



Copyright © 2021

Programa de las Naciones Unidas  
para el Desarrollo

1 UN Plaza, Nueva York, NY 10017,  
Estados Unidos

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción, la transmisión o el almacenamiento en un sistema de recuperación de alguna parte de esta publicación independientemente de la forma o el medio, ya sea electrónico, mecánico, fotocopiado, grabado, etc., sin consentimiento previo.

eISBN: 9789210057868

### Aviso legal

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no entrañan, de parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Las conclusiones, análisis y recomendaciones de este Informe, como las de informes anteriores, no representan la posición oficial del PNUD ni de ninguno de los Estados Miembros de las Naciones Unidas que forman parte de su Junta Ejecutiva. Tampoco reflejan necesariamente la postura oficial de las personas, entidades u organismos que se citan en el texto o figuran en los agradecimientos.

Algunas de las cifras incluidas en la parte analítica del informe, cuando se indica, han sido estimadas por el PNUD u otros contribuyentes al Informe y no son necesariamente las estadísticas oficiales del país, área o territorio en cuestión, que pueden utilizar métodos alternativos. Se han tomado todas las precauciones razonables para verificar la información contenida en esta publicación. Sin embargo, el material publicado se distribuye sin garantía de ningún tipo, ya sea expresa o implícita. La responsabilidad de la interpretación y el uso del material recae en el lector. En ningún caso el PNUD será responsable de los daños derivados de su uso.

En este informe se utiliza el genérico masculino en algunos casos para referirse a mujeres y hombres con el propósito de aligerar el texto.



INFORME REGIONAL DE  
DESARROLLO HUMANO 2021

### **ATRAPADOS: ALTA DESIGUALDAD Y BAJO CRECIMIENTO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es la principal organización de las Naciones Unidas que lucha para erradicar la pobreza, reducir las desigualdades y el cambio climático. Trabajando con una amplia red de expertos y socios en 170 países, apoya a las naciones a construir soluciones integradas y duraderas para las personas y el planeta. Más información en [pnud.org](http://pnud.org) o en [@PNUD](https://twitter.com/PNUD).



INFORME REGIONAL DE DESARROLLO HUMANO 2021

**ATRAPADOS: ALTA DESIGUALDAD  
Y BAJO CRECIMIENTO EN  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

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

### Achim Steiner

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

## Bureau Regional para América Latina y el Caribe, PNUD

### Luis Felipe López-Calva

Administrador Asistente, Director Regional para América Latina y el Caribe

### Linda Maguire

Directora Regional Adjunta para América Latina y el Caribe

## Equipo del Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2021

### *Autora principal*

### Marcela Meléndez

Economista Jefe del PNUD para América Latina y el Caribe

### *Equipo de Políticas de Desarrollo y ODS*

Adriana Camacho  
Ana María Tribín  
María José Uribe  
Laura Tenjo  
Andrea García  
Nicolás Peña-Tenjo  
Andrés Barona  
Pablo Hernández  
Irma Ovelar

### Otros colaboradores

Kim Bolch  
Juan Camilo Cárdenas  
Mauricio Cárdenas  
Lucía Cortina  
José Cruz-Osorio  
Almudena Fernández  
Lyes Ferroukhi  
Alexandra Fischer  
Juan Pablo Gordillo  
Kasper Koefoed  
Santiago Levy  
Guillermina Martin  
Mateo Salomon  
Marcela Smutt

### Lectores externos

Ana Arjona  
Juan Camilo Cárdenas  
Santiago Levy  
Nora Lustig

### Editor de Inglés

Robert Zimmermann

## Autores de los Documentos de Antecedentes

Francisco Alvarado (PNUD Colombia)  
María Laura Alzúa (CEDLAS)  
Ana Arjona (Northwestern University)  
Sócrates Barinas (PNUD República Dominicana)  
Javier Brolo (Universidad Francisco Marroquín)  
Carlos Casacuberta (Universidad de la República)  
Alejandro Castañeda (COLMEX)  
Alejandra Correa (PNUD México)  
Guillermo Cruces (CEDLAS)  
Marcela Eslava (Universidad de los Andes, Colombia)  
Eduardo Fernández-Arias (Consultor Independiente)  
Nicolás Fernández-Arias (Princeton University)  
Sergio Firpo (Insper Institute of Education and Research)  
Luca Flabbi (University of North Carolina)  
Lucía Freira (Universidad Torcuato Di Tella)  
Nestor Gandelman (Universidad ORT Uruguay)  
Maite García de Alba (UNDP México)  
Alvaro García-Marín (Universidad de los Andes, Chile)  
Leonardo Gasparini (CEDLAS)  
Andrés Ham (Universidad de los Andes, Colombia)  
Santiago Levy (Brookings Institution y PNUD)  
Alejandra Martínez (PNUD México)  
Cynthia Martínez (PNUD México)  
Marcela Meléndez (PNUD)  
Sergio Membreño-Cedillo (PNUD Honduras)  
Manuel Mera (CEDLAS)  
Matías Morales (PNUD)  
Guido Neidhöfer (ZEW – Leibniz Centre for European Economic Research)  
Hugo Ñopo (GRADE)  
Camila Olate (PNUD)  
Ana Pacheco (CEDLAS)  
Mónica Pachón (Universidad de los Andes, Colombia)  
Marcela Pantoja (PNUD Colombia)  
Alejandra Peña (PNUD Ecuador)  
Alysson Portella (Insper Institute of Education and Research)  
Lucas Ronconi (Universidad de Buenos Aires y CONICET)  
Daniel Ruiz (COLMEX)  
Ernesto Schargrodsky (Universidad Torcuato Di Tella, CAF, y CONICET)  
Ben Ross Schneider (MIT)  
Annabelle Sulmont (PNUD México)  
Florencia Torche (Stanford University)  
Nicolás Urdaneta (Universidad de los Andes, Colombia)

## Consejo Asesor del PNUD para el IRDH 2021

Marisol Argueta de Barillas	Santiago Levy
Hilary Beckles	Nora Lustig
Compton Bourne	Angel Melguizo
Jolita Butkeviciene	Ángeles Moreno Bau
José Carlos Díez	Dante Mossi Reyes
María Dukharan	Hugo Ñopo
Jimmy Fletcher	María Luz Ortega
Rebeca Grynspan	Isabel St. Malo
Trinidad Jiménez	Michael Shifter
Thierry Lemaesquier	Andrea Vigorito

## Prólogo

A lo largo de su historia, la región de América Latina y el Caribe (ALC) se ha caracterizado como una de las regiones con las tasas de desigualdad más altas del mundo. Por ejemplo, el quintil más rico de la población de la región representa alrededor del 56% de los ingresos nacionales<sup>1</sup>. En la actualidad, la pandemia del COVID-19 ha ampliado esta brecha. A raíz del cierre y la agonía de las empresas, los ingresos han disminuido y el desempleo ha aumentado en millones de hogares que luchan por sobrevivir<sup>2</sup>. Además, la brecha digital - en particular, la falta de internet de banda ancha de alta velocidad y la ausencia de habilidades digitales adecuadas - ha impedido que muchas personas, especialmente las más vulnerables, trabajen o estudien desde sus casas durante la crisis<sup>3</sup>. En estas circunstancias sin precedentes, 22 millones de personas han caído por debajo de la línea de la pobreza en la región, regresando a los niveles del 2008.<sup>4</sup>

La región de ALC se encuentra atrapada en una doble trampa de desigualdad persistentemente alta y baja productividad. Este nuevo informe examina las diferentes dinámicas que crean esta trampa. En particular, destaca cómo las desigualdades que conducen a la concentración del poder en manos de unos pocos pueden distorsionar las políticas públicas en formas que perpetúan los patrones de desigualdad existentes y obstruyen la productividad, incrementando cada vez más el número de ciudadanos inconformes con el status quo. Esta publicación también resalta una serie de soluciones que han surgido y se están implementando en la región, entre las que se destacan los sistemas de protección social universales, inclusivos, fiscalmente sostenibles y que favorecen el crecimiento. Estos pueden ayudar a prevenir la segmentación del mercado laboral, brindar a los hogares una protección predecible y confiable frente al riesgo, redistribuir el ingreso hacia los grupos de menores ingresos y ayudar a asignarle recursos a actividades económicas que aumenten la productividad y el crecimiento a largo plazo.

La región también jugará un papel clave en la recuperación verde a nivel global. Colombia, por ejemplo, aspira a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 51% para el 2030<sup>5</sup>. Chile, por su parte, está destinando alrededor de US\$ 1.3 mil millones en medidas que favorezcan el medio ambiente, como la instalación de terminales de autobuses eléctricos y la modernización de edificios públicos<sup>6</sup>. El desafío ahora es asegurar que todos los países - y las personas - en la región participen de los beneficios de una economía verde que crea nuevas oportunidades en forma de empleos y sustento. Esta transición reducirá la pobreza y la desigualdad y estimulará el crecimiento del desarrollo humano. Guiadas por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, estas nuevas economías verdes también impulsarán nuestra capacidad colectiva para tomar medidas climáticas decisivas, así como nuestros esfuerzos por proteger y restaurar el entorno natural. A medida que se adelante un diálogo público intensivo en toda la región sobre cómo lograr un futuro más verde, inclusivo y sostenible para los países, esperamos que este informe ayude a trazar un camino nuevo y audaz para toda la región.



Achim Steiner  
Administrator  
United Nations Development Programme

<sup>1</sup> <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/lac-equity-lab1/income-inequality/composition-by-quintile> [https://wid.world/es/mundo#sptinc\\_p90p100\\_z/US;FR;DE;CN;ZA;GB;WO/last/eu/k/p/yearly/s/false/24.322/80/curve/false/country](https://wid.world/es/mundo#sptinc_p90p100_z/US;FR;DE;CN;ZA;GB;WO/last/eu/k/p/yearly/s/false/24.322/80/curve/false/country)

<sup>2</sup> <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/en/home/presscenter/director-s-graph-for-thought/covid-19-and-wealth-at-the-top--more-and-wealthier-billionaires-.html>

<sup>3</sup> <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-in-latin-america-and-the-caribbean-regional-socio-economic-implications-and-policy-priorities-93a64fde/>

<sup>4</sup> CEPAL, Panorama Social (Abril 2021)

<sup>5</sup> <https://foreignpolicy.com/2021/03/19/a-green-recovery-in-latin-america/>

<sup>6</sup> <https://www.terram.cl/2020/08/ministra-schmidt-explica-los-proyectos-de-accion-climatica-del-plan-para-reactivar-la-economia/>

## Agradecimiento

Este informe fue concebido antes del inicio de la pandemia del COVID-19 y producido bajo el trastorno que provocó. Por esta razón, estamos doblemente agradecidos con todos los que lo hicieron posible.

Un agradecimiento especial por su generoso apoyo a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y a la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AACID). Sin él, no habría sido posible llevar a cabo este trabajo. También agradecemos los aportes realizados por los miembros de nuestro Consejo Asesor durante las reuniones virtuales celebradas en 2020 y en comunicaciones bilaterales con el equipo, fundamentales para el fortalecimiento del proyecto.

Los Representantes Residentes del PNUD en toda la región de ALC participaron en consultas virtuales en abril de 2021. Sus reacciones entonces y en las etapas más recientes, han contribuido a mejorar el informe. Esperamos que encuentren sus voces bien reflejadas en esta versión final. También queremos agradecerles la participación de sus equipos en la producción de insumos para este informe, que enriqueció nuestro proceso de trabajo. Su resultado seguirá recompensando al PNUD como organización en términos de las conversaciones de política pública que hace posibles.

Numerosas personas han contribuido a la elaboración de este Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Como subproducto, veinticinco documentos de antecedentes están circulando, o pronto lo estarán, como parte de la nueva serie de Documentos de Trabajo del PNUD para América Latina y el Caribe. El proceso de producirlos involucró a muchos expertos interesados en aprender más y profundamente sobre la naturaleza de los problemas de la región, para iniciar conversaciones que puedan conducir a soluciones. Queremos darles las gracias por la generosidad con sus conocimientos y su disposición a trabajar de la mano con el PNUD.

El gran equipo de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del PNUD unió fuerzas para apoyar este proyecto, participando en diferentes capacidades. Nuestros equipos de Comunicaciones, Finanzas y Operaciones, tanto de la sede como del Centro Regional de Panamá, trabajaron tras bambalinas para apoyarnos. A cada uno de ustedes, que anduvo la milla extra para hacerlo posible, ¡gracias! El trabajo fantástico, a menudo invisible, de Vladimir Domínguez fue fundamental para hacer suceder las cosas a cada paso. Una mención especial también a María José Uribe, que asumió la onerosa responsabilidad de coordinar las tareas diarias entre diferentes equipos -autores de documentos de antecedentes, escritores, editores, diseñadores gráficos, equipos de comunicación, entre otros- siempre con una sonrisa.

Santiago Levy estuvo presente desde el principio cuando comenzamos a concebir la idea para este informe, y todo el tiempo en adelante, ayudándonos a dar forma a la narrativa y a mejorar cada insumo. El capítulo 5 es el resultado de su trabajo a lo largo de toda una vida y de las horas que pasó con cada equipo a cargo de la preparación de estudios de país durante más de un año. Es una suerte haberlo tenido a bordo y estaremos por siempre agradecidos.

Por último, pero no por ello menos importante, el Director de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, Luis Felipe López-Calva, aportó su intuición y visión a la narrativa. Cualquier mérito que tenga este informe con respecto a la pertinencia y oportunidad de las cuestiones que aborda es gracias a él. Su voz aparece a lo largo de este informe porque no sólo fue un lector cuidadoso y generoso de primeros borradores, sino que contribuyó directamente en varios lugares al texto para ayudar a mejorarlo. Su participación activa asegura que este trabajo sea otro bloque en la construcción del proyecto más amplio que él visualiza para el PNUD en ALC y para la región. Lo ofrecemos humildemente a la región, con la esperanza de que abra el camino a conversaciones pendientes en la ruta del desarrollo.

# Contenido

Prólogo	4
Agradecimientos	5

<b>RESUMEN</b>	2
----------------	---

## CAPÍTULOS

<b>CAPÍTULO 1.</b> ¿Atrapados? Desigualdad y crecimiento económico en América Latina y el Caribe	22	<b>CAPÍTULO 4.</b> Los vínculos entre violencia, desigualdad y productividad	201
1.1. Una región atrapada en una trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento	23	4.1. La violencia subyace a la trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento en ALC	202
1.2. La desigualdad en América Latina y el Caribe es persistentemente alta	28	4.2. La región de América Latina y el Caribe es una de las más violentas del mundo	204
1.3. La desigualdad tiene expresiones en dimensiones que trascienden los ingresos y la riqueza	37	4.3. La desigualdad es tanto un resultado como una fuente de violencia en la región	225
1.4. La desigualdad se transmite de generación en generación	55	4.4. La violencia está relacionada con la desigualdad, pero también con la productividad	238
1.5. Una región de crecimiento lento	63	4.5. Combatir la violencia es una vía para crear sociedades más igualitarias y productivas	242
1.6. Los efectos de la pandemia del COVID-19 son más costosos por las desigualdades preexistentes	71	<b>CAPÍTULO 5.</b> ¿Qué tan eficaces son las políticas de protección social en ALC?	262
1.7. ¿Atrapados?	85	5.1. Los sistemas de protección social afectan tanto a la desigualdad como al crecimiento económico	263
<b>CAPÍTULO 2.</b> Qué piensa la gente acerca de la desigualdad y cómo cree que debería ser la respuesta en materia de políticas	104	5.2. La estructura de protección social	265
2.1. Escuchando lo que la población en ALC piensa y valora	105	5.3. Tres hechos estilizados sobre los mercados de trabajo de las regiones	273
2.2. ¿Qué piensan los latinoamericanos acerca del estado de la desigualdad en sus países?	107	5.4. Protección social, desigualdad y aseguramiento contra riesgos	279
2.3. ¿Cómo piensan los latinoamericanos que debería cambiar la desigualdad?	129	5.5. Protección social y productividad	302
2.4. Construir el mundo que desea la gente	137	5.6. ¿Hacia dónde nos dirigimos ahora?	313
<b>CAPÍTULO 3.</b> La concentración de poder económico y político	148		
3.1. El poder concentrado en pocas manos aumenta la desigualdad y limita el crecimiento de la productividad	149		
3.2. El poder de la gran empresa: poder de monopolio e influencia política	150		
3.3. La redistribución fiscal en ALC sigue siendo comparativamente débil	170		
3.4. Los sindicatos pueden contribuir a reducir la desigualdad e impulsar el crecimiento económico	179		
3.5. Rebalancear el poder	188		

## FIGURAS

<b>Figura R.1.</b> La trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento	3	<b>Figura R.18.</b> La violencia de pareja contra las mujeres en la región está muy extendida	16
<b>Figura R.2.</b> A pesar de haber disminuido en la década de 2000, la desigualdad de ingresos sigue siendo elevada en ALC	4	<b>Figura R.19.</b> En la mayoría de los países, más de 1 de cada 10 mujeres ha sido abusada sexual o físicamente por su pareja más reciente	16
<b>Figura R.3.</b> Los países de ALC son de los de mayor desigualdad del mundo	4	<b>Figura R.20.</b> En ALC, América Central es la subregión con mayores niveles de feminicidio	16
<b>Figura R.4.</b> El desigual acceso a herramientas y apoyo para el aprendizaje en el hogar hace a las estudiantes más pobres más vulnerables a quedarse atrás	5	<b>Figura R.21.</b> La estructura de la protección social: la pobreza y la informalidad no son lo mismo	17
<b>Figura R.5.</b> El crecimiento en ALC ha sido muy inestable	6	<b>Figura R.22.</b> Gran parte de la población activa está excluida de programas de protección social importantes	18
<b>Figura R.6.</b> La baja productividad está al centro del crecimiento mediocre de ALC	6	<b>Figura 1.1.</b> A pesar de haber disminuido en la década de los 2000, la desigualdad de ingresos sigue siendo elevada en ALC	28
<b>Figura R.7.</b> En América Latina la gente sabe qué tan desigual es la sociedad y desea un mundo más igualitario	7	<b>Figura 1.2.</b> Los indicadores alternativos de desigualdad de ingresos muestran el mismo patrón a lo largo del tiempo	31
<b>Figura R.8.</b> No solo creen que las sociedades son desiguales, también creen que son injustas	7	<b>Figura 1.3.</b> La reducción de la concentración de los ingresos en la parte alta de la distribución de ingresos se desaceleró	32
<b>Figura R.9.</b> Estas preocupaciones son profundas e incluyen una percepción de injusticia en el proceso político	8	<b>Figura 1.4.</b> Los países de ALC son algunos de los más desiguales del mundo	36
<b>Figura R.10.</b> En América Latina, la gente coincide en que los hogares entre el 20% más pobre deberían ser receptores de apoyos del gobierno	9	<b>Figura 1.5.</b> Los países de ALC son más desiguales que otros países con niveles similares de desarrollo	37
<b>Figura R.11.</b> La gente coincide en que la responsabilidad de los hogares de pagar impuestos aumenta con los ingresos	9	<b>Figura 1.6.</b> Mientras que las brechas de cobertura en educación primaria y secundaria se han reducido, las desigualdades en la educación terciaria siguen siendo enormes	38
<b>Figura R.12.</b> La mayoría de la gente en América Latina cree que la tasa impositiva debería ser más alta para quienes ganan más	9	<b>Figura 1.7.</b> El logro educativo aumenta con el ingreso y, en promedio, las mujeres tienen mayores niveles de escolaridad que los hombres	39
<b>Figura R.13.</b> Un número pequeño de firmas muy grandes domina los mercados en América Latina	10	<b>Figura 1.8.</b> El acceso a la educación de calidad sigue siendo un privilegio de los ricos	40
<b>Figura R.14.</b> Los márgenes de rentabilidad en América Latina son más altos que en el resto del mundo y constantes en el tiempo	10	<b>Figura 1.9.</b> Las brechas de acceso a los servicios públicos esenciales vienen cerrándose	43
<b>Figura R.15.</b> Hay poca redistribución a través del sistema fiscal en América Latina	12	<b>Figura 1.10.</b> Las brechas en el acceso a Internet siguen siendo notables	43
<b>Figura R.16.</b> ALC tiene solo 9% de la población mundial, pero concentra una tercera parte de los homicidios.	15	<b>Figura 1.11.</b> Las mujeres más pobres enfrentan las mayores desigualdades en el mercado de trabajo	45
<b>Figura R.17.</b> Los países de ALC tienen tasas de homicidio más altas que los países con niveles de desigualdad similares Tasas de homicidio y desigualdad de ingresos (Gini), mundo, 1995-2017	15	<b>Figura 1.12.</b> Excepto en el caso del desempleo, las brechas de género en el mercado laboral son mayores para las personas con menos estudios	48
		<b>Figura 1.13.</b> Las mujeres ganan menos que los hombres con las mismas características observables	49



<b>Figura 1.14.</b> ALC: grandes mejoras en la movilidad educativa entre las cohortes de 1940-1960; poco cambio después	58	<b>Figura R1.3.1.</b> Los registros administrativos y fiscales pueden ofrecer una comprensión más completa de los ingresos del 1 por ciento más rico	34
<b>Figura 1.15.</b> La probabilidad de que los niños desfavorecidos finalicen la educación secundaria ha aumentado con el tiempo en América Latina	59	<b>Figura R1.3.2.</b> Chile, México y Brasil tienen los mayores niveles de concentración de ingresos en ALC	35
<b>Figura 1.16.</b> La educación de los padres predice el nivel educativo de los hijos en la edad adulta	61	<b>Figura R1.4.1.</b> Los países latinoamericanos tienen sistemas educativos altamente segregados	41
<b>Figura 1.17.</b> El crecimiento en ALC ha sido altamente volátil	63	<b>Figura R1.5.1.</b> Las mujeres dedican entre tres y cuatro veces más tiempo por semana que los hombres al trabajo no remunerado	46
<b>Figura 1.18.</b> El crecimiento no solo ha sido a menudo negativo, sino también más lento de lo necesario para seguir el ritmo de la expansión demográfica	65	<b>Figura R1.5.2.</b> Las brechas de género en la oferta laboral aumentan con el número de menores en el hogar	47
<b>Figura 1.19.</b> Acumulación de los factores: el papel dominante en el crecimiento de largo plazo en los 16 países estudiados	67	<b>Figura R1.7.1.</b> Los hombres y las mujeres se han escolarizado a ritmos comparables	60
<b>Figura 1.20.</b> El rezago del crecimiento de la productividad: el componente predominante del rezago en crecimiento del producto per cápita de ALC.	70	<b>Figura D1.1.</b> Porcentaje de mujeres en posiciones directivas	93
<b>Figura 1.21.</b> La mayoría cree que recuperarse del choque de ingresos provocado por la pandemia tomará un año o más	73	<b>Figura D3.1.</b> Brechas en el mercado de trabajo entre la mano de obra calificada y no calificada en América Latina	100
<b>Figura 1.22.</b> Solo un tercio de los latinoamericanos dijo haber podido trabajar en línea en 2020	74	<b>Figura D3.2.</b> Las brechas salariales entre la mano de obra calificada y no calificada han disminuido, pero siguen siendo grandes	101
<b>Figura 1.23.</b> En América Latina, los hogares más pobres viven en condiciones de hacinamiento	77	<b>Figura D3.3.</b> La cobertura de las TMC en ALC se expandió rápidamente a principios de la década de 2000	102
<b>Figura 1.24.</b> En América Latina una mayor proporción de los hogares más pobres vive en viviendas de baja calidad	77	<b>Figura 2.1.</b> El latinoamericano promedio es consciente de cuán desigual es su sociedad	112
<b>Figura 1.25.</b> El cumplimiento de las restricciones de movilidad para controlar la pandemia aumenta con los ingresos	78	<b>Figura 2.2.</b> En ALC la gente no sabe cuán pobres son los pobres realmente	112
<b>Figura 1.26.</b> En ALC estudiar en el hogar es más difícil para los más pobres	80	<b>Figura 2.3.</b> La mayoría de la gente en todos los países de ALC piensa que la distribución del ingreso en la sociedad es injusta	114
<b>Figura 1.27.</b> La desigualdad en el acceso a herramientas y equipos aumenta las brechas	80	<b>Figura 2.4.</b> En países con niveles similares de desigualdad del ingreso, las percepciones sobre la justicia de la distribución del ingreso difieren	114
<b>Figura 1.28.</b> Desigualdades en el logro educativo parental aumenta las brechas de aprendizaje entre ricos y pobres	81	<b>Figura 2.5.</b> Hay una preocupación generalizada frente al acceso justo a los servicios públicos básicos	116
<b>Figura 1.29.</b> La participación desigual de los padres en la educación de los hijos conducirá a una mayor desigualdad	82	<b>Figura 2.6.</b> Los latinoamericanos consideran que la desigualdad en las oportunidades de educación es la peor expresión de la desigualdad	117
<b>Figura R1.1.1.</b> Algunos países han avanzado más que otros en la reducción de la pobreza multidimensional	25	<b>Figura 2.7.</b> La mayoría de los latinoamericanos duda de que la igualdad de derechos y oportunidades esté garantizada en su país	118
<b>Figura R1.1.2.</b> Los países de ALC han avanzado en la mayoría de los indicadores	25	<b>Figura 2.8.</b> No hay una relación clara entre medidas objetivas y la percepción de la gente sobre la garantía de igualdad de género	119
<b>Figura R1.2.1.</b> Hay una gran dispersión en los niveles de desigualdad en el Caribe	30		

