

Matriz de desigualdad social, enfoque de derechos y Objetivos de Desarrollo Sostenible



Simone Cecchini
División de Desarrollo Social, CEPAL
Taller de capacitación
“POLÍTICAS SOCIALES PARA QUE NADIE SE QUEDE ATRÁS”
Ciudad de Panamá, Provincia de Panamá, Panamá, 11-12 de Abril de 2019

Agenda 2030: “no dejar a nadie atrás”

- Consenso sobre necesidad de avanzar hacia sociedades más inclusivas, solidarias y cohesionadas
- Objetivo 10: “Reducir la desigualdad en y entre los países”
- Meta 17.18: para 2020 “[...] aument[ar] significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales”



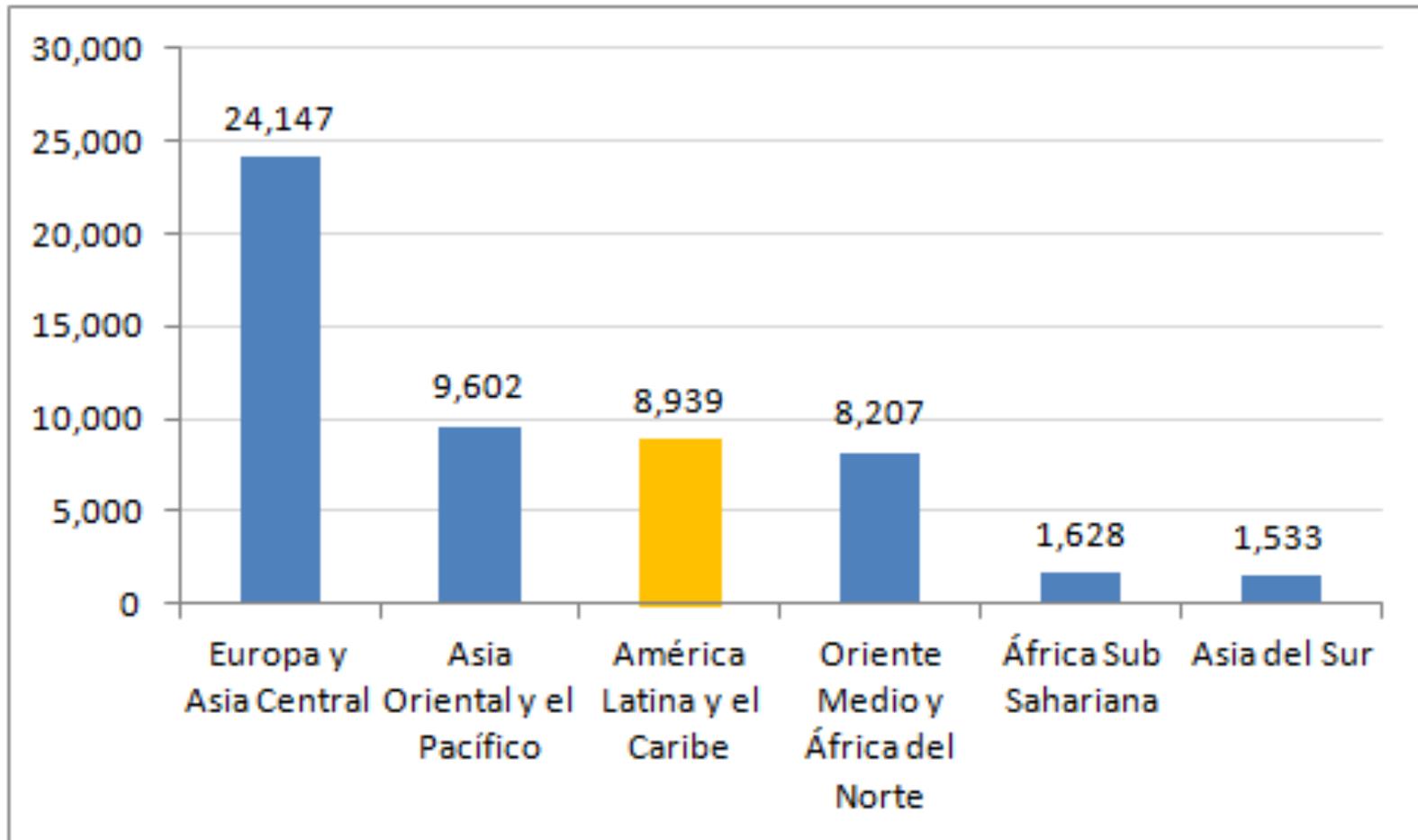
Importantes metas del ODS 10 sobre reducción de las desigualdades en los países



- Meta 10.1 De aquí a 2030, lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional
- Meta 10.2 De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición
- Meta 10.3 Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados, incluso eliminando las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y promoviendo legislaciones, políticas y medidas adecuadas a ese respecto
- Meta 10.4 Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad

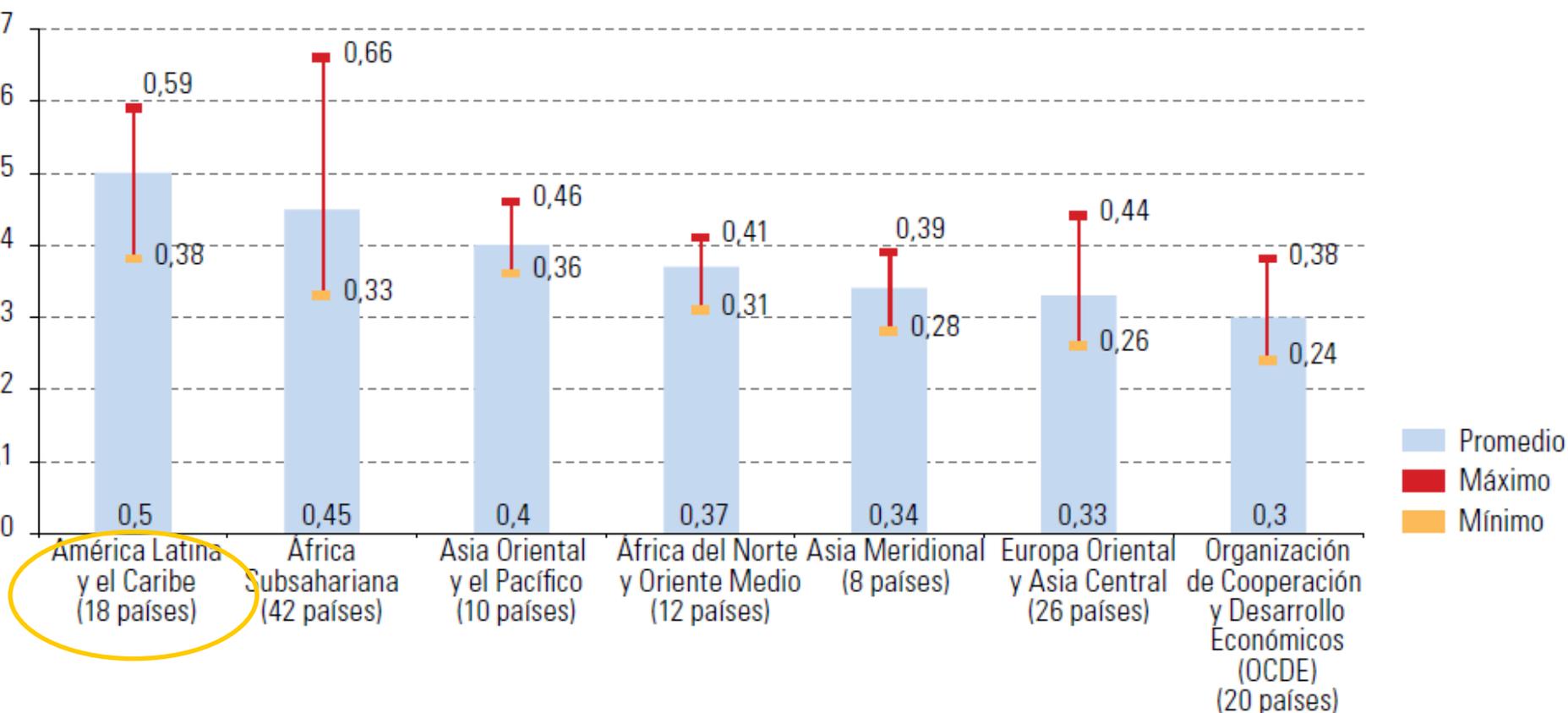
América Latina y el Caribe es una región de ingresos medios

