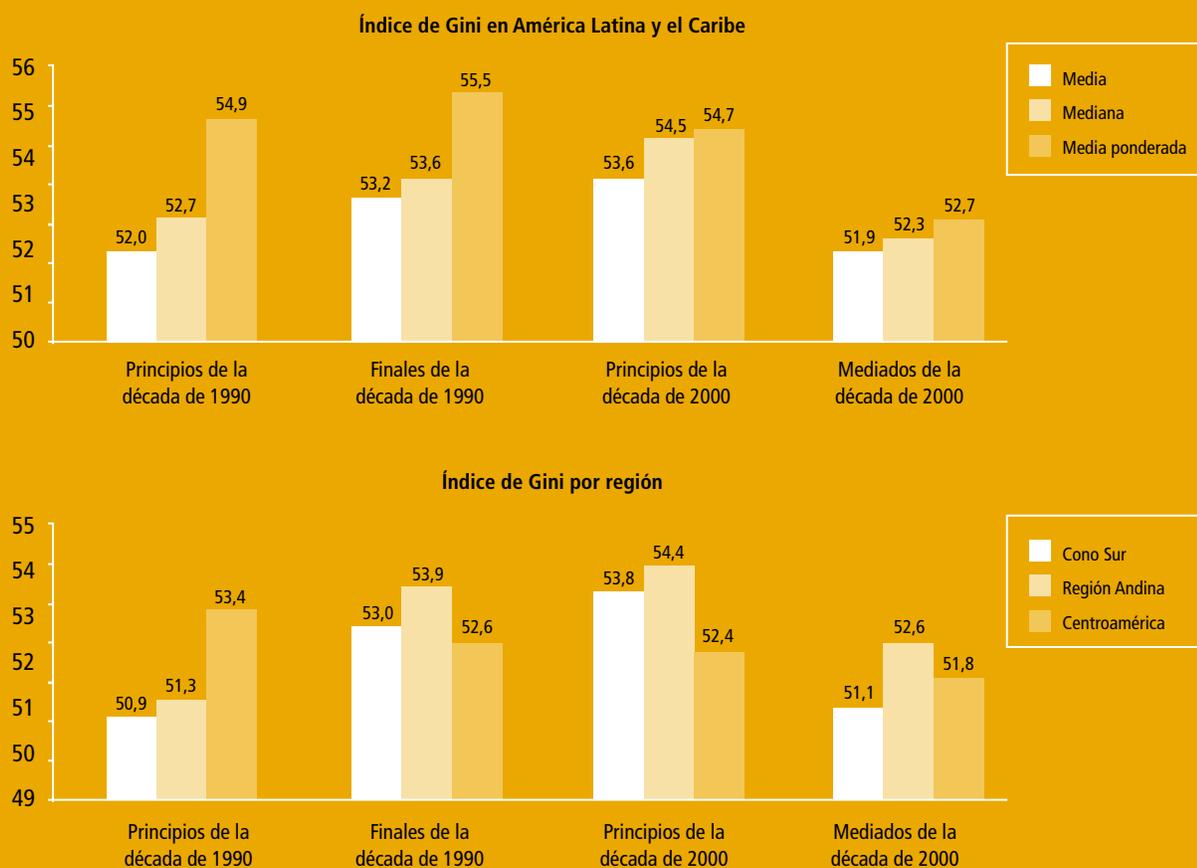
la desigualdad se reproduce por razones tanto económicas como de economía política, al generar acceso desigual a la representación institucional y a la posibilidad de los ciudadanos de hacer escuchar sus demandas (Sabates-Wheeler, 2008).

El comportamiento de la desigualdad en ALC

América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo en ingreso per cápita de los hogares: 10 de los 15 países más desiguales del mundo pertenecen a esta región (UNU/WIDER, 2007). Por ejemplo, la desigualdad de ingreso en ALC medida por el coeficiente de Gini es 65% más alta que en los países de ingresos altos, 36% superior a la observada en los países de Asia oriental y 18% más alta que en el África Subsahariana (López-Calva y Lustig, 2010).

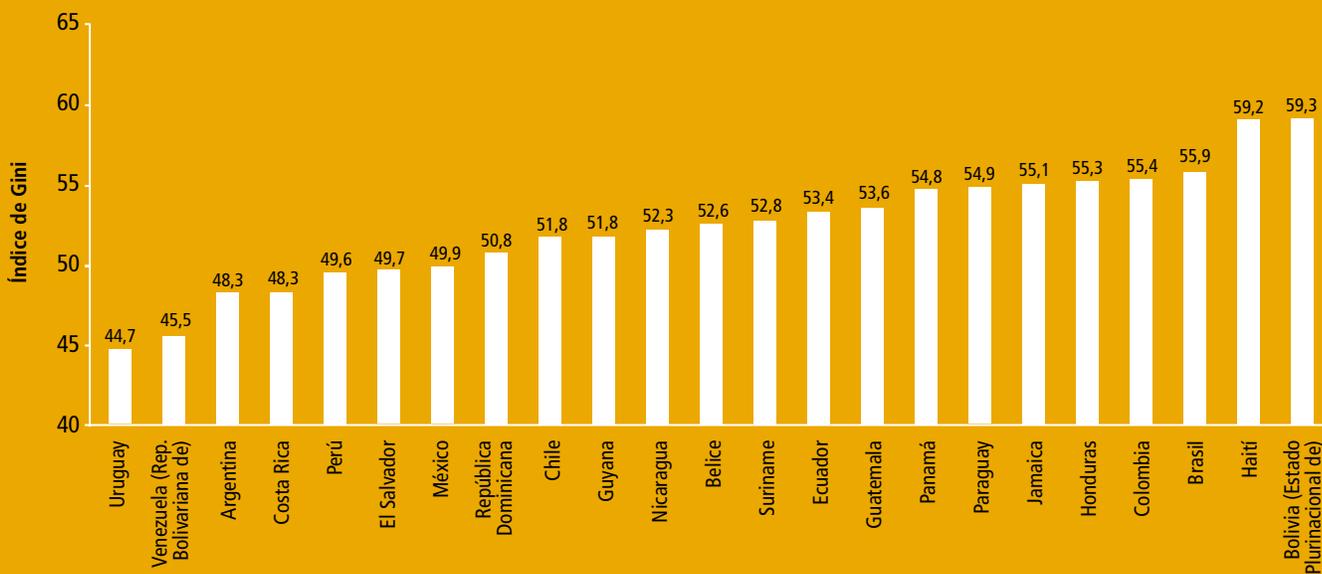
Mientras la evolución de la desigualdad en América Central mostró un patrón de disminución constante desde principios de

Gráfico 1* 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 2* América Latina y el Caribe (23 países). Índice de Gini. Circa 2006



*Corresponde al Gráfico 2.7 del Informe

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

la década de 1990, en el Cono Sur y la Región Andina de Sudamérica la desigualdad se incrementó durante los años noventa y no fue hasta la mitad de la década siguiente que presentó una disminución importante (Gasparini et al., 2009; López-Calva y Lustig, 2010; ver Gráfico 1). Sin embargo, los niveles de desigualdad en los países de la región aún son muy altos: por ejemplo, Bolivia, Haití y Brasil reportan un índice de Gini superior a 55 (ver Gráfico 2).⁵

La desigualdad en la región no solamente es alta, sino también muy persistente (ver gráficos 3 y 4), a pesar de que recientemente se han producido avances muy importantes para reducirla, como se observa en la evolución del índice de desarrollo humano (IDH).

Durante el período 1990-2007, los países de la región presentaron un incremento en su desarrollo humano, aunque la tasa de crecimiento promedio anual de este indicador disminuyó ligeramente durante los años más recientes, pasando de 0,8% en la década de los noventa a 0,6% en el período 2000-2007 (ver Cuadro 1). Mientras, países de otras regiones del mundo que en el año 2000 tenían valores de IDH similares a los de los países de ALC habían logrado avances notablemente superiores para 2007 (ver Cuadro 2).

Los avances en desarrollo humano y disminución de la pobreza en diversos países de la región son evidentes, pero las

cifras agregadas que indican esos progresos ocultan importantes desigualdades, entre las que destacan la territorial, la de género, la existente entre grupos de diferente origen étnico y racial, y la correspondiente a otras dimensiones que también afectan el desarrollo humano.

Desigualdad territorial

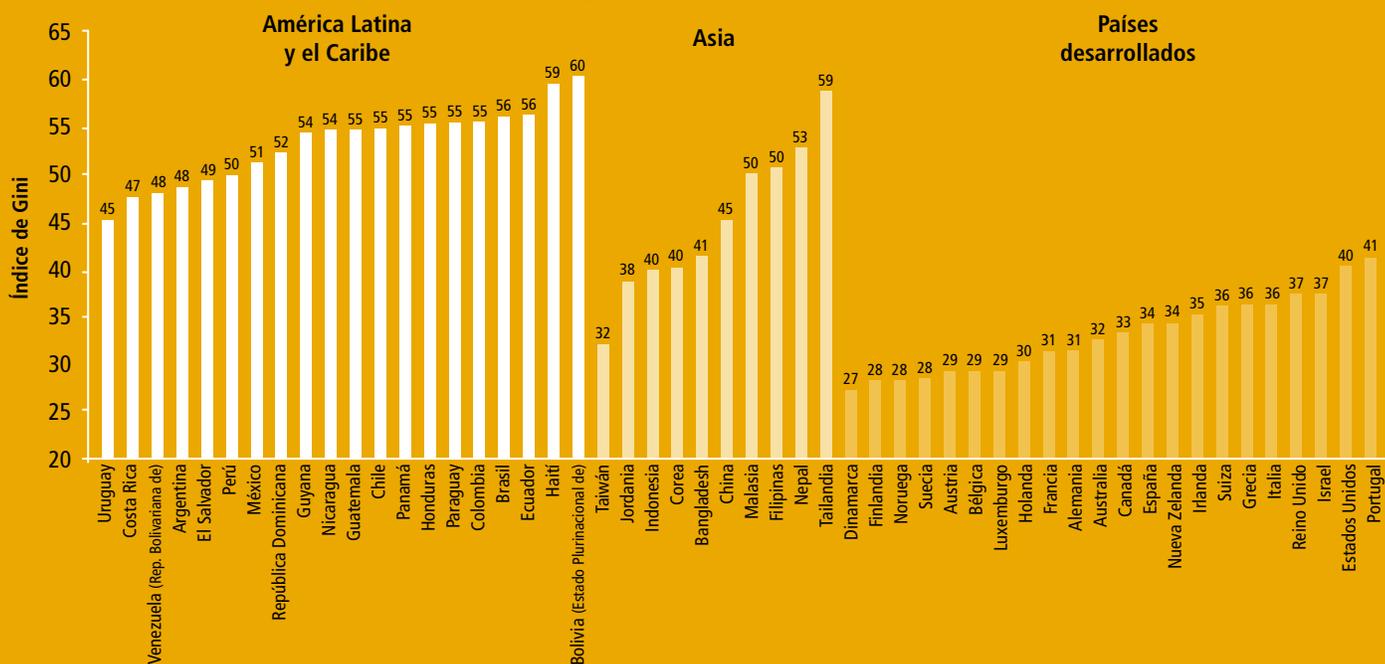
Además de las visibles diferencias de desarrollo humano que existen entre países, también se observa desigualdad dentro de ellos. Estimaciones a nivel desagregado revelan la desventaja en que se encuentran ciertos grupos de población que habitan en diferentes áreas geográficas de un mismo país (ver Gráfico 5).

Desigualdad entre grupos: diferencias de género y origen

Las desigualdades entre grupos, por ejemplo, entre personas de distinto sexo o de diferente origen racial o étnico, son notorias. En el primer caso, por lo que respecta a las oportunidades para generar ingresos y acceder a seguridad social, las mujeres siguen obteniendo remuneraciones relativamente menores a las de los hombres, aun cuando ambos tengan niveles similares de capacitación. A su vez, las rigideces del mercado laboral aumentan las posibilidades de que las mujeres se ocupen en la economía informal y en sectores de baja productividad, principalmente en los servicios (Márquez y Prada, 2007).

⁵ En el ámbito laboral, vital para la generación de ingresos y otros satisfactores, la desigualdad salarial alcanza niveles tan importantes como los que se observan en la distribución del ingreso: se estima que el salario por hora en la región presenta niveles de desigualdad de alrededor de 50,1%, según mediciones realizadas utilizando el índice de Gini.

Gráfico 3* Regiones del mundo. Índice de Gini del ingreso *per cápita* del hogar

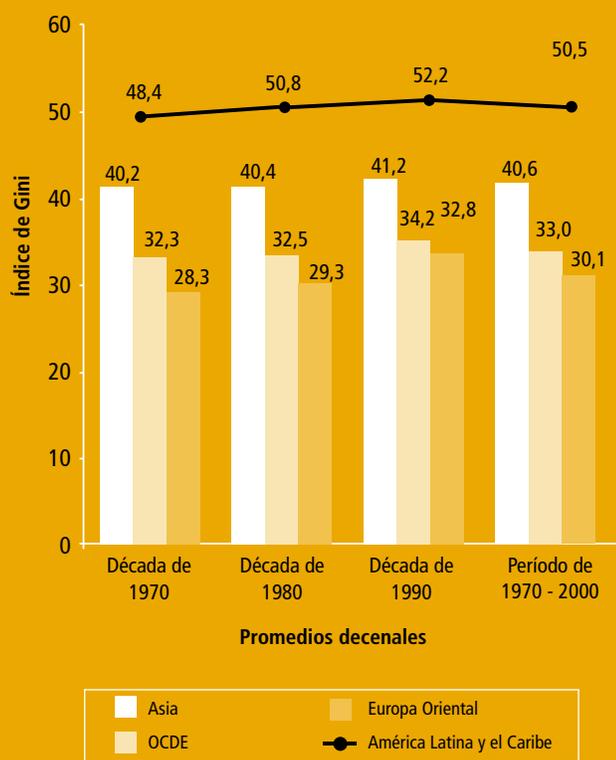


Nota: El índice de Gini considerado en cada caso corresponde al último año para el cual existen datos disponibles en el período 1995-2005.

* Corresponde al Gráfico 2.1 del Informe

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

Gráfico 4* Regiones del mundo. Índice de Gini de la distribución del ingreso. Promedios decenales de 1970, 1980 y 1990 y promedio del período 1970-2000



* Corresponde al Gráfico 2.2 del Informe

Fuente: Elaboración propia con base en De Ferranti et al. (2004).