<b>Figura 2.9.</b> Un sistema puede ser considerado justo por aquellos que creen estar entre el 20 por ciento más rico, pero injusto por quienes creen pertenecer al 20 por ciento más pobre	120	<b>Figura D4.3.</b> Porcentaje que considera aceptable que el presidente controle los medios	143
<b>Figura 2.10.</b> La mayoría de la gente en ALC cree que se encuentra en la mitad de la distribución del ingreso	121	<b>Figura D4.4.</b> Porcentaje que protestaría en favor de la igualdad	144
<b>Figura 2.11.</b> La mayoría de aquellos que piensan que están en el 20 por ciento más bajo de la distribución del ingreso tienen pocas expectativas sobre las perspectivas de movilidad hacia arriba de sus hijos	123	<b>Figura D5.1.</b> Las preferencias a favor del medio ambiente y las preferencias por sociedades más equitativas están correlacionadas positivamente en ALC	147
<b>Figura 2.12.</b> Con respecto a la desigualdad, la mayoría de la gente se sitúa en la mitad del espectro entre inaceptable y aceptable	126	<b>Figura 3.1.</b> Empresas gigantes dominan los mercados de América Latina	156
<b>Figura 2.13.</b> Los latinoamericanos creen que sus países son gobernados en beneficio de los intereses de unos pocos	127	<b>Figura 3.2.</b> La proporción de empresas privadas nacionales entre las más grandes es mayor en Chile	156
<b>Figura 2.14.</b> Muchos latinoamericanos piensan que el gobierno y las grandes empresas son los grupos más poderosos	128	<b>Figura 3.3.</b> En su mayoría, las políticas antimonopolio no garantizan la competencia justa en ALC	162
<b>Figura 2.15.</b> Con frecuencia el gobierno no se considera poderoso cuando las grandes empresas se consideran poderosas	129	<b>Figura 3.4.</b> En promedio en América Latina, el 22 por ciento de las empresas que cotizan en bolsa son de propiedad familiar	167
<b>Figura 2.16.</b> Los latinoamericanos anhelan o no anhelan una distribución más equitativa de los ingresos	130	<b>Figura 3.5.</b> En promedio en América Latina, el 28 por ciento de las grandes empresas son de propiedad familiar	168
<b>Figura 2.17.</b> Los latinoamericanos coinciden en que la responsabilidad de los hogares de pagar impuestos aumenta con los ingresos	133	<b>Figura 3.6.</b> Las empresas familiares están entre las más grandes por ingresos	168
<b>Figura 2.18.</b> La mayoría de los latinoamericanos piensa que la tasa de impuestos debería ser más alta para los que ganan más	133	<b>Figura 3.7.</b> Hay poca redistribución a través del sistema fiscal en ALC	171
<b>Figura 2.19.</b> La población latinoamericana está de acuerdo en que el derecho de un hogar a recibir ayudas del gobierno disminuye con su nivel de ingresos	134	<b>Figura 3.8.</b> Los sistemas fiscales de los países de ALC son tacaños en comparación con los del mundo desarrollado	172
<b>Figura 2.20.</b> Los latinoamericanos están divididos respecto de si la ayuda del gobierno debe ser gratuita o subsidiada	134	<b>Figura 3.9.</b> Los países de ALC recaudan menos impuestos como porcentaje del PIB que los países con niveles de desarrollo similares	173
<b>Figura 2.21.</b> Los latinoamericanos están de acuerdo en que los ricos reciben más de lo que merecen	135	<b>Figura 3.10.</b> Los países de ALC recaudan menos impuestos como porcentaje del PIB que los países con niveles de desigualdad semejantes	173
<b>Figura 2.22.</b> Las posiciones políticas extremas varían entre países y según la ubicación percibida sobre la distribución del ingreso	136	<b>Figura 3.11.</b> El recaudo de impuestos directos a los individuos es bajo en los países de ALC	174
<b>Figura D4.1.</b> ¿Cómo describiría la democracia en su país?	141	<b>Figura 3.12.</b> Los impuestos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital están altamente concentrados en el sector productivo	175
<b>Figura D4.2.</b> Porcentaje de la población a la que no le importaría tener un gobierno no democrático siempre y cuando fuera eficaz	142	<b>Figura 3.13.</b> En ALC, la sindicalización es más común en el sector público, en las grandes empresas y entre los trabajadores mejor educados	182
		<b>Figura 3.14.</b> Las empresas cuya fuerza de trabajo está sindicalizada tienen más probabilidades de ser objeto de inspecciones que las empresas sin sindicato	184
		<b>Figura R3.1.1</b> Márgenes de rentabilidad promedio, América Latina, OCDE y resto del mundo, 1987-2015	154

<b>Figura R3.1.2.</b> Los márgenes de rentabilidad altos no son un rasgo característico de ningún nivel particular de desarrollo de un país	155	<b>Figura 5.2.</b> La pobreza y la informalidad no son lo mismo	270
<b>Figura R3.5.1.</b> Las élites empresariales poderosas ejercen influencia en la política económica a través de diferentes mecanismos	178	<b>Figura 5.3.</b> Los resultados de la protección social dependen de lo que hacen las empresas, pero lo que hacen las empresas depende de las políticas de protección social	271
<b>Figura D6.1.</b> Producción de electricidad de fuentes de petróleo, gas y carbón, 1971-2015, % del total	197	<b>Figura 5.4.</b> Gran parte de la fuerza de trabajo de ALC trabaja por cuenta propia o en empresas muy pequeñas	274
<b>Figura D6.2.</b> Consumo de energía renovable, % del consumo total de energía final	198	<b>Figura 5.5.</b> Traslape de la distribución del ingreso laboral formal e informal	278
<b>Figura 4.1.</b> En el mundo, tanto la tasa de homicidio como la desigualdad de ingresos han disminuido	205	<b>Figura 5.6.</b> Los regímenes especiales castigan la productividad porque fomentan la informalidad y el tamaño pequeño de las empresas	311
<b>Figura 4.2.</b> En ALC, tanto la tasa de homicidio como la desigualdad de ingresos han disminuido	205	<b>Figura R5.2.1.</b> En Chile los programas de salud de la SSC hacen poco por redistribuir ingresos de los trabajadores de altos ingresos a los de bajos ingresos	282
<b>Figura 4.3.</b> Las tasas de homicidio en las subregiones de ALC superan significativamente los promedios mundiales	206	<b>Figura R5.4.1.</b> En Jamaica el valor real de las pensiones disminuye a lo largo del tiempo	288
<b>Figura 4.4.</b> Los países de ALC tienen tasas de homicidio más altas que los países con niveles de desigualdad similares	206	<b>Figura R5.5.1.</b> Diseño del pilar solidario	292
<b>Figura 4.5.</b> Los países de ALC tienen tasas de victimización más altas que los países con niveles de desigualdad similares	207	<b>Figura R5.6.1.</b> La interacción entre el salario mínimo y los programas de SSC y SSNC en Colombia induce a muchos trabajadores por cuenta propia al empleo informal	299
<b>Figura 4.6.</b> Las tasas de homicidio en algunos países triplican o son incluso trece veces más altas que otras partes de la misma subregión	211	<b>CUADROS</b>	
<b>Figura 4.7.</b> Existe una enorme variación en las tasas de homicidio entre los países de ALC	211	<b>Cuadro R.1.</b> La interrelación entre los diferentes programas de protección social moldea las decisiones de empresas y trabajadores con respecto a la (in)formalidad	19
<b>Figura 4.8.</b> Más de uno de cada diez ciudadanos de ALC ha sido víctima de un delito en los últimos 12 meses	214	<b>Cuadro 1.1.</b> La reducción de la desigualdad se estancó más en el Cono Sur ampliado	29
<b>Figura 4.9.</b> Las manifestaciones han sido generalmente pacíficas, pero las protestas violentas son un problema en varios países	218	<b>Cuadro 1.2.</b> Crecimiento de la productividad: una contribución nula o ligeramente negativa al crecimiento de largo plazo del producto en ALC	67
<b>Figura 4.10.</b> La violencia de pareja contra las mujeres en la región es generalizada	222	<b>Cuadro 1.3.</b> Crecimiento anual per cápita: el rezago de ALC con respecto al resto del mundo es de casi un punto porcentual	69
<b>Figura 4.11.</b> En la mayoría de los países, más de 1 de cada 10 mujeres ha sido abusada sexual o físicamente por su pareja más reciente	222	<b>Cuadro 1.4.</b> Las encuestas de hogares recientes muestran tasas de participación laboral cayendo, aunque a ritmos diferentes	75
<b>Figura 4.12.</b> En ALC, América Central es la subregión con mayores niveles de feminicidio	222	<b>Cuadro 1.5.</b> Es demasiado pronto para estar seguros de los efectos de la pandemia en las brechas de género en los mercados de trabajo	75
<b>Figura D8.1.</b> El sector UTS: una de las principales fuentes de GEI en América Latina, pero un problema menor en el Caribe	259	<b>Cuadro D2.1.</b> Áreas protegidas y desigualdad del ingreso entre regiones	98
<b>Figura 5.1.</b> Gran parte de la población activa está excluida de los programas de protección social más importantes	267		

<b>Cuadro 5.1.</b> Los trabajadores en ALC pueden transitar entre el empleo formal y el informal, así como hacia el desempleo o hacia fuera de la fuerza de trabajo	276	<b>Recuadro 3.2.</b> Daños causados por los carteles	157
<b>Cuadro 5.2.</b> Las transferencias generalizadas representan una parte mucho mayor del gasto público que las focalizadas	296	<b>Recuadro 3.3.</b> La “Ley Televisa” en México	164
<b>Cuadro 5.3:</b> La interrelación entre los programas de SSC, de SSNC y contra la pobreza influye en las decisiones relativas a la formalidad o informalidad de las empresas y los trabajadores	302	<b>Recuadro 3.4.</b> Concentración del poder en Haití	169
<b>Cuadro 5.4.</b> Las contribuciones al SSC aumentan con las ventas, incrementando los costos laborales de las empresas	309	<b>Recuadro 3.5.</b> Las asociaciones empresariales y el poder de las élites económicas en ALC	177
		<b>Recuadro 3.6.</b> El impacto de las instituciones del mercado laboral sobre los márgenes de rentabilidad de precios y los salarios en Uruguay	187
<b>RECUADROS</b>		<b>Recuadro 4.1.</b> Infosegura: la innovación al servicio de la seguridad ciudadana	208
<b>Recuadro 1.1.</b> Los países de ALC han avanzado en la reducción de la pobreza multidimensional	24	<b>Recuadro 4.2.</b> La minería ilegal no regulada es una fuente crítica de conflictos ambientales y destrucción en ALC	215
<b>Recuadro 1.2:</b> Capacidad estadística y medición de la desigualdad en el Caribe	30	<b>Recuadro 4.3.</b> La erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas es un requisito para el desarrollo sostenible	220
<b>Recuadro 1.3.</b> ¿Qué sabemos de las personas súper ricas?	33	<b>Recuadro 4.4.</b> Ha habido avances en la protección de los derechos de las personas LGBT+, pero los niveles de violencia en su contra continúan siendo altos	223
<b>Recuadro 1.4.</b> Los países de ALC tienen sistemas de educación altamente segregados	41	<b>Recuadro 4.5.</b> Nuevos datos empíricos sobre la relación entre desigualdad y violencia	226
<b>Recuadro 1.5.</b> A las mujeres de ALC les recae una mayor carga de trabajo doméstico y obligaciones de cuidado	46	<b>Recuadro 4.6.</b> Algunas esferas prioritarias en materia de política para combatir la violencia	242
<b>Recuadro 1.6.</b> La movilidad educativa y la transmisión de la desigualdad entre generaciones	56	<b>Recuadro 5.1.</b> Exenciones a la SSC, estabilidad laboral y régimen de salario mínimo	266
<b>Recuadro 1.7.</b> (Dis)paridades de género en la movilidad educativa	59	<b>Recuadro 5.2.</b> Programas de salud en Chile	282
<b>Recuadro 1.8.</b> La evidencia del análisis comparativo de desarrollo	70	<b>Recuadro 5.3.</b> Un único programa de salud financiado con ingresos generales en Brasil	284
<b>Recuadro 1.9.</b> Respuesta al COVID-19 con(sin) una perspectiva de género	85	<b>Recuadro 5.4.</b> Efectos redistributivos de las normas de indexación y los regímenes especiales de pensiones de Jamaica	288
<b>Recuadro 2.1.</b> Brechas entre las percepciones y las medidas objetivas de la desigualdad	108	<b>Recuadro 5.5.</b> Pensiones solidarias en Chile	291
<b>Recuadro 2.2.</b> Sesgos cognitivos	110	<b>Recuadro 5.6.</b> Salario mínimo en Colombia	298
<b>Recuadro 2.3.</b> Percepciones de justicia y demanda de redistribución	114		
<b>Recuadro 2.4.</b> Aspiraciones, desigualdad y crecimiento	124		
<b>Recuadro 2.5.</b> Cómo influyen las percepciones de la desigualdad sobre la demanda por redistribución	130		
<b>Recuadro 3.1.</b> Los márgenes de rentabilidad en América Latina son más altos que en el resto del mundo y permanecen constantes a lo largo del tiempo	154		

**DESTACADOS**

<b>Destacado 1.</b> Brechas de género en el liderazgo empresarial	93
<b>Destacado 2.</b> Proteger el medio ambiente es más complejo cuando los países son desiguales	97
<b>Destacado 3.</b> El progreso hacia la igualdad en la década de 2000 fue posible gracias al crecimiento económico y el gasto social	99
<b>Destacado 4.</b> ¿Están las preferencias por la democracia teñidas por las percepciones de desigualdad?	141
<b>Destacado 5.</b> Las preferencias de redistribución y una economía más sostenible van de la mano	145
<b>Destacado 6.</b> El poder para frenar o acelerar la energía verde	196
<b>Destacado 7.</b> La democracia paritaria como horizonte político para la recuperación	255
<b>Destacado 8.</b> Destrucción ambiental e ilegalidad en ALC	258

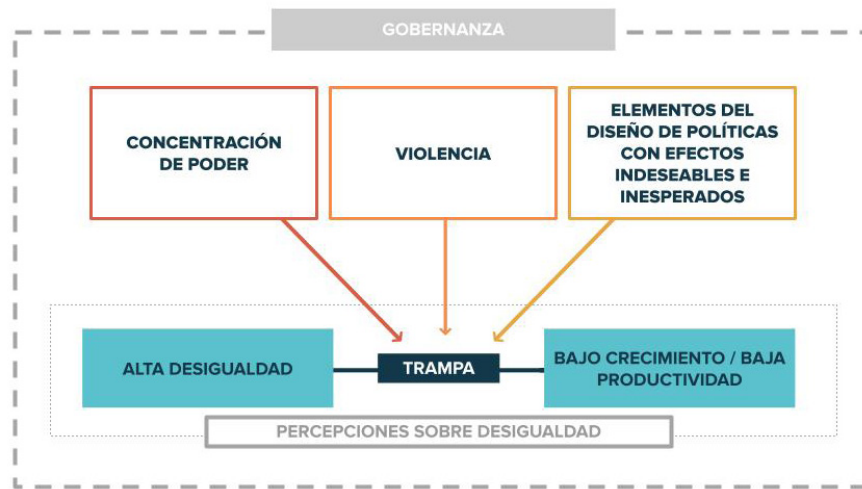


## Resumen

América Latina y el Caribe (ALC) se encuentra en una trampa de desarrollo. A pesar de décadas de progreso, mucho del cual podría desaparecer con la pandemia de COVID-19, dos características de la región se han mantenido en gran medida inalteradas: la alta desigualdad y el bajo crecimiento. Estos dos factores están cercanamente relacionados e interactúan entre sí para crear una trampa de la que la región no ha podido escapar. Este no es un hallazgo nuevo. Este fenómeno está bien documentado en la región. Un cuerpo rico de investigación ha explorado los diferentes canales a través de los cuales la alta desigualdad y el bajo crecimiento se refuerzan mutuamente. Sin embargo, muchas de las aproximaciones a pensar en cómo escapar de esta trampa inevitablemente dejan una larga lista de “buenas políticas” que funcionan para abordar estos canales por separado. En ALC, esto a menudo ha resultado en incentivos políticos que dan lugar a políticas fragmentadas, con perspectiva de corto plazo, que en algunos casos profundizan las distorsiones existentes.

Este informe propone una conversación que va más allá de los vínculos directos entre la desigualdad y el bajo crecimiento, para explorar *la complejidad de las interacciones entre algunos de los factores que contribuyen a la perpetuación de esta trampa*. Si bien hay otros factores que subyacen a la trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento de la región, este informe se concentra en tres que son críticos: la concentración de poder; la violencia en todas sus formas, política, criminal y social; y los elementos de diseño de los sistemas de protección social y de los marcos regulatorios de los mercados laborales que introducen distorsiones a la economía. Las percepciones de desigualdad y justicia también juegan un papel fundamental porque contribuyen a moldear las posturas políticas de las personas frente a diferentes medidas de política y pueden ser cruciales para respaldar reformas deseables. Al final, por supuesto, las formas en que interactúan los diferentes factores están determinadas por la (in)efectividad de la gobernanza en cada contexto. La figura R1 proporciona una representación visual de estas interacciones tal como se consideran en este informe. Dado que la trampa es el resultado de una interacción compleja de factores, salir de ella también requerirá adoptar un enfoque de política más sistémico que considere fundamentalmente estos factores de manera conjunta y desde una perspectiva de largo plazo.

Figura R.1. La trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento



## Capítulo 1: ¿Una región atrapada? Desigualdad y crecimiento económico en América Latina y el Caribe

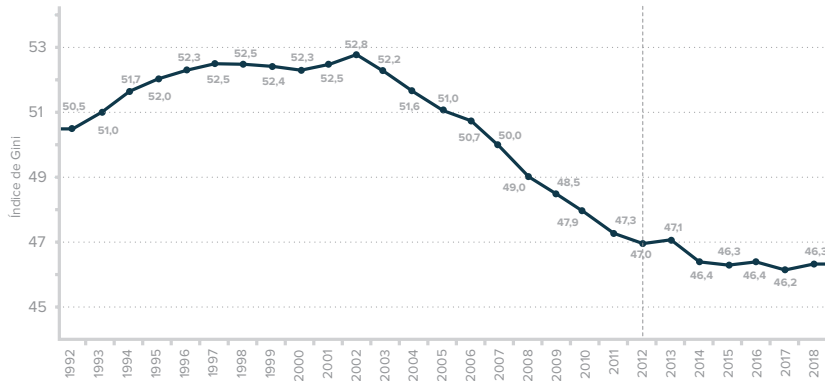
La desigualdad, como la pobreza, es multidimensional. Este capítulo explora las desigualdades verticales al interior de cada grupo (por ejemplo, basadas en diferencias de ingresos o riqueza) y las desigualdades horizontales entre grupos (por ejemplo, basadas en diferencias de género, etnia o raza, ubicación geográfica, vulnerabilidad al cambio climático, orientación sexual o identidad de género). También explora las desigualdades en el acceso a una variedad de bienes y servicios públicos y las desigualdades en la voz y la agencia.

Aunque la reducción generalizada de la desigualdad de ingresos (medida por las encuestas de hogares) a principios de la década de 2000 es de celebrar, esta tendencia se estancó en la década de 2010 y había comenzado a revertirse en algunos países incluso antes del inicio de la pandemia (figura R2). Las reducciones de la desigualdad a principios de la década de 2000 se explican por varios factores, incluido el crecimiento económico, la reducción de los retornos a la educación superior que resultó en una reducción de la brecha salarial entre el trabajo calificado y no calificado y la redistribución a través de transferencias monetarias (destacado 3). En algunos países, como Uruguay y Argentina, los sindicatos también jugaron un papel; en otros países como Brasil, el aumento del salario mínimo también fue importante. A pesar de este progreso, la región sigue siendo la segunda región más desigual del mundo, y los países de ALC tienen niveles de desigualdad más altos que los de otras regiones con niveles de desarrollo económico similares (figura R3).



**Figura R.2. A pesar de haber disminuido en la década de 2000, la desigualdad de ingresos sigue siendo elevada en ALC**

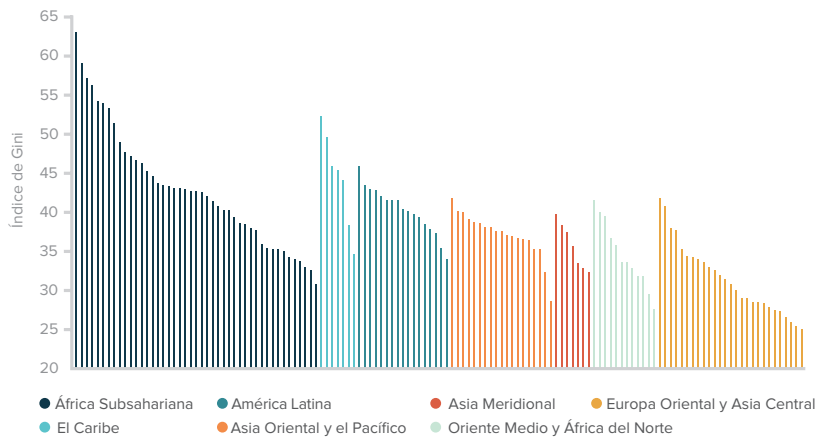
*Desigualdad de ingresos (índice de Gini 1992-2018)*



Nota: Promedio no ponderado de los índices de Gini nacionales para la distribución del ingreso per cápita de los hogares. Los datos son de todos los países de América Latina, con excepción de El Salvador y Guatemala.

**Figura R.3. Los países de ALC son de los de mayor desigualdad del mundo**

*Índices de Gini sobre la distribución del consumo per cápita de los hogares por regiones, alrededor de 2017*



Más allá del ingreso, otras formas de desigualdad persisten obstinadamente. Las brechas de género en participación laboral y horas de trabajo no remunerado, dedicadas a actividades de cuidado, continúan poniendo a las mujeres en un campo de juego desigual. Las personas LGBT+ continúan sufriendo discriminación en el colegio y en el mercado laboral y son víctimas de violencia más frecuentemente que personas de otros grupos. Las minorías étnicas continúan sin reconocimiento como agentes económicos y políticos activos y rezagadas en el acceso a los servicios básicos, incluida la salud y la educación. Estas desigualdades completan el cuadro de la desigualdad en ALC. Contribuyen tanto a la desigualdad de ingresos como a la baja productividad y al bajo crecimiento económico. Si el talento se distribuye indiscriminadamente al nacer, las sociedades desiguales desperdician el talento de

una parte relevante de la sociedad cuando excluyen una parte del capital humano del mercado laboral o sentencian a algunos grupos a una menor acumulación de capital.

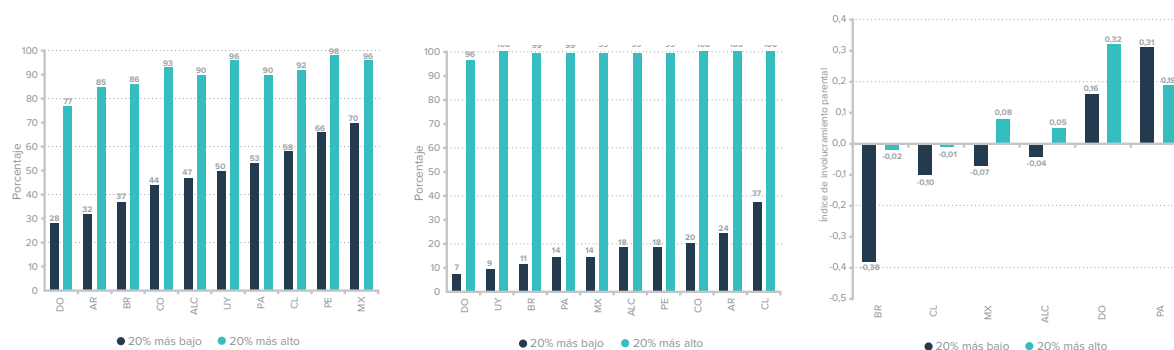
Las múltiples crisis de la pandemia del COVID-19 han pesado más sobre los que ya se habían quedado atrás, exacerbando aún más las desigualdades a lo largo de 2020 y 2021. Esto ha tomado diferentes formas, que van desde impactos desiguales sobre los ingresos de los hogares hasta una incidencia cada vez mayor de violencia doméstica. Los impactos desiguales de la pandemia sobre los estudiantes son uno de los más preocupantes en relación con las tendencias de desigualdad a largo plazo. Los cambios hacia métodos remotos de enseñanza y aprendizaje han estado marcados por las disparidades preexistentes en el acceso a herramientas tecnológicas y académicas en el hogar, así como por disparidades en el apoyo al aprendizaje por parte de las madres y los padres, incluidas las disparidades en sus niveles educativos (figura R4). Antes de la pandemia del COVID-19, América Latina (AL) ya era la región con menor movilidad educativa intergeneracional. Después de considerar el progreso de la expansión educativa a lo largo del tiempo, gracias al cual las cohortes más jóvenes tienen más escolaridad que las antiguas, el nivel de escolaridad de las personas adultas en AL sigue estando fuertemente determinado por el nivel de escolaridad de las madres y los padres. Es probable que el COVID-19 refuerce aún más este patrón.

**Figura R.4. El acceso desigual a herramientas y apoyo para el aprendizaje en el hogar hace que los estudiantes más pobres tengan mayor riesgo de quedarse atrás**

a. Estudiantes que tienen un escritorio en su hogar

b. Estudiantes con al menos un computador en el hogar

c. Índice de involucramiento parental

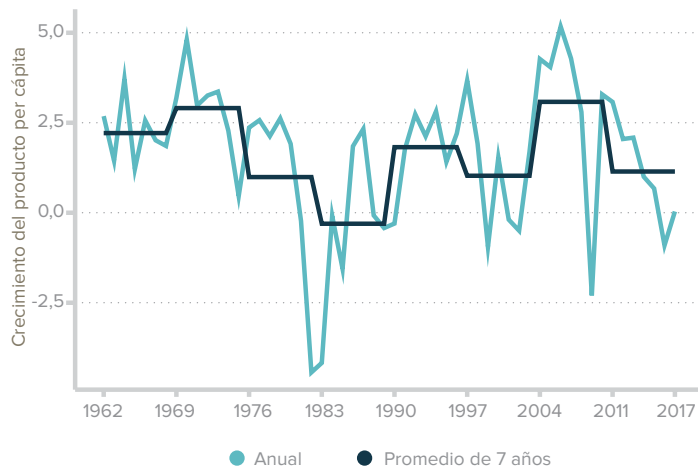


Estos patrones de desigualdad están fundamentalmente vinculados a los patrones de crecimiento de la región, caracterizados por alta volatilidad y un desempeño mediocre. La figura R5 muestra el crecimiento anual del PIB real per cápita entre 1962 y 2017 en 16 países para los cuales existen datos completos. Esta inestabilidad se mantiene incluso después de eliminar las fluctuaciones del ciclo económico calculando promedios de siete años: el crecimiento a lo largo de este período oscila entre el 0% y el 3% anual. El crecimiento fue razonablemente fuerte durante la década de 1960, pero se redujo a fines de la década de 1970 y se derrumbó durante la crisis de la deuda de

la década de 1980. Se recuperó después de 1990 y se aceleró durante la década de 2000, pero redujo considerablemente su ritmo durante la de 2010. El desempeño de la productividad, que comprende tanto la innovación tecnológica como la asignación eficiente de factores productivos, explica gran parte del ritmo lento de crecimiento de la región. El crecimiento de la productividad total de los factores (PTF) ha hecho una contribución nula e incluso negativa al crecimiento en el largo plazo en ALC. La acumulación de factores, por el contrario, ha tenido una contribución positiva constante antes y después de 1990. El papel dominante de la acumulación de factores también puede observarse en cada uno de los 16 países considerados (figura R6). Incluso en los países en los que el crecimiento de la productividad tuvo una contribución positiva en el largo plazo, la contribución de la acumulación de factores fue mayor.