INGRESO NACIONAL BRUTO PER CÁPITA, 2015
(En dólares)



Pero tiene la peor distribución del ingreso entre regiones del mundo

COEFICIENTE DE CONCENTRACIÓN DE GINI, ALREDEDOR DE 2012 /a

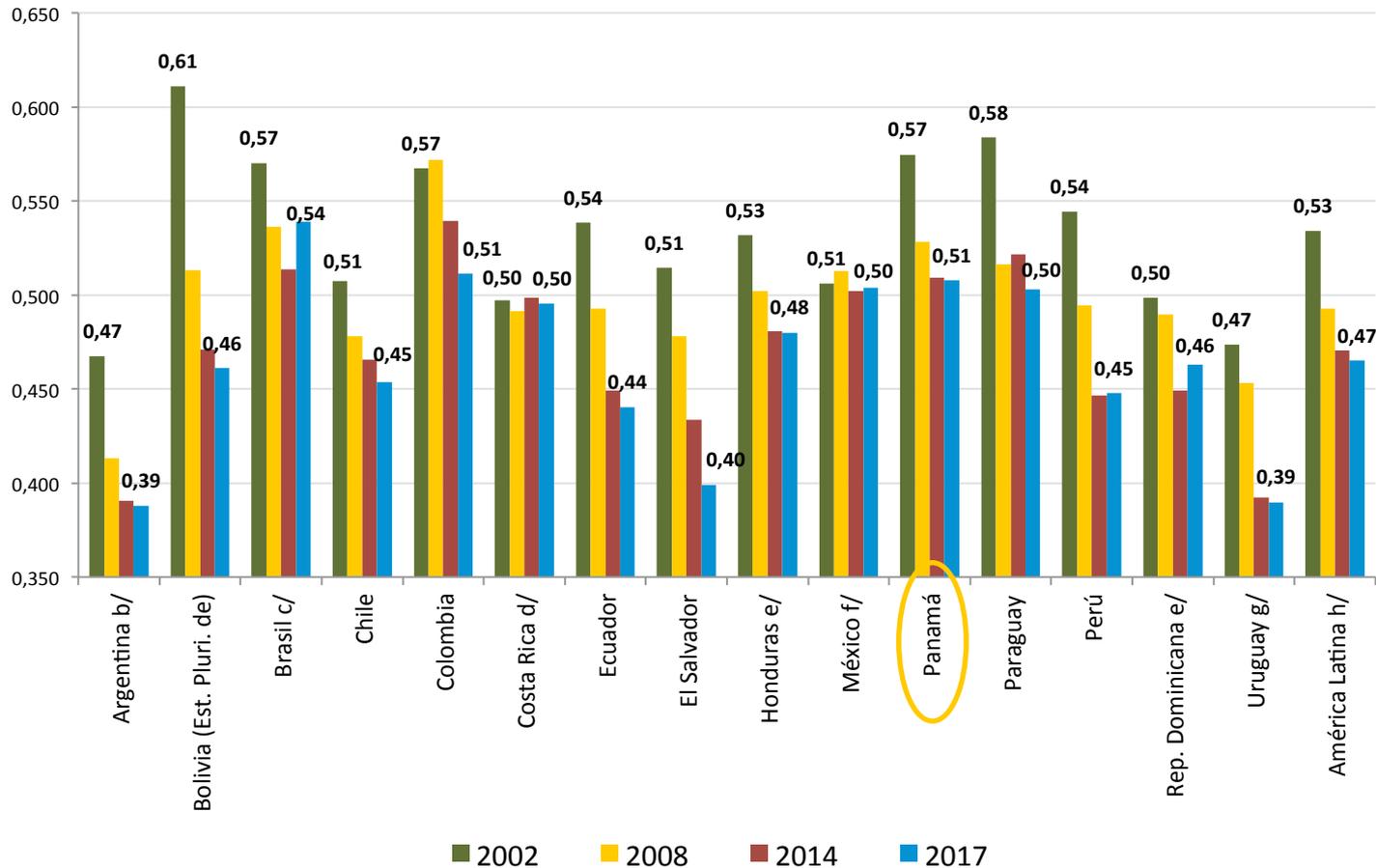


Fuentes: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Base de datos OECDSTAT [en línea] <http://stats.oecd.org/>; Banco Mundial, World Development Indicators [base de datos en línea] <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=world-development-indicators>.

Notas: /Los datos regionales corresponden a promedios simples. En el cálculo se consideró la última observación disponible en cada país correspondiente al período 2002-2012.

Reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso entre 2002 y 2017

AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): ÍNDICE DE DESIGUALDAD DE GINI, 2002-2017^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a El índice de Gini se calculó considerando los ingresos iguales a 0.

^b Total urbano.

^c Cifras de 2017 no comparables con las de años anteriores.

^d Cifras a partir de 2010 no comparables con las de años anteriores.

^e Cifras de 2017 corresponden a 2016.

^f Cifras de 2016 estimadas sobre la base del "Modelo Estadístico 2016 para la continuidad del MCS-ENIGH".

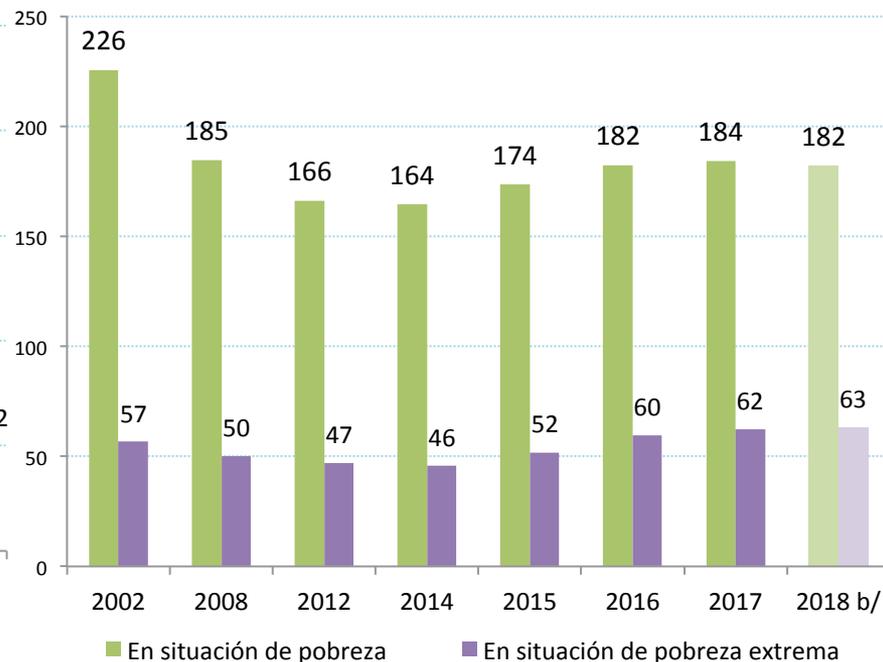
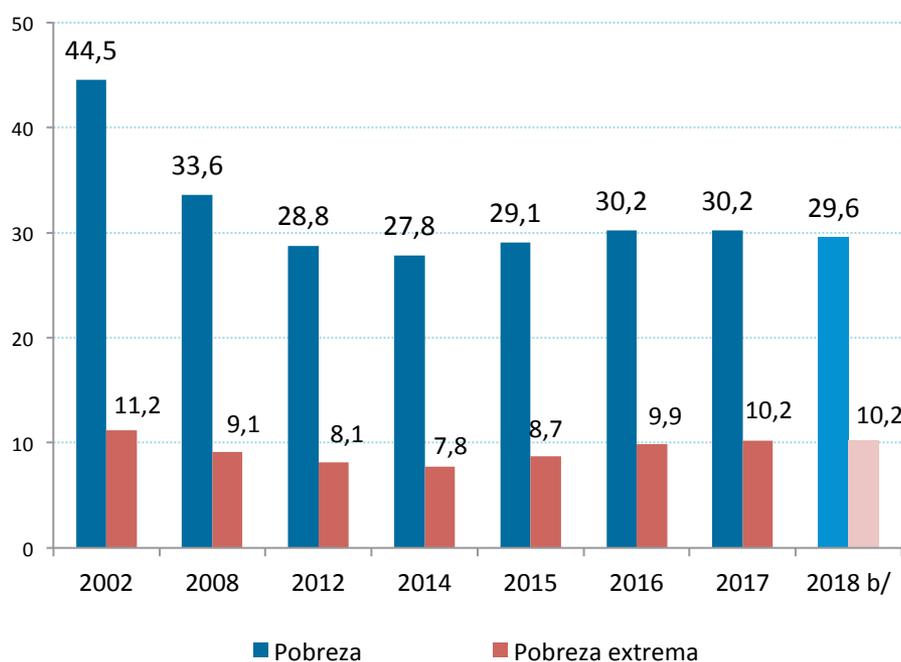
^g Cifras de 2002 corresponden al área urbana.