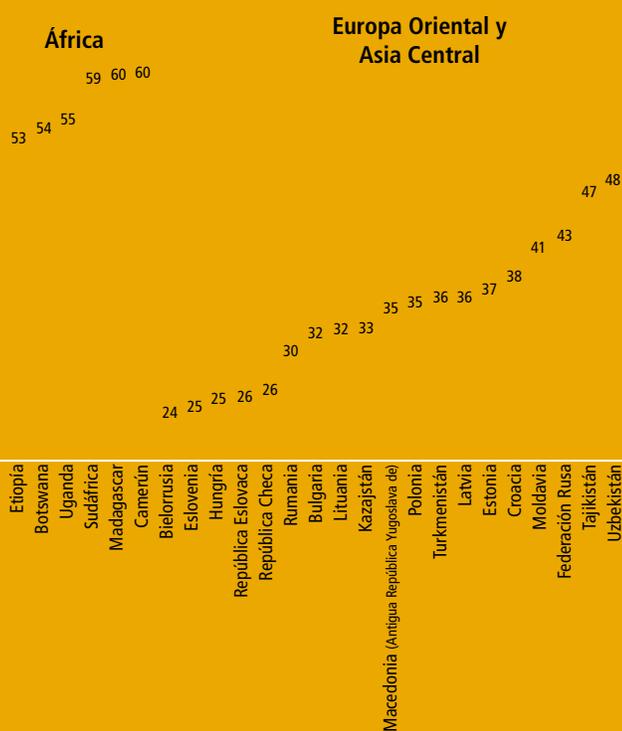
Cuadro 1* América Latina y el Caribe. Evolución del índice de desarrollo humano (IDH). 1990, 2000, 2007 y crecimiento porcentual en los períodos 1990-2000 y 2000-2007

Posición mundial IDH 2007	País	IDH 1990	IDH 2000	IDH 2007	Crecimiento 1990-2000 (%)	Crecimiento 2000-2007 (%)
37	Barbados	..	..	0,903	n.a.	n.a.
44	Chile	0,795	0,849	0,878	6,8	3,4
47	Antigua y Barbuda	..	..	0,868	n.a.	n.a.
49	Argentina	0,804	..	0,866	n.a.	n.a.
50	Uruguay	0,802	0,837	0,865	4,4	3,3
51	Cuba	..	..	0,863	n.a.	n.a.
52	Bahamas	..	..	0,856	n.a.	n.a.
53	México	0,782	0,825	0,854	5,5	3,5
54	Costa Rica	0,791	0,825	0,854	4,3	3,5
58	Venezuela (Rep. Bolivariana de)	0,790	0,802	0,844	1,5	5,2
60	Panamá	0,765	0,811	0,840	6,0	3,6
62	Saint Kitts y Nevis	..	..	0,838	n.a.	n.a.
64	Trinidad y Tobago	0,796	0,806	0,837	1,3	3,8
69	Santa Lucía	..	..	0,821	n.a.	n.a.
73	Dominica	..	..	0,814	n.a.	n.a.
74	Granada	..	..	0,813	n.a.	n.a.
75	Brasil	0,710	0,790	0,813	11,3	2,9
77	Colombia	0,715	0,772	0,807	8,0	4,5

n.a. No aplica.

* Corresponde al Cuadro 2.1 del Informe

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2009a).



En todos los países sobre los cuales hay información comparable, la proporción de mujeres que participan en la economía informal es mayor que la de hombres (ver Cuadro 3), lo cual implica que muchas mujeres carecen de prestaciones sociales y son más vulnerables. Esto es particularmente preocupante en el caso de las mujeres en situación de pobreza. Asimismo, aún subsiste en la región una división de labores por sexo que sobrecarga el tiempo total que las mujeres dedican al trabajo (ver Recuadro 1).

Las desigualdades asociadas al origen racial y étnico también plantean importantes desafíos. En ALC hay poco más de 50 millones de indígenas y 120 millones de afrodescendientes, que representan alrededor de 33% de la población total de la región. Una comparación de los avances para lograr los objetivos de desarrollo del milenio (ODM)⁶ entre la población eurodescendiente (PED) y la población indígena y afrodescendiente (PIAD) muestra que persisten las brechas entre ambos grupos (Busso, Cicowicz y Gasparini, 2005).⁷ Por ejemplo, los niveles de pobreza de la PIAD son notoriamente mayores que los de la PED, con excepción de Costa Rica y Haití (ver Gráfico 6).

Esta diferencia responde a diversos factores. Uno tiene que ver con los beneficios que cada grupo obtiene de la instrucción formal. Factores como el ingreso *per cápita*, la educación de los padres, el tamaño del hogar y el lugar de residencia parecen determinar una mayor escolaridad entre la PED en comparación con la PIAD.⁸

Por otra parte, la diferencia de niveles de escolaridad, la desigualdad de género y los distintos rendimientos de la experiencia laboral son factores que inciden en la pobreza entre la PIAD. El Cuadro 4 muestra el cambio que se observaría en los niveles de pobreza de la PIAD en distintos países si este grupo de población tuviera las mismas características que la PED en diversos rubros. Puede observarse, por ejemplo, que en Ecuador la pobreza disminuiría 43,6% si la PIAD obtuviera los mismos rendimientos de la educación que la PED. Con excepción de Chile, Costa Rica, Panamá y Paraguay, en el resto de los países

	Posición mundial IDH 2007	País	IDH 1990	IDH 2000	IDH 2007	Crecimiento 1990-2000 (%)	Crecimiento 2000-2007 (%)
	78	Perú	0,708	0,771	0,806	8,9	4,5
	80	Ecuador	0,744	..	0,806	n.a.	n.a.
	90	República Dominicana	0,667	0,748	0,777	12,1	3,9
	91	San Vicente y las Granadinas	..	..	0,772	n.a.	n.a.
	93	Belice	0,705	0,735	0,772	4,3	5,0
	97	Suriname	..	..	0,769	n.a.	n.a.
	100	Jamaica	..	0,750	0,766	n.a.	2,1
	101	Paraguay	0,711	0,737	0,761	3,7	3,3
	106	El Salvador	0,660	0,704	0,747	6,7	6,1
	112	Honduras	0,608	0,690	0,732	13,5	6,1
	113	Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,629	0,699	0,729	11,1	4,3
	114	Guyana	..	..	0,729	n.a.	n.a.
	122	Guatemala	0,555	0,664	0,704	19,6	6,0
	124	Nicaragua	0,573	0,667	0,699	16,4	4,8
	149	Haití	0,462	..	0,532	n.a.	n.a.
		Tasa de crecimiento promedio país				8,1	4,3
		Tasa de crecimiento promedio país anual				0,8	0,6

6 Durante la Cumbre del Milenio celebrada en septiembre del año 2000, los líderes de distintos países firmaron la Declaración del Milenio, en la cual se establecieron los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) para construir un mundo más justo y equitativo para el año 2015. Los ODM abarcan distintas metas relacionadas con el combate a la pobreza, el hambre y la incidencia de enfermedades que afectan a millones de personas en el mundo.

7 La distinción entre la PED y la PIAD como grupos de población que pueden ser comparados tiene fines puramente analíticos, por lo cual simplifica la enorme diversidad existente en cada uno e ignora la presencia cuantitativamente menor de otros grupos de población en la región. Una discusión detallada sobre este tema y una justificación rigurosa de esta distinción analítica pueden consultarse en Busso, Cicowicz y Gasparini (2005).

8 Ver el *Informe sobre Desarrollo Humano en Brasil* para el año 2005, en el cual se realiza un análisis profundo sobre las desigualdades raciales en indicadores como ingreso, educación, salud, empleo, vivienda y violencia, desagregados por municipios, y se concluye que la población afrodescendiente se encuentra en la situación menos favorable, según todos los indicadores analizados. El informe citado propone, como complemento de las políticas universales, la implementación de políticas de acción afirmativa, consideradas de gran relevancia para mitigar las desigualdades que afectan a los afrodescendientes (PNUD, 2005).

Cuadro 2* América Latina y el Caribe (19 países) en el contexto mundial (26 países). Índice de desarrollo humano (IDH). 2000, 2007 y crecimiento porcentual en el período 2000-2007

Posición mundial IDH 2000	País	IDH		Crecimiento 2000-2007 (%)	Posición mundial IDH 2000	País	IDH		Crecimiento 2000-2007 (%)
		2000	2007				2000	2007	
32	Polonia	0,853	0,880	3,2	58	Colombia	0,772	0,807	4,5
33	Chile	0,849	0,878	3,4	59	Perú	0,771	0,806	4,5
34	Emiratos Árabes Unidos	0,848	0,903	6,6	60	Mauricio	0,770	0,804	4,5
37	Eslovaquia	0,840	0,880	4,7	64	Tailandia	0,753	0,783	4,0
38	Uruguay	0,837	0,865	3,3	65	Jamaica	0,750	0,766	2,1
39	Croacia	0,837	0,871	4,1	66	República Dominicana	0,748	0,777	3,8
40	Estonia	0,835	0,883	5,8	67	Kazajstán	0,747	0,804	7,6
41	Lituania	0,830	0,870	4,9	71	Irán (República Islámica de)	0,738	0,782	6,0
42	Costa Rica	0,825	0,854	3,5	72	Paraguay	0,737	0,761	3,2
43	México	0,825	0,854	3,6	73	Gabón	0,735	0,755	2,7
44	Jamahiriyá Árabe Libia	0,821	0,847	3,1	74	Belice	0,735	0,772	5,0
45	Montenegro	0,815	0,834	2,4	75	Maldivas	0,730	0,771	5,6
46	Panamá	0,811	0,840	3,6	80	Argelia	0,713	0,754	5,7
47	Letonia	0,810	0,866	7,0	81	El Salvador	0,704	0,747	6,1
48	Trinidad y Tobago	0,806	0,837	3,8	82	Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,699	0,729	4,4
49	Bulgaria	0,803	0,840	4,6	83	Jordania	0,691	0,770	11,5
50	Venezuela (Rep. Bolivariana de)	0,802	0,844	5,3	84	Honduras	0,690	0,732	6,0
51	Macedonia (Antigua República Yugoslava de)	0,800	0,817	2,1	85	Viet Nam	0,690	0,725	5,1
53	Serbia	0,797	0,826	3,7	93	Indonesia	0,673	0,734	9,1
54	Brasil	0,790	0,813	2,9	94	Nicaragua	0,667	0,699	4,8
55	Rumania	0,788	0,837	6,3	95	Egipto	0,665	0,703	5,8
57	Albania	0,784	0,818	4,4	96	Guatemala	0,664	0,704	6,1
					97	Vanuatu	0,663	0,693	4,5

* Corresponde al Cuadro 2.2 del Informe

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2009a).

se observa que los rendimientos de la educación son menores entre la PIAD.

Las importantes diferencias de desarrollo entre estos grupos de población se deben a muy diversos factores. Una gran proporción de la población indígena, por ejemplo, reside en zonas rurales que tienen limitado acceso a servicios básicos de infraestructura, educación y salud. La segregación de los mercados, relacionada con este fenómeno, suele relegar a esta población a sectores de baja productividad, donde por lo general no existen las prestaciones más elementales de seguridad social. En un conjunto significativo de países de la región, más de un tercio de la población indígena ocupada se emplea en el sector primario; en Honduras y Paraguay, por ejemplo, esta proporción alcanza alrededor de 75% (ver Cuadro 5).

La desigualdad en dimensiones que afectan el desarrollo humano

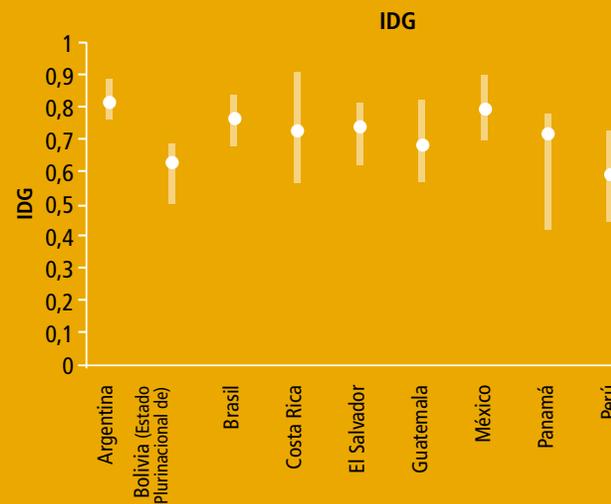
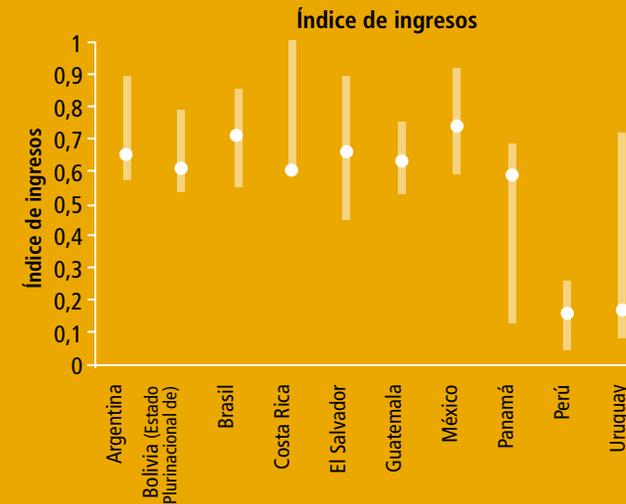
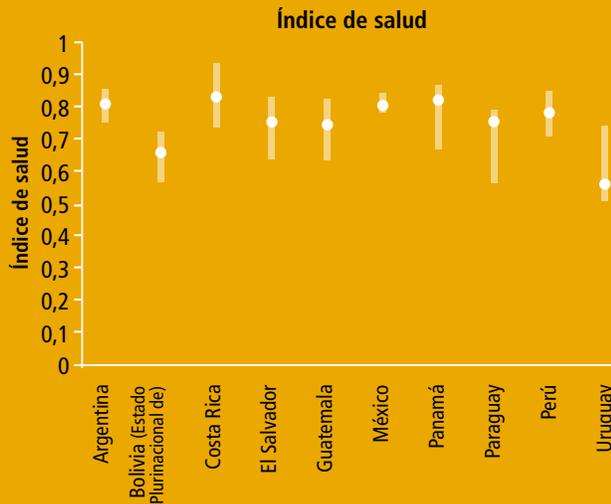
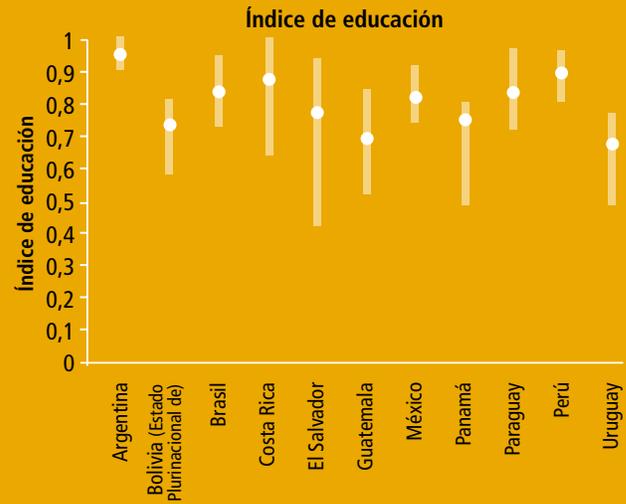
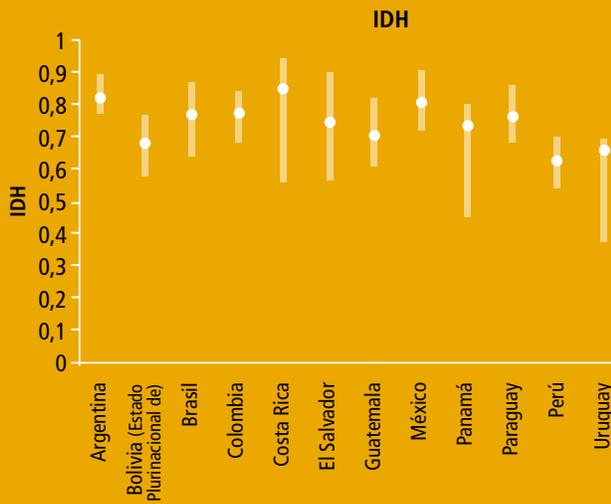
Otro aspecto de la desigualdad en la región se observa en el acceso a los servicios básicos y de infraestructura.⁹

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 dichos servicios y grandes brechas entre los dos grupos considerados (ver Gráfico 7).