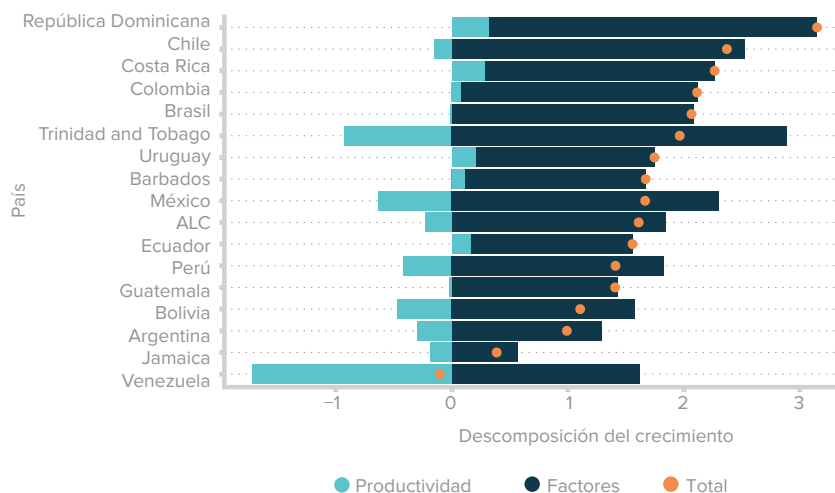
**Figura R.5. El crecimiento en ALC ha sido muy inestable**

*Dinámica histórica del crecimiento del producto per cápita en ALC, promedio de los países, 1962 – 2017, %*



**Figura R.6. La baja productividad está al centro del crecimiento mediocre de ALC**

*Descomposición del crecimiento del producto per cápita en los países de ALC, 1962-2017, anualizado, %*



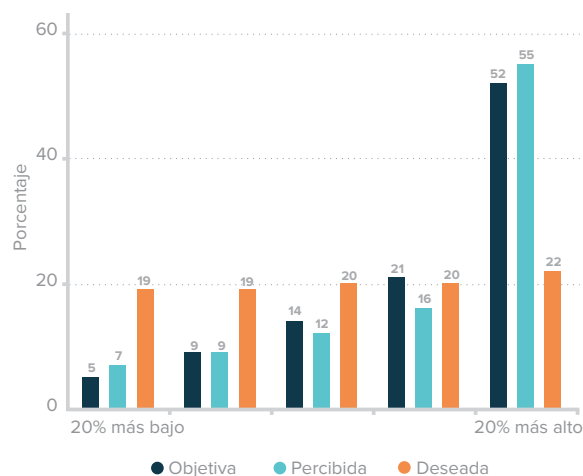
## Capítulo 2: Qué piensa la gente acerca de la desigualdad y cómo creen que debería ser la respuesta en materia de políticas

Las medidas objetivas de la desigualdad (como el índice de Gini, la concentración de ingresos en la parte superior y los patrones de convergencia en varias capacidades, generalmente medidas con base en encuestas de hogares) solo revelan una parte de la historia. También es importante considerar medidas subjetivas de desigualdad relacionadas con cómo la percibe la gente. Esto es esencial, porque las percepciones de la gente sobre la desigualdad moldean tanto sus posturas políticas (y por lo tanto su respaldo a diferentes enfoques de política) así como sus aspiraciones (y por lo tanto su esfuerzo por alcanzarlas). Comprender lo que la gente piensa sobre la desigualdad en ALC es particularmente crucial en el momento actual, dada la ola de malestar social que azotó la región a fines de 2019 y principios de 2020. Si bien las protestas fueron impulsadas por una variedad de preocupaciones específicas de cada país, las quejas de la gente sobre la desigualdad fueron uno de los denominadores comunes más grandes.

Nueva evidencia de 2020 recogida para este informe por Latinobarómetro entrega hallazgos clave en este sentido. En primer lugar, la gente es muy consciente de lo desigual que es la región actualmente— muy alejada de la distribución deseada del ingreso (figura R7). Esto va acompañado de percepciones generalizadas de injusticia, no solo en la distribución del ingreso sino también en el acceso a los servicios públicos y con respecto a las garantías legales (figura R8). Además, si las personas se perciben como “ganadoras” o “perdedoras” frente al sistema (si piensan que están entre el 20% superior o el 20% inferior de la distribución del ingreso) es informativo acerca de qué tan justo creen que es el sistema.

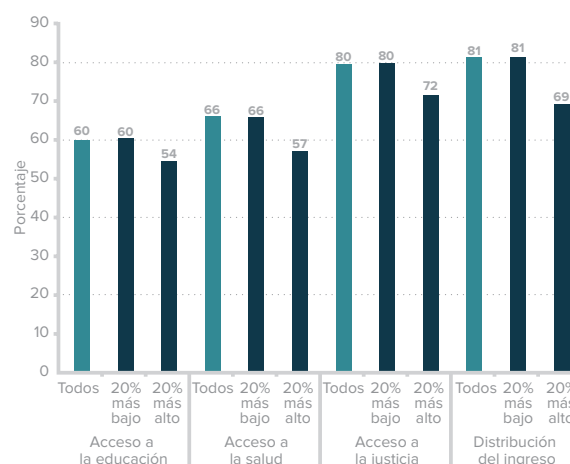
**Figura R.7. En América Latina la gente sabe qué tan desigual es la sociedad y desea un mundo más igualitario**

*Distribución del ingreso objetiva, subjetiva y deseada (porcentaje del ingreso capturado por cada grupo)*



**Figura R.8. No solo creen que las sociedades son desiguales, también creen que son injustas**

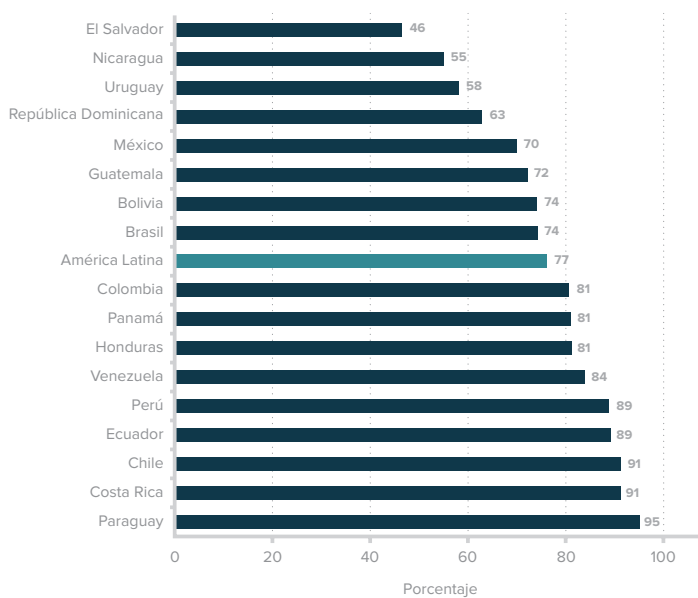
*Proporción que piensa que los siguientes elementos son injustos, por ubicación percibida en la distribución del ingreso*



La gente se siente frustrada no solo por la injusticia en los resultados sino también en los procesos, en particular por la enorme influencia política de unos pocos grupos poderosos. Existe un acuerdo abrumador entre la población latinoamericana de que sus países son gobernados en interés de unos pocos grupos poderosos y no por el bien de todos. En 2020, el 77 por ciento de la población de la región creía que esto era así, y la proporción alcanzó el 95 por ciento en Paraguay y el 91 por ciento en Chile y Costa Rica (figura R9).

**Figura R.9. Estas preocupaciones son profundas e incluyen una percepción de injusticia en el proceso político**

*Proporción que cree que su país está gobernado en beneficio de los intereses de unos pocos*

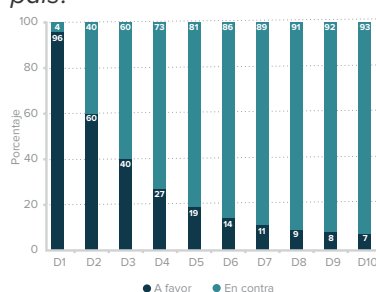


Las percepciones de injusticia y desigualdad (junto con dónde la gente cree que se ubica en la distribución del ingreso) son importantes porque determinan las posturas políticas de la gente y sus preferencias por determinadas medidas de política. Por ejemplo, quién debería recibir transferencias del gobierno (figura R10) y quién debería pagar impuestos (figura R11). Los datos de percepciones sugieren que en América Latina la mayoría piensa que la carga tributaria debería aumentar con los ingresos (con mayor apoyo a esta visión entre quienes piensan que están en el 20% inferior en contraste con el 20% superior, lo que plantea un desafío político inherente). Las percepciones de injusticia y desigualdad también pueden determinar diferentes rutas de vida. Pueden actuar como un incentivo al esfuerzo si existe la convicción de que a través suyo se pueden lograr mejores resultados. Sin embargo, si el referente aspiracional parece demasiado lejano o inalcanzable, las personas pueden desanimarse, lo que genera frustración y motivos para salirse del contrato social. Las aspiraciones se construyen alrededor del universo de futuros posibles que uno puede imaginar y el subconjunto de estos futuros que parecen alcanzables. A través de su impacto dinámico sobre

el esfuerzo que la gente elige hacer para alcanzarlas, sobre los tipos de decisiones de inversión que toma para sí misma y su descendencia, y sobre las tendencias más amplias de las preferencias de la sociedad, y en la política y las políticas públicas, estas aspiraciones contribuyen a moldear los ingresos futuros de las personas y la distribución de ingreso.

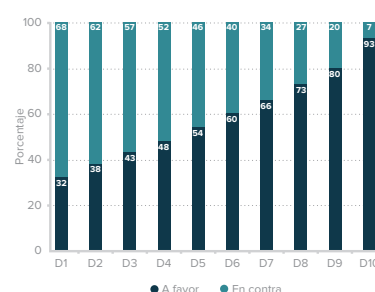
**Figura R.10. En América Latina, la gente coincide en que los hogares entre el 20% más pobre deberían ser receptores de apoyos del gobierno**

*Por decil de ingresos, ¿qué hogares deberían recibir subsidios del gobierno en su país?*



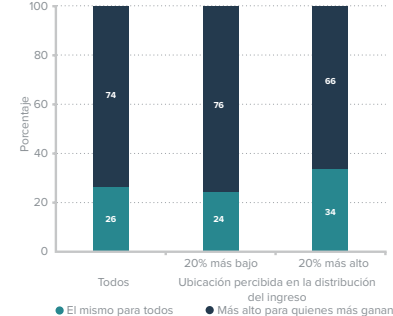
**Figura R.11. La gente coincide en que la responsabilidad de los hogares de pagar impuestos aumenta con los ingresos**

*Por decil de ingresos, ¿qué hogares deberían pagar impuestos en su país?*



**Figura R.12. La mayoría de la gente en América Latina cree que la tasa impositiva debería ser más alta para quienes ganan más**

*Proporción de encuestadas que está de acuerdo con cada afirmación*



### Capítulo 3: Concentración del poder económico y político

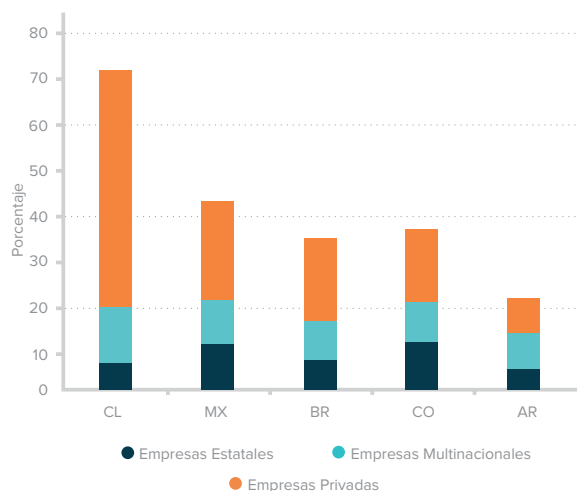
Uno de los desafíos más perniciosos de la alta desigualdad es la forma en que concentra el poder. La concentración de poder en manos de unos pocos que defienden el interés privado en lugar del bien común es uno de los factores que conectan la alta desigualdad y el bajo crecimiento, ya que a menudo resulta en políticas distorsionadas, miopes e ineficientes, y en instituciones débiles. Una abrumadora mayoría de personas en la región piensa que este es el caso, y alrededor de una cuarta parte señala a las grandes empresas como el grupo poderoso más influyente.

Este capítulo explora los canales a través de los cuales la concentración de poder en el mercado contribuye a mantener la alta desigualdad y el bajo crecimiento en la región. Reconoce al poder de monopolio y al poder político empresarial como dos caras de la misma moneda, porque las rentas de monopolio se traducen en un poder político que, en turno, aumenta el poder de monopolio creando un círculo vicioso.

En efecto, los mercados de América Latina tienden a estar dominados por un pequeño número de empresas gigantes (figura R13), y la región se ha caracterizado históricamente por un alto nivel de poder de mercado—un nivel al que otros países apenas comienzan a alcanzar (figura R14).

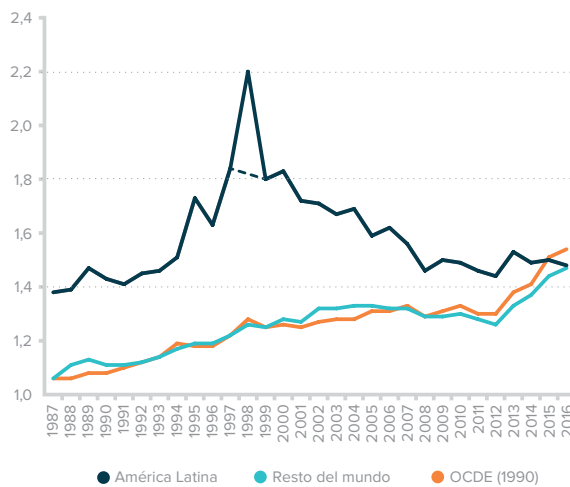
**Figura R.13. Un número pequeño de firmas muy grandes domina los mercados en América Latina**

*Ingresos de las 50 firmas más grandes (como % del PIB), 2019. Países seleccionados.*



**Figura R.14. Los márgenes de rentabilidad en América Latina son más altos que en el resto del mundo y constantes en el tiempo**

*Márgenes de rentabilidad promedio, América Latina, OCDE y resto del mundo, 1987-2015.*



Nota: Márgenes de rentabilidad promedio anuales estimados como el efecto fijo de una regresión lineal del margen de rentabilidad promedio por año, con efectos fijos de país y año. OCDE (1990) corresponde a los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 1990. “Resto del mundo” corresponde a todos los países en la muestra que no hacen parte de América Latina.

En la esfera del mercado, hay tres canales principales a través de los cuales los monopolios contribuyen a la alta desigualdad y el bajo crecimiento de la productividad: haciendo que los consumidores paguen precios más altos por bienes y servicios de lo que pagarían en condiciones de competencia (lo que perjudica más a los pobres que a los ricos y redistribuye desde los consumidores y trabajadores hacia los dueños de las empresas); creando incentivos para operar con tecnologías ineficientes; y reduciendo la inversión en innovación, en la medida que un monopolista no amenazado tiene menos incentivos para innovar. La política de competencia (también conocida como política “antimonopolio”) es una herramienta de política que los países pueden utilizar para contener el poder de monopolio. Todos los países de América Latina, menos dos, tienen leyes y autoridades de competencia. En el Caribe, en cambio, solo cuatro países los tienen. Su ausencia en otros países del Caribe es compensada en alguna medida por una agencia antimonopolio regional. Sin embargo, no importa si existen leyes de competencia o cuán sólidas sean en el papel: solo son tan efectivas en la medida en que sus disposiciones se cumplan. A pesar de los avances de las últimas tres décadas, todavía queda un largo camino por recorrer. Las agencias de competencia a menudo carecen de los poderes necesarios para investigar (por ejemplo, mediante redadas) y no pueden ofrecer acuerdos de clemencia atractivos para promover la denuncia de irregularidades entre los

miembros de carteles. Tampoco pueden contener los abusos de poder de mercado y la cartelización mediante multas y sanciones adecuadas. La mayoría de ellas también carecen del personal adecuado en número y experticia. Dependiendo de cómo su diseño y aplicación den forma al poder de facto de las diferentes empresas, estas leyes tienen diferentes implicaciones de eficiencia y equidad. La existencia y efectividad de las leyes y agencias de competencia no es exógena al poder político empresarial. En contextos de vínculos estrechos entre las élites políticas y las élites empresariales, factores como la independencia de las agencias o la existencia de mecanismos de compromiso que aseguren una discrecionalidad limitada en la toma de decisiones, son esenciales para garantizar la eficacia de las políticas.

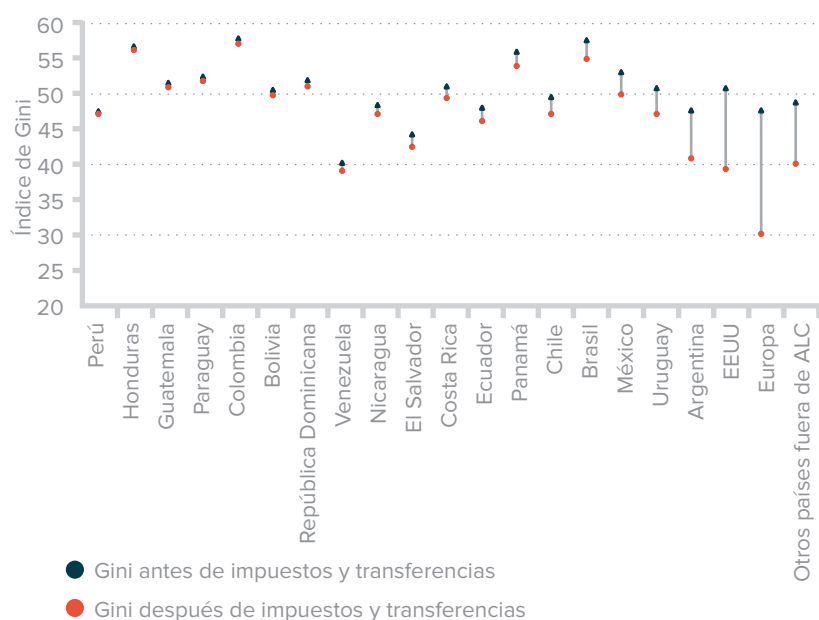
El poder político de las grandes empresas también distorsiona la política más allá del ámbito del mercado. En el contexto de la trampa que explora este informe, sus efectos sobre la política fiscal son motivo de especial preocupación. Un rasgo distintivo de los sistemas fiscales de la región es su débil poder redistributivo. Los índices de Gini en AL, con pocas excepciones, permanecen esencialmente inalterados después de que los hogares pagan impuestos y reciben transferencias del gobierno. Además, los sistemas tributarios de la región no generan los ingresos necesarios para invertir en el desarrollo a través de la provisión de servicios y bienes públicos de calidad a la población. De hecho, los países de ALC recaudan impuestos más bajos como porcentaje del PIB que los países con niveles similares de desarrollo o desigualdad y también tienen una proporción limitada de recaudo fiscal proveniente de impuestos sobre las rentas personales. Si bien el patrón de bajos niveles impositivos y escasez relativa de recaudo fiscal proveniente de impuestos sobre la renta puede ser resultado de diferentes factores, uno de ellos es el grado de influencia empresarial en la esfera política. De hecho, las grandes empresas y los dueños de negocios en América Latina son en parte responsables de mantener baja la tributación efectiva y de alejar los sistemas fiscales de impuestos más progresivos, a través de su proximidad al poder político. Esta influencia se ejerce a través de interferencia en las reformas tributarias, en formas que van desde el bloqueo a los aumentos de impuestos a los negocios y a sus propietarios, hasta poner en peligro los recursos fiscales a través de la presión por exenciones y subsidios para sus operaciones, que desplazan el gasto redistributivo.

Los trabajadores y, en particular, el trabajo organizado, también tienen el poder de distorsionar la política en el ámbito del mercado. Sin embargo, el efecto de los sindicatos sobre la eficiencia y la igualdad en ALC es ambiguo. A diferencia de las élites empresariales, para las que en general el diagnóstico está lejos de ser positivo, los sindicatos no son inequívocamente “buenos” ni “malos”. Su impacto en la región ha sido tanto positivo como negativo. En la arena política, tienen tres instrumentos principales a través de los cuales ejercen su influencia. Pueden aliarse con las grandes empresas y utilizar su poder político para reducir la competencia interna y externa u obtener tratamientos fiscales especiales, subsidios y privilegios, —en



últimas perpetuando y exacerbando la desigualdad y la ineficiencia. Alternativamente, pueden usar su poder político para introducir regulaciones de protección generales (como salarios mínimos y pagos por despido) y presionar a los gobiernos para que dediquen más recursos a su puesta en práctica, una preocupación crucial en una región caracterizada por la violación generalizada de las regulaciones laborales y de seguridad social. Una vez más, sin embargo, los efectos pueden ser mixtos, ya que los sindicatos pueden solo preocuparse por la aplicación de la ley en las grandes empresas donde se encuentran sus afiliados, y dejar al resto de los trabajadores sin protección. En este caso, los sindicatos pueden reducir la desigualdad entre los propietarios de las empresas y sus trabajadores, pero exacerbarla entre los trabajadores. Finalmente, el trabajo organizado puede oponerse, deslegitimar y desestabilizar dictaduras; o colaborar con ellas.

**Figura R.15. Hay poca redistribución a través del sistema fiscal en América Latina**  
Índices de Gini antes y después de impuestos y transferencias, alrededor de 2014



El hecho de que los sindicatos tengan efectos ambiguos sobre los resultados del desarrollo en ALC es consistente con los hallazgos de una literatura más amplia sobre el impacto económico de los sindicatos en América del Norte y Europa. Sin embargo, lo que sabemos sobre este tema en el contexto específico de la región de ALC es aún limitado. Solo tenemos una comprensión teórica parcial de cómo los sindicatos afectan a las sociedades de ALC; hay una falta de evidencia empírica sólida porque los datos suelen ser limitados y la inferencia causal es particularmente desafiante; y hay relativamente poca investigación sobre los sindicatos como actores económicos en ALC. Por lo tanto, comprender los diferentes impactos de los sindicatos sobre el desarrollo en la región sigue siendo una agenda de investigación abierta e importante hacia adelante.

En suma, el capítulo subraya cómo el poder de monopolio y la concentración del mercado pueden traducirse en comportamientos de búsqueda de rentas y, en última instancia, en poder político empresarial. En la región de ALC, esto ha dado lugar a múltiples ejemplos de élites económicas que interfieren en el diseño o la implementación de políticas. Como resultado de esa interferencia, los sistemas fiscales, la política de competencia y las regulaciones del mercado a menudo se han modelado en beneficio de un pequeño grupo de ciudadanos más que pensando en el bien común. Las élites económicas rara vez han utilizado su poder político para impulsar reformas que pondrían a sus países en el camino del desarrollo, aumentando el bienestar para todos. Pero podrían hacerlo.

En últimas, salir de la trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento de manera sostenible, requerirá acciones que funcionen para rebalancear el poder. No existe una única solución de política para abordar este tipo de asimetrías de poder y las distorsiones que crean tanto en el ámbito de los mercados como en el sistema fiscal. Sin embargo, dependiendo del contexto, esfuerzos tales como regular el financiamiento de campañas y las actividades de lobby, fortalecer el poder y la independencia de la política de competencia y las agencias de competencia, revisar las regulaciones del mercado para eliminar aquellas que favorecen los intereses privados y no el bien general, o tomar en serio la conversación global sobre cómo gravar a los súper ricos son áreas de acción que podrían desempeñar un papel importante en el avance de esta agenda.

#### **Capítulo 4: Los vínculos entre violencia, desigualdad y productividad**

La violencia sigue siendo demasiado común para muchas personas en la región de América Latina y el Caribe. La región alberga solo al 9 por ciento de la población mundial, pero actualmente representa el 34 por ciento del total de muertes violentas. Los países de ALC también luchan contra formas de violencia no letales, incluida la violencia sexual, los robos, el abuso policial y la trata de personas.

La mayor desigualdad puede fomentar las condiciones para mayores niveles de violencia a través de tres canales distintos. Primero, es probable que mayores disparidades introduzcan incentivos que hagan que los retornos a las actividades ilegales sean comparativamente más atractivos que los retornos a las alternativas legales. En segundo lugar, la desigualdad engendra frustración y alienación entre los desposeídos a través de las percepciones de desventaja, falta de oportunidades e injusticia, que, en conjunto, estimulan la violencia. En ausencia de mecanismos de gobernanza efectivos para procesarlas pacíficamente, las tensiones creadas por las percepciones de injusticia, que debilitan y desgarran el tejido social con el tiempo, a menudo resultan en violencia o la amenaza de violencia como medio de “salida”. Cuando las personas perciben que el sistema está inclinado a favor de unos pocos

(como es el caso de ALC), a menudo pierden la fe en la capacidad de la “voz” como medio para alcanzar y sostener nuevos acuerdos. En tercer lugar, las desigualdades en el poder, el estatus social y los ingresos hacen que algunos grupos de población, como las mujeres y las minorías étnicas y de género, sean particularmente vulnerables a la violencia. América Latina y el Caribe actualmente lidia con la violencia asociada con cada uno de estos tres canales. De hecho, la violencia o la amenaza de violencia se ha convertido en moneda de negociación entre actores estatales y no estatales en diversos contextos para alcanzar y sostener acuerdos, y es parte fundamental de la lucha por la distribución de recursos, derechos, oportunidades y poder en la región. Como resultado, la violencia es un factor común subyacente, que impulsa y es impulsado por la trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento de la región.

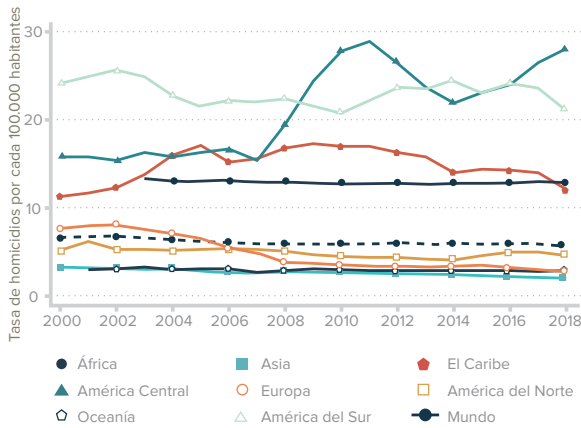
Si bien la mayor desigualdad puede estimular la violencia, la violencia también puede aumentar la desigualdad a través de su efecto sobre los resultados del desarrollo. Debido a que con frecuencia afecta de manera desproporcionada a las poblaciones que ya enfrentan adversidades socioeconómicas, contribuye a amplificar o perpetuar su estado de privación. La violencia a menudo conduce al deterioro de los derechos y libertades, empeora la salud física y mental, reduce los resultados educativos y de participación laboral y disminuye la participación política entre las personas victimizadas. La violencia también puede fracturar el capital social, amenazar las instituciones democráticas a nivel local y nacional y obstruir la provisión de bienes públicos en las comunidades victimizadas.

La violencia también está vinculada a un menor crecimiento económico. Puede reducir y distorsionar la inversión al generar incertidumbre sobre los derechos de propiedad, afectar la formación de capital humano y, por tanto, la productividad, y destruir el capital físico y natural.

América Latina y el Caribe es la región más violenta del mundo (según homicidios, ver la figura R16). Además, los países de ALC exhiben tasas de victimización por delitos y homicidio mucho más altas que otros países con niveles similares de desigualdad (figura R17). Para lograr una comprensión más amplia de cómo la violencia afecta a las personas en ALC, este capítulo sigue una tipología para distinguir los siguientes tres tipos de violencia: violencia criminal (violencia interpersonal o colectiva vinculada a actividades delictivas), violencia política (violencia interpersonal y colectiva que se da en relación con agendas sociopolíticas), y violencia social y doméstica (violencia interpersonal y ocasionalmente colectiva ligada a conflictos entre personas que no conviven en el mismo hogar [social] o a las que lo hacen [doméstica]).