^h Promedio construido sobre la base de información del año más cercano disponible para 18 países

La pobreza en la región se mantuvo constante en 2017 y la pobreza extrema continuó su tendencia al alza

AMÉRICA LATINA: TASA DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA, 2002-2018^a
(Porcentajes)

AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA, 2002-2018^a
(Millones de personas)



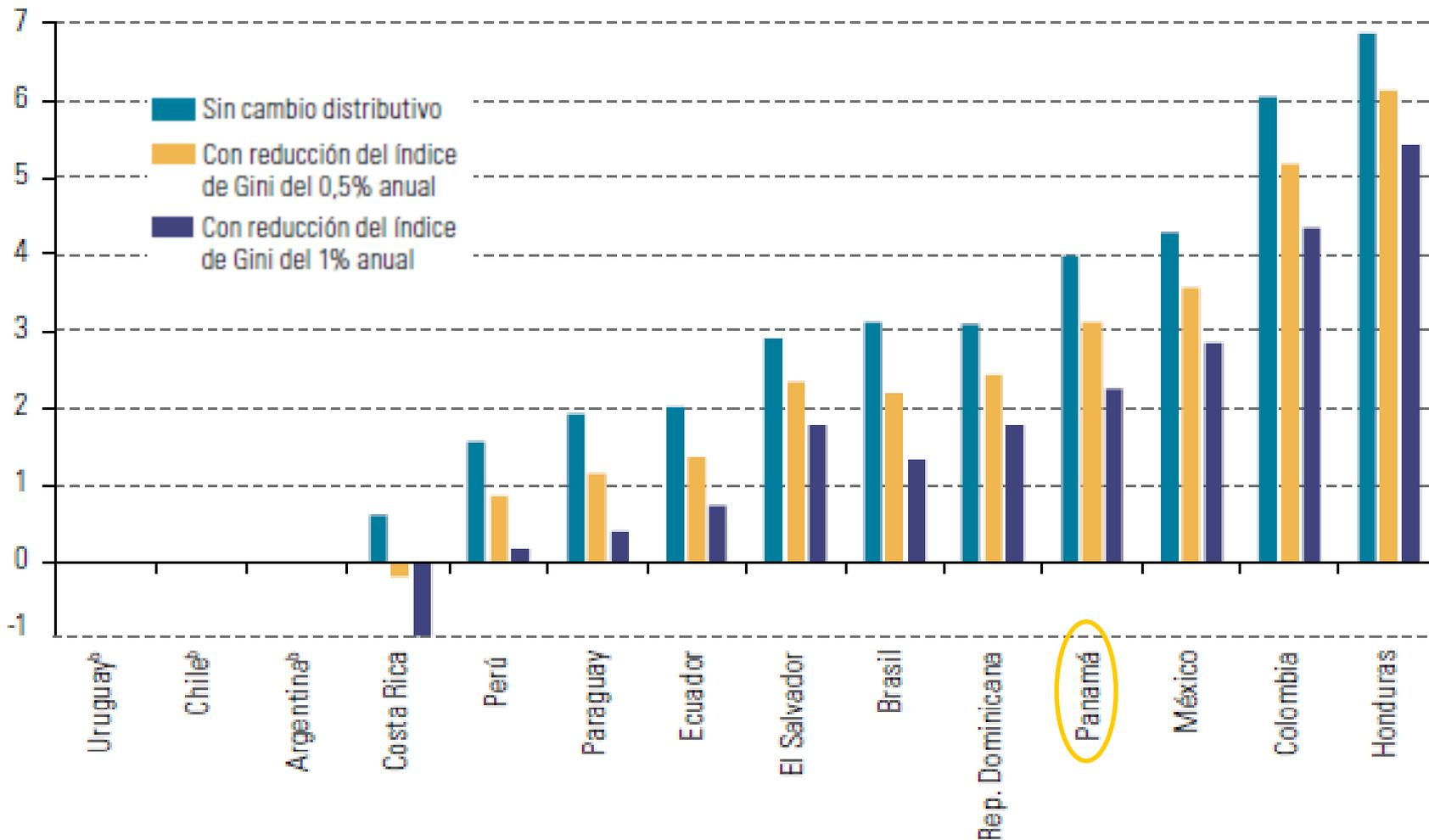
Fuente: CEPAL, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)

a/ Estimación corresponde a 18 países de América Latina y el Caribe.

b/ Datos de 2018 corresponden a una proyección.

Reducir la desigualdad del ingreso contribuye a erradicar la pobreza extrema

América Latina (14 países): tasa de crecimiento anual del ingreso necesaria para reducir la pobreza extrema al 3% en 2030, en distintos escenarios de cambio distributivo ^a
(En porcentajes)



F

^a Países ordenados de acuerdo con la tasa de crecimiento anual del ingreso para reducir la pobreza sin cambio distributivo. Países con información disponible a 2016 o 2017.

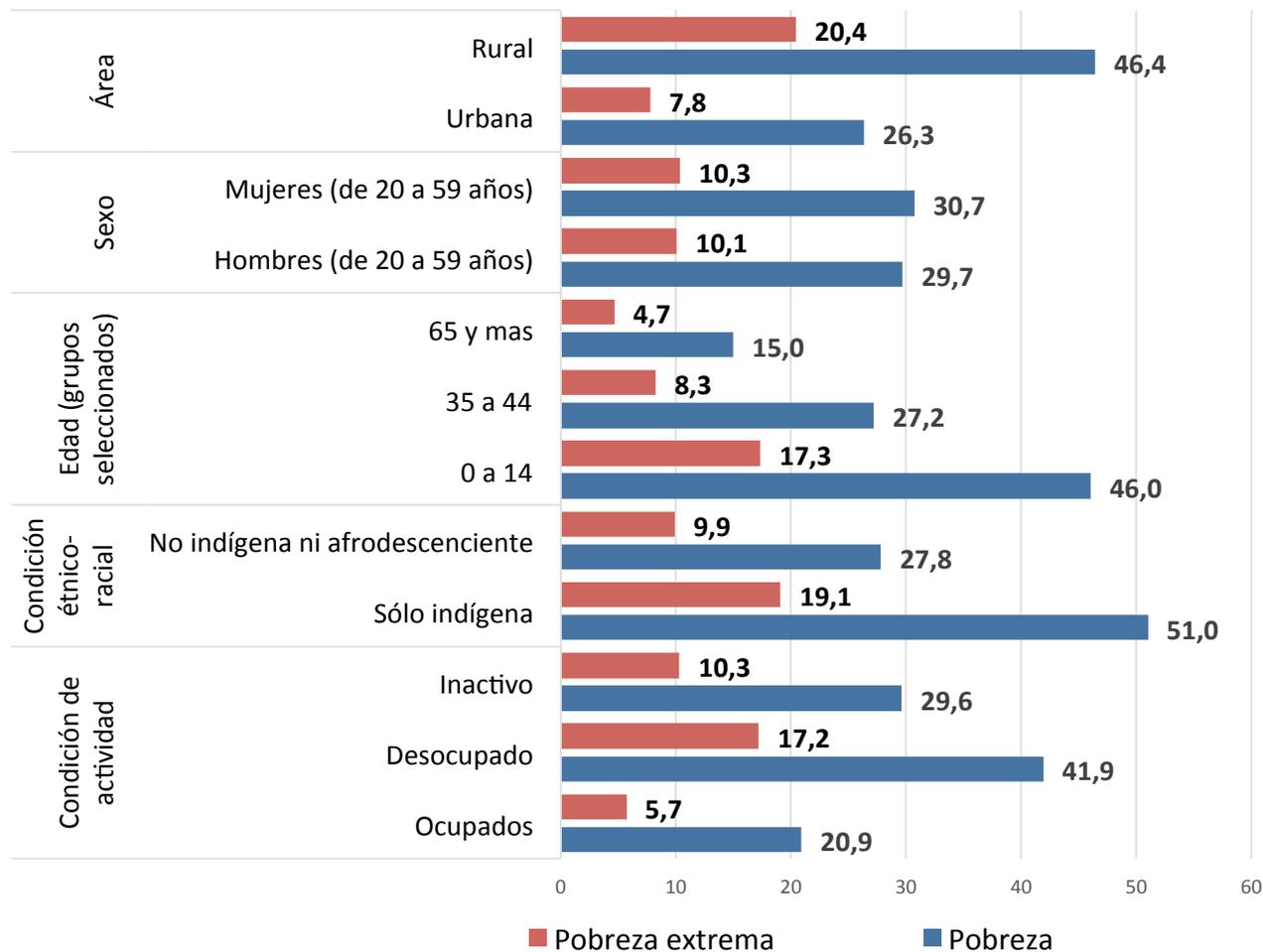
^b Una tasa de crecimiento igual a cero indica que la meta ya se alcanzó o que se puede alcanzar completamente sobre la base de la reducción de la desigualdad.