En lo que respecta al acceso a viviendas de calidad y servicios básicos, en el decenio 1995-2005 la diferencia en el uso de

9 La primera parte de esta sección se basa principalmente en Gasparini et al. (2009).

Gráfico 5* América Latina y el Caribe (10 a 12 países). Valores máximos, promedio y mínimos del índice de desarrollo humano (IDH), de sus componentes y del índice de desarrollo relativo al género (IDG) por unidades geográficas en cada país. *Circa 2006*



Nota: Los gráficos muestran la distribución de los niveles de cada índice para las unidades geográficas que componen cada país (por ejemplo, estados, provincias o departamentos). Las líneas representan la clasificación de todos esos niveles, de mayor a menor, mientras que los puntos señalan el valor promedio del índice en cada caso. Una línea más larga representa una mayor heterogeneidad en la distribución de los logros entre las unidades geográficas de un mismo país, mientras que una línea más corta da cuenta de una distribución más homogénea de los logros entre esas unidades. Dada la heterogeneidad en las definiciones de las unidades geográficas, las cuales dependen del contexto de cada país, los datos no permiten realizar comparaciones entre estos y sólo muestran la dispersión interna de los valores considerados en cada uno de los países.

* Corresponde al Gráfico 2.3 del Informe

Fuente: Estimaciones realizadas por las agencias del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de cada país a nivel estatal, provincial o departamental. La metodología aplicada en algunos casos difiere de la establecida por el PNUD (1990).

**Cuadro 3* 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 ^a	57,7 ^a	71,6 ^a
Brasil	47,4	43,8	52,6	42,0	37,8	47,4
Chile	31,8 ^b	27,2 ^b	39,2 ^b	..	..	..
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 ^a	45,4 ^a	41,9 ^a
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 ^c	51,8 ^c	46,7 ^c

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

a Dato disponible para el año 2007.

b Dato disponible para el año 2000.

c El dato refiere al total nacional.

* Corresponde al Cuadro 2.4 del Informe

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

**Recuadro 1* Uso del tiempo:
la doble carga para las mujeres**

La igualdad de género y la autonomía de las mujeres, uno de los ocho objetivos de desarrollo del milenio (ODM) contenidos en la Declaración del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas, documento aprobado en Nueva York en el año 2000, son importantes por sí mismas y resultan esenciales para garantizar la consecución de los demás ODM (ONU, 2000; OPS, 2005; Gómez Gómez, 2008).

Según el Grupo de Trabajo sobre Educación, Igualdad de Género y Autonomía (empoderamiento) de las Mujeres, que forma parte del Proyecto de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas, la igualdad de género y la autonomía de las mujeres es un objetivo que consta de tres dimensiones fundamentales: i) habilidades humanas, como la educación y la salud; ii) oportunidades para usar o aplicar esas habilidades por medio del acceso a recursos económicos y políticos; y iii) seguridad, que se refiere a la reducción de la vulnerabilidad frente a la violencia. Sin embargo, como plantea Gómez Gómez (2008), si bien estas tres dimensiones están interrelacionadas, los cambios en una de ellas no garantizan transformaciones en las demás. Por ello, el logro de la igualdad de género requiere acciones coordinadas en las tres dimensiones, y el “empoderamiento” o la autodeterminación de las mujeres resulta de la realización de cambios en todas esas dimensiones. Así, para lograr su autonomía las mujeres necesitan alcanzar la igualdad no sólo en lo que respecta a las habilidades y las oportunidades, sino también en términos de la *capacidad de agencia* para hacer uso de ellas y ejercer sus derechos.

Por otro lado, la literatura reciente resalta que “el eje central de la desigualdad de género [...] es la división de las labores por sexo, que históricamente ha asignado a los hombres el trabajo remunerado y a las mujeres el no remunerado” (Gómez Gómez, 2008).¹ Así, la posibilidad de que las mujeres se desempeñen en actividades remuneradas se ve obstaculizada por el hecho de que ellas son quienes asumen la carga de las tareas no remuneradas en el hogar. Por ello, el análisis de las desigualdades de género en el uso del tiempo representa un instrumento muy importante para la formulación de políticas públicas que incidan en el ámbito de las familias a fin de promover la conciliación entre el trabajo remunerado y el no remunerado, en los que participan tanto los hombres como las mujeres.

Aun cuando en América Latina y el Caribe (ALC) predominan los hogares en los cuales el hombre desempeña el papel de “proveedor del sustento” y las mujeres siguen siendo las “amas de casa”, las cifras muestran la creciente importancia de la participación

1 Para ampliar la información sobre este tema, ver el citado trabajo de Gómez Gómez (2008), así como Pedrero (2005), Aguirre, García y Carrasco (2005), Arriagada (2004) y, en particular, OIT-PNUD (2009).

* Corresponde al Recuadro 2.3 del Informe

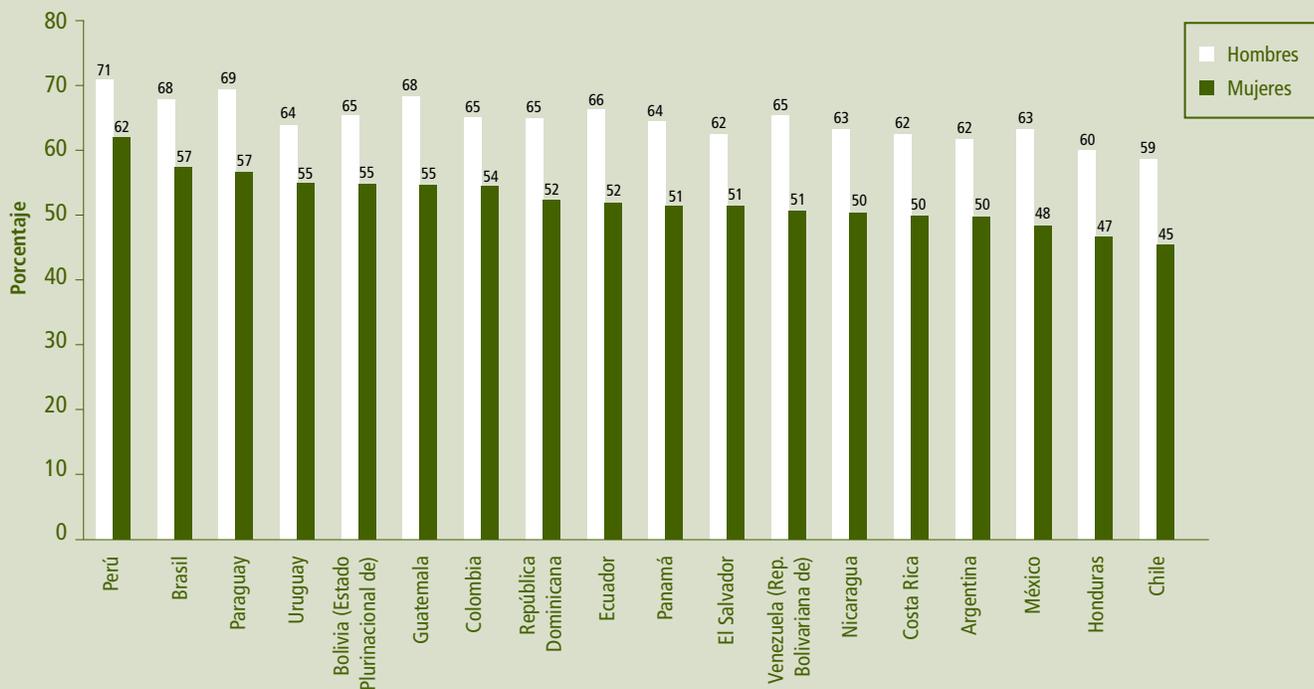
de las mujeres en el trabajo extradoméstico. En Chile, por ejemplo, alrededor de 45% de las mujeres que tienen 15 años de edad o más y viven en zonas urbanas están activas en el mercado laboral, en tanto que en Perú 62% de las mujeres de ese grupo de población participan en actividades remuneradas o están buscando un empleo de esas características (ver Gráfico 1).

Sin embargo, debido a que la creciente participación de las mujeres en el trabajo remunerado no ha venido acompañada de una colaboración equivalente de los hombres en las tareas domésticas no remuneradas, se ha multiplicado la carga de trabajo que pesa sobre ellas (Arriagada, 2004). Por tanto, al considerar la carga total de trabajo de hombres y mujeres, es decir, al sumar el tiempo dedicado al trabajo doméstico y al trabajo remunerado, se observa que las mujeres enfrentan una situación notoriamente desfavorable.

Como se puede apreciar en el Gráfico 2, en todos los casos el total de horas trabajadas por las mujeres es superior al total de horas trabajadas por los hombres. Además, la falta de valoración monetaria del trabajo doméstico no remunerado impide calcular la aportación económica de las personas, la mayoría mujeres, que realizan este tipo de actividades. De este modo, la contribución de las mujeres a la economía sigue sin ser reconocida.

Estas asimetrías en la distribución y la valoración de cada tipo de trabajo tienen efectos adversos sobre la igualdad de género y la autonomía de las mujeres y, al mismo tiempo, disminuyen la visibilidad y el peso de sus intereses en el desarrollo de las políticas públicas (Gómez Gómez, 2008). Mientras no se profundice esta transformación cultural en los hogares, será muy difícil lograr una mayor equidad social.

Gráfico 1 América Latina y el Caribe (18 países). Personas económicamente activas como porcentaje de la población urbana mayor de 15 años, por sexo. Circa 2008 (%)



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

Recuadro 1 (continuación)

Gráfico 2 América Latina y el Caribe (10 países). Uso del tiempo: carga total por sexo. Varios años.



Nota: El indicador se refiere al tiempo promedio (horas por día) dedicado a las actividades remuneradas y no remuneradas.

Chile (2008). Los datos refieren a la población mayor de 15 años de la región del Gran Santiago que participa en ambas actividades.

Ecuador (2005). Los datos refieren a la población mayor de 12 años de la región de Quito que participa en ambas actividades.

Costa Rica (2004). Los datos refieren a la población mayor de 12 años que participa en ambas actividades en el total nacional.

Cuba (2001). Los datos refieren a la población mayor de 15 años de la región de la Habana Vieja, ya sea que participe o no en ambas actividades.

Uruguay (2007). Los datos refieren a la población mayor de 14 años en el total nacional, ya sea que participe o no en ambas actividades.

México (2002). Los datos refieren a la población ocupada mayor de 12 años en el total nacional que participa en ambas actividades.

Argentina (2005). El trabajo no remunerado no considera el trabajo comunitario. Los datos refieren a la población de entre 15 y 74 años de la Ciudad de Buenos Aires, ya sea que participe o no en ambas actividades.

Nicaragua (1999). El trabajo no remunerado no considera el trabajo comunitario. Los datos refieren a los jefes de hogar en el total nacional, ya sea que participen o no en ambas actividades.

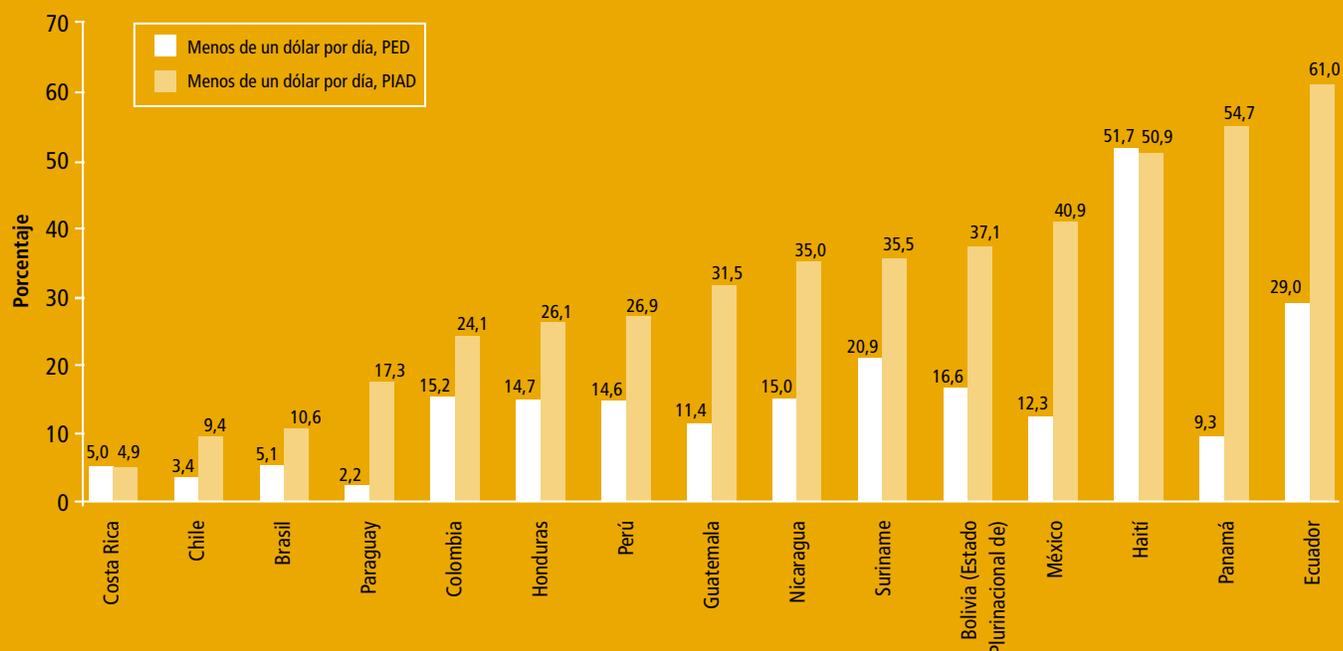
El Salvador (2005). Los datos refieren a la población mayor de 12 años en el total nacional, ya sea que participe o no en ambas actividades.

Guatemala (2000). El trabajo no remunerado no considera el trabajo comunitario. Los datos refieren a la población mayor de 12 años en el total nacional, ya sea que participe o no en ambas actividades.

Fuente: Elaboración propia con base en Aguilar y Espinoza (2004); CONAMU (2006); Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2005); Gammage (2009); INE Chile (2008); INEC Costa Rica (2008); ONE Cuba (2001); Pedrero (2005); PNUD (2008) y UDELAR e INE Uruguay (2008).

Fuente: Elaboración propia con base en Aguirre, García y Carrasco (2005); Araya (2003); Arriagada (2004); Milosavljevic (2007); OIT-PNUD (2009); Pedrero (2005); Proyecto del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas (2005).

Gráfico 6* 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, Cícowicz y Gasparini (2005).

Cuadro 4* América Latina y el Caribe (12 países). Descomposición de la diferencia en la incidencia de la pobreza entre grupos étnicos. Varios años

País	Año	Incidencia de la pobreza en la población PED	Incidencia de la pobreza en la población PIAD	Nivel de pobreza de la PIAD si los rendimientos de la escolaridad de la PIAD fueran iguales a los de la PED	Cambio en los niveles de pobreza si los rendimientos de la escolaridad de la PIAD fueran iguales a los de la PED	Nivel de pobreza de la PIAD si los rendimientos de la experiencia laboral de la PIAD fueran iguales a los de la PED	Cambio en los niveles de pobreza si los rendimientos de la experiencia laboral de la PIAD fueran iguales a los de la PED
		(a)	(b)	(c)	(d) = (c) - (b)	(e)	(f) = (e) - (b)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2002	34,0	57,9	39,4	-18,4	59,6	1,7
Brasil	2002	11,2	25,6	24,8	-0,8	22,1	-3,5
Chile	2000	7,5	20,3	24,5	4,2	17,9	-2,4
Colombia	1999	22,7	34,7	32,7	-2,0	32,4	-2,4
Costa Rica	2001	11,6	12,8	14,3	1,5	11,6	-1,2
Ecuador	1998	55,7	82,1	38,6	-43,6	73,1	-9,1
Guatemala	2002	20,7	50,3	47,1	-3,2	50,7	0,4
Honduras	2003	34,2	60,4	60,3	-0,2	72,7	12,3
México	2002	24,4	72,0	50,6	-21,4	70,7	-1,2
Panamá	2002	23,6	80,8	87,5	6,6	57,3	-23,5
Paraguay	2001	8,8	36,7	39,1	2,4	30,7	-6,0
Perú	2001	31,1	46,6	43,4	-3,2	46,0	-0,5

Nota: Ingreso per cápita del hogar. Línea de pobreza: dos dólares ajustados por paridad del poder de compra (PPP). Los datos de las columnas (c) y (e) se obtienen con base en simulaciones que implican asignarle a la PIAD algunas características de la PED. La diferencia entre las columnas (c) y (e) y la columna (b) pueden entonces interpretarse como el impacto que sobre la pobreza de la PIAD tendría un cambio en los rendimientos de la escolaridad y la experiencia laboral.