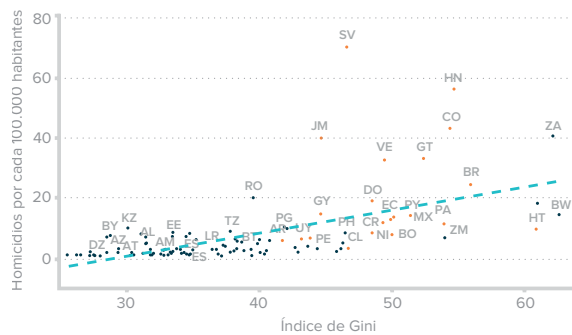
**Figura R.16. ALC tiene solo 9% de la población mundial, pero concentra una tercera parte de los homicidios.**

Tasa de homicidio intencional por 100.000 habitantes en regiones del mundo y subregiones de ALC



**Figura R.17. Los países de ALC tienen tasas de homicidio más altas que los países con niveles de desigualdad similares**

Tasas de homicidio y desigualdad de ingresos (Gini), mundo, 1995-2017

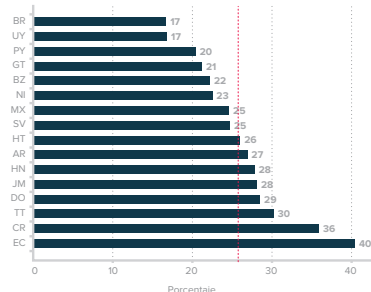


Nota: Los países de ALC están representados por puntos naranjas. Los promedios para cada país se calculan utilizando las observaciones de los años disponibles entre 1995 y 2017. El número total de países es 106: África (21), ALC (21), América del Norte (2), Asia (24), Europa Occidental (16), Europa Oriental (21) y Oceanía (1).

Para estos distintos tipos de violencia emergen diferentes patrones generales. Si bien el siglo XX se caracterizó en gran medida por patrones de violencia política, a principios del siglo XXI la tendencia se inclinó más hacia el crimen organizado (principalmente asociado con grupos involucrados en actividades comerciales ilícitas o ilegales, como el tráfico de drogas). Sin embargo, la región aún lucha con la violencia política, que incluye protestas violentas, actos de violencia estatal como brutalidad policial, ejecuciones extrajudiciales y represión violenta de protestas, y violencia contra defensores de derechos humanos, activistas ambientales, políticos y periodistas. La violencia social y doméstica también está muy extendida en la región y afecta especialmente a las mujeres (figura R18 y figura R19). Este tipo de violencia a menudo se manifiesta de diferentes formas, incluido el abuso físico, sexual y psicológico, y puede estar motivada por el género, la identidad de género o la orientación sexual de la víctima. Tanto la violencia social como la doméstica son problemas graves en ALC. De hecho, la región tiene algunas de las tasas más altas del mundo de violencia sexual y violencia contra las poblaciones LGBT+, y el feminicidio es un tema crítico en muchos países de la región (figura R20). La violencia social y doméstica también afecta a los niños y adultos mayores dentro del hogar y ha sido un área de creciente preocupación durante los confinamientos a raíz del COVID-19.

**Figura R.18. La violencia de pareja contra las mujeres en la región está muy extendida**

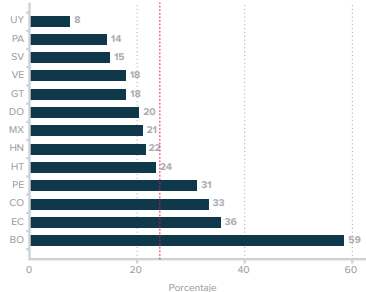
*Porcentaje de mujeres abusadas física o sexualmente por alguna pareja, %, último año disponible, 2003-2017*



Nota: El promedio de ALC está representado por la línea roja punteada.

**Figura R.19. En la mayoría de los países, más de 1 de cada 10 mujeres ha sido abusada sexual o físicamente por su pareja más reciente**

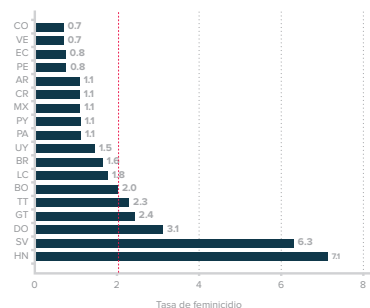
*Porcentaje de mujeres abusadas física o sexualmente por su pareja más reciente, %, último año disponible, 2003-2017*



Nota: El promedio de ALC está representado por la línea roja punteada.

**Figura R.20. En ALC, América Central es la subregión con mayores niveles de feminicidio**

*Tasa media de feminicidio por 100.000 habitantes en países de ALC, 2000-2019*



Nota: El promedio de ALC está representado por la línea roja punteada.

El progreso es posible, aunque solo se logrará si las políticas adoptadas abordan los desequilibrios de poder subyacentes entre actores para fomentar condiciones en las que los conflictos puedan resolverse mediante mecanismos pacíficos en lugar de violentos. No existe una única solución de política que funcione para abordar la violencia. Este capítulo destaca algunas áreas de acción prioritarias que pueden ser más o menos relevantes según el contexto (recuadro 4.6). Si se abordan con éxito, los avances en la lucha contra la violencia pueden allanar el camino hacia sociedades más equitativas, más productivas y pacíficas.

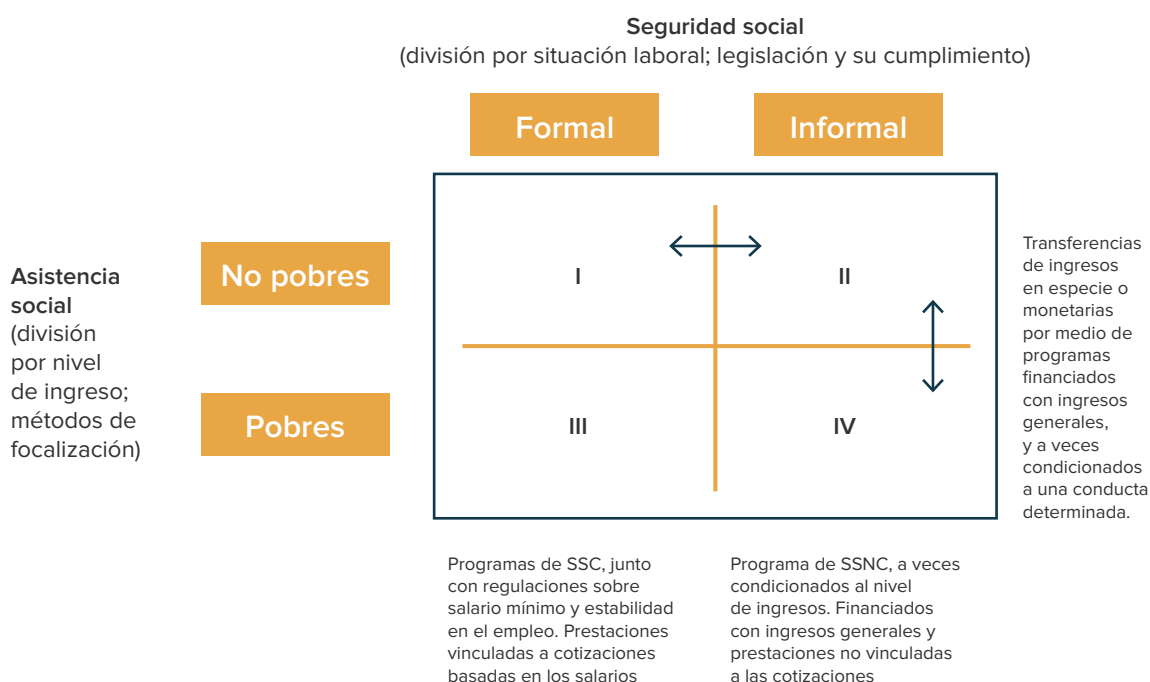
## Capítulo 5: ¿Qué tan eficaces son las políticas de protección social en ALC?

Se han implementado muchas políticas en la región para abordar la desigualdad y la productividad con éxito limitado. Dados los incentivos políticos a generar soluciones de corto-plazo para combatir los desafíos de la alta desigualdad y la baja productividad, las respuestas de política tienden a ser fragmentadas e ineficaces y, en algunos casos, incluso pueden terminar profundizando las distorsiones existentes en el largo plazo. De hecho, algunos de ellos han generado dinámicas que han provocado un agravamiento de las desigualdades y un estancamiento de la productividad. Este informe argumenta que solo al abordar la complejidad de las interacciones entre las variables centrales que subyacen a la perpetuación de esta trampa, la región finalmente podrá romper este ciclo. Si bien son posibles muchos puntos de partida diferentes, este informe destaca uno que aborda en conjunto muchos de estos elementos y, a largo plazo, puede servir para romper la trampa de la alta desigualdad y el bajo crecimiento: los sistemas de protección social universales.

Más específicamente, sistemas de protección social universales que sean más inclusivos y redistributivos, fiscalmente sostenibles y más favorables al crecimiento.

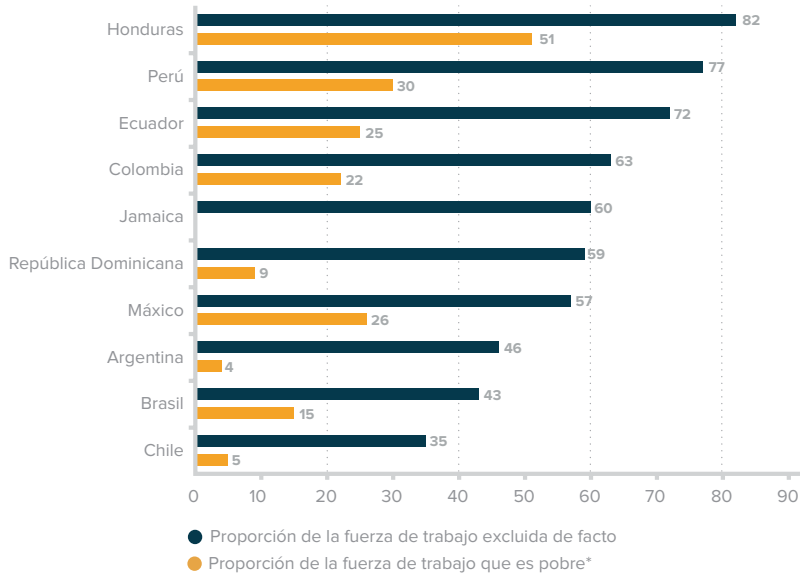
La estructura actual de protección social en la región (que comprende tanto la seguridad social como los programas de asistencia social) sigue estando fragmentada. Si bien los sistemas de seguridad social son una piedra angular de la protección social en ALC, muchos trabajadores se quedan por fuera. Esto segmenta la fuerza laboral en dos categorías: trabajadores formales, cubiertos por programas de seguridad social contributiva (SSC), estabilidad laboral y regulaciones de salario mínimo, y trabajadores informales, que reciben los beneficios que ofrecen los programas de seguridad social no contributiva (SSNC). La segmentación formal-informal de la fuerza laboral es una característica central de los mercados laborales en ALC y resulta de una combinación de exclusiones legales e incumplimiento. Los mercados laborales segmentados no solo son una fuente de desigualdad, sino también uno de los factores que contribuyen al bajo crecimiento de la productividad. Paralelamente, los ingresos de algunos trabajadores pueden ser tan bajos que los sitúan en la pobreza, lo que requiere programas adicionales para aumentar su consumo (programas de asistencia social). Así, en una representación estilizada de la estructura de protección social en la región, el acceso a la protección social depende tanto del estatus laboral de las personas (formal versus informal) como de su nivel de ingresos (pobres y no pobres) (figura R21). En la mayoría de los países de ALC, hay más trabajadores informales que pobres (figura R22). Por otro lado, la mayoría de los trabajadores pobres son informales. Muchos trabajadores pasan con frecuencia entre la formalidad y la informalidad.

**Figura R.21. La estructura de la protección social: la pobreza y la informalidad no son lo mismo**



### Figura R.22. Gran parte de la población activa está excluida de programas de protección social importantes

Porcentaje de la población activa excluida de la seguridad social contributiva. Países seleccionados de ALC



Nota: \* Trabajadores que viven en hogares por debajo del umbral de pobreza de 5,50 dólares de Estados Unidos al día (paridad del poder adquisitivo (PPA) 2011).

Debido a la naturaleza fragmentada de este sistema, los hogares de la región (en particular los de bajos ingresos) asumen muchos más riesgos por sí mismos o a través de la red de familiares y amigos que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), donde estos riesgos son más ampliamente compartidos. La combinación de programas de salud y pensiones contributivos y no contributivos en la región, junto con las transiciones entre el estatus formal e informal, las asimetrías en el tiempo de formalidad entre los trabajadores con salarios bajos y altos y, en ocasiones, reglas y condiciones de acceso caprichosas genera dos resultados: menor eficacia del aseguramiento e impactos contradictorios sobre la desigualdad. La seguridad social y la asistencia social son complementos y no sustitutos en un sistema de protección social en funcionamiento. Los hogares pobres necesitan transferencias de ingresos y seguridad social, no uno u otro. Y, para los hogares que no son pobres, la seguridad social es clave, especialmente cuando se encuentran en una posición vulnerable. En lugar de actuar ex ante para prevenir la pobreza, las políticas reaccionan ex post para mitigarla una vez que está presente. En ALC, las tasas de pobreza han disminuido en gran parte porque los hogares reciben transferencias de ingresos y no tanto porque los ingresos de los hogares pobres hayan aumentado. La región no debe esperar que las transferencias focalizadas por sí solas eliminen la pobreza. Estas transferencias deben integrarse mejor con las políticas de seguridad social, cubriendo a todos los pobres y no pobres en las mismas condiciones y con la misma calidad.

Es importante destacar que la arquitectura de protección social no solo debe asegurar el bienestar de los hogares, sino también incentivar a los trabajadores y las empresas en maneras que mejoren la productividad. La interfaz entre SSC y SSNC y los programas de pobreza impacta las decisiones de los trabajadores y las empresas de ser formales o informales, y los sistemas de protección social de la región tienden a gravar la formalidad mientras subsidian la informalidad. El cuadro R1 enumera los costos y beneficios de la formalidad, la informalidad legal y la informalidad ilegal.

**Cuadro R.1. La interrelación entre los diferentes programas de protección social moldea las decisiones de empresas y trabajadores con respecto a la (in)formalidad**

Formalidad	Informalidad legal	Informalidad ilegal
Trabajadores	Trabajadores	Trabajadores
Deben pagar una parte de la cotización a la SSC (en el caso de los trabajadores por cuenta propia, la totalidad), pero podrían no valorar plenamente las prestaciones estipuladas	No se exige a los trabajadores por cuenta propia, domésticos, rurales y otros que coticen	Los trabajadores por cuenta propia y otros que deben cotizar a la SSC podrían tener que pagar multas de conformidad con las normas sociales aceptadas tácitamente
Perciben al menos el salario mínimo	Reciben prestaciones gratuitas de la SSNC	Reciben prestaciones gratuitas de la SSNC
En principio tienen la protección de la estabilidad laboral, pero el acceso puede ser irregular	Si son pobres también pueden recibir transferencias	Si son pobres también pueden recibir transferencias
Si son pobres, podrían perder las transferencias		
Empresas	Empresas	Empresas
Deben pagar su parte de la cotización a la SSC y pagar a los trabajadores al menos el salario mínimo	No están sujetas a las reglamentaciones de la SSC, el salario mínimo y la estabilidad laboral cuando no hay una relación de dependencia con los trabajadores o si tienen una relación ambigua con ellos (en particular, si se trata de una empresa pequeña)	Pagan multas si se encuentra que evaden las reglamentaciones de la SSC, el salario mínimo y la estabilidad laboral
Asumen los costos reglamentarios previstos sobre la estabilidad laboral	Frontera difusa entre los trabajadores por cuenta propia y la microempresa, en particular si los trabajadores son familiares no remunerados	La fiscalización depende del tamaño. A veces, sustituido por normas sociales tácitamente aceptadas

Nótese que la informalidad legal solo es relevante en países donde las leyes excluyen a algunos trabajadores de la obligación de contribuir a los programas de SSC, así como a algunas empresas, según su tamaño o el tipo de contratos de trabajo que ofrecen. Es decir, en algunos países como Ecuador, Honduras, México y Perú, las tres columnas son relevantes, mientras que, en otros como Argentina y Jamaica, la del medio no lo es. En los estudios de caso de diez países individuales de la región, se ve que el impuesto sobre la formalidad aumenta a medida que los beneficios reales que obtienen los trabajadores de los programas de SSC son menores que sus costos; y que



el subsidio a la informalidad aumenta con la generosidad o la calidad de los programas del SSNC (y los programas de asistencia social condicionados a la informalidad). Esto es importante ya que la informalidad es muy preocupante para la protección social, por tres razones: primero, los trabajadores informales están menos protegidos de los riesgos y, en general, reciben servicios de menor calidad que los formales; segundo, es más difícil para los trabajadores informales pobres escapar de la pobreza y, cuando lo hacen, evitar volver a caer en ella; y tercero, porque la informalidad está fuertemente asociada con el autoempleo y/o con el empleo en empresas muy pequeñas de baja productividad, un factor crítico que determina los ingresos de los trabajadores (y también un factor crítico del crecimiento en el largo plazo).

En toda la región, y con variaciones entre países, las políticas de protección social segmentan el mercado laboral, brindan protección errática a los hogares contra los riesgos, no redistribuyen los ingresos lo suficiente hacia los grupos de menores ingresos y, a veces, lo hacen en la dirección opuesta, y sesgan la asignación de recursos de manera que castigan la productividad y el crecimiento de largo plazo. Esta situación es preocupante porque la protección social es una de las herramientas clave para mitigar las desigualdades y fomentar la inclusión social. Es difícil pensar en un contrato social fuerte en cualquier sociedad sin un sistema de protección social que funcione bien. No se puede esperar inclusión social de instituciones y políticas que segmentan. De cara al futuro, un principio rector clave de la protección social en la región debe ser la universalidad con respecto a la población relevante, entendida en tres dimensiones complementarias: (1) toda la población expuesta a un determinado riesgo debe ser cubierta a través de un mismo programa; (2) la fuente de financiamiento debe ser la misma para cada programa, en función del tipo de riesgo cubierto; y (3) si los programas brindan beneficios en especie, la calidad debe ser la misma para todos. Un sistema de protección social construido en torno a estos principios ofrece a la región una ruta para aumentar el gasto en protección social al tiempo que fortalece las bases del crecimiento de largo plazo y un camino para mejorar la inclusión social.

## La ruta hacia adelante

A finales de 2019, ALC regresó, después de muchas décadas, al mapa del malestar social con crecientes protestas y demandas de cambio. A lo largo de 2020 y 2021, ALC se convirtió en un epicentro del COVID-19; a pesar de la acción rápida y medidas de confinamiento estrictas, los países sufrieron una carga desproporcionada de casos y muertes. Esto trajo consigo múltiples crisis económicas y sociales, incluida una economía en contracción con un espacio fiscal limitado, junto con el aumento de la pobreza y el hambre. Esto es un reflejo de la fragilidad política, económica y social generada por la trampa viciosa de la que trata este informe. La combinación sostenida de alta desigualdad y crecimiento limitado puede generar un equilibrio

frágil, porque los gobiernos no consiguen satisfacer sus necesidades fiscales ni los ciudadanos sus aspiraciones de alcanzar una vida que tengan razones para valorar. A pesar del avance de la región en las últimas décadas para convertirse en una región de ingreso medio, la dinámica de esta trampa ha hecho que ese progreso sea inestable; y las crisis recientes han demostrado la rapidez con la que se pueden producir retrocesos. A raíz de esta crisis actual, reconstruir lo que había ganado la región puede llevar mucho tiempo. Para que el progreso futuro hacia el desarrollo sea más sostenible, primero debemos abordar estos desafíos estructurales subyacentes que durante tanto tiempo han mantenido esta trampa en movimiento. Este informe es deliberadamente amplio en términos de prescripciones de política. La red del PNUD, que abarca más de 40 países y territorios de la región de ALC, continuará trabajando con los gobiernos locales y actores no gubernamentales para discutir, extraer lecciones y proponer vías de acción concretas en cada contexto. Este es el inicio de una conversación fundamental para definir un pacto social renovado, próspero, inclusivo y sostenible en nuestra región.

## ¿ATRAPADOS? DESIGUALDAD Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

- América Latina y el Caribe (ALC) se encuentra en una trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento.
- A pesar de décadas de progreso, la región sigue siendo la segunda más desigual del mundo, y la desigualdad del ingreso en los países de ALC es mayor que los de otras regiones con niveles similares de desarrollo.
- La desigualdad, como la pobreza, es multidimensional y va más allá de los ingresos. Algunos grupos sufren mayor desigualdad que otros y en diversas dimensiones.
- Para las mujeres, el campo de juego en el mercado laboral todavía no está nivelado. Las personas LGBT+ enfrentan discriminación en posiblemente todos los aspectos de sus vidas. Las minorías étnicas y raciales carecen de reconocimiento como agentes económicos y políticos activos.
- La región también se caracteriza por un crecimiento económico muy volátil y, en promedio, bajo, asociado con baja productividad y con una mala dinámica de la productividad.
- Comprender la naturaleza de la trampa, los factores comunes subyacentes y sus complejas interacciones, es el primer paso para liberarse de ella. Este informe tiene como objetivo iniciar una conversación con el examen de algunos de esos factores.

## 1.1. Una región atrapada en una trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento

América Latina y el Caribe (ALC) es una región de enormes contrastes, donde la riqueza y la prosperidad coexisten con bolsillos de extrema pobreza, atraso y vulnerabilidad. Mientras que 105 multimillonarios de ALC tienen un patrimonio neto combinado de 446.900 millones de dólares, 2 de cada 10 personas en ALC aún tienen carencias alimentarias<sup>1</sup>. Mientras que algunos heredan propiedades y contactos y asisten a prestigiosas universidades, otros deben luchar en los mercados laborales con una educación precaria. Mientras que algunos son propietarios de miles de hectáreas de tierra, millones no tienen tierra ni techo. La lista de contrastes en la región es larga y bien conocida. Los países de ALC han sacado a millones de personas de la pobreza en las últimas décadas (recuadro 1.1), pero los avances en la lucha contra la desigualdad han sido menos exitosos. Las modestas reducciones de la desigualdad han sido insuficientes para afrontar la magnitud del reto al que se enfrenta la región, y ese progreso se ha estancado en los últimos años. De hecho, la región sigue siendo una de las más desiguales del mundo. Las circunstancias al nacer siguen siendo casi una sentencia para los más desfavorecidos y, como se documenta en el capítulo 2, la sensación de profunda desigualdad en sus diferentes formas es generalizada. El descontento de la población con esta realidad estalló a finales de 2019 y principios de 2020 y el malestar social se extendió por toda la región. Además, estas desigualdades se exacerbaron a lo largo de 2020 y 2021, porque las múltiples crisis de la pandemia del COVID-19 golpearon desproporcionadamente a los que ya se habían quedado atrás.

A nivel estructural, las personas de ALC continúan enfrentando diferentes barreras y tienen distinto acceso a las oportunidades para vivir una vida que puedan valorar. Como sostiene el *Informe sobre Desarrollo Humano 2019*, para comprender plenamente la naturaleza de estas disparidades es necesario mirar más allá del ingreso, más allá de los promedios y más allá del presente<sup>2</sup>. A partir de este enfoque, este Informe Regional de Desarrollo Humano (IRDH) explora el reto aparentemente insalvable de la desigualdad en la región de ALC y las múltiples formas en las que se manifiesta. Argumenta que la región está atrapada en una doble trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento. En efecto, junto a la elevada desigualdad, la región de ALC se caracteriza también por un crecimiento volátil y generalmente bajo, resultado de una baja productividad. Estos dos fenómenos interactúan sosteniéndose mutuamente en un círculo vicioso, que impide que la región consiga progresar en resultados de desarrollo humano más avanzados para todos.

---

<sup>1</sup> FAO *et al.* (2020); Forbes (2021).

<sup>2</sup> PNUD (2019).

Si bien esta trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento no es un impedimento absoluto para el progreso (de hecho, la región ha crecido y muchos indicadores sociales han mejorado), implica que el progreso no es tan rápido como se necesita. A nivel internacional, ALC sigue siendo una de las regiones más desiguales y de crecimiento más lento del mundo y sus indicadores sociales siguen estando por debajo de los esperados para su nivel de desarrollo promedio. Pero más que discutir si el vaso está medio lleno o medio vacío, lo que importa en cuanto a las políticas públicas es que todavía no hay suficiente agua en el vaso y que acelerar el ritmo al que se acumula requiere abordar los factores subyacentes a la trampa. Este desafío ya existía antes de la pandemia del COVID-19, y en 2020 y 2021, en la medida en que la crisis ha producido un retroceso del crecimiento y de muchos indicadores sociales, la necesidad de abordarlo se ha exacerbado.

### **Recuadro 1.1. Los países de ALC han avanzado en la reducción de la pobreza multidimensional**

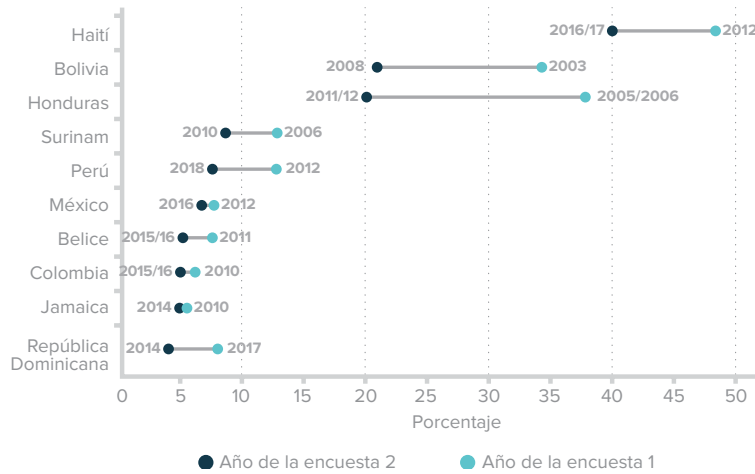
En 2020, antes de la pandemia de COVID-19, el 7,2 por ciento de las personas de ALC vivían en situación de pobreza multidimensional. Las carencias en el nivel de vida de los hogares son las que más contribuyen a la pobreza multidimensional (el 37,9 por ciento), seguidas de las insuficiencias en el ámbito de la salud (el 35,9 por ciento) y la educación (el 26,2 por ciento).

La pobreza multidimensional disminuyó entre 2000 y 2020 en todos los países de los que se dispone de datos (figura R1.1.1). Más aún, las mayores caídas absolutas se produjeron en algunos de los países que inicialmente presentaban los niveles más altos: en Honduras, 18 puntos porcentuales, de 38 por ciento a 20 por ciento, entre 2006 y 2012; en Bolivia, 13 puntos porcentuales, de 34 por ciento a 21 por ciento, entre 2003 y 2008; y en Haití, 8 puntos porcentuales, de 48 por ciento a 40 por ciento, entre 2012 y 2017.

Se produjeron avances en la mayoría de los indicadores comprendidos en la medición de la pobreza multidimensional. En seis países se produjeron avances en todos (figura R1.1.2). En los pocos casos en los que se produjeron aumentos en las privaciones, estos aumentos fueron inferiores a 1 punto porcentual.