¿Quiénes son los más afectados por la pobreza en América Latina?

- Pobreza entre **niños** (menores de 15 años) es entre 1,1 y 2 veces mayor que en la población total
- Pobreza entre **mujeres** en edad de trabajar (25-49 años) es 1,2 veces mayor que entre los hombres
- Pobreza entre **grupos indígenas y afro descendientes** es entre 1,2 y 3,4 veces la del resto de la población
- Incidencia de la pobreza es más elevada en **áreas rurales** (en 2017, 46,4%) que en **zonas urbanas** (26,3%)

No dejar a nadie atrás implica visibilizar las brechas entre diferentes grupos de población y el área de residencia

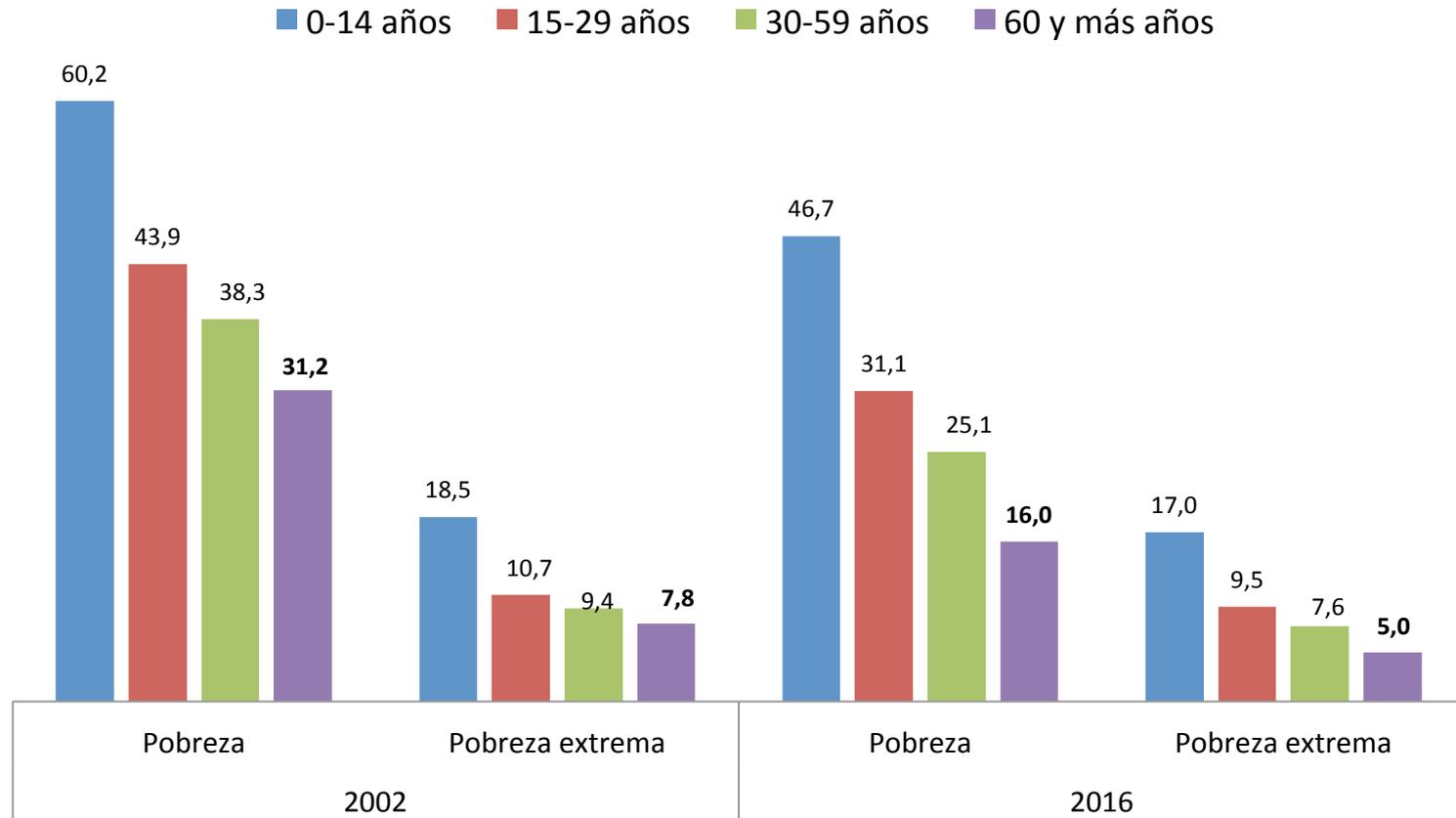
AMÉRICA LATINA: TASAS DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA Y DISTINTAS CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS, 2017



- Pobreza es 20 puntos porcentuales mayor en zonas rurales
- Tasa de pobreza de niños, niñas y adolescentes hasta 14 años es 19 puntos porcentuales más alta que la de personas de 35 a 44
- La pobreza es 23 puntos porcentuales mayor entre personas indígenas

Los niños y las niñas son los más afectados por la pobreza monetaria respecto a otros grupos etarios