* Corresponde al Cuadro 2.5 del Informe
Fuente: Elaboración propia con base en Busso, Cícowicz y Gasparini (2005).

Cuadro 5* América Latina y el Caribe (11 países). Población ocupada por sector de actividad (%)

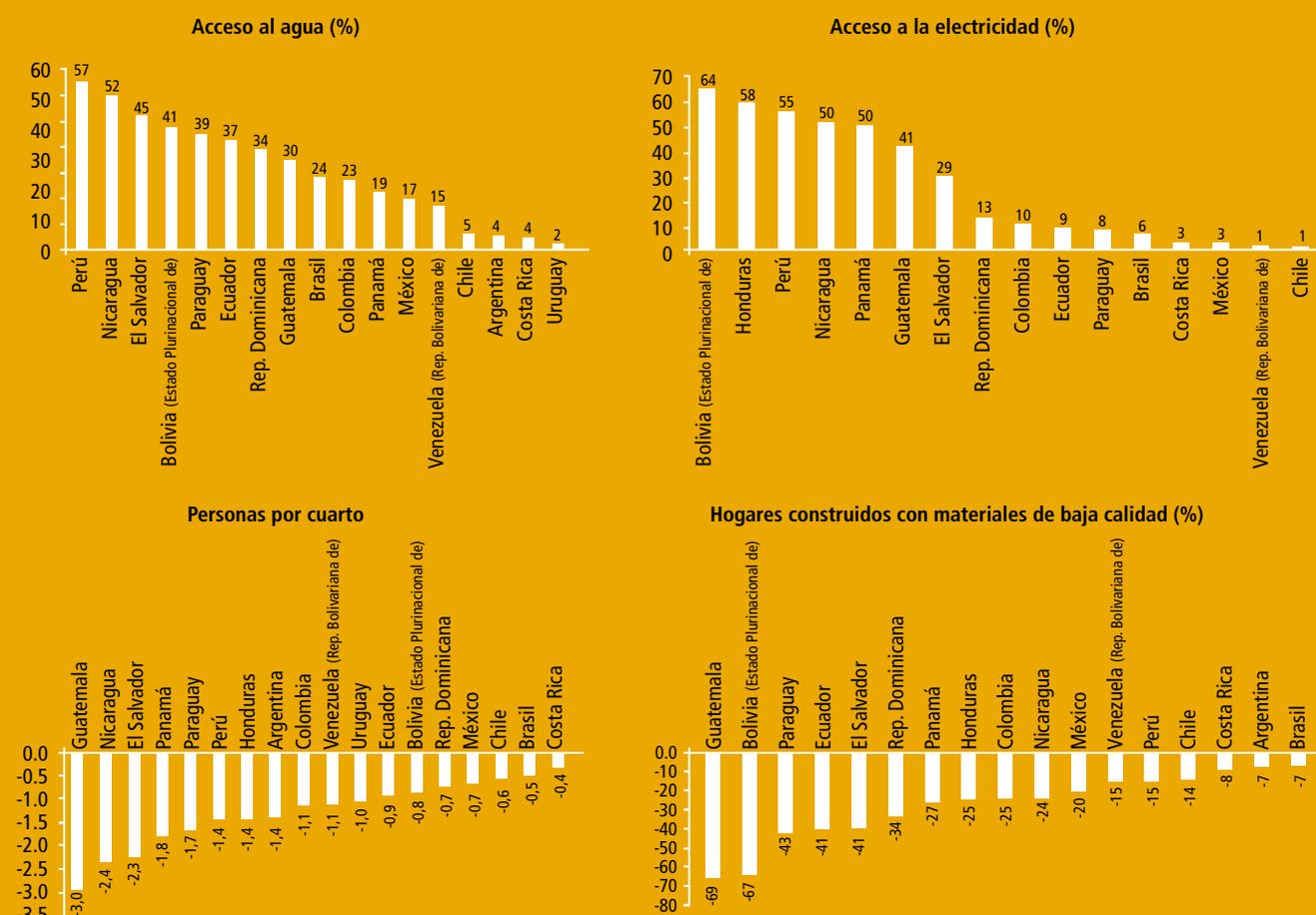
País	Sector primario		Sector secundario		Sector terciario	
	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas	Indígenas	No indígenas
Bolivia (Estado Plurinacional de)	37,6	19,1	19,8	20,9	42,6	60,1
Brasil	33,4	18,0	18,0	21,7	48,6	60,3
Chile	20,3	10,3	22,6	22,0	57,1	67,7
Costa Rica	58,8	18,6	12,5	24,9	28,7	56,5
Ecuador	62,3	26,8	14,3	19,2	23,5	54,1
Guatemala	56,0	31,2	18,5	23,0	25,6	45,8
Honduras	74,0	39,4	9,2	22,0	16,8	38,6
México	50,4	13,5	20,9	29,4	28,7	57,1
Panamá	68,9	16,0	7,4	19,1	23,7	64,9
Paraguay	77,9	27,0	13,7	18,9	8,5	54,1
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	32,8	10,0	19,9	19,9	47,3	70,2

Nota: Se refiere a la población de 15 años de edad y más.

* Corresponde al Cuadro 2.6 del Informe

Fuente: CELADE, Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas (2010).

Gráfico 7* 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

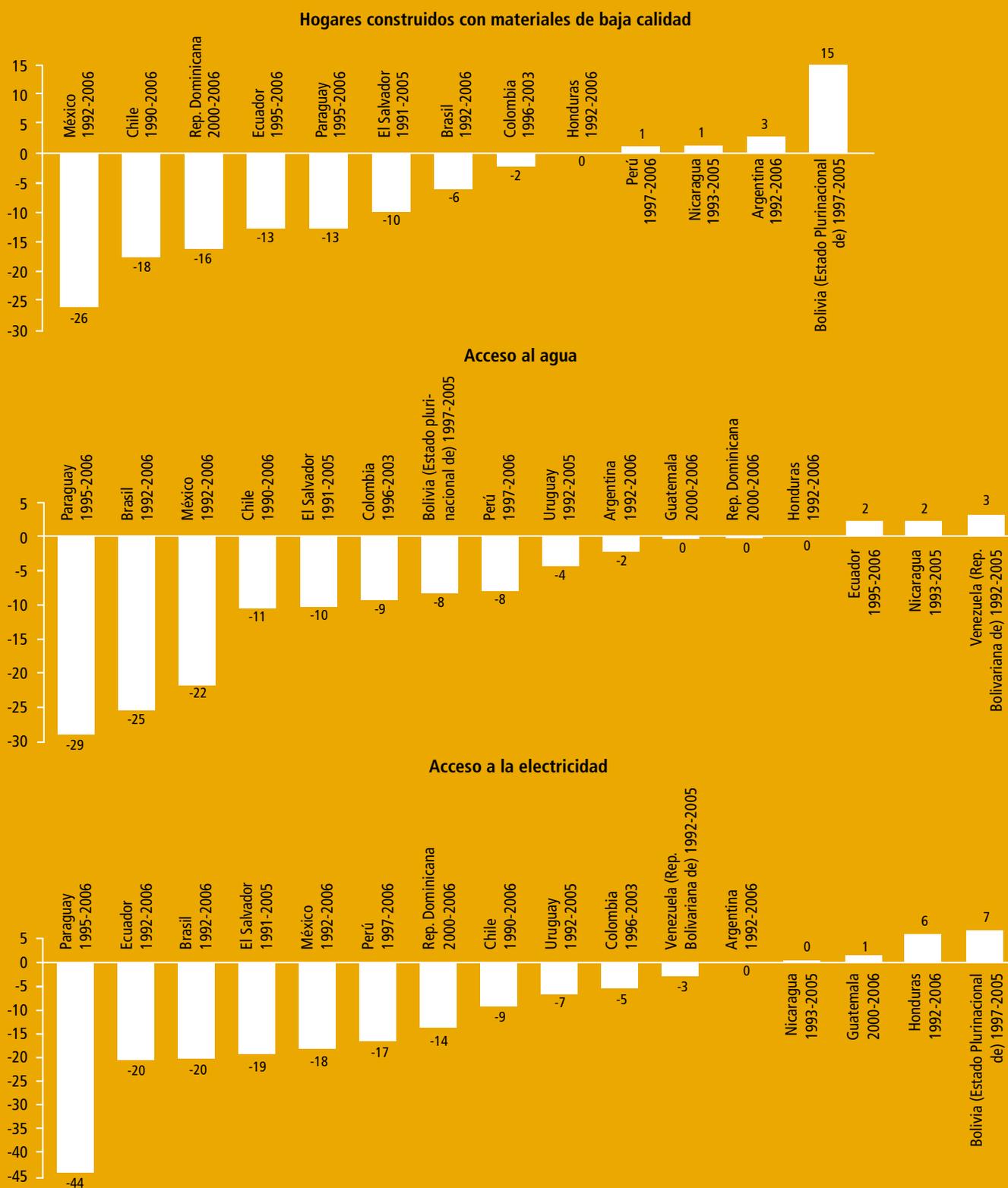


Nota: El gráfico muestra las diferencias en el acceso a servicios básicos y la calidad de la vivienda que se registran en la población entre el 20% con mayores ingresos y el 20% con menores ingresos. Las diferencias se expresan en porcentajes, excepto para el gráfico que refiere al número de personas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

* Corresponde al Gráfico 2.8 del Informe

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

Gráfico 8 América Latina y el Caribe (13 a 16 países). Indicadores de calidad de la vivienda y acceso a servicios básicos. Cambios en la diferencia entre el quintil de mayores ingresos y el quintil de menores ingresos. Principios o mediados de la década de 1990 a mediados de la década de 2000 (%)



Nota: El gráfico muestra el cambio (en puntos porcentuales) en las diferencias en el acceso a servicios básicos que se registran en la población entre el 20% con mayores ingresos y el 20% con menores ingresos.

* Corresponde al Gráfico 2.9 del Informe

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

materiales de calidad para vivienda entre el 20% de la población con menores ingresos y el 20% de mayores ingresos disminuyó en varios casos, con las notorias excepciones de Bolivia y, en menor medida, de Argentina, Nicaragua y Perú. En cuanto al acceso al agua potable en el hogar, la brecha entre ambos grupos aumentó en Ecuador, Nicaragua y Venezuela, y lo mismo ocurrió con el acceso a electricidad en Guatemala, Honduras y Bolivia (ver Gráfico 8).

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA LUCHA CONTRA LA DESIGUALDAD?

La desigualdad penaliza el avance del desarrollo humano

¿Cuál es el panorama del desarrollo humano en la región al incorporar la desigualdad al cálculo del índice de desarrollo humano?¹⁰ El Informe plantea una forma de superar la limitación que implica para la medición del IDH el uso de promedios en la elaboración de los indicadores, los cuales ocultan las desigualdades que existen en la distribución del desarrollo humano. La propuesta de este Informe consiste en usar las mismas dimensiones del desarrollo humano que componen el IDH tradicional para luego, en lugar de simplemente obtener su media aritmética, agregarlas y otorgar mayor peso a aquellas que presentan los niveles más rezagados, lo que posibilita incorporar a la medición del desarrollo humano la relevancia que una sociedad determinada otorga a la desigualdad (Foster, López-Calva y Székely, 2005). El análisis de 18 países de la región sobre los cuales existe información disponible de años recientes muestra que el IDH disminuye considerablemente al ser ajustado por desigualdad.¹¹

El Gráfico 9 muestra la pérdida en puntos que experimenta el IDH en términos absolutos y la pérdida expresada como porcentaje del IDH original en los países analizados. El Gráfico permite observar que en la mayoría de los países la corrección por desigualdad implica una caída de más de 15% en el IDH original, y que a algunos países la desigualdad les “cuesta” entre

una quinta parte (Guatemala) y casi la mitad (Nicaragua) de sus niveles de desarrollo humano (ver Gráfico 9).

La metodología empleada permite identificar cuál es la dimensión del IDH más afectada por la desigualdad. Por ejemplo, en Nicaragua la desigualdad más importante es en el componente de salud; en Bolivia en el componente de ingresos, y en Guatemala en el componente de educación (ver Gráfico 10).

Los resultados presentados muestran un panorama más claro del impacto que tiene la desigualdad en el desarrollo humano de algunos países de la región. En términos más generales, capturar la desigualdad en los indicadores de bienestar requiere mejorar sustancialmente la forma en que se miden, se monitorean y se evalúan las condiciones de vida de las personas. En la medida en que se desarrollen mediciones más precisas, el diseño de políticas públicas dispondrá de información más adecuada para aumentar sus posibilidades de éxito.