**Figura R1.1. Algunos países han avanzado más que otros en la reducción de la pobreza multidimensional**

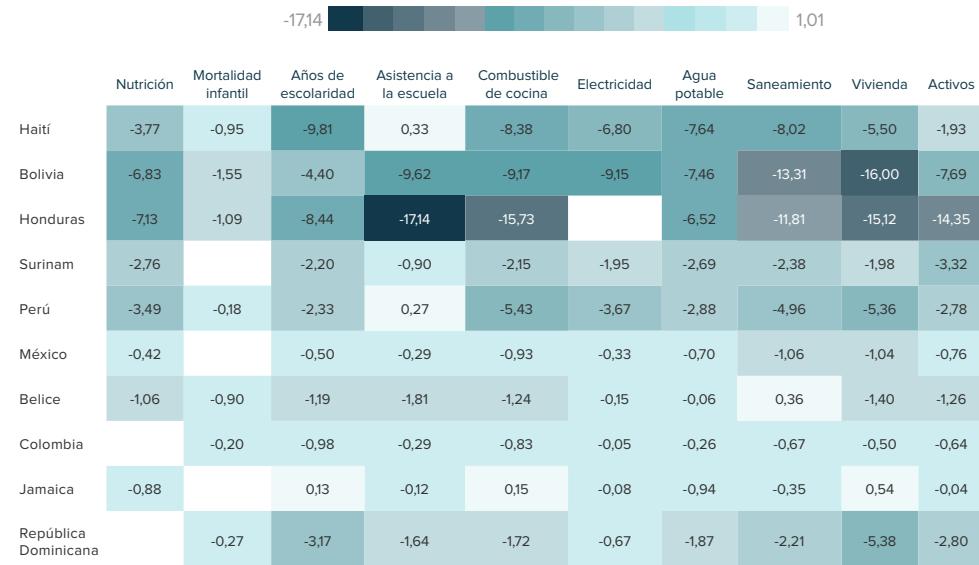
*Porcentaje de la población que vive en pobreza multidimensional*



Fuente: *Índice de Pobreza Multidimensional global 2020* (tablero de indicadores), Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, <http://hdr.undp.org/en/2020-MPI>.

**Figura R1.2. Los países de ALC han avanzado en la mayoría de los indicadores**

*Cambio de la proporción de la población con privaciones, entre las encuestas de los años 1 y 2, en puntos porcentuales*



Fuente: *Índice de Pobreza Multidimensional global 2020* (tablero de indicadores), Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, <http://hdr.undp.org/en/2020-MPI>.

Sin embargo, estas cifras reflejan la situación anterior al COVID-19. Desde entonces, de acuerdo con las proyecciones, la pandemia ha anulado gran parte de ese progreso. A pesar de las medidas de asistencia social en algunos países, es probable que la proporción de personas que viven en la pobreza en ALC haya aumentado durante este tiempo<sup>a</sup>.

---

<sup>a</sup> Lustig *et al.* (2020).

Este primer capítulo del informe entrega un panorama general de la desigualdad y el crecimiento en la región<sup>3</sup>. Pretende brindar al lector una mejor comprensión de la naturaleza específica de la trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento en que se encuentra la región. El resto de este informe explora los factores comunes que subyacen a estos fenómenos que, si se abordan adecuadamente, harían avanzar a la región en ambas dimensiones, de igualdad y crecimiento. El capítulo 2 complementa este capítulo presentando datos sobre las percepciones de las personas de la región sobre esta situación y lo que piensan que se debe hacer al respecto. Los capítulos 3 a 5 abordan algunos de los mecanismos que subyacen a las dos dimensiones. Cada uno de los capítulos discute diferentes rutas de políticas que podrían ayudar a la región a liberarse de la trampa.

La desigualdad tiene múltiples formas. Este informe abraza la noción de que, al igual que la pobreza, la desigualdad es multidimensional. Se manifiesta en diferentes esferas de la sociedad (desde los hogares hasta el mercado y el ámbito político) y entre distintos grupos (relacionados con factores como el sexo, la raza y la etnia, la ubicación geográfica y los ingresos). Una de sus expresiones es, de hecho, la desigual distribución de la capacidad institucional en el territorio, que se traduce en amplias brechas en la disponibilidad y calidad de los datos sobre el desarrollo. Por esta razón, no todos los países de la región están siempre presentes en los análisis de este informe. A menudo los países más pequeños y los países del Caribe están ausentes. Entre ellos se encuentran algunas de las economías más pobres y menos dinámicas.

El mapa 1.1 muestra los datos más recientes de pobreza multidimensional (panel a) y desarrollo humano (panel b) en ALC<sup>4</sup>. Documenta la heterogeneidad de los indicadores

---

<sup>3</sup> Este capítulo se basa en cuatro documentos de antecedentes, comisionados para este informe, que describen la situación actual de la región: Fernández-Arias y Fernández-Arias (2021); Gasparini y Cruces (2021); Neidhöfer (2021) y Torche (2021).

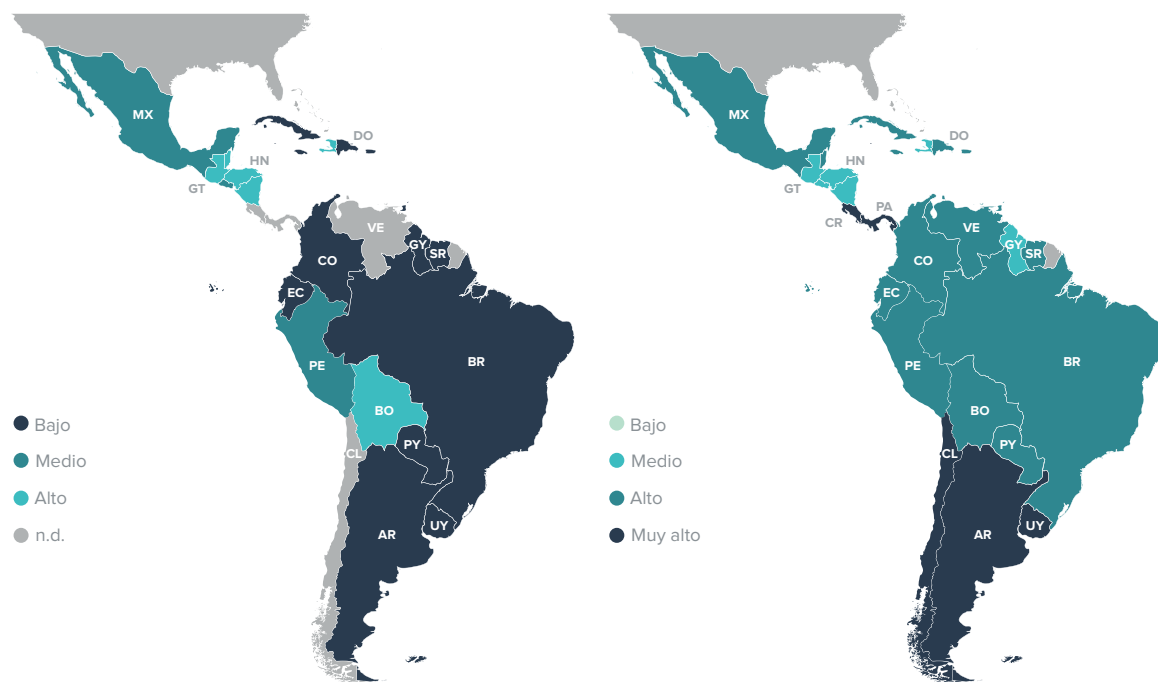
<sup>4</sup> El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) identifica las múltiples privaciones a nivel individual y de los hogares en materia de salud, educación y nivel de vida. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida resumida de los logros promedio en las dimensiones clave del desarrollo humano: una vida larga y saludable, acceso a la educación y un nivel de vida digno.

sociales entre los distintos países. Mientras que algunos países de la región obtienen muy buenos resultados en ambos índices (como Argentina y Uruguay), otros se enfrentan a un reto mucho mayor (como Haití). Si bien este informe tiene un enfoque regional y por lo tanto tiende a considerar ALC como un todo, no existe una experiencia única de ALC. Los países de la región comparten muchos retos comunes en materia de desigualdad y crecimiento. No obstante, la naturaleza específica de estos retos puede ser muy diferente dependiendo de los contextos locales y nacionales. De hecho, la heterogeneidad dentro de los países añade una capa de complejidad adicional. Este capítulo se centra en las diferencias de los indicadores sociales entre los países y, dentro de cada país, entre los grupos de ingresos, el sexo y la etnia, pero no se detiene en las diferencias territoriales dentro de los países. Mapas a nivel de país como el mapa 1.1 mostrarían una variación tan grande y, en algunos casos, más grande que entre países. Como es inevitable en un informe de alcance regional, el capítulo se centra en las tendencias comunes. La heterogeneidad implica que estas tendencias no aplican con la misma fuerza en todos los casos o que algunas no se aplican en algunos países. Las conclusiones de este capítulo deben considerarse desde esa perspectiva: como generalizaciones amplias que deben ser interpretadas teniendo en cuenta las características específicas de cada país.

**Mapa 1.1. Las condiciones de vida son desiguales en ALC**

*a. Pobreza Multidimensional*

*b. Índice de Desarrollo Humano*



Fuente: Cálculos del PNUD; Alkire et al. 2020; Índice de Pobreza Multidimensional global 2020 (tablero de indicadores), Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, <http://hdr.undp.org/en/2020-MPI>.



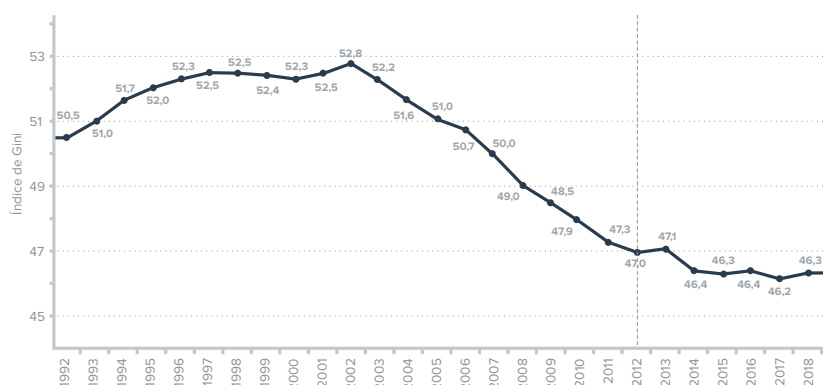
## 1.2. La desigualdad en América Latina y el Caribe es persistentemente alta.

### Los avances en la reducción de la desigualdad de ingresos han sido limitados y recientemente se han estancado

Los indicadores de desigualdad de ingresos calculados a partir de las encuestas nacionales de hogares disponibles también sugieren progresos en las últimas dos décadas, principalmente entre 2000 y 2012<sup>5</sup>. En los años siguientes, el progreso se estanca y es casi insignificante entre 2012 y 2018. La figura 1.1 muestra la evolución del índice de Gini promedio solo para los países de América Latina. El índice de Gini promedio se redujo de 52,8 a 47,0 entre 2002 y 2012, con una reducción promedio de 0,58 puntos por año. Luego, entre 2012 y 2018 el índice de Gini promedio cayó menos de 1 punto.

**Figura 1.1. A pesar de haber disminuido en la década de los 2000, la desigualdad de ingresos sigue siendo elevada en ALC**

*Desigualdad de ingresos (índice de Gini, 1992-2018)*



Fuente: Gasparini y Cruces 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; datos de SEDLAC (Base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe), Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, y Equity Lab, Equipo de Desarrollo Estadístico, Banco Mundial, Washington DC, <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/estadisticas/>.

Nota: Promedio no ponderado de los índices de Gini nacionales para la distribución del ingreso per cápita de los hogares. Los datos son de todos los países de América Latina, con excepción de El Salvador y Guatemala.

La desaceleración de la reducción de la desigualdad después de 2012 es más evidente en el Cono Sur ampliado (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) y menos pronunciada en los países andinos y en América Central. De hecho, en algunos países (Colombia, Costa Rica, Honduras y Panamá) no hubo desaceleración en la década de 2010. La heterogeneidad entre países fue mayor en este segundo

<sup>5</sup> Esta tendencia fue analizada inicialmente en López-Calva y Lustig (2010).

periodo (cuadro 1.1). Los datos no son suficientes para seguir las tendencias de la desigualdad de ingresos en el Caribe (recuadro 1.2).

### Cuadro 1.1. La reducción de la desigualdad se estancó más en el Cono Sur ampliado

*Cambio promedio anual de los índices de Gini, por período y subregión, 1992-2018*

Cambio anual promedio del índice de Gini				
	1992-2002	2002-2012	2012-2018	1992-2018
<b>América del Sur Meridional</b>				
Argentina	0,79	-0,98	-0,01	-0,07
Brasil	0,07	-0,56	0,21	-0,14
Chile	-0,02	-0,55	-0,06	-0,23
Paraguay	0,50	-0,91	0,12	-0,13
Uruguay	0,41	-0,55	-0,07	-0,07
<b>Países andinos</b>				
Bolivia	0,57	-1,27	-0,42	-0,37
Colombia	0,20	-0,39	-0,39	-0,17
Ecuador	0,40	-0,66	-0,11	-0,13
Perú	0,34	-0,97	-0,27	-0,30
Venezuela	0,61	-0,71	-0,29	-0,11
<b>América Central y México</b>				
Costa Rica	0,27	0,15	-0,11	0,14
Honduras	0,21	-0,29	-0,32	-0,10
Nicaragua	-0,46	-0,66	0,45	-0,32
Panamá	0,06	-0,38	-0,42	-0,22
México	-0,25	-0,14	-0,11	-0,18
República Dominicana	-0,05	-0,43	0,12	-0,16
<b>América Latina</b>	<b>0,23</b>	<b>-0,58</b>	<b>-0,11</b>	<b>-0,16</b>

Fuente: Gasparini y Cruces 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; datos de SEDLAC (Base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe), Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, y Equity Lab, Equipo de Desarrollo Estadístico, Banco Mundial, Washington DC, <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/estadisticas/>.

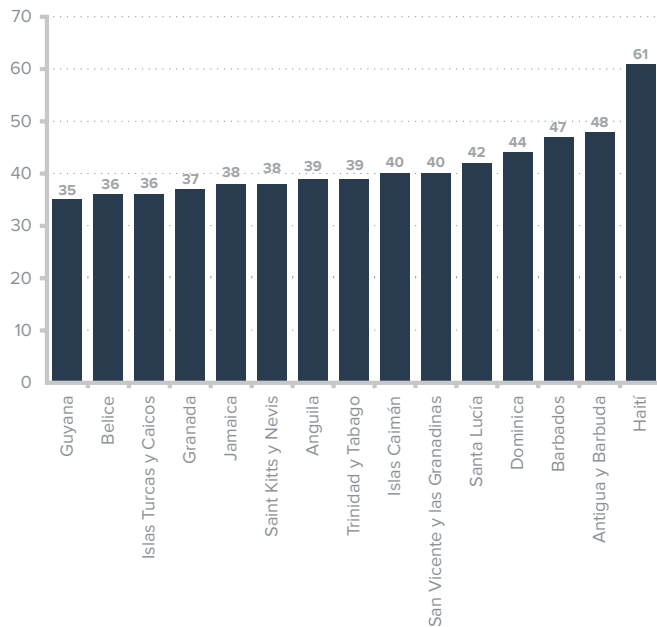
Nota: los valores pueden no coincidir exactamente con los de las fuentes nacionales. Proceden de los datos ajustados de CEDLAS usando una metodología estandarizada para completar datos faltantes de la información disponible.

## Recuadro 1.2. Capacidad estadística y medición de la desigualdad en el Caribe

Existe una capacidad estadística limitada para recopilar datos a través de encuestas de hogares nacionales, a tiempo y de alta calidad, en muchos países del Caribe. En consecuencia, los datos sobre indicadores de la desigualdad tienden a ser escasos y desactualizados, lo que dificulta la comparación fiable de las mediciones entre países y el seguimiento de los cambios a lo largo del tiempo.

La figura R1.2.1 muestra los índices de Gini más recientes de varios países del Caribe (extraídos de informes gubernamentales). Dadas las limitaciones de los datos, es imposible sacar conclusiones con firmeza. Sin embargo, hay una gran dispersión en los niveles de desigualdad en los países del Caribe. Esta dispersión refleja la heterogeneidad de la región. De hecho, el Caribe incluye algunos de los países más desiguales del mundo (como Haití) y otros donde la desigualdad es más moderada (como Belice o Guyana).

**Figura R1.2.1. Hay una gran dispersión en los niveles de desigualdad en el Caribe**  
Índices de Gini. Finales de la década de 2000 y principios de la década de 2010

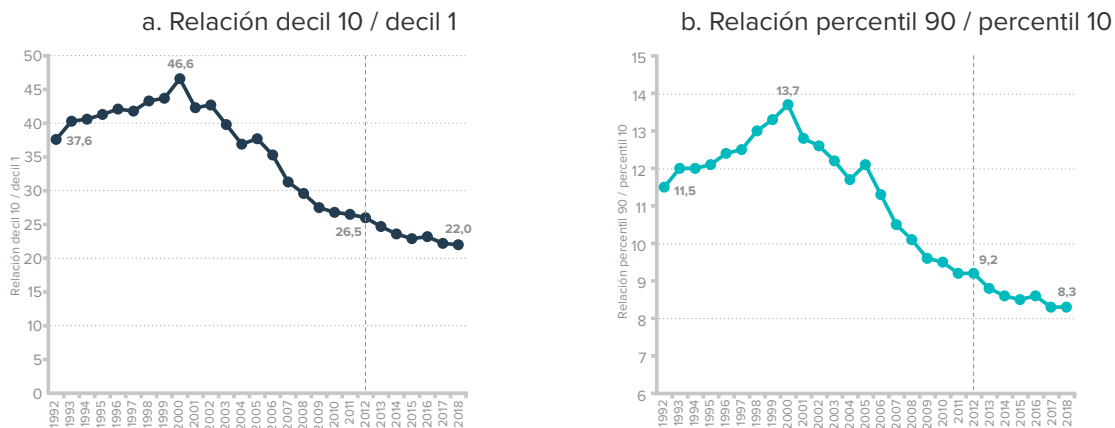


Fuente: CDB 2016; Gasparini y Cruces 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; e informes oficiales.

Aunque algunos países reportan datos sobre desigualdad en múltiples momentos en el tiempo, es necesario tener cautela en la comparación de estas medidas como fuente para una historia de lo que ocurrió con la desigualdad en esos países. Por ejemplo, el índice de Gini en Barbados aumentó de 39 a 47 entre 1997 y 2010, mientras que en San Vicente y las Granadinas se desplomó de 56 a 40 entre 1996 y 2008 (CDB 2016). Es probable que estos cambios tan drásticos sean reflejo de una combinación de cambios en las condiciones de vida de la población y en la metodología para la recopilación y el análisis de datos. A medida que los países del Caribe continúen invirtiendo para expandir la solidez de sus sistemas estadísticos, aprenderemos más sobre la dinámica de la desigualdad y el desarrollo humano en la región.

Además, la desaceleración del progreso en la reducción de la desigualdad se mantiene al observar otros indicadores de la desigualdad de ingresos. Aunque el índice de Gini es una de las medidas más utilizadas, porque resume la forma de toda la distribución del ingreso en un solo número, otros indicadores de la desigualdad de ingresos pueden ser más pertinentes según el contexto. Si las personas se preocupan más por las diferencias entre quienes están en el extremo alto y quienes en el extremo bajo de la distribución, pueden examinar indicadores alternativos que comparen los ingresos de estos grupos. Como muestra la figura 1.2, la tendencia de la desigualdad de ingresos en América Latina es muy similar si la medimos con el índice de Gini o con un indicador alternativo. En efecto, la brecha de ingresos entre ricos y pobres disminuyó en la década de 2000 (ver la disminución de la relación entre los deciles 10 y 1 y entre los percentiles 90 y 10) y el progreso se desaceleró después de 2012.

**Figura 1.2. Los indicadores alternativos de desigualdad de ingresos muestran el mismo patrón a lo largo del tiempo**



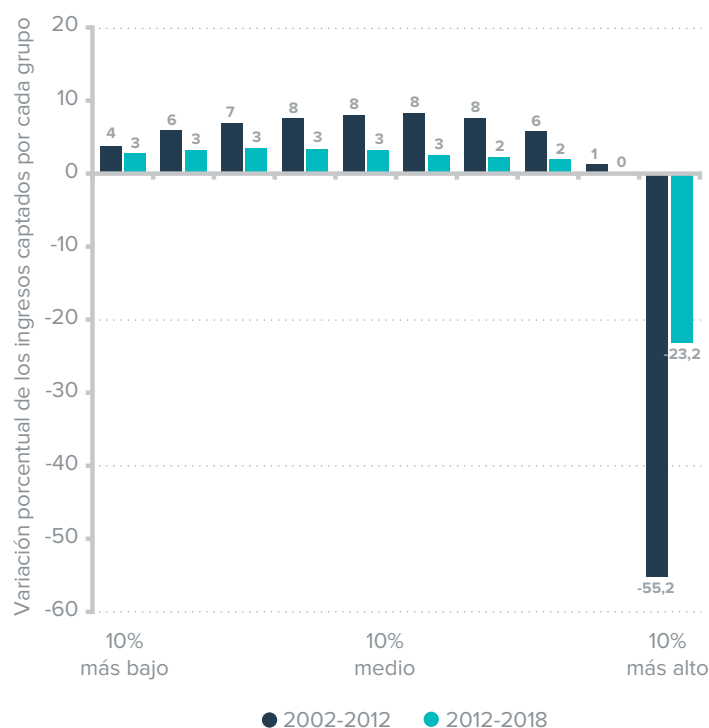
Fuente: Gasparini y Cruces 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; datos de SEDLAC (Base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe), Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, y Equity Lab, Equipo de Desarrollo Estadístico, Banco Mundial, Washington DC, <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/estadisticas/>.

Nota: Promedio no ponderado de indicadores. Los datos son de todos los países de América Latina, con excepción de El Salvador y Guatemala.

Otra forma de entender lo que ha sucedido con la desigualdad de ingresos durante este período es investigar los cambios en la tajada de la torta que va a cada grupo de ingresos. La proporción de los ingresos captada por el 10 por ciento más alto de la distribución del ingreso en América Latina se redujo en un 55 por ciento entre 2002 y 2012. Y las mayores ganancias correspondieron a quienes se encontraban en el rango medio de la distribución del ingreso (figura 1.3). En cambio, entre 2012 y 2018, la pérdida de ingresos del 10 por ciento más alto fue menor (23 por ciento), y las ganancias se distribuyeron de manera más uniforme entre los demás hogares y se concentraron en cierta medida en el 60 por ciento más bajo. En términos absolutos, sin embargo, los cambios han sido relativamente pequeños. La proporción del ingreso capturada por el 10 por ciento más bajo aumentó del 1,1 por ciento en 2002 al 1,5 por ciento en 2012, y la del 60 por ciento más bajo, aumentó del 22,4 por ciento al 26,5 por ciento. Si estos cambios se hubieran mantenido durante un período más largo, podrían haber provocado una transformación significativa. Pero la tendencia positiva no se mantuvo. Así, aunque los cambios en los últimos 15 años fueron positivos, fueron insuficientes para transformar las características básicas de la distribución del ingreso en la región.

**Figura 1.3. La reducción de la concentración de los ingresos en la parte alta de la distribución del ingreso se desaceleró**

*Variación porcentual de la proporción de los ingresos en la distribución del ingreso, 2000-2018*



Fuente: Gasparini y Cruces 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; datos de SEDLAC (Base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe), Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, y Equity Lab, Equipo de Desarrollo Estadístico, Banco Mundial, Washington DC, <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/estadisticas/>.  
Nota: los datos muestran promedios no ponderados.

La historia de progreso moderado se debe considerar a la luz de los datos que la sustentan. Las mediciones de la desigualdad de ingresos calculadas usando las encuestas nacionales de hogares, presentan un panorama incompleto y, en algunos casos, pueden no captar las tendencias. En general, estas encuestas proporcionan información fiable y representativa sobre las disparidades en el bienestar y las condiciones de vida de los hogares y siguen siendo la fuente dominante que alimenta los debates públicos sobre la redistribución. Sin embargo, enfrentan desafíos severos para captar con precisión los ingresos de las personas más ricas. Dados los errores de muestreo y la sensibilidad de la información sobre los ingresos, es menos probable que estas personas participen en las encuestas o que revelen efectivamente sus ingresos, optando en cambio por subreportar, en especial la información relacionada con el rendimiento de las inversiones. Las encuestas de hogares tampoco captan plenamente la dimensión de la desigualdad que corresponde a la concentración de la riqueza. En ambos casos, las mediciones de la desigualdad de ingresos procedentes de las encuestas nacionales de hogares subestiman la desigualdad (recuadro 1.3).

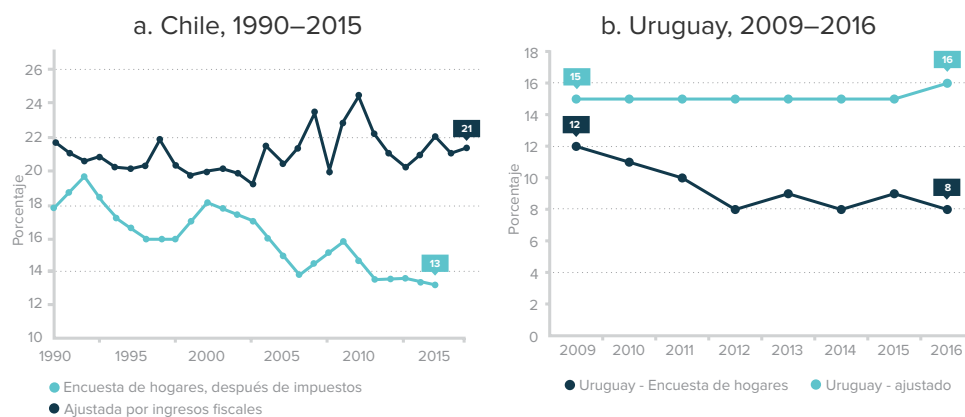
### **Recuadro 1.3. ¿Qué sabemos de las personas súper ricas?**

Como las encuestas nacionales de hogares suelen omitir información importante sobre los miembros más ricos de la sociedad, proporcionan una imagen incompleta de la desigualdad de ingresos. Aunque el 1 por ciento más rico representa una pequeña parte de la población, controla una proporción muy grande de los recursos totales y, por tanto, es una pieza clave para entender la desigualdad. Para completar esta pieza que falta, los investigadores han combinado, en la medida de lo posible, los datos de las encuestas de hogares con registros administrativos y tributarios<sup>a</sup>.

La figura R1.3.1 muestra cuánto puede diferir el panorama cuando los indicadores de la desigualdad se calculan únicamente con base en los datos de las encuestas de hogares o con esos mismos datos ajustados con registros tributarios administrativos. En Chile y Uruguay, hay diferencias significativas con respecto tanto a los niveles de desigualdad como en cuanto a la dirección de las tendencias. En ambos casos, para el último año disponible, se observa una brecha de 8 puntos porcentuales en la proporción de los ingresos reportada por el 1 por ciento más alto de la distribución. Más aún, según las series de las encuestas de hogares, hay una tendencia estable o a la baja en la proporción de los ingresos que percibe el 1 por ciento más rico; mientras que, según las series ajustadas, se observa una ligera tendencia al alza.