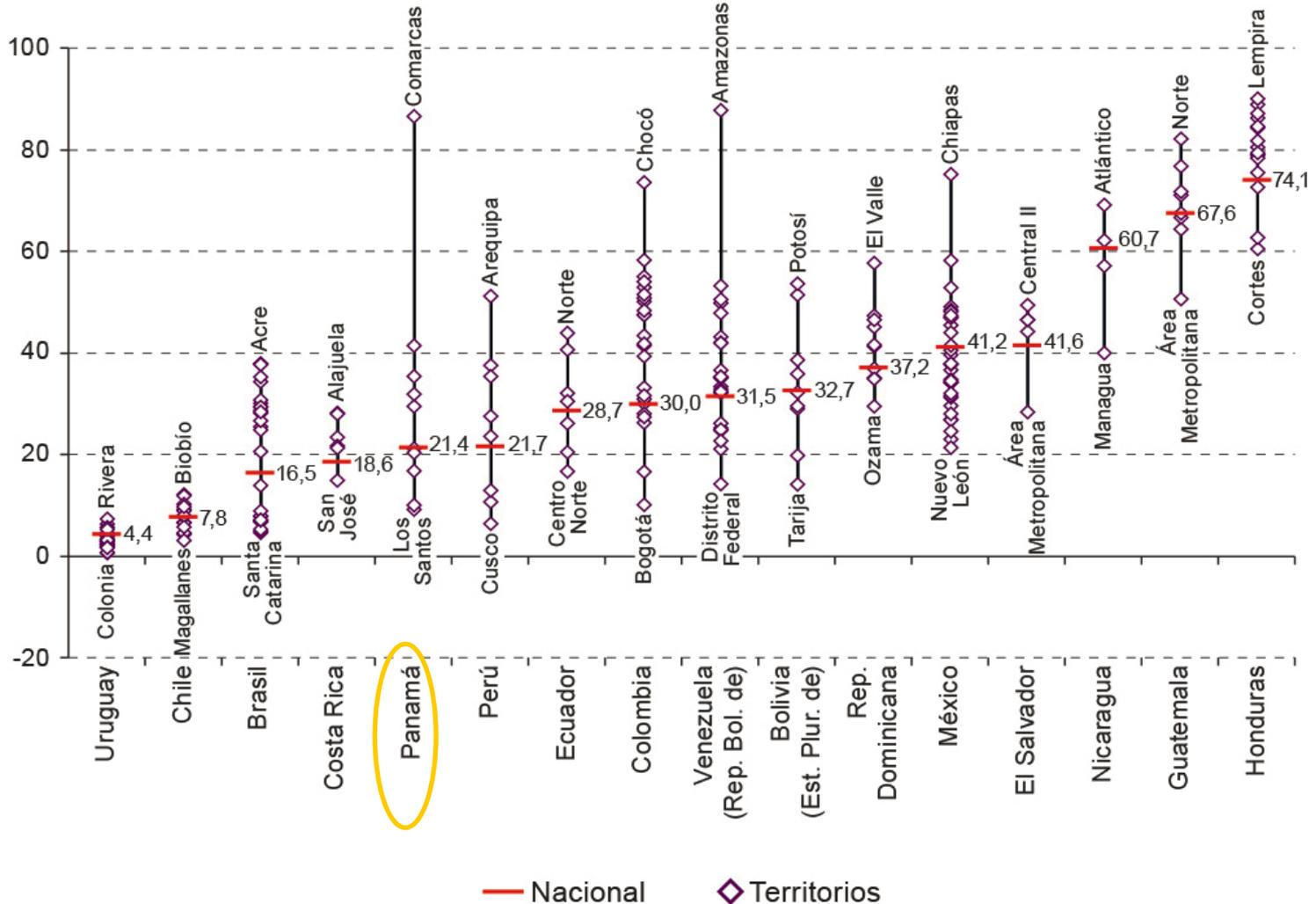
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA POR GRUPOS DE EDAD, 2002 y 2016
(Porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG)

Los niveles de pobreza son muy dispares entre distintos territorios

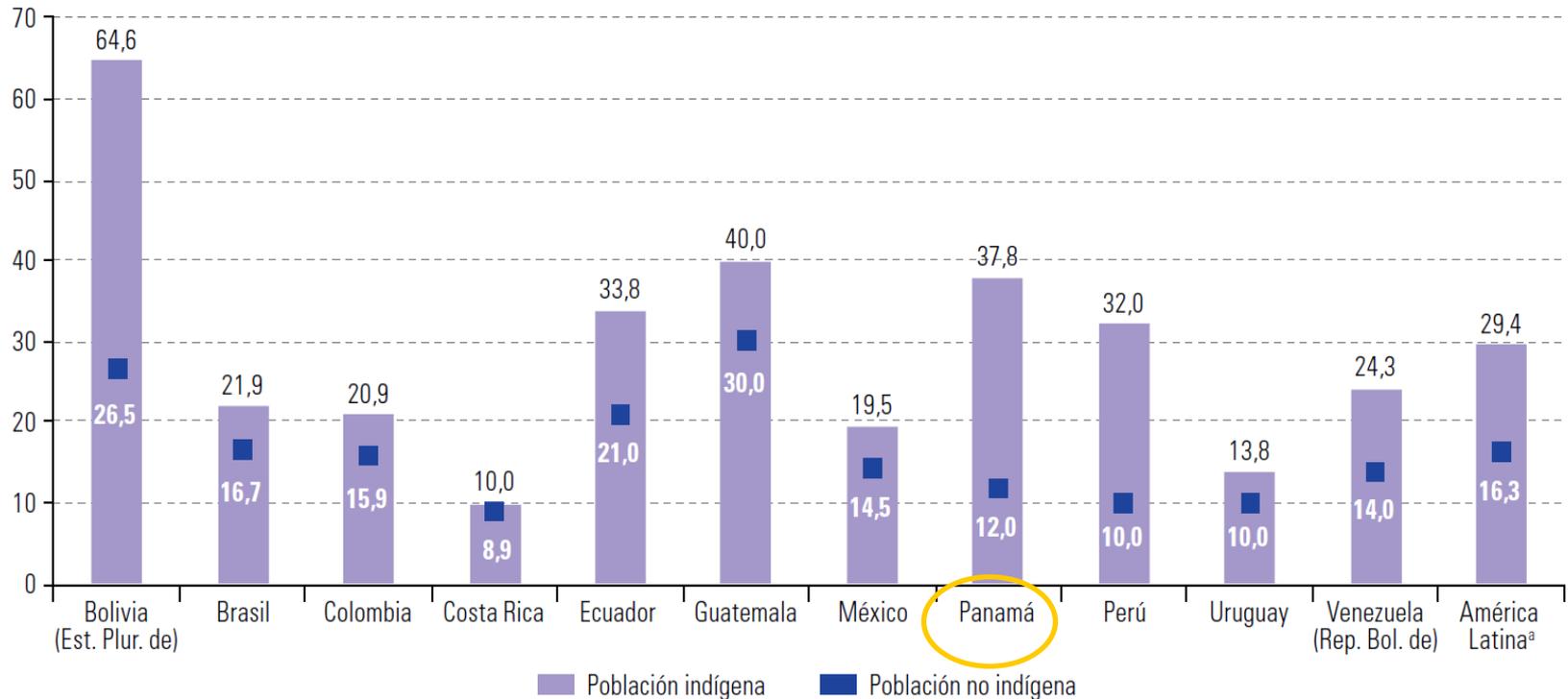
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA POR TERRITORIO Y PAÍS
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), tabulaciones especiales de las encuestas de hogar.

Agudas desigualdades étnicas en indicadores de salud

AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): MORTALIDAD INFANTIL (EN MENORES DE 1 AÑO DE EDAD) DE LA POBLACIÓN INDÍGENA Y NO INDÍGENA, ALREDEDOR DE 2010
(En números de defunciones por cada 1.000 nacidos vivos)