La desigualdad frena el avance de la lucha contra la pobreza

La disminución de la pobreza está ligada tanto al crecimiento del ingreso promedio como a los cambios en su distribución (Bourguignon, 2004). Esta relación permite, por ejemplo, vincular los niveles de desigualdad con la viabilidad del logro de los ODM. Así, es posible calcular la tasa de crecimiento que sería preciso alcanzar en cada país para cumplir el ODM de reducción de la pobreza, dados distintos escenarios de cambio en la distribución del ingreso.¹²

De acuerdo con estimaciones del proyecto conjunto de CEPAL, PNUD e IPEA (2003), reducir para 2015 la incidencia de la pobreza extrema a la mitad de la registrada en 1990 exigiría tasas de crecimiento considerablemente más altas en los países que presentan niveles de desigualdad iniciales muy altos, sobre todo en las economías más pobres (asumiendo que la desigualdad no cambia o lo hace sólo marginalmente). Las tasas de crecimiento necesarias serían sustancialmente menores para los mismos países si estos pudieran generar condiciones de menor desigualdad. Utilizando la misma metodología, Machinea y Hopenhayn (2005) muestran que, frente a una reducción hipotética de 10% en el coeficiente de Gini del ingreso, las tasas de crecimiento requeridas disminuirían de 9,4% a 7% anual en Bolivia; de 4,9% a 3,1% en Guatemala; de 8,1% a 6% en Honduras; de 6,1% a 4,2% en Nicaragua, y de 8,8% a 6,8% en Paraguay.¹³

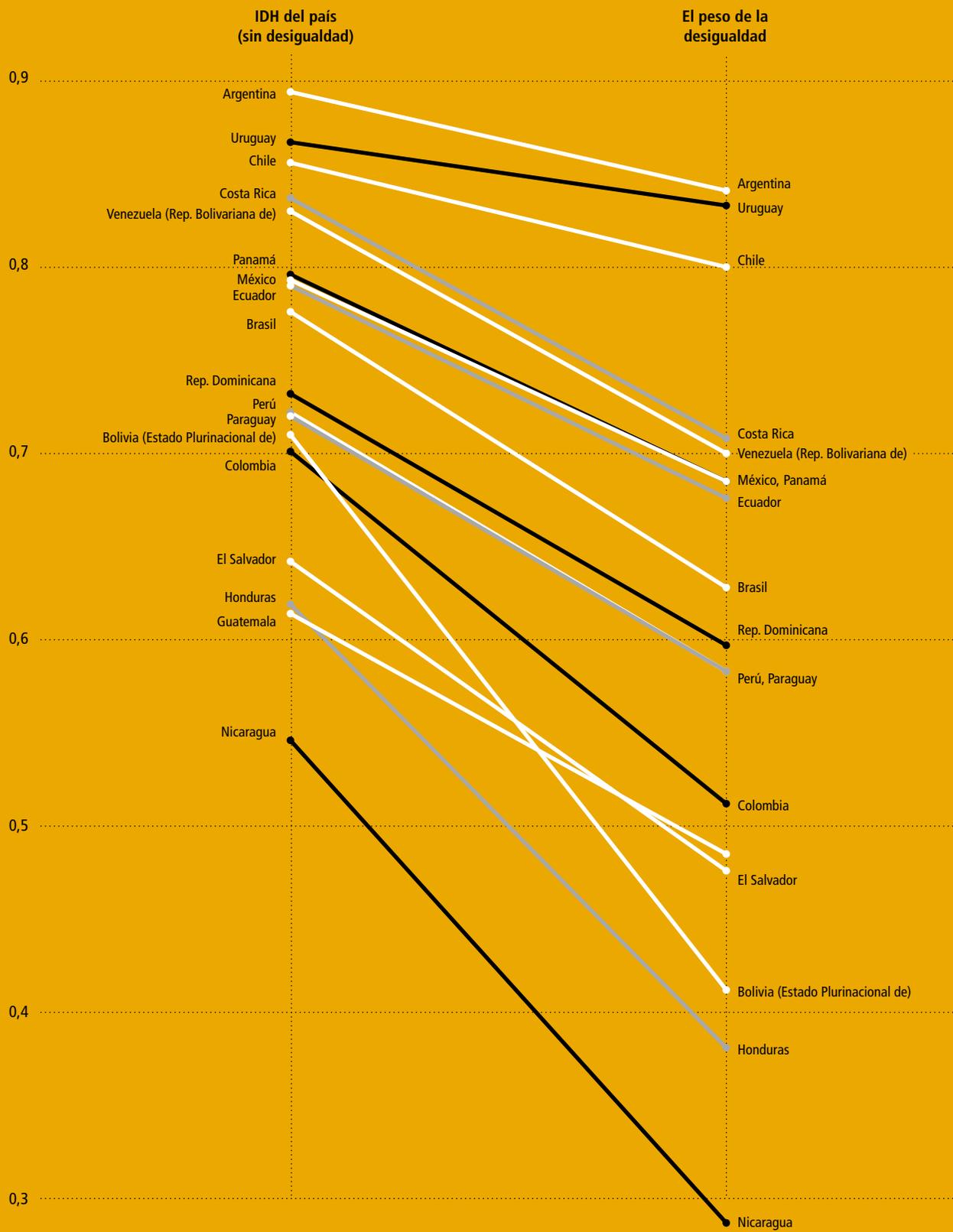
10 Los siguientes resultados provienen de estimaciones realizadas como parte de un estudio del Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de la Plata (CEDLAS, 2010), en el cual se calculó un grupo de índices sensibles a la desigualdad para 18 países de ALC con base en la metodología desarrollada por Foster et al. (2005). Esta metodología ya había sido aplicada para medir la desigualdad en los estados y los municipios de México, y se observaron cambios significativos en el IDH al incorporar la desigualdad en el cálculo (véase PNUD, 2003). Recientemente este ejercicio se llevó a cabo en las provincias de Argentina (véase PNUD, 2009b).

11 Los cálculos presentados en esta ocasión no son comparables con los publicados cada año por el PNUD. La incorporación de la desigualdad al IDH propuesta aquí se construye utilizando indicadores de los hogares, provenientes de encuestas nacionales estandarizadas. Es importante señalar que algunos de los indicadores difieren de los utilizados en el cálculo del IDH tradicional debido a que no siempre hay información disponible con todos los niveles de desagregación. Por ejemplo, no hay información del indicador de esperanza de vida a nivel de hogares, por lo cual es necesario trabajar con variables que reflejen de manera aproximada el logro en la dimensión de la salud. Alternativas para la estimación de cada una de las dimensiones pueden encontrarse en el trabajo de Vigorito y Arim (2009).

12 Con esta lógica se construyen las curvas de “isopobreza”, que son combinaciones de tasas de crecimiento del PIB y cambios en la desigualdad que resultarían en el logro de niveles de pobreza consistentes con el cumplimiento de los ODM en el año 2015.

13 El coeficiente de Gini es un indicador utilizado tradicionalmente para medir la desigualdad de ingresos en un grupo de personas. Su escala va de cero (situación de perfecta igualdad en la cual todas las personas tienen los mismos ingresos) a uno (valor que describe el caso extremo hipotético en el cual una sola persona posee todos los ingresos). Es decir, mientras más alto sea el valor del coeficiente, mayor será la desigualdad de los ingresos. Para mayor detalle ver Foster y Sen (1997). El índice de Gini es el coeficiente de Gini expresado como porcentaje.

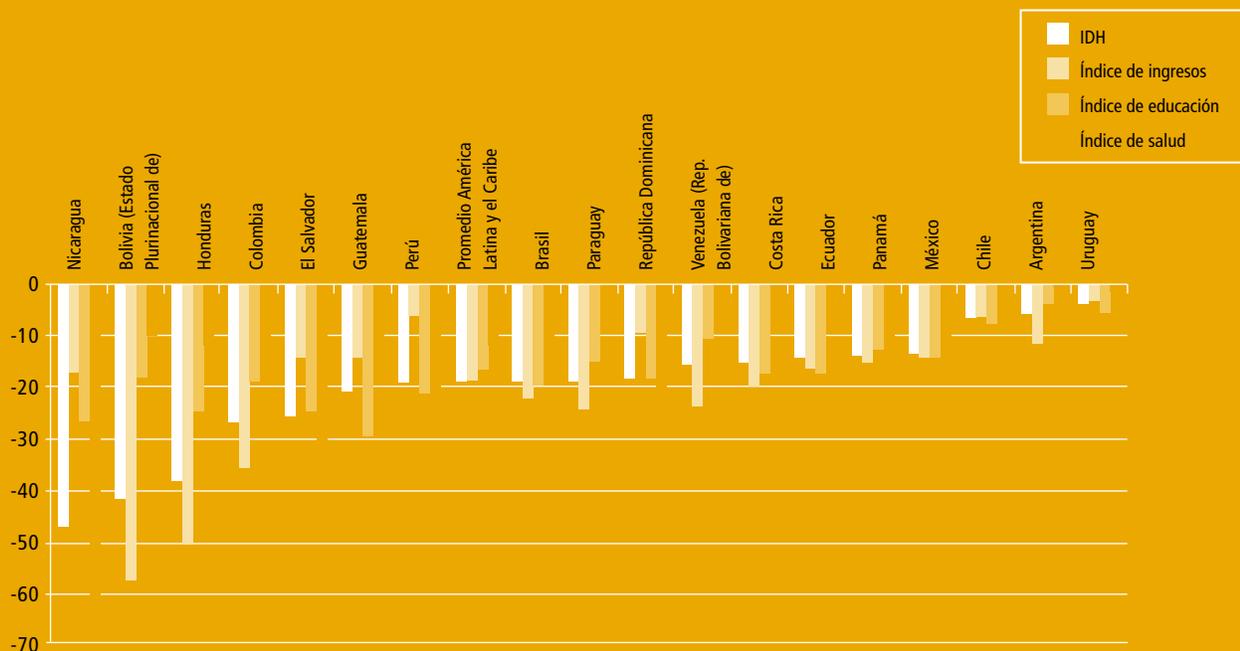
Gráfico 9* América Latina y el Caribe (18 países). El peso de la desigualdad en el índice de desarrollo humano (IDH). Pérdida en el IDH atribuible a la desigualdad por país. *Circa 2006* ($\epsilon=2$)



* 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).

Gráfico 10* 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).

La desigualdad restringe las oportunidades de desarrollo de amplios segmentos de la población, dificulta la formación de capital humano y limita las posibilidades de invertir en educación y salud, lo cual a su vez merma la capacidad de crecimiento económico. Además, al preservar las instituciones que privilegian a los sectores dominantes, la desigualdad perpetúa la mayor acumulación relativa de riqueza en las franjas más ricas de la sociedad (Bourguignon, Ferreira y Walton, 2007). Asimismo, cuando existen niveles altos de desigualdad, la capacidad regulatoria del Estado se ve debilitada y, dentro de ese marco de debilidad institucional, se incrementa la probabilidad de captura por parte de los grupos económicos más poderosos (Guerrero, López-Calva y Walton, 2009). La desigualdad también tiende a provocar tensiones sociales que pueden acentuar la inestabilidad política e institucional, lo que afecta no sólo la gobernabilidad sino también los incentivos para la inversión interna y externa, entre otros aspectos (Machinea y Hopenhayn, 2005).

¿POR QUÉ PERSISTE LA DESIGUALDAD?

La desigualdad se transmite de una generación a otra

Como se ha mencionado, además de la alta desigualdad, otra característica de la región es la baja movilidad de los indicadores socioeconómicos entre generaciones. Existen estudios que ilustran, por ejemplo, en qué medida los niveles de escolaridad o de ingresos de una generación están influenciados por los niveles alcanzados por la generación anterior. Los datos disponibles muestran que en la región los logros de una generación están relacionados con los de la generación siguiente. Así, en ALC existe una movilidad en escolaridad e ingresos menor a la observada en otras partes del mundo.

En ALC la influencia del nivel de escolaridad de una generación en la siguiente es más de dos veces mayor que la observada en Estados Unidos. La correlación de niveles educativos entre dos generaciones sucesivas es de 0,21 en Estados Unidos, mientras en ALC los valores van desde 0,37 en Paraguay hasta 0,61 en El Salvador (ver Gráfico 11). Por otro lado, se ha sugerido que la movilidad educacional (es decir, el cambio en los niveles de educación de una generación a la siguiente) y el acceso a educación

superior han sido los factores más importantes en la determinación de la movilidad socioeconómica entre generaciones en algunos países de la región. Por ejemplo, la reducción de la desigualdad en Chile entre 1990 y 2006 se explica en buena medida por una expansión importante de la educación terciaria durante el mismo período (Eberhard y Engel, 2009).

Si se considera el grupo específico de los jóvenes, es posible analizar los vínculos intergeneracionales de manera más concreta. Como ejemplo de la baja movilidad relativa, se ha mostrado cómo la escolaridad actual de los jóvenes en la región está íntimamente ligada (especialmente a partir de la escolaridad secundaria) al nivel de escolaridad alcanzado por la generación anterior (Gráfico 12).¹⁴ En términos de ingresos, la movilidad intergeneracional

¹⁴ La transmisión de bajos niveles de logro escolar empeora si se considera la calidad de la educación recibida por los estratos de menores ingresos (CEPAL, 2007).

calculada para un conjunto reducido de países también muestra niveles relativamente bajos, es decir, correlaciones altas entre los niveles de logro en ingresos de dos generaciones sucesivas (Gráfico 13).

Las restricciones operativas y de contexto

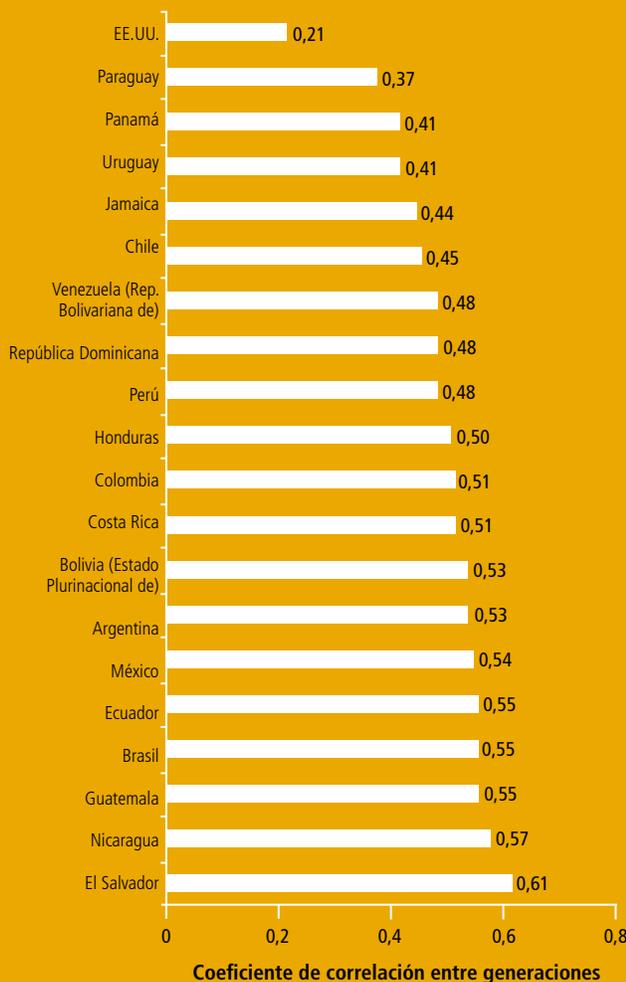
¿Cuáles son los elementos que determinan que los logros de una generación incidan en los logros de la generación siguiente? Las decisiones que los padres toman con respecto a la salud y la educación de sus hijos están influenciadas por dos tipos de factores, por un lado, los relacionados con las características del hogar (los logros de los padres, el nivel de ingresos, la composición familiar), y por otro, factores del contexto, los cuales están determinados por la disponibilidad y las posibilidades de acceso a servicios básicos (que, a su vez, dependen del costo de los servicios, su proximidad y calidad). El conjunto de estos factores constituye las *restricciones operativas*, y la distinción entre ambos tipos de factores es necesaria para diseñar mejor las políticas públicas orientadas a reducir la desigualdad.

La Figura 2 presenta un ejemplo del proceso de toma de decisiones de los padres sobre la escolaridad de los hijos. Se observa que la decisión de no enviar a un niño a la escuela puede obedecer a varios factores, entre ellos la falta de capacidad de la familia para hacer frente a los costos de la educación o la percepción de bajos rendimientos resultantes de la baja calidad de la instrucción o de la constante inasistencia de los profesores. En cada caso, los problemas planteados por cada uno de estos factores demandan la implementación de políticas particulares. De allí la importancia de analizar con profundidad el contexto y contar con información detallada sobre las *restricciones operativas* que enfrentan en cada caso los hogares antes de proceder al diseño de intervenciones de política pública.