**Figura R1.3.1. Los registros administrativos y fiscales pueden ofrecer una comprensión más completa de los ingresos del 1 por ciento más rico**

*1% más rico de la distribución del ingreso*

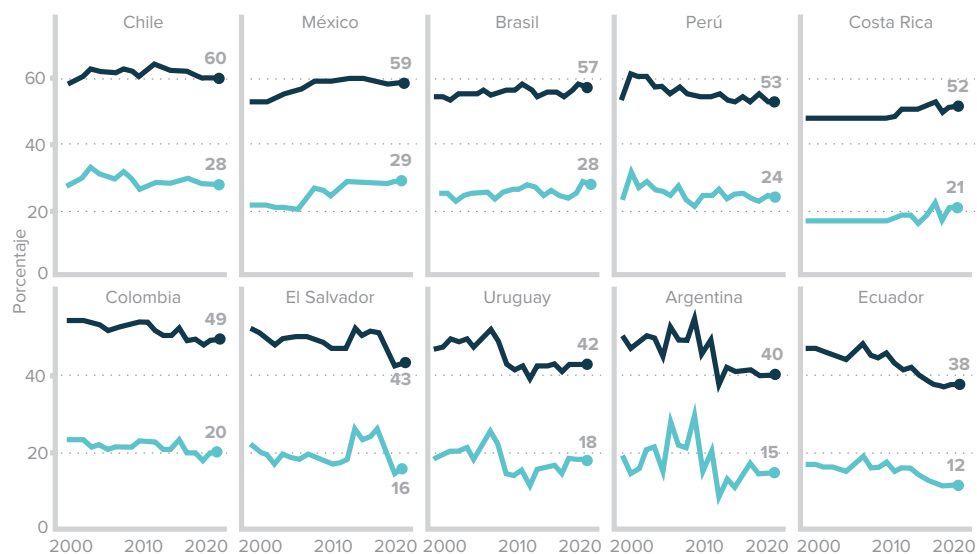


Fuente: Chile: Flores *et al.* 2019; Uruguay: Burdín *et al.* 2019.

La Base de Datos Mundial sobre la Desigualdad (World Inequality Database, WID) combina datos procedentes de encuestas de hogares armonizadas, registros tributarios administrativos, registros de la seguridad social y cuentas nacionales<sup>b</sup>. A partir de estos datos, se puede dar una mejor idea acerca de la concentración de ingresos en la cola alta de la distribución y de su evolución en las últimas dos décadas, en diez países de América Latina (figura R1.3.2). En promedio, el 10 por ciento más alto captura el 49 por ciento de los ingresos nacionales y el 1 por ciento más alto, el 21 por ciento. Entre los países de América Latina analizados, Chile, México y Brasil tienen la mayor concentración de ingresos: el 10 por ciento más alto captó más del 57 por ciento de los ingresos nacionales y el 1 por ciento más alto, más del 28 por ciento, en 2019. La concentración del ingreso en estos países es persistentemente alta y/o aumenta en el tiempo. En contraste, Uruguay, Argentina y Ecuador tienen los niveles más bajos de concentración de ingresos de la región entre 2000 y 2019 (aunque siguen siendo altos en términos absolutos), y la concentración en Argentina y Ecuador parece haber disminuido desde 2010.

**Figura R1.3.2. Chile, México y Brasil tienen los mayores niveles de concentración de ingresos en ALC**

*Proporción de ingresos del 1% y el 10% más alto en diez países de América Latina, 2000-2019*



Fuente: Cálculos del PNUD; datos de WID (World Inequality Database) (tablero de indicadores), Escuela de Economía de París, París, <https://wid.world/>.

No todos los países de ALC están incluidos en la WID y algunos de los excluidos, como Guatemala y Haití, podrían tener una mayor concentración de ingresos.

<sup>a</sup> Ver Atkinson y Piketty (2010), Atkinson, Piketty y Saez (2011) y Alvaredo *et al.* (2018).

<sup>b</sup> WID (World Inequality Database) (tablero de indicadores), Escuela de Economía de París, París, <https://wid.world/>.

## América Latina y el Caribe sigue siendo la segunda región más desigual del mundo

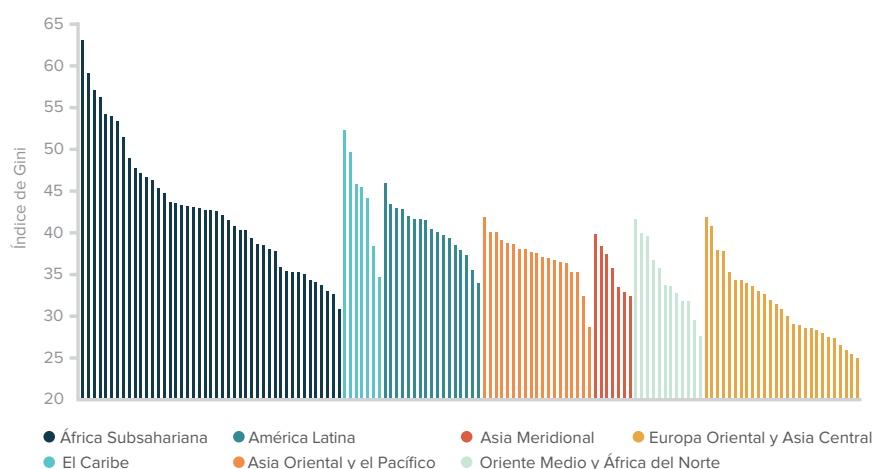
A pesar del avance de la región en la reducción de la desigualdad, los niveles actuales de desigualdad son extraordinariamente altos desde una perspectiva global. La figura 1.4 muestra los índices de Gini de países de diferentes regiones en desarrollo (cada color representa una región y cada barra un país). Los países de África Subsahariana



y el Caribe se destacan como los de mayor desigualdad a nivel global, seguidos de cerca por los países de América Latina (ver el recuadro 1.2 sobre las limitaciones de datos en el Caribe). Ocho países de África Subsahariana y un país del Caribe (Haití) tienen índices de Gini superiores a 50. En el siguiente rango de países con índices de Gini entre 40 y 50, hay 10 de América Latina y 4 del Caribe. El resto de los países de ALC tienen índices de Gini de entre 30 y 40. Solo tres países latinoamericanos tienen un índice de Gini por debajo de la mediana mundial: Argentina, Perú y Uruguay. A pesar del progreso realizado en las dos últimas décadas, la región de ALC sigue siendo la segunda más desigual del mundo.

**Figura 1.4. Los países de ALC son algunos de los más desiguales del mundo**

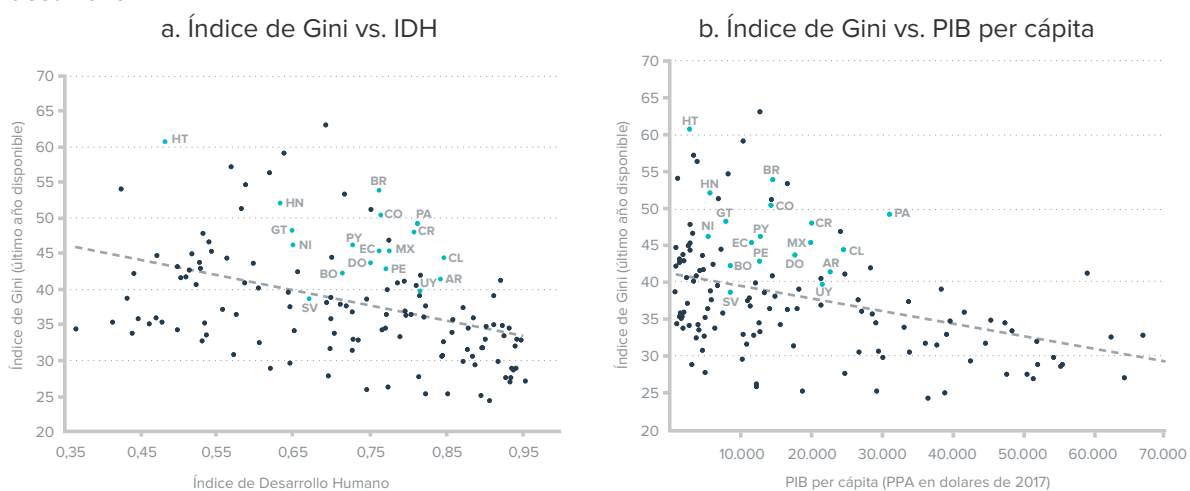
*Índices de Gini sobre la distribución del consumo per cápita de los hogares por regiones, alrededor de 2017*



Fuente: Gasparini y Cruces 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; datos de PovcalNet (herramienta de análisis en línea) (tablero de indicadores), Banco Mundial, Washington DC, <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/>.

Aún más sorprendente es que los países de ALC tienen niveles de desigualdad más altos que lo que se esperaría dado su nivel de desarrollo. La figura 1.5 muestra que los países de ALC tienen índices de Gini más elevados que otros países con niveles de desarrollo humano (panel a) y de producto interno bruto (PIB) per cápita similares (panel b).

**Figura 1.5. Los países de ALC son más desiguales que otros países con niveles similares de desarrollo**



Fuente: Cálculos del PNUD; Índice de Pobreza Multidimensional global 2020 (tablero de indicadores), Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, <http://hdr.undp.org/en/2020-MPI>; Indicadores del Desarrollo Mundial (tablero de indicadores), Banco Mundial, Washington DC, <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>.

### 1.3. La desigualdad tiene expresiones en dimensiones que trascienden los ingresos y la riqueza

Aunque suele haber una alta correlación entre las diferentes formas de desigualdad, las que resultan de conjuntos de capacidades diferentes que dependen de las circunstancias al nacer y más adelante en la vida, sobre las cuales las personas no tienen control, añaden un componente de complejidad al análisis de la desigualdad y la justicia. “¿Igualdad de qué?” fue la famosa pregunta que formuló hace más de cuatro décadas Amartya Sen (1980) en la conferencia Tanner. El concepto de igualdad que visualizó Sen es aquel en que cada persona tiene las capacidades básicas para perseguir la vida que desea. Es decir, que puede hacer ciertas cosas básicas como desplazarse, satisfacer sus necesidades nutricionales, vestirse y disfrutar de una vivienda adecuada, adquirir una educación y participar en la vida social de la comunidad a la que pertenece. Este sigue siendo un concepto de igualdad que elude a ALC.

La desigualdad, como la pobreza, es multidimensional. Esta sección analiza algunas de sus otras dimensiones para resaltar que las tendencias de la desigualdad de ingresos y riqueza analizadas arriba no cuentan la historia completa de la desigualdad en la región.

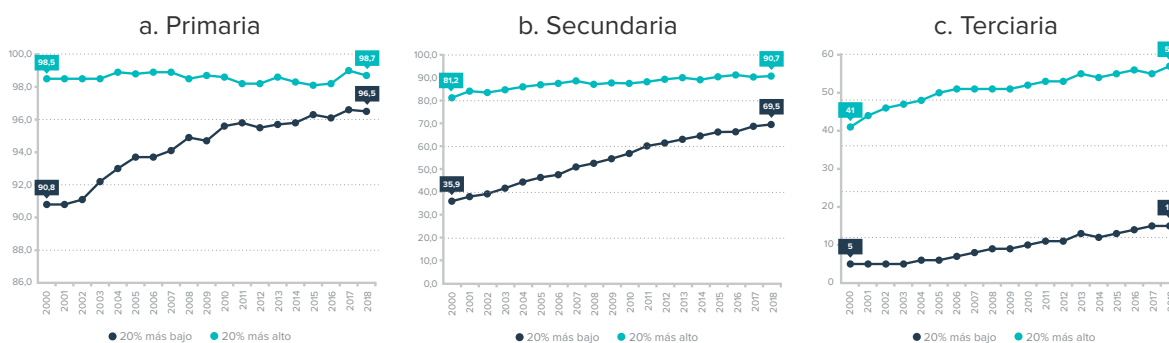
## Las oportunidades de educación están aún desigualmente distribuidas

ALC ha avanzado sustancialmente en materia de logro educativos en las últimas décadas, pero no lo suficiente para asegurar que la educación sea el gran igualador que la región necesita, como muestran los indicadores que se examinan a continuación.

*Cobertura neta*<sup>6</sup>. La brecha en la educación primaria entre el 20 por ciento más pobre y el 20 por ciento más rico de la población se redujo de 7,6 a 2,2 puntos porcentuales entre 2000 y 2018. Esta reducción obedeció principalmente a la mejora de las tasas de cobertura del primer grupo, que pasó del 90,8 por ciento en 2000 al 96,5 por ciento en 2018. Las tasas netas de cobertura también aumentaron en el caso de la educación secundaria, del 55,9 por ciento al 78,6 por ciento. La asistencia a la escuela secundaria entre los más pobres se aceleró en la década de 2000 y las brechas de escolarización vienen reduciéndose desde entonces. Sin embargo, el proceso de convergencia se desaceleró en la década de 2010 y es inexistente en la educación terciaria (figura 1.6). A pesar de la falta de convergencia hubo progreso en la educación terciaria: las tasas netas de cobertura aumentaron del 12,3 por ciento en 2000 al 30 por ciento en 2018.

**Figura 1.6. Mientras que las brechas de cobertura en educación primaria y secundaria se han reducido, las desigualdades en la educación terciaria siguen siendo enormes**

*Tasas netas de cobertura en educación en América Latina (%)*



Fuente: Gasparini y Cruces 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; datos de SEDLAC (Base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe), Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, y Equity Lab, Equipo de Desarrollo Estadístico, Banco Mundial, Washington DC, <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/estadisticas/>.

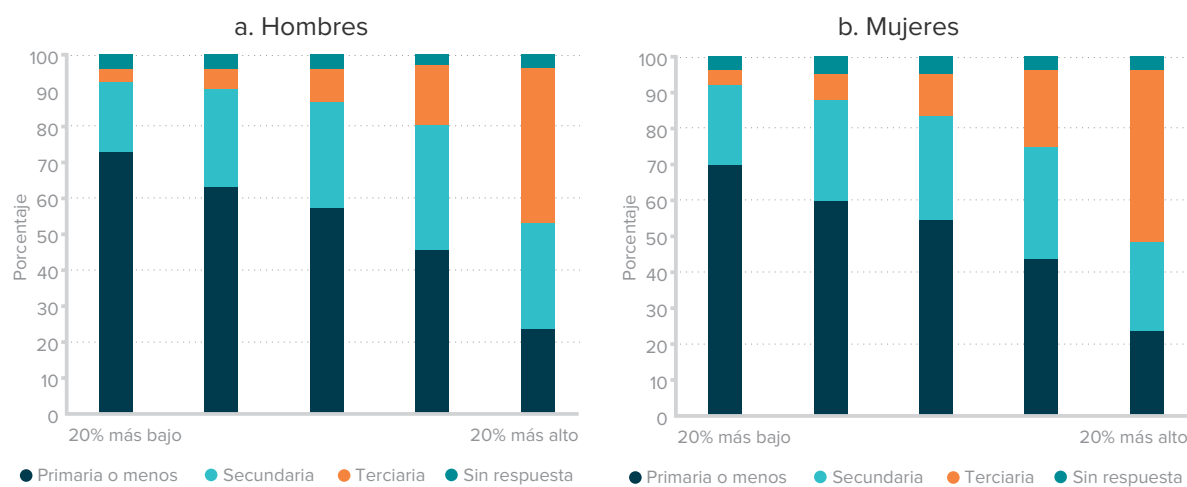
*Logro educativo*. El progreso en cobertura en las últimas dos décadas se tradujo en un aumento sostenido del logro educativo en la región. El promedio de años de educación formal para la población adulta aumentó de manera constante, de 7,4 años en 2000 a 9,3 en 2018. La tasa de crecimiento de los años de educación fue casi constante a lo largo del tiempo y el logro educativo aumentó a lo largo de la

<sup>6</sup> Las tasas de cobertura neta en educación se definen como la proporción de individuos de cada grupo de edad que cursan el nivel educativo que corresponde a su edad.

distribución del ingreso en todos los países. Las personas tanto de los grupos más pobres como de los más ricos están ahora mejor educadas que las de los mismos grupos hace algunas décadas. Sin embargo, el logro educativo de los distintos grupos a lo largo de la distribución del ingreso es heterogéneo, y las brechas de educación entre el 20 por ciento más pobre y el 20 por ciento más rico prácticamente no han cambiado. También hay heterogeneidad en el logro educativo promedio entre países. Solo cinco países tienen un promedio de más de diez años de educación entre los adultos de 25 a 65 años (Argentina, Chile, Panamá, Uruguay y Venezuela) y cuatro aún tienen un promedio inferior a ocho años (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua). La figura 1.7 muestra dónde se encontraba la región a finales de 2019, antes del inicio de la pandemia.

**Figura 1.7. El logro educativo aumenta con el ingreso y, en promedio, las mujeres tienen mayores niveles de escolaridad que los hombres**

*Logro educativo a lo largo de distribución del ingreso (adultos de 25 años o más)*



Fuente: Cálculos del PNUD; encuestas nacionales de hogares para 15 países en ALC.

*Calidad de la educación.* Las tasas de cobertura y el logro educativo no cuentan la totalidad de la historia de la desigualdad en la educación. El acceso a una educación de calidad sigue siendo un privilegio generalmente reservado para aquellos en la cola alta de la distribución del ingreso. La figura 1.8 presenta las relaciones de los puntajes de las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) (realizadas por estudiantes de 15 años, que miden la calidad de la educación secundaria) entre percentiles de la distribución del ingreso<sup>7</sup>. Los puntajes de los

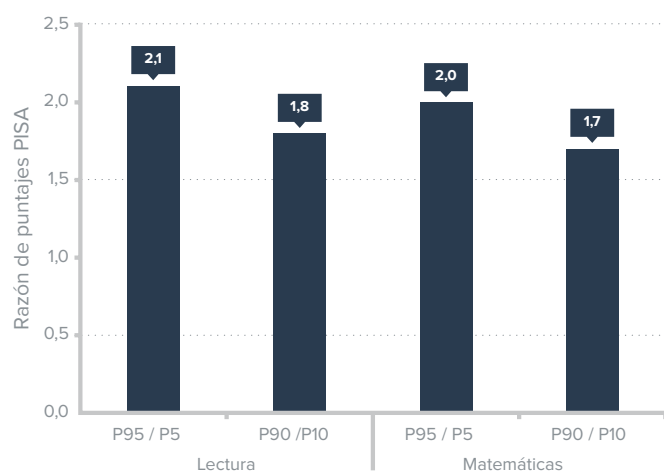
<sup>7</sup> El Programa PISA es un estudio transversal repetido que realiza la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para evaluar muestras representativas a nivel nacional de estudiantes de 15 años en lectura, matemáticas y ciencias. Abarca 10 países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

estudiantes que se encuentran en el 5 por ciento más bajo de la distribución son la mitad de los del 5 por ciento más alto (incluso menos en matemáticas); los puntajes de los estudiantes que son un poco menos pobres, del 10 por ciento más bajo, son menos de dos tercios de los del 10 por ciento más alto. En ambas medidas (relación 95/5 y 90/10) y en ambas pruebas (matemáticas y lectura), las brechas entre los grupos de ingresos son algo mayores en América Latina que en el resto del mundo y considerablemente mayores que en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

**Segregación.** La segregación entre niños de diferentes entornos socioeconómicos en escuelas separadas erosiona la posibilidad de tener sociedades mejor integradas e igualitarias. La integración de la sociedad en los espacios escolares puede traducirse en una mejor educación para los niños pobres a través de los efectos entre pares y reducir la varianza en la distribución del capital social entre los jóvenes (por ejemplo, mediante contactos laborales). También puede fortalecer las preferencias por la redistribución, al permitir que las familias más ricas entiendan mejor las necesidades de los hogares más pobres. Los datos de PISA muestran que los países latinoamericanos se encontraban entre aquellos con mayores niveles de segregación por situación socioeconómica en las escuelas en 2014 (ver el recuadro 1.4). No hay razón para suponer que esto haya cambiado significativamente.

### Figura 1.8. El acceso a la educación de calidad sigue siendo un privilegio de los ricos

Relación de las puntuaciones del Programa PISA entre estudiantes ricos y pobres en América Latina



Fuente: Gasparini y Cruces 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; datos de PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos) 2018 (tablero de indicadores) Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París, <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/>.

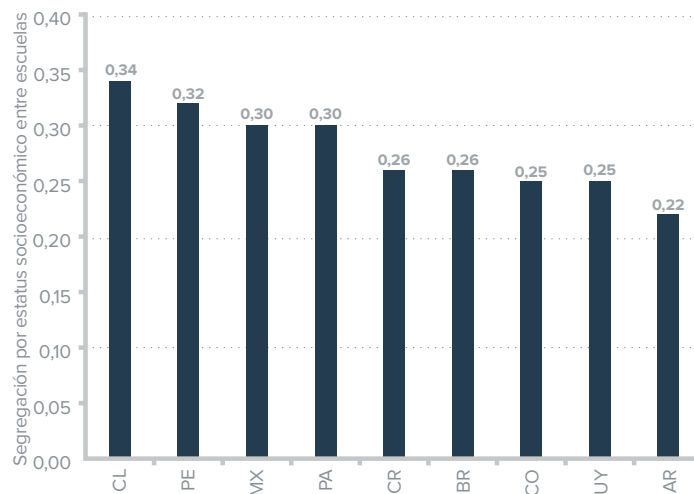
## Recuadro 1.4. Los países de ALC tienen sistemas de educación altamente segregados

Utilizando el índice de estatus económico, social y cultural de la OCDE, que combina en una misma medida el mayor logro educativo de la madre o el padre y su estatus ocupacional, así como los bienes del hogar -libros, computadores y la habitación del estudiante-, Chmielewski y Savage (2016) encuentran que los países de ALC tienen sistemas educativos altamente segregados, y que la segregación ha venido aumentando a través del tiempo.

La segregación se calcula utilizando un índice de ordenamiento de rango (el índice de entropía [ $H_R$ ]). La figura R1.4.1 presenta los países, ordenados de mayor a menor nivel de segregación entre escuelas según PISA 2012. Nueve de los 16 países más segregados son latinoamericanos. Chile, Perú, México y Panamá tuvieron los niveles más altos de segregación por estatus socioeconómico entre escuelas de los países de la región en 2012, con índices de segregación de 0,30 o más. Costa Rica, Brasil, Colombia, Uruguay y Argentina tuvieron niveles de segregación ligeramente más bajos, pero también altos, con índices entre 0,20 y 0,30. Para comparación, el índice calculado para Estados Unidos fue de 0,17.

**Figura R1.4.1. Los países latinoamericanos tienen sistemas educativos altamente segregados**

*Segregación por estatus socioeconómico entre escuelas, 2012*



Fuente: Chmielewski y Savage 2016; datos de PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos) 2012 (tablero de indicadores), Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París, <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/>.

Nota: Para Panamá los datos son de PISA 2009.

Este estudio también encuentra que los estudiantes de escuelas de nivel socioeconómico alto estaban más segregados que los de escuelas de nivel socioeconómico bajo en Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay. En Argentina, Colombia, México y Perú, los estudiantes de los dos niveles socioeconómicos se encontraban aproximadamente igual de segregados. Los países con una mayor fracción de estudiantes en escuelas de su elección, en contraposición con las escuelas que basan la admisión en el lugar de residencia, tenían niveles significativamente más altos de segregación.

### El acceso a los servicios públicos todavía no está garantizado para todos

La historia de los servicios públicos es similar: una mejora generalizada en los niveles de acceso, pero con grandes brechas entre grupos de acuerdo con su nivel de ingreso y las mayores brechas de acceso en los servicios más sofisticados (como el Internet) en comparación con los servicios públicos más básicos (como la electricidad, el agua y el saneamiento).

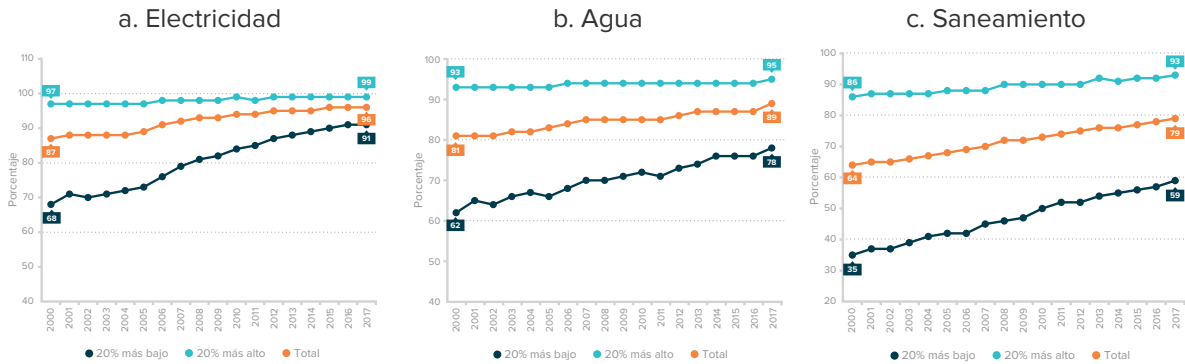
*Servicios básicos.* Desde 2000 ha habido una reducción sustancial en las brechas de acceso a la electricidad, al agua potable y, en menor medida, a los servicios de saneamiento. En todos los casos, los cambios han sido impulsados por mejoras en el acceso de los hogares en el 20 por ciento más bajo de la distribución del ingreso (figura 1.9). El progreso en la cobertura de la electricidad ha sido significativo. Los países han conseguido extenderlo a casi todos los pobres. Sin embargo, entre el 20 por ciento más pobre, alrededor del 10 por ciento de los hogares aún no tiene acceso a electricidad, el 20 por ciento no tiene acceso a agua potable y el 40 por ciento no tiene acceso a servicios de saneamiento. Las dificultades para llegar a los hogares que siguen sin cobertura están, en la mayoría de los países, asociadas con su ubicación sobre el territorio. La presencia desigual del Estado, sobre todo en las zonas rurales más remotas, implica que todavía hay hogares que no tienen una forma de acceso a algunos, o a todos, los servicios básicos y que deben encontrar la forma de abastecerse por sí mismos.

*Acceso a una conexión de Internet en el hogar.* No todas las encuestas nacionales de hogares incluyen una pregunta que permita medir la cobertura de Internet. La figura 1.10 utiliza los datos disponibles de 11 países para mostrar las brechas de acceso entre grupos según sus ingresos<sup>8</sup>. Mientras que casi tres cuartas partes del quintil más

<sup>8</sup> Los países son Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

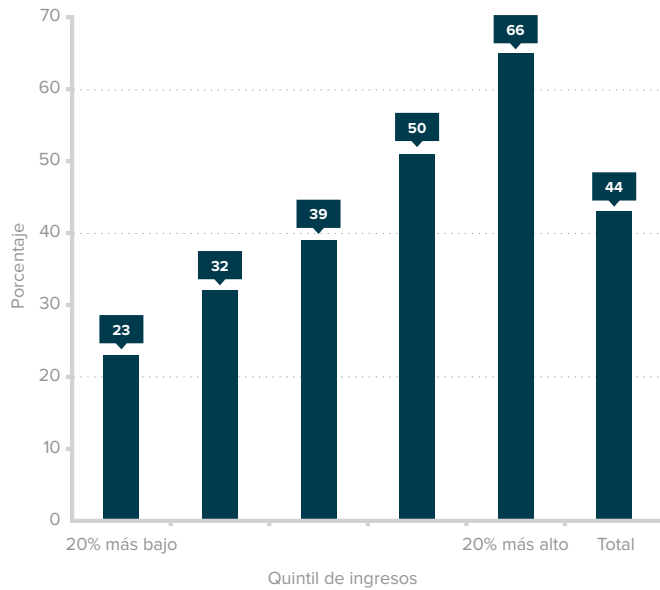
rico tiene conexión a Internet en casa, menos de un tercio del quintil más pobre la tiene. Más aún, menos de la mitad de los hogares tenía Internet en casa en 2019. Las conexiones a Internet en casa siguen estando muy limitadas a los hogares urbanos.