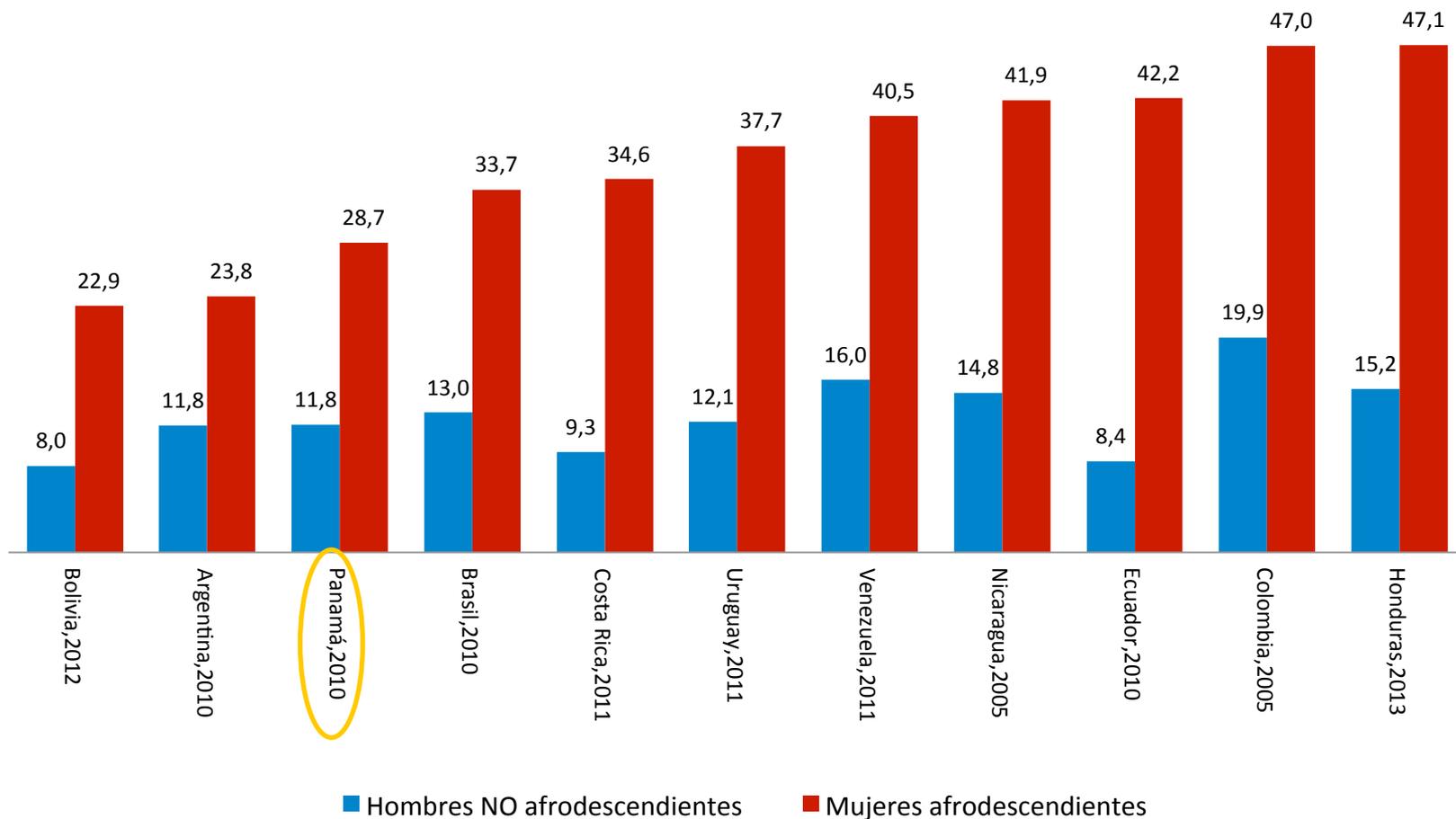
Fuente: CEPAL (2017), Panorama social de América Latina 2016.

^a Promedio simple de las cifras de los países.

Para mujeres jóvenes, en particular las afrodescendientes, es más difícil conciliar estudios, trabajo remunerado y vida familiar

AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): MUJERES AFRODESCENDIENTES Y HOMBRES NO AFRODESCENDIENTES DE ENTRE 15 Y 29 AÑOS QUE NO ESTUDIAN NI ESTÁN OCUPADOS EN EL MERCADO LABORAL, ALREDEDOR DE 2010

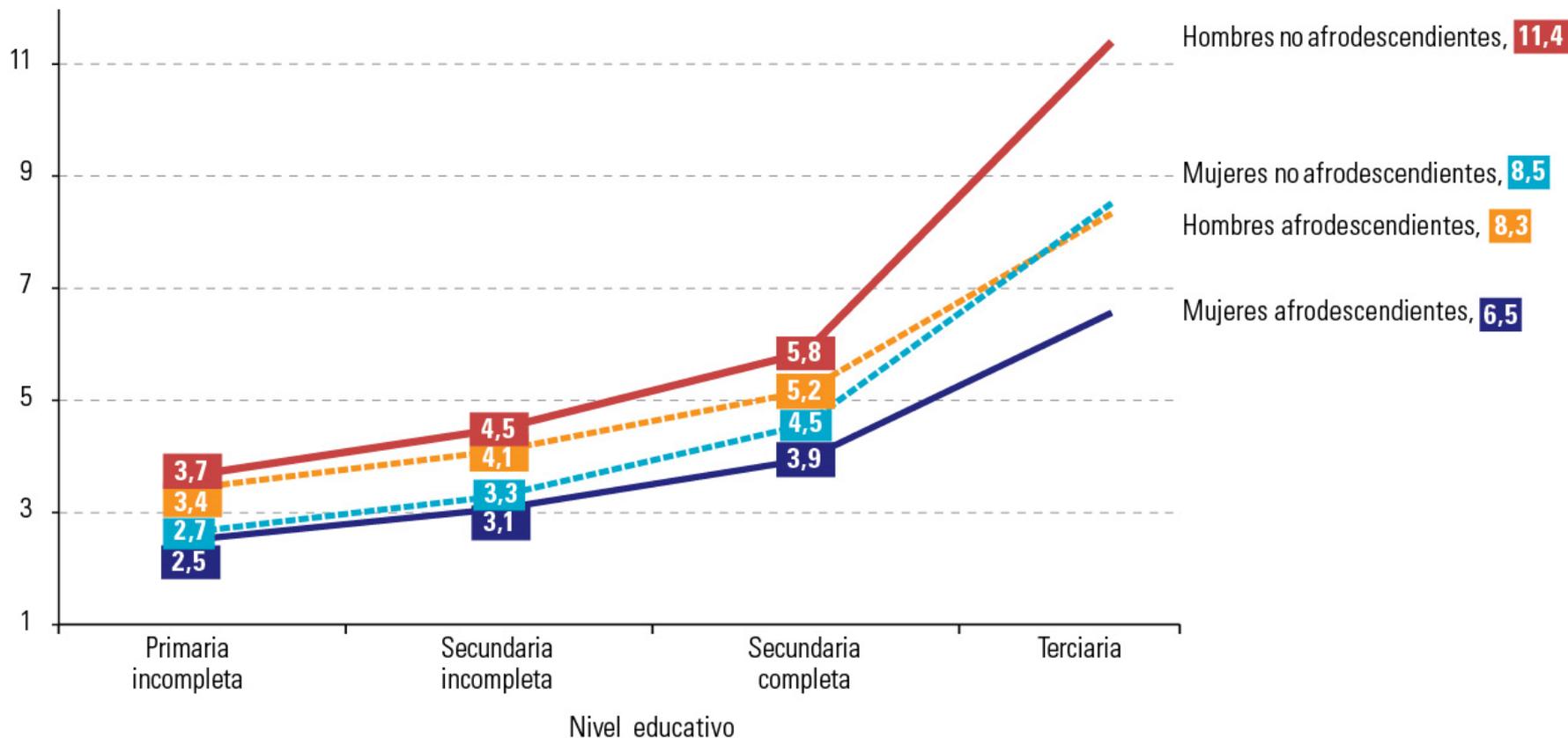
(En porcentajes)



Desigualdades entrecruzadas: ingresos laborales de mujeres afrodescendientes sistemáticamente inferiores. Brechas aumentan en tramos superiores de educación

AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE, 4 PAÍSES): INGRESO POR HORA DE LA POBLACIÓN OCUPADA DE 15 AÑOS O MÁS, POR NIVEL EDUCATIVO, SEXO Y CONDICIÓN ÉTNICO-RACIAL, 2014

(En dólares de 2010 en paridad del poder adquisitivo)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.
Nota: En la población no afrodescendiente no está incluida la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

La matriz de la desigualdad social es un rasgo histórico constitutivo de las sociedades latinoamericanas y caribeñas

Planteamientos teóricos

- **Matriz productiva** (heterogeneidad estructural)
- **Cultura del privilegio**
- **Concepto de igualdad:**
 - Igualdad de **medios** (ingresos y recursos productivos)
 - Igualdad de **derechos**
 - Igualdad de **capacidades**
 - **Autonomía y reconocimiento recíproco**

Matriz de la desigualdad social

- Ejes estructurantes
- Ámbitos de derechos en que inciden
- **Nivel socioeconómico**
- **Género**
- **Raza y etnia** (indígenas y afrodescendientes)
- **Edad (ciclo de vida)**
- **Territorio**
- Situación de discapacidad
- **Estatus migratorio**
- **Orientación sexual e identidad de género**
- **Ingresos**
- **Trabajo y empleo**
- **Protección social y cuidados**
- **Educación**
- **Salud y nutrición**
- **Servicios básicos** (agua, electricidad, vivienda, TICs)
- **Participación y toma de decisiones**

Los ejes estructurantes de la matriz de desigualdad se entrecruzan, potencian y encadenan a lo largo del ciclo de vida