Las aspiraciones y la agencia

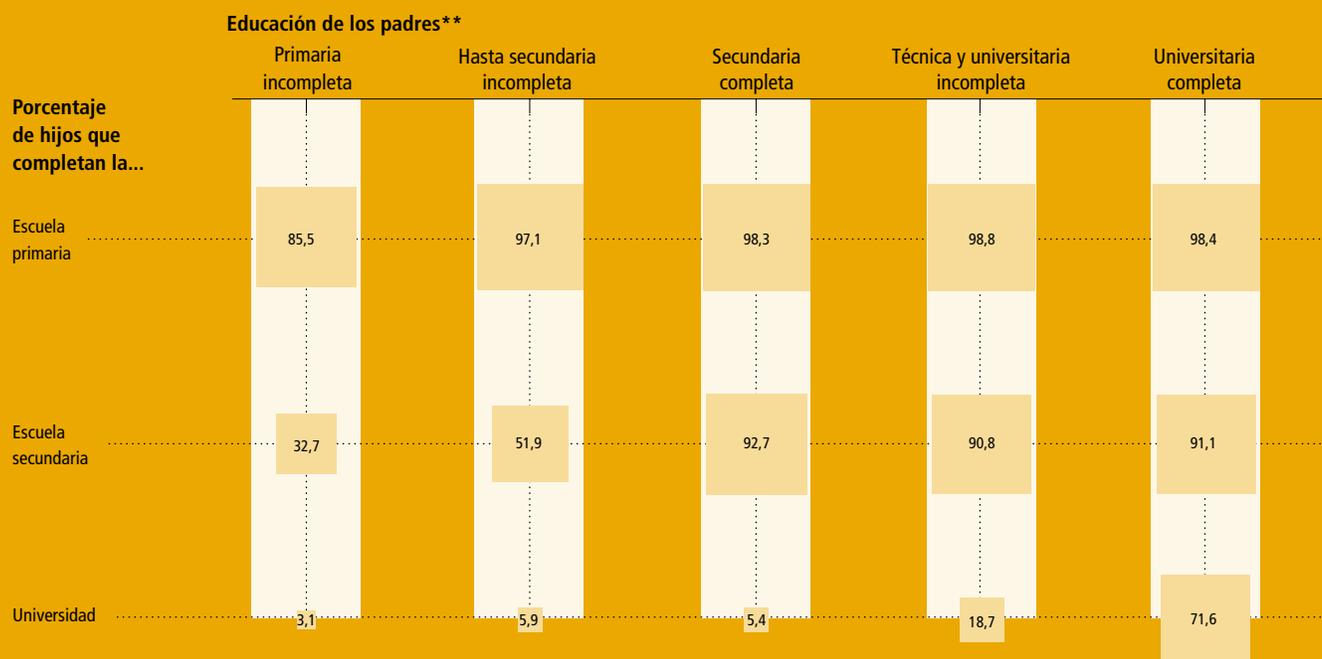
Además de incidir en el acceso a los servicios básicos, las *restricciones operativas* influyen en elementos subjetivos que tienen que ver con la formación de las aspiraciones y la capacidad de *agencia* de las personas. Las aspiraciones son la parte de la cultura que mira hacia el futuro y constituyen el motor que impulsa a las personas a tomar las decisiones necesarias para transitar a una situación deseada. Las aspiraciones muestran los objetivos que las personas consideran valiosos y que, por tanto, desean alcanzar. Por su parte, la *agencia* es la capacidad efectiva de las personas para actuar sobre su realidad a fin de alcanzar los objetivos y las aspiraciones que se han planteado (Rao y Walton, 2004). Así, la *agencia* refleja la capacidad de las personas para lograr, de manera autónoma, las metas que se han propuesto.

Gráfico 11* Estados Unidos y América Latina y el Caribe (19 países). Movilidad educacional. Coeficiente de correlación entre generaciones. Finales de los años noventa



* Corresponde al Gráfico 1.1 del Informe
Fuente: Behrman, Gaviria y Székely (2001).

Gráfico 12* América Latina y el Caribe (18 países). Cómo la educación de los padres afecta la educación que alcanzan los hijos. Circa 2005 (%)



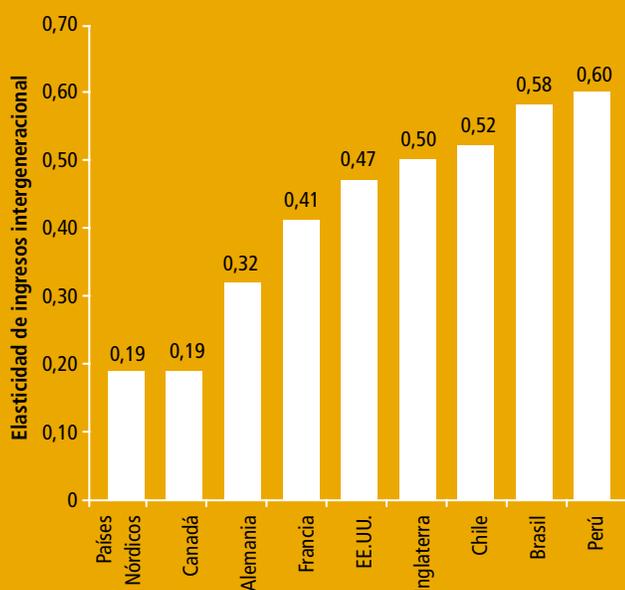
Nota: El gráfico incluye datos para 18 países de América Latina y el Caribe y muestra los siguientes porcentajes: jóvenes de 15 a 19 años de edad que completaron la escuela primaria; jóvenes de 20 a 24 años de edad que completaron la escuela secundaria; y jóvenes de 25 a 29 años de edad que completaron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

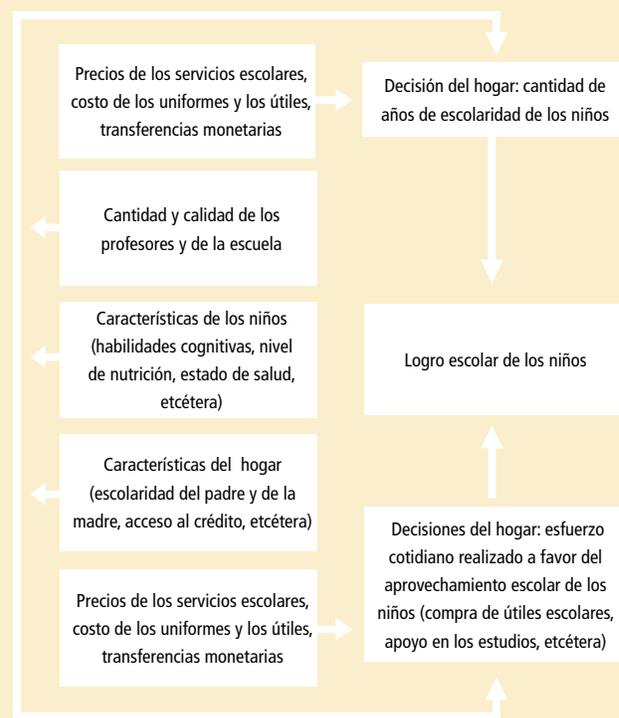
Gráfico 13* Países desarrollados (seis países) y América Latina y el Caribe (tres países). Movilidad intergeneracional. Elasticidad de ingresos intergeneracional



* Corresponde al Gráfico 1.3 del Informe

Fuente: Azevedo y Bouillon (2009).

Figura 2* Los determinantes del logro escolar



* Corresponde a la Figura 3.2 del Informe

Fuente: Elaboración propia con base en Glewwe y Kremer (2005).

Tanto las aspiraciones como la *agencia* están asociadas con un contexto social, económico y político específico, e influyen en las decisiones de los hogares relacionadas con la inversión en capital humano. Por ejemplo, en lo que respecta a la movilidad y el logro escolar, Arias-Ortiz (2010) sostiene que las percepciones de movilidad juegan un papel determinante en las decisiones de invertir en la educación de los hijos. De acuerdo con estos hallazgos, aquellos hogares que perciben que existe una mayor movilidad –es decir, que consideran que la movilidad es posible y, por tanto, vale la pena el esfuerzo necesario para conseguirla– tienden a invertir más en escolaridad (la diferencia respecto de quienes no perciben que la movilidad es posible es de por lo menos un año de escolaridad).¹⁵

Así, los estudios disponibles sugieren que es necesario implementar una política pública basada en una visión más amplia, que al diseñar y/o poner en marcha planes sociales y políticas específicas tome en cuenta no sólo los factores observables (las condiciones de la vivienda, el nivel de escolaridad, la composición familiar), sino también los procesos menos visibles de manera directa, como la formación de las aspiraciones y la *capacidad de agencia*, las cuales inciden en los comportamientos de las personas al perseguir los objetivos que consideran valiosos.

El sistema político no permite compensar las desigualdades

La persistencia de la desigualdad también responde a elementos estructurales del sistema político y el Estado, en especial a las modalidades de representación política. Los mecanismos de toma de decisiones y las formas en que se agregan los intereses de los distintos grupos pueden resultar en la persistencia de la desigualdad o, al menos, dificultar su reducción. Dos ejemplos ilustran de forma clara este hecho.

El primer ejemplo es la estructura fiscal. Con algunas excepciones, y en comparación con lo que ocurre en otras regiones o

países, ALC se caracteriza por un sistema tributario que privilegia la recaudación vía impuestos al consumo (y los impuestos indirectos en general), así como por una recaudación relativamente baja vía impuestos directos al ingreso y a la propiedad (ver Cuadro 6).¹⁶

Las reformas fiscales que se han aplicado en la región han intentado modificar esa estructura, pero en términos generales no han resultado exitosas. Algunos estudios sostienen que los impuestos al consumo pueden constituir un mecanismo de redistribución eficaz porque aumentan la capacidad fiscal del Estado siempre que el gasto sea progresivo (Engel, Galetovic y Raddatz, 1998). Este argumento, sin embargo, parte del supuesto de que existe un equilibrio político en el cual es inviable aumentar los impuestos al ingreso, las ganancias y la propiedad. Un indicador de esto es que, en la mayoría de los países de la región los datos sobre la contribución fiscal de las empresas y las personas que concentran la mayor parte de las ganancias y los ingresos no es pública. Sin violar los principios de confidencialidad, debería ser posible conocer, por ejemplo, cuánto dinero aportan por impuesto sobre la renta las 50 personas con mayores ingresos y las empresas más grandes de cada país, información actualmente no disponible.

Si bien en los 15 años recientes el gasto social en la región ha aumentado en términos reales absolutos, *per cápita*, como proporción del gasto total y como proporción del producto interno bruto (PIB), los cambios tendientes a lograr una estructura más progresiva y una mayor transparencia de la recaudación han fracasado o han mostrado avances muy limitados. Esto se debe a que, a escala *sistémica*, las diferencias de influencia sobre las políticas públicas perpetúan las estructuras desiguales.

El segundo ejemplo se relaciona con la capacidad regulatoria del Estado. Resulta claro que los grupos más vulnerables tienen menos posibilidades de hacer escuchar su voz como consumidores. Así, garantizar ambientes de competencia económica real y regular de manera eficaz mercados con caracterís-

15 La autora utiliza datos del Latinobarómetro y discute con detalle los problemas de doble causalidad en el análisis.

16 Un guía para el debate sobre este tema se encuentra en los documentos de la Agenda para la Construcción de la Ciudadanía en América Latina (OEA-PNUD, 2009).

Cuadro 6* 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).

ticas de monopolio natural son funciones centrales del Estado. La debilidad institucional incide negativamente en el cumplimiento de estas funciones y promueve que las personas de menores ingresos queden fuera de ciertos mercados, o permite su acceso en condiciones muy desfavorables.¹⁷ Algunos estudios recientes muestran que las empresas con poder de mercado suelen tener

17 Los mercados con características de monopolio natural son aquellos en los que existen altos costos fijos, de manera que el costo medio es decreciente en el rango relevante de demanda (y mayor al costo marginal). Algunos ejemplos típicos son determinados segmentos de los servicios con características de red: transmisión y distribución de electricidad, agua potable, telefonía (en especial la fija).

mayor influencia en el sistema político y legal para protegerse contra las acciones regulatorias del Estado (ver, por ejemplo, Guerrero et al., 2009). Por otra parte, el ejercicio del poder de mercado es altamente regresivo, dado que afecta en mayor medida los niveles de bienestar de la población de menores ingresos y refuerza la desigualdad. Estos efectos no solamente son regresivos desde el punto de vista de la distribución del ingreso de los hogares, sino que también refuerzan las desigualdades regionales (ver Recuadro 2).

Recuadro 2* El efecto regresivo del poder de mercado en el bienestar de los hogares en México

La literatura especializada sugiere que el ejercicio del poder de mercado tiene efectos sumamente negativos sobre las condiciones de vida de los grupos más vulnerables de la sociedad. Distintas investigaciones, tales como los estudios realizados por Creedy y Dixon (1998; 1999) para el caso de Australia; los trabajos de Comanor y Smiley (1975) y Hausman y Sidak (2004) sobre Estados Unidos; y el estudio de Urzúa (2008; 2009a) sobre México, concluyen de forma unánime que el ejercicio del poder de mercado tiene carácter regresivo, en la medida en que, proporcionalmente, afecta más a los sectores de menores ingresos.

En el caso de México, los datos disponibles muestran que el ejercicio del poder de mercado sobre un conjunto de bienes de consumo y servicios no sólo afecta en mayor medida a los hogares de menores ingresos, sino que esta regresividad también se verifica geográficamente, ya que los estados más pobres, generalmente aquellos del sur del país, son los más afectados por las pérdidas relativas en bienestar. Así, sobre la base de datos obtenidos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) del año 2006, Urzúa (2009b) calcula las pérdidas en bienestar que enfrentan los hogares como resultado del ejercicio del poder de mercado sobre los siguientes productos: tortillas, carne procesada, bebidas gaseosas, leche, pollo y huevos, cerveza y medicinas. Los resultados muestran claramente que, tanto en las zonas urbanas como en las áreas rurales, las pérdidas en bienestar aumentan a medida que los ingresos de los hogares disminuyen. En las zonas urbanas se observa que los hogares que integran el decil de menores ingresos sufren pérdidas relativas en bienestar que superan aproximadamente en un 20% las pérdidas que registran los hogares del decil de mayores ingresos. En las zonas rurales, por su parte, las diferencias son aún más pronunciadas: los hogares del decil de menores ingresos enfrentan pérdidas en bienestar que superan en un 26,4% las reducciones observadas en los hogares del noveno decil. En términos territoriales, las regiones del sur, que registran los niveles más altos de pobreza, en general enfrentan pérdidas relativas mayores que las regiones del norte. En Chiapas, por ejemplo, se observa que la pérdida en bienestar social es 31,0% más que la registrada en Baja California.

El estudio de las pérdidas en bienestar que resultan del ejercicio del poder de mercado sobre la prestación de servicios revela que estas son mayores entre los estratos más ricos de la población. Las industrias estudiadas incluyen los servicios de transporte, educación

Cuadro 1 Pérdida en bienestar resultante del ejercicio del poder de mercado por deciles de ingresos.

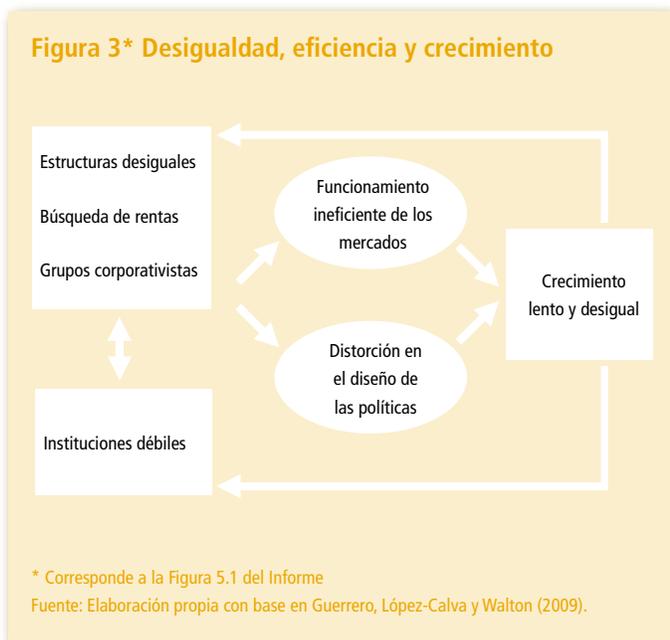
Hogares urbanos		Hogares rurales	
Decil	Pérdida como proporción de la pérdida observada en el decil menos afectado	Decil	Pérdida como proporción de la pérdida observada en el decil menos afectado
I	1,198	I	1,264
II	1,176	II	1,219
III	1,158	III	1,236
IV	1,134	IV	1,214
V	1,128	V	1,211
VI	1,109	VI	1,150
VII	1,073	VII	1,148
VIII	1,052	VIII	1,043
IX	1,036	IX (el menos afectado)	1,000
X (el menos afectado)	1,000	X	1,030

Nota: Las pérdidas registradas son en relación a las pérdidas estimadas para el decil de ingresos menos afectado (decil X en el caso de hogares urbanos y decil IX en el caso de hogares rurales).
Fuente: Elaboración propia con base en Urzúa (2009b).

privada, comunicaciones, energía, servicios de salud y servicios financieros. Los resultados muestran que los mayores impactos se registran en los hogares de ingresos altos, un dato que no sorprende si se tiene en cuenta que algunos de estos servicios podrían ser considerados como bienes de lujo (por ejemplo, la educación privada). No obstante, cuando estos resultados se analizan junto con los datos obtenidos para el caso de los bienes de consumo, se observa que las pérdidas totales en bienestar debido al ejercicio del poder de mercado son significativamente mayores en los deciles más pobres de la población.