**Figura 1.9. Las brechas de acceso a los servicios públicos esenciales vienen cerrándose**  
*Cobertura de servicios por grupo de ingresos, 2000-2017*



Fuente: Gasparini y Cruces 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; datos de SEDLAC (Base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe), Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, y Equity Lab, Equipo de Desarrollo Estadístico, Banco Mundial, Washington DC, <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/estadisticas/>.

**Figura 1.10. Las brechas en el acceso a Internet siguen siendo notables**  
*Conexión a Internet en el hogar en 2019*



Fuente: Cálculos del PNUD; encuestas nacionales de hogares en 11 países de ALC.



Aunque el Internet pueda ser considerado como un tipo de servicio más sofisticado, es un servicio esencial para funcionar en el mundo actual. La pandemia del COVID-19 no ha hecho más que poner esto de manifiesto, cuando la gente depende cada vez más de los servicios digitales para satisfacer sus necesidades diarias en ámbitos como el aprendizaje, el trabajo, las operaciones bancarias, la atención sanitaria y la socialización a distancia. Las marcadas disparidades en la región en cuanto al acceso a Internet y a las herramientas para utilizarlo están impidiendo a millones de personas alcanzar mayores niveles de bienestar.

### **Para las mujeres, el campo de juego sigue desbalanceado**

Las mujeres se enfrentan a mayores dificultades que los hombres en varias dimensiones de sus vidas. Las brechas de género en los mercados de trabajo, que tienen origen en los sesgos inconscientes de los roles de género, son una de las principales fuentes de desigualdad de género<sup>9</sup>. Las mujeres participan menos que los hombres en la fuerza laboral y, cuando lo hacen, trabajan menos horas remuneradas que los hombres. También tienen mayores tasas de desempleo que los hombres. Las brechas de género son menores a mayor nivel de ingreso de los hogares. Las mujeres más pobres se enfrentan a las peores desigualdades (figura 1.11). La participación laboral de las mujeres es en promedio 32 por ciento menor que la de los hombres, pero para las mujeres que se encuentran entre el 20 por ciento más bajo de la distribución del ingreso, es 42 por ciento menor. Del mismo modo, las mujeres dedican en promedio 16 por ciento menos horas semanales que los hombres al trabajo remunerado, pero las que se encuentran en el 20 por ciento más bajo de la distribución del ingreso dedican un 24 por ciento menos. Las brechas de género en la tasa de participación laboral y en el trabajo remunerado –las brechas de género en la oferta laboral– tal vez sean las más perjudiciales, porque se traducen en dependencia económica.

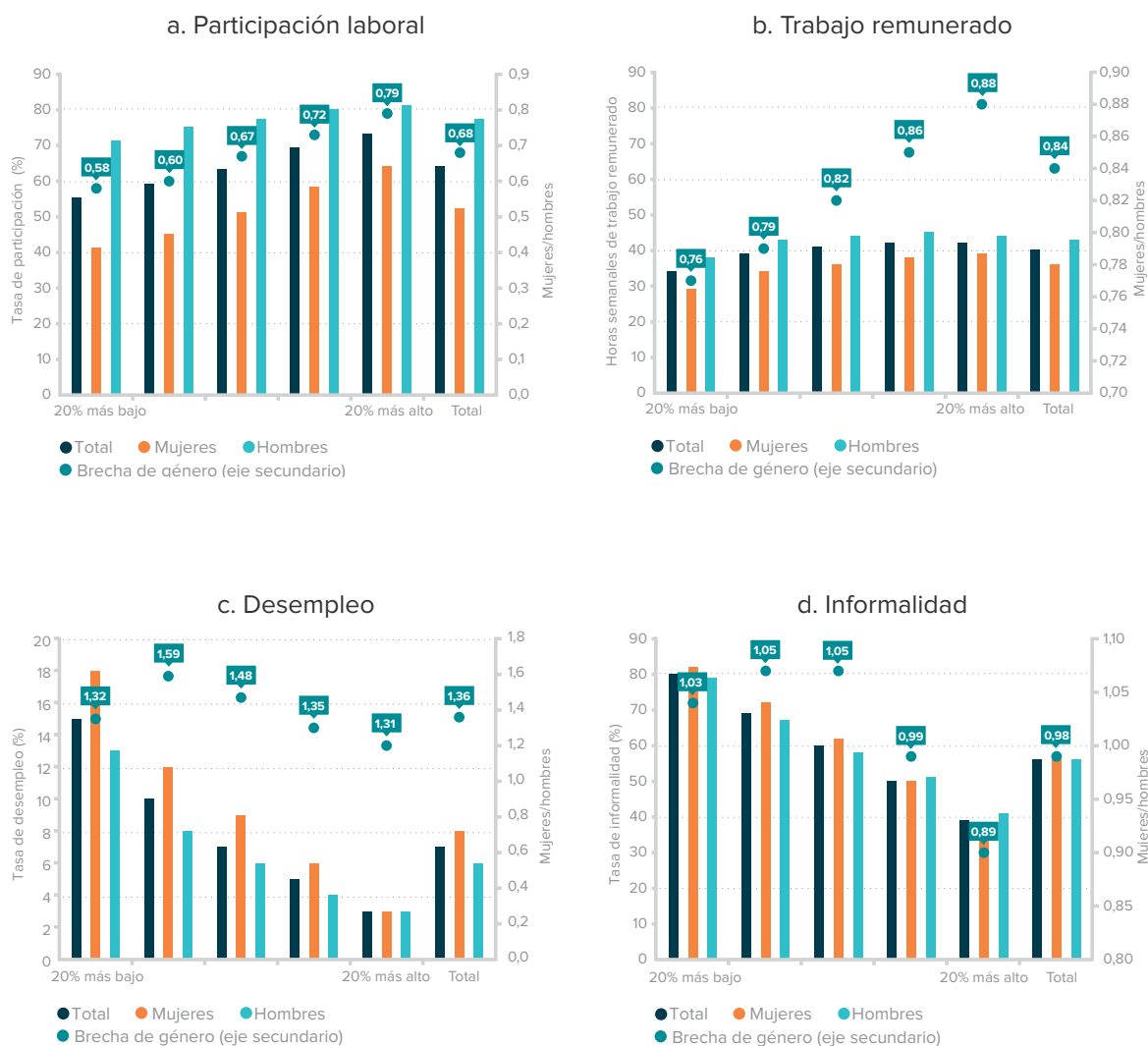
No todas las encuestas nacionales de hogares contienen información sobre las horas dedicadas al trabajo no remunerado. La otra cara de la moneda es que, si bien las mujeres trabajan menos horas que los hombres a cambio de una remuneración, dedican mucho más tiempo por semana que los hombres a tareas no reconocidas como trabajo, por las que no reciben ninguna remuneración, a saber, las tareas domésticas y las actividades de cuidado. El recuadro 1.5 muestra que las brechas de género en tiempo de trabajo no remunerado son enormes y decrecientes en función de los ingresos, porque las mujeres que están en la cola alta de la distribución del ingreso dedican menos tiempo que sus pares de la cola baja al trabajo no remunerado. Sin embargo, los hombres a lo largo de la distribución del ingreso se parecen en el

---

<sup>9</sup> Para ejemplos de la literatura que explora estos sesgos, ver Shapiro y Williams (2012), Cheryan, Master y Meltzoff (2015) y Heilman, Manzi y Braun (2015).

tiempo que dedican semanalmente a sus hogares y familias, lo que indica que el trabajo doméstico y de cuidados se asigna predominantemente a las mujeres. No es sorprendente que el número de menores de 6 años en el hogar afecte la oferta de trabajo de las mujeres mucho más que la de los hombres.

**Figura 1.11. Las mujeres más pobres enfrentan las mayores desigualdades en el mercado de trabajo**  
*Brechas de género en el mercado de trabajo, por grupo de ingresos, 2019*



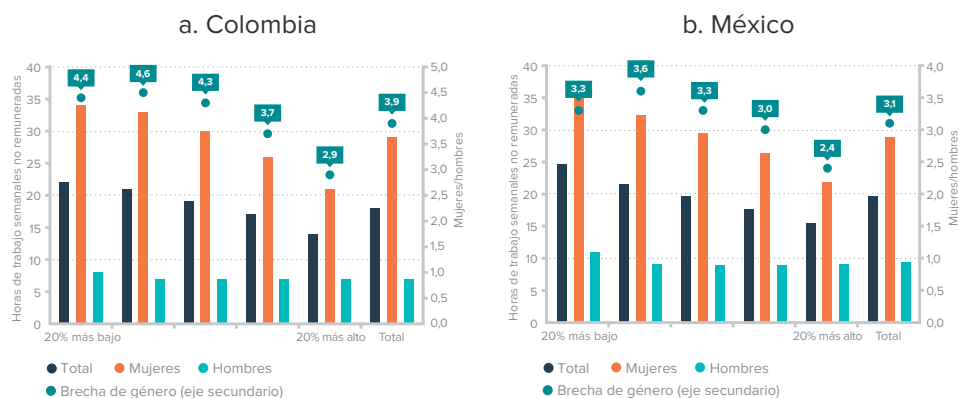
Fuente: Cálculos del PNUD; encuestas nacionales de hogares, 15 países; 12 países para informalidad.  
Nota: El año es 2017 para Chile y 2018 para México. Población en edad de trabajar restringida a 15 años o más.

## Recuadro 1.5. A las mujeres de ALC les recae una mayor carga de trabajo doméstico y obligaciones de cuidado

Las encuestas nacionales de hogares de Colombia y México incluyen preguntas sobre el tiempo que se dedica al trabajo doméstico y a los cuidados no remunerados. En Colombia, las mujeres dedican en promedio 3,9 horas de trabajo no remunerado a la semana por cada hora que dedican los hombres. La relación entre las horas de trabajo no remunerado de las mujeres y los hombres es mayor para las mujeres que se encuentran en la cola inferior de la distribución del ingreso y disminuye a medida que el ingreso es más alto, tal vez porque las mujeres de los hogares más ricos pueden disponer de ayuda remunerada (figura R1.5.1, panel a). Para México, la relación es ligeramente inferior, pero la historia es la misma (figura R1.5.1, panel b).

**Figura R1.5.1. Las mujeres dedican entre tres y cuatro veces más tiempo por semana que los hombres al trabajo no remunerado**

*Brechas de género en el trabajo no remunerado*



Fuente: Cálculos del PNUD; datos de 2018 de la ENIGH (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares) (tablero de indicadores), Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Aguascalientes, México, <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/>; datos de 2019 de la GEIH (Gran Encuesta Integrada de Hogares) (tablero de indicadores), Archivo Nacional de Datos, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Bogotá, <http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/599/study-description>.

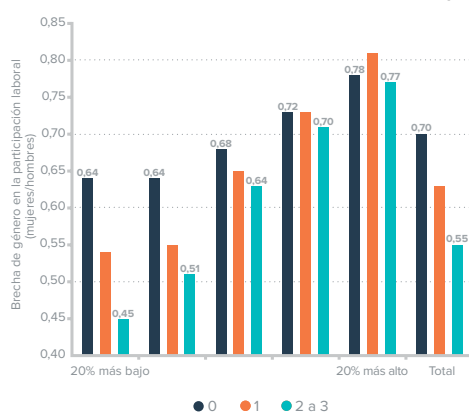
La presencia de menores de 6 años en el hogar parece ser un factor determinante de la oferta de trabajo femenino, para todas las mujeres en ALC, pero en particular para las que se encuentran en el 40 por ciento más bajo de la

distribución del ingreso. Las brechas en horas de trabajo remunerado también aumentan con el número de hijos (figura R1.5.2). Esta es una de las razones por las que el acceso a servicios de cuidado de calidad es fundamental y debe ser una prioridad de la política pública.

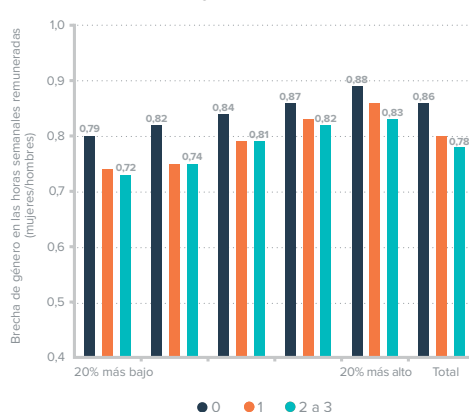
**Figura R1.5.2. Las brechas de género en la oferta laboral aumentan con el número de menores en el hogar**

*Brechas de género en participación laboral y horas de trabajo remunerado por número de menores en el hogar, ALC 2019*

a. Participación de la fuerza de trabajo



b. Trabajo remunerado



Fuente: Cálculos del PNUD; encuestas nacionales de hogares en 15 países.

Nota: El año es 2017 para Chile y 2018 para México.

Las brechas de género en la oferta de trabajo vienen disminuyendo. Este informe no ignora que se ha avanzado y que las mujeres participan actualmente en el mercado de trabajo mucho más que hace tres décadas<sup>10</sup>. Como región, sin embargo, ALC aún está lejos de donde debería estar. Además de la dependencia económica y la mayor exposición a la violencia doméstica que conlleva (capítulo 4), la baja participación laboral de las mujeres y el menor número de horas de trabajo remunerado implican un enorme desperdicio de capital humano, costoso para la sociedad.

Las brechas de género en el desempleo son las mayores. El desempleo de las mujeres es, en promedio, un 36 por ciento mayor que el de los hombres. Sin embargo, las mayores brechas no son las del 20 por ciento más bajo de la distribución, sino las del 20 por ciento siguiente, y disminuyen con los ingresos a partir de ese momento (ver la figura 1.11, panel c).

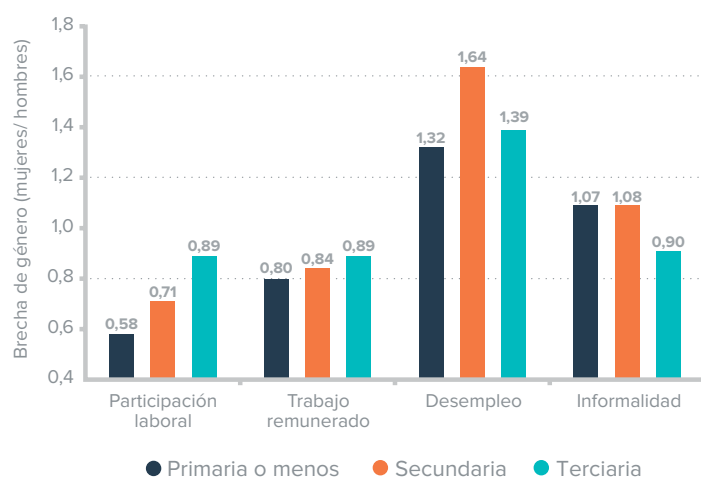
<sup>10</sup> Ver Gasparini y Cruces (2021).

Las brechas en informalidad son las menos relevantes de las brechas de género en el mercado de trabajo. No porque la informalidad laboral no sea relevante, sino porque es un fenómeno tan extendido en la región que sobrepasa la dimensión de género (capítulo 5). El panel d de la figura 1.11 muestra que la brecha de género en informalidad es pequeña y, en promedio, a favor de las mujeres. También muestra que las condiciones cambian a lo largo de la distribución del ingreso y que las mujeres que se encuentran entre el 60 por ciento más bajo, en promedio, trabajan en condiciones ligeramente más informales que los hombres. Lo más importante, sin embargo, es que, las brechas en informalidad entre grupos por ingreso son más relevantes que las brechas de género. El lector interesado en la informalidad laboral puede leer más al respecto en el capítulo 5.

La figura 1.12 muestra las brechas de género en los mercados laborales por logro educativo. Las brechas de género en participación laboral disminuyen con la educación y son mucho menores para las mujeres que han completado educación terciaria. Las brechas en horas de trabajo remunerado también disminuyen con la educación, aunque no tanto como la participación laboral, y la formalidad aumenta. La brecha de género en desempleo más alta, en contraste, es la de las personas con educación secundaria y mayor para quienes han completado educación terciaria que para las personas que han completado solo primaria.

**Figura 1.12. Excepto en el caso del desempleo, las brechas de género en el mercado laboral son mayores para las personas con menos estudios**

*Brecha de género en el mercado laboral por nivel educativo, ALC 2019*



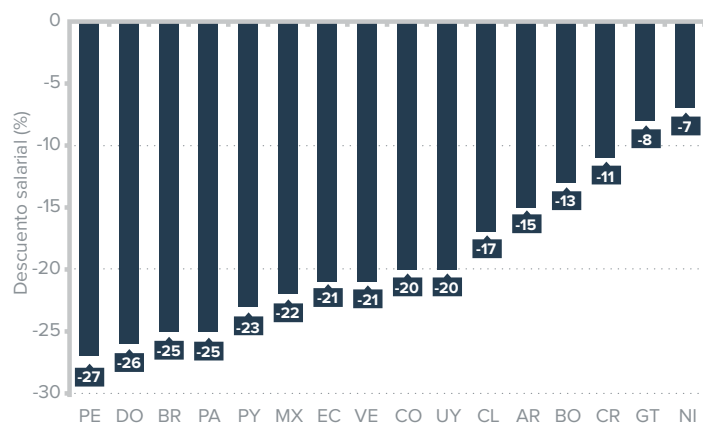
Fuente: Cálculos del PNUD; encuestas nacionales de hogares en 15 países.

Nota: El año es 2017 para Chile y 2018 para México. El indicador de informalidad cubre 12 países.

La desigualdad de género también se observa en los salarios. La figura 1.13 presenta mediciones de los descuentos salariales para las mujeres en los países de América Latina en 2018, obtenidas en un ejercicio econométrico que controla por los factores

observables distintos del género<sup>11</sup>. Los descuentos salariales no son estadísticamente diferentes a cero en El Salvador y Honduras (no se muestran), pero son significativos para algunos casos. Por ejemplo, en Brasil, Panamá, Perú, y República Dominicana, una mujer con las mismas características observables que un hombre gana por hora alrededor de un 25 por ciento menos.

**Figura 1.13. Las mujeres ganan menos que los hombres con las mismas características observables**  
*Descuentos salariales porcentuales*



Fuente: Gasparini y Cruces 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; datos de 2018 de SEDLAC (Base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe), Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, y Equity Lab, Equipo de Desarrollo Estadístico, Banco Mundial, Washington DC, <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/estadisticas/>.

## Las personas LGBT+ enfrentan discriminación posiblemente en todos los aspectos de sus vidas

Además del sexo, otros factores como la orientación sexual de una persona o su identidad de género pueden convertirla en objeto de discriminación, violencia y exclusión. Las personas LGBT+ se enfrentan a altos niveles de discriminación en todo el mundo, aunque la incidencia varía de un país a otro. Existe evidencia que indica que los hombres homosexuales se enfrentan a una fuerte discriminación en las solicitudes de empleo y en el mercado inmobiliario<sup>12</sup>. Los “niños femeninos” registran menores tasas de matrícula en la escuela primaria, por la discriminación<sup>13</sup>. Cuando las parejas buscan una escuela para sus hijos, la tasa de aceptación de solicitudes de las parejas heterosexuales es 50 por ciento más alta que la de las

<sup>11</sup> La variable dependiente en las regresiones es el logaritmo del salario por hora. La figura 1.13 muestra las reducciones porcentuales de los salarios por hora atribuibles a una variable de género ficticia. Cada regresión controla los factores observables presentes en las encuestas de hogares.

<sup>12</sup> Ahmed y Hammarstedt (2009); Patacchini, Ragusa y Zenou (2012).

<sup>13</sup> Koehler, Harley y Menzies (2018).

parejas masculinas del mismo sexo<sup>14</sup>. La atracción o sexualidad hacia el mismo sexo en la adolescencia está asociada con una menor probabilidad de graduación de la secundaria<sup>15</sup>. Asimismo, las estimaciones de la OCDE sugieren que las mujeres trans tienen una probabilidad 24 por ciento menor de empleo que las personas que no son LGBT+, que sus ingresos laborales son 11 por ciento más bajos y que ninguna de ellas ocupa un cargo directivo<sup>16</sup>. En los Estados Unidos, el 70 por ciento de las personas LGBT+ experimentaron acoso en la escuela en 2018, el 31 por ciento fue castigado por despliegues públicos de afecto por los que no se sancionó a estudiantes no pertenecientes a la comunidad LGBT+, y al 42 por ciento de los estudiantes trans se les impidió usar su nombre o pronombre preferido<sup>17</sup>.

El grado en que esto afecta a las personas LGBT+ en ALC es difícil de dimensionar porque las encuestas y las estadísticas demográficas generalmente no incluyen preguntas diseñadas para identificar a esta comunidad y la mayor parte de la evidencia disponible es anecdótica. Las personas LGBT+ son diversas en cuanto a raza, género y clase, y su diversidad da lugar a numerosas formas e intensidad de discriminación y violencia. La falta de recopilación de datos se traduce en la ausencia de políticas dirigidas a las personas LGBT+, en políticas desinformadas o en el incumplimiento de políticas bien informadas.

En algunos países de la región las personas LGBT+ siguen enfrentando barreras legales formales en áreas como el matrimonio o el acceso a ciertos tipos de asistencia médica. Sin embargo, en todos los países la discriminación informal sigue limitando el acceso a oportunidades para las personas LGBT+ en ámbitos como la educación, el trabajo y la vivienda. Por ejemplo, en Brasil, el 45 por ciento de las personas transgénero entrevistadas no terminaron la escuela primaria debido a la discriminación<sup>18</sup>. En Colombia el porcentaje de personas transgénero que tienen empleo formal y una situación laboral favorable se acerca al 5 por ciento, muy por debajo de la media nacional de aproximadamente el 40 por ciento<sup>19</sup>. En una encuesta reciente realizada en Perú, casi la mitad de los encuestados afirmó que la población LGBT+ era el grupo que más discriminación sufría en el país<sup>20</sup>. Además, demasiadas personas LGBT+ de la región viven bajo la amenaza de la violencia y el acoso (ver el capítulo 4).

---

<sup>14</sup> Díaz-Serrano y Meix-Llop (2016).

<sup>15</sup> Pearson y Wilkinson (2017).

<sup>16</sup> OCDE (2019).

<sup>17</sup> Kosciw *et al.* (2018).

<sup>18</sup> Mountian (2014).

<sup>19</sup> Cárdenas, Ñopo y Castañeda (2014).

<sup>20</sup> IPSOS y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú (2019).

La discriminación hacia las personas LGBT+ no solo es incorrecta en sí misma, sino que puede aumentar la pobreza y socavar la acumulación de capital humano y, por tanto, indirectamente la productividad y el crecimiento. Si el talento se encuentra indiscriminadamente distribuido entre las personas al momento de nacer, las sociedades desiguales están desperdiciando el talento de una parte importante de la sociedad al marginar a las personas LGBT+. Según un estudio reciente, entre el 20 por ciento y el 40 por ciento del crecimiento económico de los Estados Unidos entre 1960 y 2010 puede explicarse por la inclusión de las mujeres y la población afroamericana en los mercados de trabajo<sup>21</sup>. Medir el tamaño de la población LGBT+ es difícil, pero las estimaciones disponibles sugieren que entre el 11 por ciento y el 19 por ciento de la población se considera parte de ella<sup>22</sup>. Aunque no hay estudios de este tipo para la región, está claro que los países no podrán poner fin a la desigualdad e impulsar el crecimiento económico sin erradicar la marginación de sus personas LGBT+.

### **Las minorías étnicas y raciales carecen de reconocimiento como agentes económicos y políticos activos**

La población indígena y afrodescendiente representa cerca del 25 por ciento del total de la población de la región<sup>23</sup>, y está distribuida de manera desigual sobre el territorio (mapa 1.2). Los pueblos indígenas tienen una mayor presencia relativa en los países andinos y en América Central y constituyen aproximadamente la mitad de la población total en Bolivia, Guatemala y Nicaragua. Sin embargo, su porcentaje en el Cono Sur ampliado es inferior al 5 por ciento (excepto en Chile, donde es 13 por ciento). Las comunidades afrodescendientes, en contraste, se asientan predominantemente en el noreste de América del Sur y el Caribe, y constituyen la mayoría en países como Antigua, Barbados, Barbuda, Dominica, Granada, Haití y Jamaica. Desde la perspectiva regional, las minorías étnico-raciales representan una mayor proporción de la población en los países más pobres.

Un reto importante para el desarrollo inclusivo en ALC, a lo largo de toda la región, es la deficiencia en el reconocimiento de las minorías étnico-raciales como agentes económicos y políticos activos, y en la erradicación de las injusticias estructurales que las han relegado históricamente a los márgenes de la sociedad. La segregación sistemática de los pueblos indígenas y la población afrodescendiente es el legado persistente de las relaciones de poder basadas en la explotación que se establecieron durante el dominio colonial y la esclavitud, y que han sobrevivido a las reformas jurídicas para

<sup>21</sup> Hsieh *et al.* (2019).

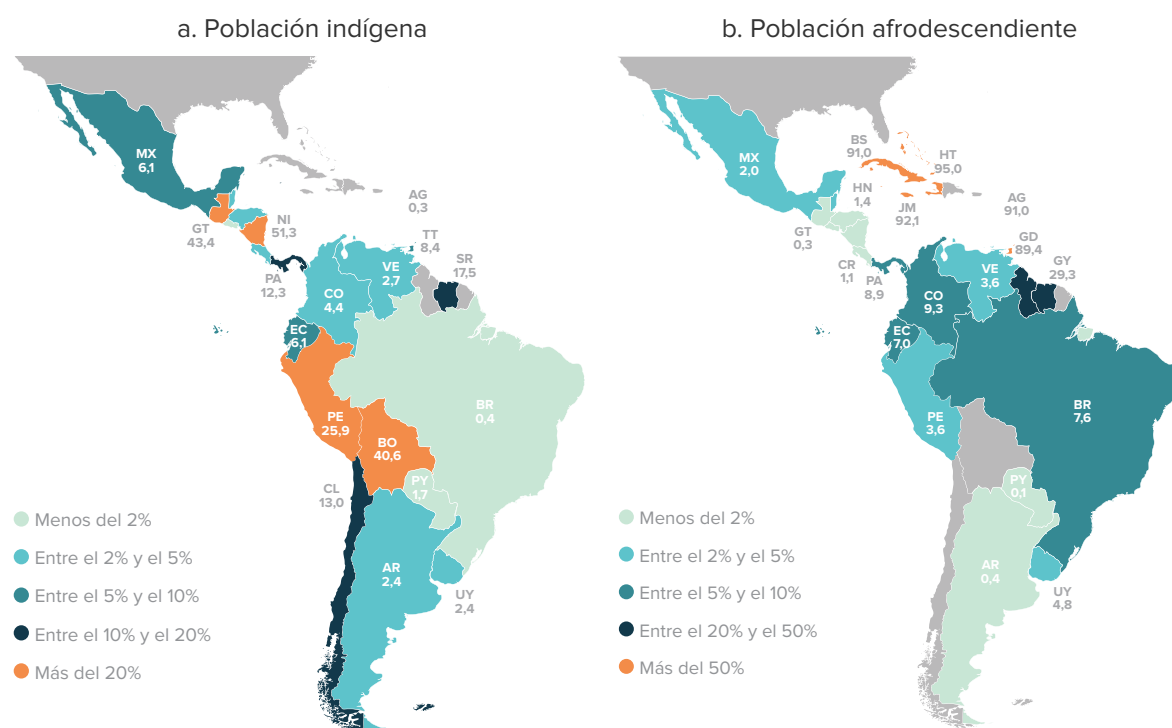
<sup>22</sup> Stephens-Davidowitz (2013); Coffman, Coffman y Ericson (2017).