- Múltiples ejes de desigualdad interactúan de forma simultánea
- Confluencia de múltiples formas de discriminación y exclusión
- Considerar a las personas de manera holística y no compartamentalizada permite crear políticas públicas más adecuadas
- Mirada de la matriz complementa el enfoque de derechos

Abordar la desigualdad y las barreras específicas para el acceso al bienestar

- **Enfrentar las profundas desigualdades en el acceso a servicios sociales entre diversos grupos de la población**
 - *Universalismo sensible a las diferencias*: políticas y estrategias basadas en derechos con mecanismos de **acción afirmativa** para romper barreras de acceso de personas/poblaciones excluidas y discriminadas
- **Diseñar instrumentos y políticas con atención a los ejes estructurantes de la desigualdad social** (nivel socioeconómico, género, raza/etnia, ciclo de vida y territorio)
 - **Identificar, cuantificar y analizar poblaciones vulnerables** (meta 17.18 ODS)
 - **Priorizar acceso a los instrumentos en función de vulnerabilidades y riesgos** (ej: acción afirmativa en la entrega de becas; transferencias de ingresos a los más vulnerables; servicios de cuidado para madres/padres adolescentes y jóvenes)
 - **Generar políticas con pertinencia a las identidades y necesidades**
 - **Acciones inter-sectoriales e integrales**

Diseñar políticas atentas a los ejes estructurantes de la desigualdad: abordar barreras específicas en ámbitos estratégicos

Eje de la matriz de la desigualdad	Orientación de políticas	Algunos ejemplos de políticas
Estratificación socioeconómica	Reducir disparidades de ingresos y en el mercado laboral en contexto de heterogeneidad estructural	<ul style="list-style-type: none">• Políticas de salario mínimo• Políticas de inclusión laboral y productiva de sectores más vulnerables a la pobreza
Desigualdades de género	Garantizar la autonomía económica, física y en la toma de decisiones de las mujeres	<ul style="list-style-type: none">• Políticas integradas de cuidado• Inclusión laboral, productiva y financiera de las mujeres• Eliminar desigualdades en los sistemas de pensiones / reconocimiento previsional
Ciclo de vida	Garantizar derechos y bienestar a lo largo del ciclo de vida	<ul style="list-style-type: none">• Infancia y adolescencia: expansión educación preescolar de calidad, eliminación trabajo infantil, reducción deserción escolar• Juventud: cobertura y calidad de servicios educativos para sectores excluidos; educación técnica y vocacional; políticas laborales y de transición al trabajo; conciliar acceso a educación, trabajo remunerado y de cuidado• Personas mayores: expansión sistemas de pensiones (incluye prestaciones no contributivas)

Diseñar políticas atentas a los ejes estructurantes de la desigualdad: abordar barreras específicas en ámbitos estratégicos

Eje de la matriz de la desigualdad	Orientación de políticas	Algunos ejemplos de políticas
Desigualdades étnico-raciales	Garantizar derechos, reconocimiento y bienestar de la población históricamente discriminada por su condición étnico-racial	<ul style="list-style-type: none">• Visibilidad estadística• Reconocimiento de derechos (incluyendo derechos territoriales de pueblos indígenas)• Acceso y adaptación de sistemas de protección social• Políticas interculturales de salud y educación• Acciones afirmativas para eliminar brechas
Desigualdades territoriales	Mitigar disparidades territoriales que afectan el goce de derechos y el bienestar	<ul style="list-style-type: none">• Reducción de disparidades urbano-rurales: déficit de cobertura de protección social y trabajo decente en áreas rurales, reconocer especificidad del trabajo en zonas rurales• Reducción de segregación urbana: acceso a la infraestructura urbana y social; planes nacionales de política urbana y sistemas de planificación urbana y territorial; protección social ante los impactos del cambio climático y desastres

La igualdad como fundamento del concepto de desarrollo

- Por casi una década, la CEPAL ha posicionado a la igualdad como fundamento del desarrollo, es decir como un principio ético irreductible, centrado en un enfoque de derechos
- La comunidad internacional reconoce este principio al incluir a la igualdad entre las dimensiones centrales de la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible
- Pero además de su valor intrínseco, la igualdad tiene un papel instrumental como impulsora del desarrollo sostenible, contribuyendo a la innovación, al aumento de la productividad y a la protección ambiental

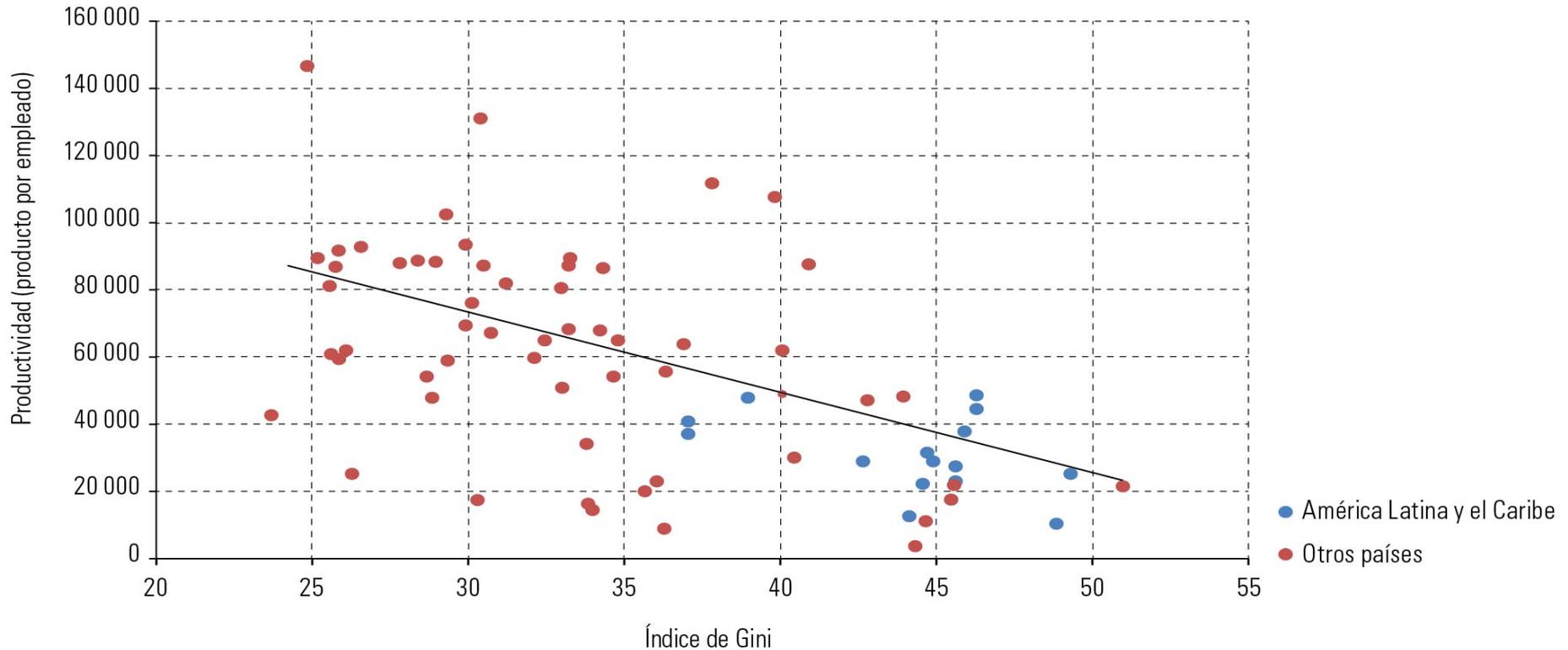
La igualdad como instrumento de desarrollo

- Convergen nuevas miradas desde la teoría económica: ya no se habla de la “gran contraposición” (*the big trade-off*) entre igualdad y eficiencia
- La igualdad no es solamente un resultado del sistema económico, sino también una variable explicativa de su eficiencia en el largo plazo
- Igualdad, productividad y democracia son bienes complementarios estratégicos (y no sustitutos), más aún en un mundo con fuertes tensiones económicas, políticas y ambientales
- Las economías que hoy están en la frontera del desarrollo sostenible combinan estos bienes en gran medida

Correlación inversa entre productividad y desigualdad (en oposición al *big trade-off*)

Productividad e índice de Gini, 2014

(En dólares de paridad de poder adquisitivo (PPA) de 2011 y en términos porcentuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Universidad de Groningen, Penn World Table [base de datos en línea] <https://www.rug.nl/egdc/productivity/pwt/> y Universidad de Harvard, Standardized World Income Inequality Database (SWIID) [base de datos en línea] <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=hdl:1902.1/11992>.