* Corresponde al Recuadro 5.1 del Informe
Fuente: Elaboración propia con base en Urzúa (2009a; 2009b).

A partir de la hipótesis de que la desigualdad genera desigualdad, la Figura 3 ejemplifica los canales mediante los cuales este fenómeno afecta, a su vez, la eficiencia y el crecimiento. El argumento se basa en las condiciones iniciales: altos niveles de desigualdad y debilidad del Estado, así como en los mecanismos de transmisión: acceso diferencial a la influencia sobre las políticas públicas (incluidos los problemas de calidad de la representación, la débil rendición de cuentas y la captura del Estado) y los mercados que funcionan de manera ineficiente, fundamentalmente porque existen estructuras de mercado concentradas y poder dominante de mercado de algunas empresas. El resultado de la combinación de estos factores es la distribución desigual de los recursos y la distorsión de los objetivos de política pública, así como crecimiento lento con niveles bajos de productividad.



La agencia, la participación y la representación política

En lo que respecta a la disminución de la desigualdad, el Estado tiene la posibilidad de intervenir para ampliar y garantizar, por ejemplo, el acceso a la educación y la salud a fin de promover la igualdad en el acceso a servicios de calidad. Además, debe garantizar la igualdad en la participación política por las vías institucionales. Esta propuesta es consistente con dos pilares del enfoque de desarrollo humano: la *libertad de oportunidades* y la *libertad de proceso* (ver Capítulo 1 del Informe). La igualdad en desarrollo humano requiere, por tanto, la existencia de un Estado fuerte y eficaz.

Así, los resultados del análisis plantean una serie de interrogantes: ¿Por qué la política pública no contrarresta la dinámica de desigualdad persistente y en algunos casos la refuerza? ¿Qué

relación existe entre la desigualdad social y la desigualdad política? ¿Qué factores determinan que el acceso diferenciado a la toma de decisiones en las instituciones del Estado disminuya, perpetúe o incremente la desigualdad social? ¿Cuáles son las fallas más importantes del sistema político que provocan que persista la desigualdad en la región?

Assumiendo como punto de partida la superioridad de la democracia como valor y su carácter indisoluble del enfoque de desarrollo humano, es preciso discutir cuáles son las modalidades empíricas del sistema democrático que favorecen una mayor igualdad, precisamente porque la igualdad de derechos y deberes de los ciudadanos es el fundamento de la universalidad de la democracia como elección social justa. Así, la importancia que adquieren variables como la capacidad estatal, la fortaleza de las instituciones, los costos de participación, negociación e información, las percepciones sobre el valor social de la igualdad y las relaciones de representación entre la ciudadanía y los actores políticos, enmarca el análisis de la relación entre la desigualdad social y la desigualdad política en un contexto mucho más amplio.

Si bien en términos teóricos y normativos se espera, como mínimo, que la democracia ofrezca garantías para el acceso justo de los ciudadanos a los recursos y los mecanismos que potencien sus *capacidades*, es fundamental tener en cuenta las dificultades inherentes a su funcionamiento en tanto sistema político fundado en la agregación, la interpretación y la ejecución de preferencias. La democracia es, en esencia, un régimen mayoritario de delegación, y como tal implica la existencia de múltiples actores que poseen información, influencias e intereses diversos y en ocasiones contrapuestos.

Así, la reducción de la desigualdad del desarrollo humano entre individuos y grupos depende en gran medida de factores como la posibilidad de que los ciudadanos accedan a mecanismos de información que permitan evaluar las políticas públicas adecuadamente, la existencia de un diseño institucional que asegure la representación de las preferencias de los sectores menos favorecidos en la toma de decisiones colectivas, y el adecuado funcionamiento de instituciones políticas que limiten la captura del Estado por los grupos minoritarios.

La existencia de prácticas nocivas legales e ilegales como el clientelismo, la captura de las instituciones del Estado y la corrupción, que debilitan y rompen la cadena de delegación y generan problemas de *agencia* y de control entre representantes y representados pueden tener efectos negativos considerables en ámbitos claves del desarrollo humano. En cada uno de esos casos, la desigualdad de poder e influencia entre las personas y los grupos tiende a perjudicar a los sectores más vulnerables, lo que propicia que persista su situación de desventaja relativa.

Desde el ámbito de la economía política, una agenda básica para combatir la desigualdad del desarrollo humano en ALC y

su transmisión intergeneracional podría plantearse el objetivo de disminuir las desigualdades de poder e influencia al erradicar las prácticas antes mencionadas, así como fortalecer el funcionamiento de las instituciones estatales fundamentales y su credibilidad, como un incentivo para promover el compromiso ciudadano. Asimismo, es crucial fomentar una participación ciudadana cada vez más activa, que haga visibles a todos los sectores de la sociedad y sus necesidades, de tal forma que las asimetrías de poder e influencia tengan una menor incidencia en la implementación de la política pública y en la asignación de los recursos.¹⁸

EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

¿Cómo deben ser las políticas públicas para reducir la desigualdad?

Las dos características de la desigualdad en ALC, la intensidad y la persistencia, aunadas a la baja movilidad socioeconómica, hacen necesario entender mejor los mecanismos que inciden en la transmisión de niveles de logro tan heterogéneos entre los hogares de los distintos grupos socioeconómicos. Identificar y analizar las múltiples restricciones que enfrentan los hogares en sus contextos específicos, así como el proceso político que contribuye a la reproducción de estas condiciones resulta indispensable para el desarrollo de políticas públicas que rompan el ciclo de reproducción de la desigualdad del desarrollo humano en ALC.

En este Informe se presenta un enfoque para diseñar intervenciones de mayor impacto en los hogares que interrumpen el proceso de transmisión de los bajos niveles de logro relativo en indicadores concretos como salud, educación y acceso al mercado laboral. El enfoque de las *restricciones operativas* busca contribuir al diseño y la implementación de políticas públicas que actúen sobre las restricciones que enfrentan los hogares, las cuales determinan la transmisión de la desigualdad de una generación a la siguiente.

Sen (2005) ha planteado, en un contexto relacionado con el enfoque propuesto en este Informe, lo que denominó análisis de “triple R”, que podría traducirse como *Enfoque A*, en referencia al *Alcance (Reach)*, la *Amplitud (Range)* y la *Apropiación (Reason)*. En términos simples y a la luz del enfoque propuesto en el presente Informe, este análisis implica primero que las acciones públicas deben llegar a las personas, los hogares y las comunidades para los que fueron diseñadas (*Alcance*). Asimismo, dichas intervenciones deben ser integrales, es decir, deben actuar sobre una gama de *restricciones operativas* del entorno para ser eficaces (*Amplitud*).

Finalmente, deben ser consistentes e incidir en las aspiraciones, los objetivos y la autonomía de los beneficiarios, a fin de contribuir para que se conviertan en *agentes* y no en *receptores pasivos* de las políticas de desarrollo (*Apropiación*).

Este es el enfoque de política pública que propone el Informe. Es imprescindible tener en cuenta que la desigualdad inicial no debe ser entendida como un dato más, sino como uno de los factores más importantes para el éxito de las políticas públicas. A partir de esta premisa, hay tres elementos cruciales en el diseño de las políticas públicas:

1. Las intervenciones deben fundamentarse en una clara definición de las coaliciones políticas que las hacen viables y entender la matriz de costos y beneficios de los actores involucrados.
2. Las intervenciones deben ser integrales y partir de un análisis detallado de las *restricciones operativas* que perpetúan los bajos niveles de logro relativo. Esto incluye tomar en cuenta la incidencia de condiciones y restricciones objetivas, contextuales y de recursos, así como aspectos subjetivos que influyen en la determinación de las aspiraciones de las personas y en los objetivos que desean alcanzar en su vida.
3. Si bien existen reformas importantes que se relacionan con la capacidad del Estado de responder a los desafíos y las restricciones impuestas por la desigualdad, las políticas públicas para enfrentar este problema pueden incorporar elementos que refuercen las dinámicas de la ciudadanía y el empoderamiento, como el establecimiento de reglas básicas de transparencia, la promoción de la rendición de cuentas por los operadores de las intervenciones públicas y el fortalecimiento de las instancias de protección de los consumidores en mercados específicos. En el diseño de programas es importante incorporar elementos que promuevan el empoderamiento y el fortalecimiento de la ciudadanía de los beneficiarios potenciales, como la transparencia en la selección de los beneficiarios, la prevención de la manipulación política y la instauración de instancias legales para apelar en caso de incumplimiento de los derechos estipulados por la política pública.¹⁹

Existen programas que ya han incorporado elementos de este tipo, aunque es preciso complementar y reforzar esta visión

¹⁸ Ver, por ejemplo, las discusiones planteadas en Evans (2004), Rodrik (1998) y Sen (1999).

¹⁹ Sobre la economía política del diseño de las transferencias monetarias condicionadas y sus efectos en la dinámica ciudadana, ver Levy (2006); Camacho y Conover (2009) y Rodríguez-Chamussy (2009), además de la discusión presentada en varios capítulos del Informe.

amplia de la política pública. Por ejemplo, por un lado está el caso de Chile Solidario, el cual es un programa que presenta una lógica de integralidad (ver Recuadro 3), en tanto que Comunidades Solidarias Urbanas, en El Salvador, es un programa con un diseño coherente de una política comprensiva.

Recuadro 3* Chile Solidario

El objetivo de este programa es contribuir a la reducción de la pobreza principalmente desde la perspectiva de la demanda, mediante la provisión de asistencia de corto plazo (apoyo psicosocial, transferencias monetarias directas y programas de asistencia social) y la implementación de una estrategia de promoción de mediano plazo que busca brindar a las familias en situación de pobreza acceso preferencial a servicios públicos a fin de incrementar su nivel de bienestar. Este programa también se caracteriza por su focalización explícita, a fin de coordinar la acción de las iniciativas en curso y maximizar sus beneficios para aquellos hogares que viven en condiciones de pobreza extrema y que, por tanto, presentan necesidades urgentes.

La selección de las familias beneficiarias se basa en una prueba de calificación socioeconómica, que está dirigida específicamente a los segmentos más pobres de la población. El programa incluye un componente de transferencia de ingresos a las mujeres para que ellas puedan hacer frente a las necesidades más urgentes en el corto plazo. El diseño de este programa, que busca incrementar el bienestar de los hogares que se encuentran en condiciones de pobreza extrema, se basa en una estrategia que trabaja, al mismo tiempo, en la demanda y la prestación de los servicios públicos. Asimismo, el diseño estipula una participación máxima de cinco años para los beneficiarios del programa.

Un elemento fundamental del componente de la demanda de Chile Solidario consiste en un intenso período de apoyo psicosocial que se extiende durante dos años y se basa en contactos entre los beneficiarios y los promotores del programa. Dichas reuniones se van espaciando conforme pasa el tiempo. Durante ese período un trabajador social local trabaja con las familias de modo intenso en la planeación de una estrategia para que estas puedan salir de la pobreza extrema, y desarrolla diversos aspectos de la asistencia social (identificación de la dinámica de funcionamiento de la familia, educación, salud, vivienda, empleo, ingresos, etc.), dimensiones en las cuales los hogares deben alcanzar mínimos niveles de logro como resultado de su participación en el programa. Así, el trabajador social cumple un doble papel: ayuda a las familias a crear o restablecer sus funciones y *capacidades*, y les brinda asistencia para que puedan crear vínculos y conectarse a una red de servicios sociales.

Como parte del componente de asistencia del programa, cada familia participante recibe una transferencia monetaria mensual, cuyo monto, de por sí reducido, va disminuyendo conforme pasa el tiempo y tiene por objetivo compensar el costo de participación. Asimismo, durante la fase intensiva inicial y en los tres años subsiguientes los hogares beneficiarios obtienen acceso

preferencial a diversos subsidios públicos y programas sociales. El acceso preferencial busca que los hogares participantes se tornen “visibles” para los prestadores de los servicios públicos, de modo que estos puedan brindar una mejor respuesta a las necesidades de la población beneficiaria del programa. A fin de cerrar la brecha de demanda de estos servicios, el programa da asistencia a los hogares participantes para que se vinculen con los prestadores de los servicios públicos (red de protección social) y accedan de modo autónomo a la red de provisión de servicios de su preferencia.

El componente de prestaciones del programa se propone asegurar la coordinación entre las diferentes acciones en curso a fin de que las prestaciones disponibles resulten adecuadas a las necesidades efectivas de la población a la cual se dirige cada uno de los programas. A su vez, se busca determinar en qué casos resulta necesaria la creación de prestaciones en el ámbito local. Este enfoque integral se basa en datos que muestran que los programas aislados y sectoriales no resultan eficaces para actuar en dimensiones del desarrollo que están profundamente relacionadas entre sí, y tampoco favorecen el bienestar emocional de las personas que viven en condiciones de pobreza extrema. En la práctica, la coordinación de acciones orientadas a incidir en las dimensiones de empleo, salud, educación, vivienda y atención a la infancia, entre otras, se realiza a nivel local. Para ello se cuenta con personal especializado y altamente motivado. También se realizan reuniones locales periódicas entre los sectores responsables de brindar los diferentes servicios.

Los resultados de las evaluaciones de Chile Solidario realizadas hasta la fecha muestran que este programa ha alcanzado importantes logros, entre los cuales destacan los siguientes: i) un efecto positivo significativo en el acceso de los hogares beneficiarios a los servicios públicos, que constituye uno de los principales objetivos del programa; ii) aumentos significativos en la posibilidad de que los niños de los grupos de edad de cuatro a cinco años y de seis a 15 acudan a la escuela; iii) mayor probabilidad de inscripción de los beneficiarios en el sistema de salud pública e incremento del número y frecuencia de las visitas a los centros de salud para la atención preventiva de los niños menores de seis años de edad; iv) aumentos de las visitas a los centros de salud para la atención preventiva de los adultos mayores; v) mejoras significativas en el bienestar psicosocial de las personas beneficiarias, y vi) una reducción de la incidencia de la pobreza y la indigencia en las áreas rurales en 20% de los hogares participantes.

* Corresponde al Recuadro 6.3 del Informe

Fuente: Elaboración propia con base en Galasso y Carneiro (2009).