¿Por qué la igualdad es eficiente?

Razones para la complementariedad estratégica entre igualdad y eficiencia

- La **igualdad** genera instituciones inclusivas y una cultura que **premia la innovación y el esfuerzo**, y no la clase social, la etnia, el género ni las conexiones políticas de los actores económicos
- La igualdad de acceso a las capacidades y oportunidades se vuelve especialmente importante en un contexto en que la **revolución tecnológica** requiere mayor educación (sobre todo en etapas críticas del ciclo de vida), coordinación y cooperación entre los actores para absorber las nuevas tecnologías y construir nuevos sectores
- La igualdad fortalece las **democracias**, que son las que proveen más de los bienes públicos y externalidades positivas que exigen el cambio tecnológico, la estabilidad económica y política y el cuidado del medio ambiente
- En la economía global, la igualdad ayuda a la **expansión de la demanda agregada**, evita el sesgo recesivo y reduce la intensidad de los conflictos internos y externos al promover el desarrollo

La desigualdad genera una cultura del privilegio que restringe el acceso y las oportunidades y distorsiona las políticas públicas

Tres rasgos definen la cultura del privilegio:

- a. Las desigualdades pasan a ser incorporadas como **algo natural** en la percepción de las personas, tanto de las que están en posición de privilegio como de las subordinadas
- b. Las jerarquías se establecen en beneficio de quien está en el **poder** en ese momento (según criterios de clase o sangre, adscripción racial, género, cuna, cultura o una combinación de las anteriores), lo que contribuye a darle una fuerte inercia al poder y a la desigualdad
- c. La cultura del privilegio se difunde a través de **actores, instituciones, reglas y prácticas**, lo que genera asimetrías en múltiples ámbitos. Así, el diseño de las políticas o su aplicación sufren sesgos, distorsiones y pierden eficacia (por ejemplo, en el sistema tributario, la seguridad pública, la educación, la salud, la infraestructura, etc.)

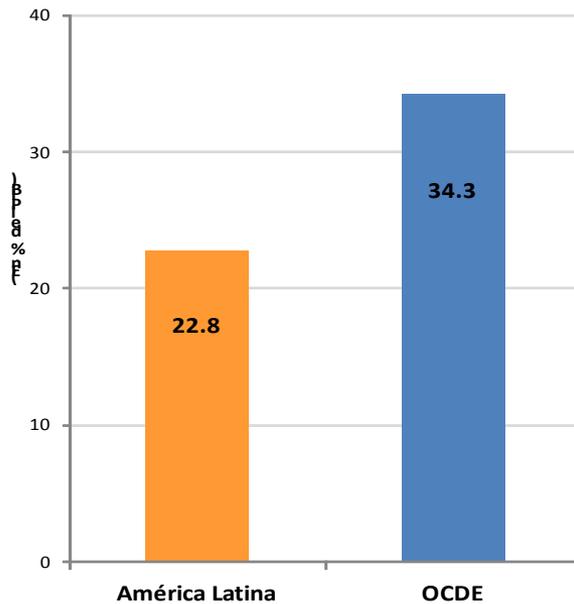
Igualdad social y dinamismo económico no deben estar reñidos entre sí

- **Crece** para igualar e **igualar** para crecer
 - Con una macroeconomía que mitigue volatilidad, fomente productividad y favorezca la inclusión
 - Con dinámicas productivas que cierren brechas internas y externas
- Igualar potenciando **capacidades humanas** y revirtiendo disparidades en forma activa:
 - Universalizar derechos y prestaciones sociales
 - Impulsar la inclusión desde el mercado de trabajo
 - Lograr mayor convergencia territorial
- Con **un mejor Estado y más eficiente** para redistribuir, regular y fiscalizar y para **construir consensos sociales** que trasciendan fronteras político-electorales de corto plazo

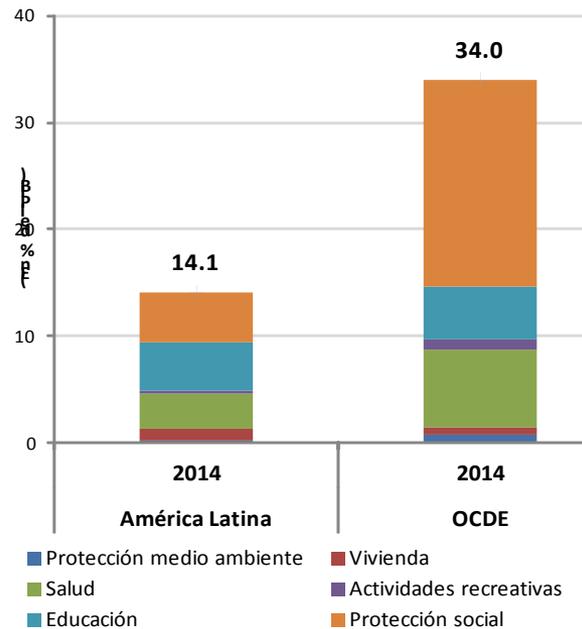
Insuficientes niveles de tributación e inversión social no permiten impulsar adecuadamente el desarrollo sostenible

AMÉRICA LATINA Y OCDE: CARGA TRIBUTARIA, GASTO SOCIAL Y COEFICIENTE DE GINI ANTES Y DESPUÉS DE ACCIÓN FISCAL^a

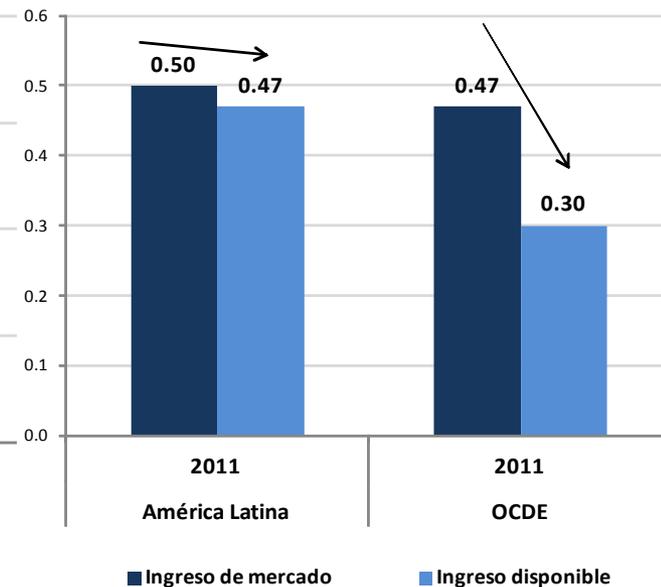
Carga tributaria, 2015



Gasto social, 2014



Coefficiente de Gini, 2011



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo (OCDE/CEPAL/CIAT/BID), Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe, 1990-2015, París, OECD Publishing, 2017 y M. Hanni, R. Martner y A. Podestá, "El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina", Revista CEPAL, N° 116 (LC/G.2643-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.

^a Promedio simple.

Avanzar hacia la superación de la pobreza y la reducción de la desigualdad

- **Visión integral:** articular las **políticas sociales** con las **políticas productivas, ambientales y de mercado de trabajo**
- **Política de Estado:** potenciar la **institucionalidad** es central para avanzar en políticas públicas de **calidad**
- **Propuesta de desarrollo social inclusivo,** que apunta a **Estados que garantizan universalmente derechos, reconocen identidades y abordan la desigualdad en el acceso al bienestar**
- **Sistemas integrados y universales de protección social, con atención a las diferencias** (“universalismo sensible a las diferencias”)
- **Cautelar el gasto social y fortalecer los ingresos tributarios**
 - No es posible superar la pobreza y reducir la desigualdad sin suficiente disponibilidad y eficiente uso de recursos económicos, en lo cual los pactos fiscales tiene un rol central