El camino por recorrer

Como se sostiene en este Informe, la desigualdad es un problema complejo. Si bien su reducción se relaciona directamente con el combate a la pobreza, un enfoque de desigualdad implica desarrollar una visión particular y el uso de instrumentos específicos, diferentes de aquellos que se utilizan para abatir la pobreza. La reducción de la desigualdad requiere el desarrollo de una política pública integral que tenga por objetivo disminuir las grandes brechas que existen entre los distintos estratos que componen las sociedades de ALC. El acortamiento de esas distancias al hacer visibles y alcanzables distintas alternativas de vida y expandir la libertad de las personas para elegir efectivamente entre diferentes opciones, resultaría en el desarrollo de sociedades más *conectadas*. La atención a las brechas territoriales, de sexo y de origen racial o étnico deben ser un elemento central de la planificación de la política pública, debido a que la lógica institucional, cultural e histórica de cada uno de los países de la región plantea retos particulares.

El mensaje que busca transmitir este Informe es que sí se puede romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Para lograrlo es necesario actuar tanto en los hogares y en su contexto inmediato como en los sistemas de redistribución y regulación del Estado. El diseño y la implementación de políticas

integrales orientadas a actuar sobre el conjunto de las *restricciones operativas* que impiden la ampliación de los espacios de elección efectiva de amplios grupos de la población pueden revertir el ciclo de reproducción y persistencia de la desigualdad en ALC. En lo que respecta a la lucha contra la desigualdad en los hogares y en su contexto más inmediato, el Informe presenta ejemplos concretos de distintas iniciativas que se han aplicado en la región con resultados positivos. En cuanto al ámbito *sistémico*, tanto la capacidad fiscal del Estado como su eficacia regulatoria implican reformas que modifiquen la estructura de incentivos de los actores políticos al hacer más visibles y costosas las políticas regresivas. Así, mediante reformas que promuevan que tanto el sistema de representación política como la acción del Estado respondan mejor a las demandas y los intereses de los grupos con menor capacidad de influencia, será posible orientar la dinámica pública hacia una mayor progresividad. Este Informe busca contribuir a que la desigualdad esté en el centro del debate sobre las políticas públicas y propone medidas específicas que favorezcan la reducción de este fenómeno y, por tanto, una mayor eficacia en el combate a la pobreza, un crecimiento económico acompañado de mayor inclusión, una mayor eficacia en el funcionamiento del Estado y una mejor calidad de los sistemas de representación política.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, M. e I. Espinoza. 2004.** “El uso del tiempo de los y las Nicaragüenses”. INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina y el Caribe (Mecovi).
- Aguirre, R., C. García Sainz y C. Carrasco. 2005.** “El tiempo, los tiempos, una vara de Desigualdad”. *Serie Mujer y Desarrollo*, no. 65. CEPAL.
- Araya, M. J. 2003.** “Un acercamiento a las Encuestas sobre el uso del tiempo con orientación de género”. *Serie Mujer y Desarrollo*, no 50. CEPAL, Santiago de Chile.
- Arriagada, I. 2004.** “Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina”. Documento de trabajo presentado en reunión de expertos: Cambios de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces. CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile.
- Arias-Ortiz, E. 2010.** “Perceived Social Mobility and Educational Choices in ALC”. Documento de apoyo del Informe Regional sobre Desarrollo Humano en América Latina y el Caribe, 2010.
- Azevedo, V. y C. P. Bouillon. 2009.** “Social Mobility in Latin America: A Review of Existing Evidence”. *Working paper #689*. Departamento de investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Behrman, J. R., A. Gaviria y M. Székely. 2001.** “Intergenerational Schooling Mobility in Latin America”. *Economía*, 2 (1): 1-31.
- Bourguignon, F. 2004.** “The Poverty-Growth-Inequality Triangle”. Working Papers 125, Indian Council for Research on International Economic Relations. Nueva Delhi, India.
- Bourguignon, F. F. H. G. Ferreira y M. Walton. 2007.** “Equity, Efficiency and Inequality Traps: A research agenda”. *Journal of Economic Inequality*, 5: 235-256
- Busso, M., M. Cicowiez y L. Gasparini, 2005.** *Ethnicity and the Millennium Development Goals*. Bogotá: CEPAL, BID, PNUD y Banco Mundial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2007.** *Panorama Social de América Latina*. Santiago, Chile: CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) – PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) e IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada). 2003.** *Hacia el Objetivo del Milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Camacho A. y E. Conover. 2009.** “Manipulation of Social Program Eligibility: Detection, Explanations and Consequences for Empirical Research”. Documento CEDE No. 2009-19. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1543444##
- CEDLAS (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales). 2010.** “Pérdida en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) Atribuible a la Desigualdad para América Latina y el Caribe”. Documento de apoyo

- del Informe Regional sobre Desarrollo Humano en América Latina y el Caribe, 2010.
- Cetrángolo, O. y J. C. Gómez-Sabaini.** 2007. "La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta". Serie *Macroeconomía y Desarrollo* No. 60. CEPAL, Santiago de Chile.
- Comanor, W.S. y R. H. Smiley.** 1975. "Monopoly and the Distribution of Wealth". *The Quarterly Journal of Economics*, 89 (2): 177-194.
- CONAMU (Consejo Nacional de las Mujeres),** 2006. "Encuesta de Uso del Tiempo en Ecuador". Serie Información Estratégica II. Quito.
- Creedy, J. y R. Dixon.** 1998. "The Relative Burden of Monopoly on Households with Different Incomes". *Economica*, 65 (258): 285-293.
- . 1999. "The Distributional Effects of Monopoly". *Australian Economic Papers*, 38 (3): 223-237.
- De Ferranti, D, G. E. Perry, G. H. G. Ferreira y M. Walton.** 2003. *Inequality in Latin America and the Caribbean. Breaking with History?*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Dirección General de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.** 2005. "Encuesta Anual de Hogares. Ciudad de Buenos Aires. Año 2005. Encuesta de uso del tiempo. Cuadros básicos". Disponible en: http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/2005/eut_cuad_basicos.pdf
- Engel, E., A. Galetovic y C. Raddatz.** 1998. "Reforma tributaria y distribución del ingreso en Chile". *Documento de trabajo no. 40*. Centro de Economía Aplicada, Universidad de Chile.
- Eberhard, J. Y E. Engel.** 2009. "The Educational Transition and Decreasing Wage Inequality in Chile". *Investigación para la Política Pública: Desarrollo Incluyente*. ID-04-2009. DRALC-PNUD, Nueva York.
- Evans, D.** 2004. *Greasing the Wheels: Using Pork Barrel Projects to Build Majority Coalitions in Congress*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Foster, J. E. y A. K. Sen,** 1997. "On Economic Inequality: After a Quarter Century", en Sen, *On Economic Inequality*, edición ampliada. Oxford: Oxford University Press.
- Foster, J. E., L. F. López-Calva y M. Székely.** 2005. "Measuring the Distribution of Human Development: Methodology and an Application to Mexico". *Journal of Human Development*. 6 (1): 5-25.
- Galasso E., y P. Carneiro.** 2009. "Conclusiones de la Evaluación de Chile Solidario". Documento mimeografiado. Disponible en: www.galerna.ioeweb.net/archives/247
- Gammage, S.** 2009. "Género, pobreza de tiempo y capacidades en Guatemala. Un análisis multifactorial desde una perspectiva económica". CEPAL, Sede Subregional en México.
- Gasparini, L., G. Cruces, L. Tornarolli y M. Marchionni.** 2009. "A Turning Point? Recent Developments in Inequality in Latin America and the Caribbean". Documento de apoyo del Informe Regional sobre Desarrollo Humano en América Latina y el Caribe, 2010
- Glewwe, P. y M. Kremer.** 2005. "Schools, Teachers, and Education Outcomes in Developing Countries". Working Paper No. 122. CID, Harvard University.
- Gómez Gómez, E.** 2008. "La Valoración del Trabajo no Remunerado: una Estrategia Clave para la Política de Igualdad de Género". En: OPS (Organización Panamericana de la Salud), *La economía invisible y las desigualdades de género. La importancia de medir y valorar el trabajo no remunerado*. Washington, DC: OPS.
- Guerrero, I., L. F. López-Calva y M. Walton.** 2009. "Inequality Traps and Its Links to Low Growth in Mexico". En Levy, S. y M. Walton, *No Growth Without Equity?: Inequality, Interests, and Competition in Mexico*. Washington, DC: Banco Mundial; Basingstoke, NY: Palgrave Macmillan.
- Hausman, J.A. y J. G. Sidak.** 2004. "Why Do the Poor and the Less-Educated Pay More for Long-Distance Calls?". *Contributions to Economic Analysis and Policy*, 3 (1), Art. 3. Disponible en: <<http://www.bepress.com/bejeap/contributions/vol3/iss1/art3>>
- INE Chile (Instituto Nacional de Estadísticas de Chile),** 2008. "Encuesta Exploratoria sobre uso del tiempo en el gran Santiago. Presentación de resultados preliminares". Preparado para la VI reunión internacional de expertas y expertos en encuestas sobre uso del tiempo. Ciudad de México.
- INEC Costa Rica (Instituto Nacional de Estadística y Censos).** 2008. *Principales resultados del módulo de uso del tiempo*. San José: Diseño Editorial SA.
- Klasen, D. y Nowak-Lehmann (Eds.).** 2009. *Poverty, Inequality and Policy in Latin America*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Levy, S.** 2006. *Progress against Poverty: Sustaining Mexico's Progress-Oportunities Programme*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- López-Calva, L. F. y N. Lustig (Eds.).** 2010. *Declining Income Inequality in America: A Decade of Progress?* Baltimore, MD. Brookings Institution Press.
- Machinea, J. L. y H. Hopenhayn.** 2005. "La esquivada equidad en el desarrollo latinoamericano. una visión estructural, una aproximación multifacética". *Serie Informes y Estudios Especiales*, 14. Santiago de Chile: CEPAL.
- Márquez, G. y M. F. Prada,** 2007. *Bad Jobs, Low Productivity, and Exclusion*. Washington, DC: BID (Banco Interamericano de Desarrollo).
- Milosavljevic, V.** 2007. "Estadísticas para la equidad de género. Magnitudes y tendencias en América Latina". CEPAL, Santiago de Chile.
- OEA (Organización de Estados Americanos) – PNUD (Programa de Naciones Unidas).** 2009. "La democracia de ciudadanía. Una agenda para la construcción de la ciudadanía en América Latina". Nueva York: OEA-PNUD
- OIT (Organización Internacional del Trabajo)-PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).** 2009. "Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social". Santiago: OIT-PNUD.
- ONE Cuba (Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba).** 2001. "Encuesta sobre el uso del tiempo". Disponible en: <www.one.cu/publicaciones/enfoquegenero/tiempo/eut.pdf>.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas).** 2000. "Declaración del Milenio". Asamblea General de las Naciones Unidas. Nueva York. Disponible en: <www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud).** 2005. "La igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Requisitos para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio". Hoja Informativa. Unidad de Género, Etnia y Salud. Washington, DC. Disponible en <<http://www.paho.org/spanish/ad/ge/MDG-hojainformativa0605.pdf>>
- Pedrero N., M.** 2005. "Trabajo doméstico no remunerado en México. Una estimación de su valor a través de la Encuesta Nacional sobre

- Uso del Tiempo". INMUJERES (Instituto Nacional de las Mujeres). Ciudad de México.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 1990.** *Informe sobre Desarrollo Humano 1990. Definición y medición del desarrollo humano.* Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- , 2003. *Informe sobre desarrollo humano México 2002.* Ciudad de México: Ediciones Mundi-Prensa.
- , 2005. *Informe Sobre Desarrollo Humano en Brasil 2005. Racismo, Pobreza y Violencia.* San Pablo: PrimaPagina.
- , 2008. *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008. El Empleo en uno de los Pueblos más Trabajadores del Mundo.* San Salvador.
- , 2009a. *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando Barreras: Movilidad y Desarrollo Humanos.* Nueva York: PNUD.
- , 2009b. *Aportes Para el Desarrollo Humano en Argentina 2009.* Buenos Aires: PNUD.
- Proyecto del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas. 2005.** *Task Force on Education and Gender Equality. Taking Action: Achieving Gender Equality and Empowering Women.* Nueva York: PNUD.
- Rao, V. y M. Walton. 2004.** "Culture and Public Action: Relationality, Equality of Agency and Development". Capítulo 1 en Rao, V. y M. Walton. *Culture and Public Action.* Stanford: Stanford University Press.
- Rawls, J. 1971.** *A Theory of Justice.* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rodríguez-Chamussy, Lourdes. 2009.** "Local Electoral Rewards from Centralized Social Programs: Are Mayors Successful at Credit Claiming?". Department of Agricultural and Resource Economics, University of California at Berkeley.
- Rodrik, D. 1998.** "Democracies Pay Higher Wages". Documento de análisis No. 1776. CEPR.
- Sabates-Wheeler, R. 2008.** "How are Patterns of Asset Inequality Established and Reproduced?". En M. Walton, A. J. Bebbington, A. A. Dani y A. de Haan (Eds.), *Institutional Pathways to Equity: Addressing Inequality Traps.* Washington, DC: Banco Mundial.
- Sen, A. K. 1980.** "Equality of what?" En McMurrin, S. (ed.) *The Tanner Lectures on Human Values, Vol.1.* Cambridge: Cambridge University Press.
- , 1985. *Commodities and Capabilities.* Amsterdam: Países Bajos.
- , 1999. "Democracy as a Universal Value". *Journal of Democracy,* 10 (3): 3-17.
- , 2005. "The Three R's of Reform". *Economic and Political Weekly* (May 7, 2005).
- UDELAR (Universidad de la República de Uruguay) e INE Uruguay (Instituto Nacional de Estadística de Uruguay). 2008.** "Uso del Tiempo y Trabajo no Remunerado en el Uruguay". Montevideo: Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República y División de Estadísticas Sociodemográficas, Instituto Nacional de Estadística de Uruguay, con el apoyo de UNIFEM (Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer) e Inmujeres (Instituto Nacional de las Mujeres). Disponible en: <[www.ine.gub.uy/biblioteca/uso%20del%20tiempo%202007/ Documento%20Uso%20del%20Tiempo%20y%20Trabajo%20no%20remunerado.pdf](http://www.ine.gub.uy/biblioteca/uso%20del%20tiempo%202007/Documento%20Uso%20del%20Tiempo%20y%20Trabajo%20no%20remunerado.pdf)>.
- Urzúa, C. M. 2008.** "Evaluación de los Efectos Distributivos y Espaciales de las Empresas con Poder de Mercado en México". Documento mimeografiado. Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México.
- , 2009a. "Distributive and Regional Effects of Monopoly Power". Documento mimeografiado. Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México.
- , 2009b. "Efectos sobre el Bienestar Social de las Empresas con Poder de Mercado en México". *Finanzas Públicas,* 1 (1).
- Vigorito, A. y R. Arim. 2009.** "Human Development and Inequality: the Adjusted Human Development Index". Documento de apoyo del Informe Regional sobre Desarrollo Humano en América Latina y el Caribe, 2010.

Referencias Estadísticas

- CEDLAS (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales) Universidad de la Plata. 2010.** Disponible en: <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/>
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía). 2010.** Sistema de Indicadores Sociodemográficos de Poblaciones y Pueblos Indígenas. CELADE. Disponible en: <<http://celade.cepal.org/redatam/PRYESP/SISPPI/>>.
- CEPAL, Estadísticas de América Latina y el Caribe (CEPALSTAT). 2010.** Disponible en: <<http://websie.ecALC.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>>.
- DHS (Demographic and Health Surveys). 2010.** Disponible en: <www.measuredhs.com>
- SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial). 2010.** Base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe. Disponible en: <<http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/sedALC>>.
- UNU/WIDER (Universidad de las Naciones Unidas -Instituto Mundial de Investigación sobre Desarrollo Económico, por sus siglas en inglés), 2008.** UNU/WIDER World Income Inequality Database Disponible en: <www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/database/>.



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