<sup>23</sup> CEPAL (2016).



eliminarlas<sup>24</sup>. A pesar del creciente reconocimiento de las autoridades tradicionales, las jurisdicciones autónomas y los derechos de asociación y representación política, los movimientos políticos indígenas y negros permanecen al margen del poder<sup>25</sup>. A la luz de las continuas violaciones de sus derechos a la diferencia, la identidad, el territorio, la libre determinación y la autonomía, se ha obstaculizado notablemente la participación de aproximadamente una cuarta parte de la población total de la región en las rutas de desarrollo que “no dejan a nadie atrás”.

**Mapa 1.2. Los pueblos indígenas y la población afrodescendiente representan cerca del 25 por ciento de la población total de ALC**



Fuente: Cálculos del PNUD; últimos censos de población disponibles.

En consecuencia, estas poblaciones siguen careciendo de las oportunidades de los que gozan otros grupos. De hecho, suelen estar sobrerrepresentadas entre los más pobres de la región, experimentan una mayor vulnerabilidad económica y exposición a las crisis, muestran niveles más bajos de acceso a la educación y logros educativos, y suelen habitar los territorios más empobrecidos y subdesarrollados institucionalmente<sup>26</sup>. Estas desventajas son especialmente profundas entre las mujeres

<sup>24</sup> De Ferranti *et al.* (2004).

<sup>25</sup> PNUD (2016a).

<sup>26</sup> PNUD (2012), (2016b).

indígenas y afrodescendientes. Por lo general, no están tan bien cubiertas por los sistemas de protección social y tienden a recibir beneficios de pensión más bajos o a no recibirlos en absoluto<sup>27</sup>. En el Caribe, las minorías se ven envueltas en contextos de violencia, de expansión de las industrias extractivas y de acceso inadecuado a las instituciones de justicia. Las niñas y las mujeres corren especial riesgo de ser víctimas de explotación sexual, trata de personas y agresiones<sup>28</sup>. En América Latina, el PNUD ha determinado que ser una persona afrodescendiente o indígena en Brasil, Ecuador y Guatemala está relacionado con una menor probabilidad de salir de la pobreza<sup>29</sup>. Lo que es peor, las poblaciones indígenas y afrodescendientes de la región han sido durante mucho tiempo objeto de invisibilidad estadística<sup>30</sup>. Aunque la formulación de políticas ha superado progresivamente su ceguera sobre la etnia es, en el mejor de los casos, miope con respecto a su demografía, bienestar y necesidades específicas<sup>31</sup>.

La invisibilidad estadística, junto con la heterogeneidad en su estatus legal, el auto-reconocimiento de su propia identidad y su grado de asimilación, han obstaculizado el diagnóstico preciso de sus condiciones de vida. Uno de los retos de los encargados de la formulación de políticas para identificar a estos grupos son las limitaciones de los instrumentos de autoidentificación utilizados en los censos y encuestas. El proyecto PERLA ha demostrado que la tonalidad de la piel predice mejor los resultados socioeconómicos en América Latina que las categorías convencionales de persona afrodescendiente, blanca y mestiza utilizadas en otras latitudes<sup>32</sup>. El Banco Mundial estimó que en 2010 América Latina albergaba aproximadamente 42 millones de indígenas pertenecientes a 780 grupos étnicos diversos, y representaba el 8 por ciento de la población<sup>33</sup>. Las mismas estimaciones sugieren que el 14 por ciento de los que viven en la pobreza y el 17 por ciento de los que viven en la pobreza extrema son indígenas.

Contrario a la creencia popular, solo un poco menos de la mitad de la población indígena de América Latina vive en zonas urbanas. Aunque la urbanización ha ido acompañada de mejoras en acceso a los servicios públicos y en logro educativo, en comparación con la población indígena de zonas rurales, los indígenas que viven en ciudades siguen enfrentando exclusión y vulnerabilidad. Alrededor del 36 por ciento habita en lugares insalubres o inseguros, en comparación con el 20 por ciento de las personas no indígenas<sup>34</sup>.

---

<sup>27</sup> ONU-DAES (2018).

<sup>28</sup> PNUD (2012).

<sup>29</sup> PNUD (2016b).

<sup>30</sup> CEPAL (2016).

<sup>31</sup> De Ferranti *et al.* (2004).

<sup>32</sup> Telles (2014). Ver también PERLA (Project on Ethnicity and Race in Latin America) (tablero de indicadores), Princeton University, Princeton, NJ, <https://perla.princeton.edu/>.

<sup>33</sup> Banco Mundial (2015).

<sup>34</sup> Banco Mundial (2015).

La población indígena de la región ha experimentado avances significativos en el acceso a la educación. Sin embargo, los indígenas tienen aún menor probabilidad de finalizar la educación primaria y secundaria, y brechas de género en educación más altas que la población no indígena. Esta población tiene también menor acceso a puestos de trabajo estables y de alta calificación. Tiene mayor probabilidad de trabajar en la informalidad con seguridad social precaria y gana un 27 por ciento menos en promedio que otros no indígenas con las mismas calificaciones<sup>35,36</sup>. Los que han permanecido en las zonas rurales están constantemente expuestos a riesgos relacionados con la extracción de combustibles fósiles, la minería, la inseguridad alimentaria, la degradación del medio ambiente debido al cambio climático y la violencia a manos de grupos ilegales<sup>37</sup>. Los grupos indígenas rurales ocupan hoy alrededor de una cuarta parte de la tierra de alto valor ecológico por su diversidad cultural y biológica<sup>38</sup>. Se han hecho algunos avances en el reconocimiento de la ocupación ancestral de estas tierras, especialmente tras reconocer la contribución de estos pueblos a frenar la deforestación en algunos casos<sup>39</sup>, pero las actividades extractivas siguen representando una amenaza. El agotamiento del capital natural para extraer nuevos recursos amenaza con poner en peligro los derechos de estas comunidades y la diversidad cultural y biológica que protegen.

América Latina es el hogar de aproximadamente 134 millones de personas afrodescendientes, que representan el 21 por ciento de la población, y también experimentan adversidades significativas<sup>40</sup>. En cinco (de seis) países latinoamericanos con datos disponibles para 2018, la pobreza y la pobreza extrema eran más frecuentes entre la población afrodescendiente, afectando especialmente a quienes vivían en zonas rurales y a las mujeres. Este grupo de la población sufre las privaciones más severas en términos de acceso a los servicios del Estado y en las condiciones básicas de vida, y es más vulnerable a la mortalidad infantil y materna, al embarazo adolescente, a las enfermedades de transmisión sexual y a otras afecciones de salud, que dan una pista acerca de las dificultades devastadoras que han enfrentado estas comunidades durante la pandemia del COVID-19<sup>41</sup>. Al igual que en el caso de la población indígena, los avances en el acceso a la educación y el logro educativo de la población afrodescendiente de la región no se ha traducido en mejores condiciones en el mercado de trabajo. La población afrodescendiente sigue recibiendo una menor remuneración y se enfrenta a niveles comparativamente más altos de desempleo

---

<sup>35</sup> Banco Mundial (2015).

<sup>36</sup> Busso y Messina (2020).

<sup>37</sup> CEPAL (2014), PNUD (2016a).

<sup>38</sup> Cárdenas (2020).

<sup>39</sup> Vélez *et al.* (2020).

<sup>40</sup> CEPAL y UNFPA (2020).

<sup>41</sup> CEPAL y UNFPA (2020).

y precariedad en el trabajo e inseguridad laboral<sup>42</sup>. Por ejemplo, la proporción de mujeres afrodescendiente con empleos precarios en el trabajo doméstico duplica la de las mujeres no afrodescendientes<sup>43</sup>.

El trato desigual, la discriminación, la violencia y la estigmatización a la que están sometidos la población afrodescendiente y los pueblos indígenas en ALC exigen políticas que aplanen el campo de juego entre los diversos grupos de la ciudadanía y no solamente políticas que apunten a mitigar las diferencias materiales<sup>44</sup>. Los gobiernos y otras organizaciones deben mejorar los instrumentos para auto reportar la categoría étnica con la que cada persona se identifica, y emprender campañas dirigidas a eliminar el estigma contra grupos que han sido históricamente discriminados y que previene la autoidentificación entre ellos.

Una cuestión más grave, que subyace a la arraigada brecha entre las minorías étnico-raciales y el resto de la población de ALC, es que las mediciones e interpretaciones contemporáneas del bienestar económico y el desarrollo aún no han incorporado dimensiones culturalmente sensibles que pueden chocar con los paradigmas occidentales. La falla en reconocer los procesos históricos de discriminación de los que se trata levanta una barrera entre las cifras y la realidad<sup>45</sup>. En las políticas que buscan llevar educación, oportunidades productivas y salud a las poblaciones afrodescendientes e indígenas, puede haber dilemas implícitos, que incluyen temas complejos como la pérdida de la lengua y las tradiciones; el compromiso de la tenencia de la tierra, los recursos naturales y los servicios de los ecosistemas; y choques con prácticas medicinales ancestrales, por nombrar unos pocos. Al no dar a la población afrodescendiente y a los pueblos indígenas una voz política para amplificar sus aspiraciones y lo que está en juego para ellos en la senda hacia el progreso, horizontes de desarrollo prometedores pueden quedar cortos para lograr una transformación positiva de sus vidas.

## 1.4. La desigualdad se transmite de generación en generación

Un rasgo trágico de la desigualdad en la región es el grado en que se transmite entre generaciones, con los hijos heredando las ventajas y desventajas de sus progenitores y su lugar en la sociedad. Los indicadores de movilidad educativa intergeneracional

<sup>42</sup> CEPAL y UNFPA (2020).

<sup>43</sup> CEPAL y UNFPA (2020).

<sup>44</sup> PNUD (2016b).

<sup>45</sup> Banco Mundial (2015); Correa (2019).

son una herramienta habitual para medir que tan pegadiza es la desigualdad entre generaciones (recuadro 1.6). Estos indicadores capturan la asociación entre el logro educativo de padres y madres y el de los hijos. Una asociación intergeneracional fuerte indica que la posibilidad de un logro educativo alto (y el bienestar que conlleva) está determinada en gran medida por las ventajas al nacer. Una asociación débil indica que todo el mundo, independientemente de su familia y sus recursos, tiene una probabilidad similar de alcanzar un nivel educativo alto.

### **Recuadro 1.6. La movilidad educativa y la transmisión de la desigualdad entre generaciones**

La movilidad puede examinarse a través de diferentes medidas de bienestar que a menudo, aunque no siempre, están estrechamente relacionadas entre sí. La movilidad educativa es especialmente informativa, no solo porque la educación es un motor importante del desarrollo humano, sino también porque el logro educativo tiene las siguientes características:

- Es el principal predictor de los ingresos en las sociedades contemporáneas, especialmente en América Latina, donde los retornos a la escolaridad son mayores que en Estados Unidos y Europa<sup>a</sup>.
- Es un predictor de una serie de resultados no pecuniarios, como la salud, la longevidad, la fecundidad, el matrimonio y las habilidades parentales, el crimen y la participación política<sup>b</sup>.
- Desempeña un papel central en el proceso de movilidad intergeneracional como vehículo principal tanto de la persistencia económica como de la movilidad entre generaciones<sup>c</sup>. Esto se debe a que los padres en situación favorable pueden pagar por más y mejor educación para sus hijos, que se traduce en mayores ingresos, y a que la educación facilita la movilidad (la mayor parte de la varianza en el logro educativo entre las personas no depende de los orígenes sociales).

Desde un punto de vista práctico, las medidas de logro educativo son preferibles a las medidas de ingreso porque son invariables en el tiempo en la edad adulta, mientras que el ingreso es más volátil y puede variar a lo largo del ciclo de vida. Además, la información retrospectiva sobre el logro educativo de los padres y las madres es más fiable, ya que los encuestados no suelen considerarla sensible; así, se trata información con propiedades de fácil recordación, bajo rechazo y alta confiabilidad.

La movilidad educativa puede estudiarse a partir de los cambios en logro educativo a través de generaciones, impulsados por expansiones del sistema educativo, que benefician a las cohortes subsiguientes (movilidad absoluta); o comparando la educación de los hijos con la de sus progenitores para determinar qué tanto de su logro educativo se explica por condiciones ajenas a su control (movilidad relativa).

<sup>a</sup> Torche (2014); Psacharopoulos y Patrinos (2018).

<sup>b</sup> Omariba (2006); Cutler y Lleras-Muney (2008); Lochner (2011); Oreopoulos y Salvanes (2011).

<sup>c</sup> Hout y DiPrete (2006).

## El rol de la expansión educativa

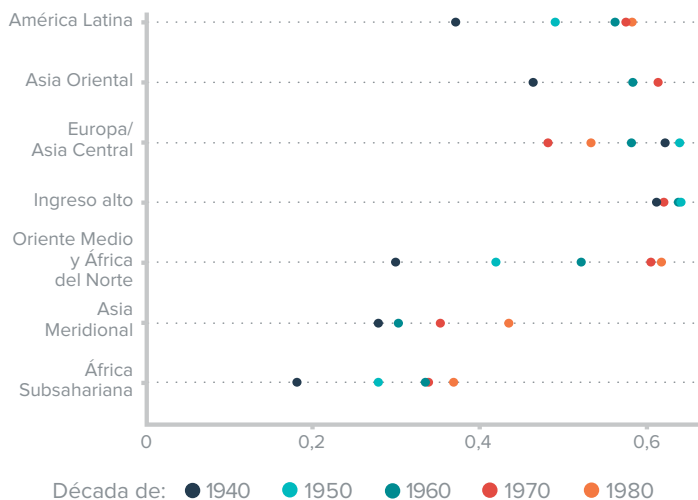
Durante el siglo XX, la proporción de niños cuyo logro educativo al llegar a la edad adulta era superior al logro máximo alcanzado por su madre o padre creció sustancialmente en todo el mundo. Esta expansión fue un estímulo importante para la movilidad educativa absoluta de los individuos, que se reflejó en el aumento generalizado del promedio de años de escolarización. A lo largo de un período de cuatro décadas en América Latina, el acceso a la educación formal se amplió enormemente, con el promedio de años de escolarización de los hijos adultos pasando de 5,7 años en 1940 a 9,9 años en 1980. Sin embargo, el logro educativo promedio en América Latina sigue siendo considerablemente más bajo que en los países de ingresos altos.

La movilidad absoluta puede descomponerse en la proporción de cohortes de niños con mayor escolaridad que la de sus madres y padres (movilidad ascendente) y la proporción de cohortes de niños con menor escolaridad que la de sus madres y padres (movilidad descendente)<sup>46</sup>. La figura 1.14 muestra las tendencias de la movilidad ascendente absoluta según la cohorte de nacimiento, desde los nacidos en la década de 1940 hasta los nacidos en la de 1980. Las mejoras en América Latina son especialmente notables al comienzo, en las cohortes de los años cuarenta a los sesenta, pero a partir de entonces son menos pronunciadas.

<sup>46</sup> El logro educativo de los padres y los hijos adultos es el número total de años de escolarización. La educación de los padres es el nivel máximo de educación alcanzado por el padre o la madre.

**Figura 1.14. ALC: grandes mejoras en la movilidad educativa entre las cohortes de 1940-1960; poco cambio después**

*Movilidad absoluta en años de educación entre las cohortes de nacimiento de 1940 a 1980, regiones del mundo*

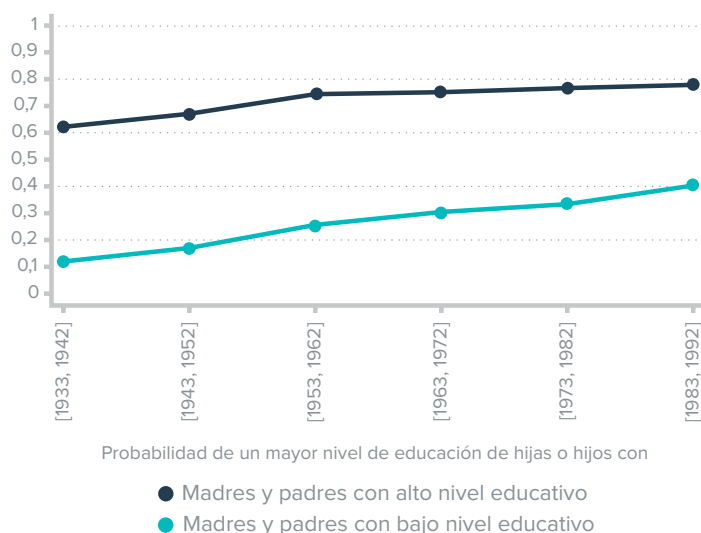


Fuente: Torche 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC, a partir de la Base de Datos Mundial sobre Movilidad Intergeneracional del Banco Mundial (tablero de indicadores), Grupo de investigaciones sobre el desarrollo, Banco Mundial, Washington, DC, <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/what-is-the-global-database-on-intergenerational-mobility-gdim>.

El cambio inicial de América Latina en la movilidad educativa ascendente es excepcional, solo comparable a lo experimentado en las regiones de Oriente Medio y África del Norte y Asia Oriental. Sin embargo, prácticamente no se han registrado mejoras ni en América Latina ni en Oriente Medio y África del Norte para la cohorte más reciente, nacida en la década de 1980. Este estancamiento es especialmente preocupante si se tienen en cuenta los niveles relativamente bajos de educación imperantes en la región.

Tomando como referencia la finalización de la educación secundaria, la figura 1.15 muestra que la desigualdad en la educación ha disminuido. En la cohorte más antigua, la probabilidad de que los niños en situación favorecida terminaran la educación secundaria era casi cinco veces mayor que la de los niños desfavorecidos, mientras que en la cohorte más joven era menos de dos veces mayor. En promedio, la probabilidad de que los niños desfavorecidos terminen la secundaria aumentó en casi 30 puntos porcentuales en América Latina. La movilidad educativa es heterogénea entre países. En Guatemala, Honduras y Nicaragua, las oportunidades educativas de las familias desfavorecidas no han aumentado: la probabilidad de que los niños de familias con bajo nivel educativo completen la educación secundaria es menor a 20 por ciento. En contraste, en Argentina, Brasil, Ecuador, México, Perú y Venezuela, en la cohorte más antigua (1933 a 1942) la probabilidad era inferior a 20 por ciento, mientras que en la cohorte más joven (1983 a 1992) es superior a 50 por ciento. La mejora de la escolarización ha ido acompañada de una ventaja de género emergente en las cohortes más recientes (ver el recuadro 1.7).

**Figura 1.15. La probabilidad de que los niños desfavorecidos finalicen la educación secundaria ha aumentado con el tiempo en América Latina**



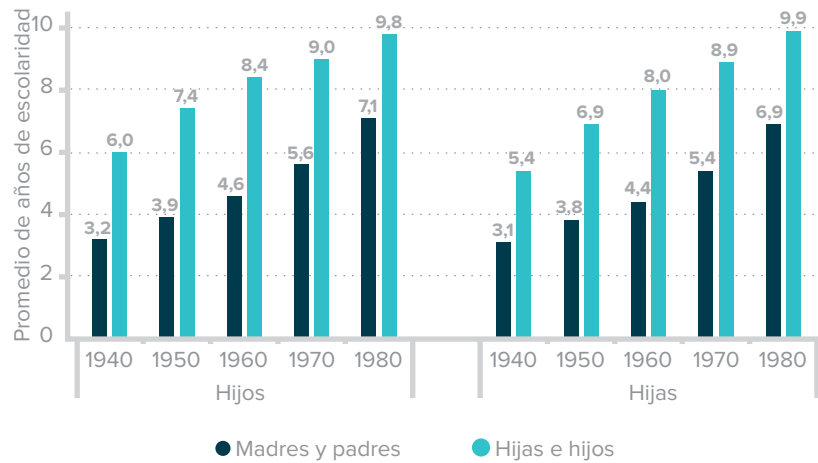
Fuente: Neidhöfer 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC, datos de 18 países en Latinobarómetro (tablero de indicadores), Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

## Recuadro 1.7. (Dis)paridades de género en la movilidad educativa

La educación en ALC se ha convertido en una historia de igualdad de género, más que de desigualdad. La figura R1.7.1 muestra que los hombres y las mujeres han accedido a la escolaridad a ritmos comparables en América Latina. Las mujeres tenían una pequeña desventaja en las cohortes más antiguas, pero alcanzaron la paridad en la década de 1970 y superaron a los hombres en la década de 1980. La considerable paridad de género y la emergente ventaja de género de las cohortes recientes no es sorprendente. La investigación ha documentado el cierre de la brecha de género en América Latina en los niveles iniciales de educación desde la década de 1980 y el cambio a favor de las mujeres a partir de ese momento<sup>a</sup>. Sin embargo, el análisis detallado por país muestra considerable heterogeneidad entre países. Bolivia muestra una brecha persistente que favorece a los hombres en todas las cohortes, y Brasil presenta una ventaja creciente entre las mujeres desde las cohortes de 1940.



**Figura R1.7.1. Los hombres y las mujeres se han escolarizado a ritmos comparables**  
*Expansión educativa por cohortes de nacimiento, por género, América Latina, décadas de 1940 a 1980*



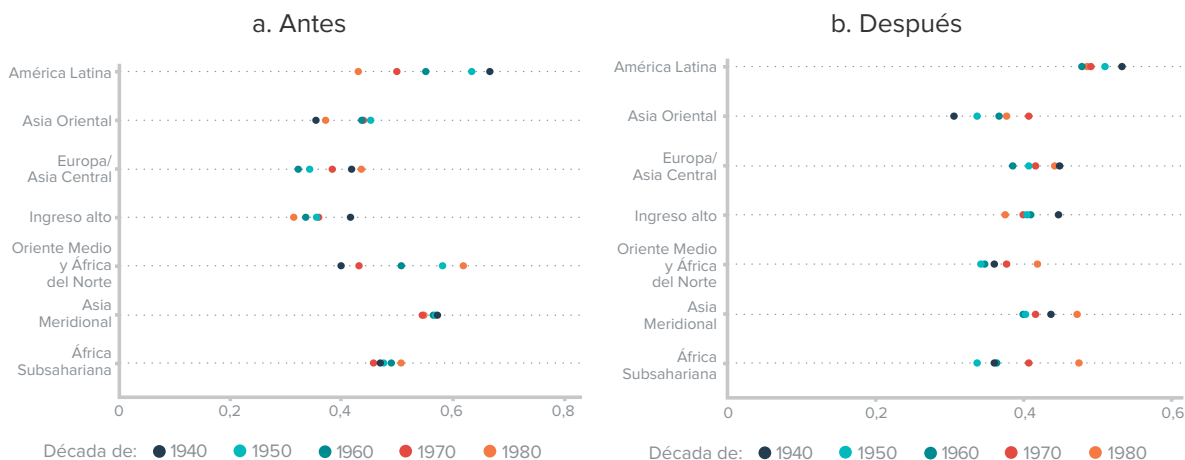
Fuente: Torche 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC, a partir de la Base de Datos Mundial sobre Movilidad Intergeneracional del Banco Mundial (tablero de indicadores), Grupo de investigaciones sobre el desarrollo, Banco Mundial, Washington, DC, <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/what-is-the-global-database-on-intergenerational-mobility-gdim>.

<sup>a</sup> Grant y Behrman (2010).

## La educación de los padres sigue prediciendo el nivel educativo de los hijos en la edad adulta

La movilidad absoluta captura el progreso agregado entre generaciones, impulsado por la expansión educativa general y por cualquier cambio en las relaciones intergeneracionales. La movilidad relativa comprende el análisis de la relación intergeneracional del logro educativo después de descontar los cambios en la distribución de la educación entre distintas generaciones. La figura 1.16 presenta los resultados de la movilidad educativa intergeneracional relativa para América Latina y otras regiones del mundo durante el último siglo. Muestra el cambio promedio en los años de educación asociado con un aumento de un año en la educación de los padres, antes y después de controlar por la expansión educativa.

**Figura 1.16. La educación de los padres predice el nivel educativo de los hijos en la edad adulta**  
*Movilidad relativa en las cohortes nacidas en las décadas entre 1940 y 1980, antes y después de controlar por la expansión educativa*



Fuente: Torche 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC, a partir de la Base de Datos Mundial sobre Movilidad Intergeneracional del Banco Mundial (tablero de indicadores), Grupo de investigaciones sobre el desarrollo, Banco Mundial, Washington, DC, <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/what-is-the-global-database-on-intergenerational-mobility-gdim>.

América Latina empezó como la región menos móvil del mundo, con una alta correlación intergeneracional de 0,67 para la cohorte de la década de 1940, pero la asociación intergeneracional entre la educación de los padres y la de los hijos ha disminuido de forma constante entre cohortes, hasta llegar a solo 0,43 entre los nacidos en la década de 1980 (figura 1.16, panel a). Esto significa que, por cada año adicional de educación de los padres, se espera que la educación de los hijos aumente en 0,43 años. En este sentido, el nivel promedio de movilidad relativa de la región se ha acercado al promedio mundial de 0,41. Los mayores aumentos en la movilidad se produjeron en Brasil, El Salvador, México y Venezuela, lo que sugiere que allí los niños son menos dependientes del nivel educativo de sus padres. Entre tanto, Guatemala, Honduras y Nicaragua se encuentran entre los países con peores resultados. Una advertencia importante es que el descenso de la persistencia intergeneracional en la educación es, en gran medida, el resultado de la expansión educativa. De hecho, el aumento de la movilidad relativa en América Latina es mucho menor cuando se controla por esta expansión. Cuando se tiene en cuenta la expansión educativa, la correlación intergeneracional disminuye de 0,54 en la cohorte de la década de 1940 a solo 0,50 en la cohorte de la década de 1980, confirmando una relación de mayor interdependencia entre la educación de los padres y la de los hijos. Según este criterio, América Latina es la región menos móvil del mundo (figura 1.16, panel b).

Estos resultados sugieren que la expansión del sistema educativo ayuda a reducir la desigualdad en la educación, pero no es suficiente. A pesar de esta expansión, la población latinoamericana sigue enfrentándose a barreras para ascender en la escala social, potencialmente debido a la escasa oportunidad de superar las desventajas educativas heredadas de sus madres y padres. Dos hechos apuntan en esa dirección.

En primer lugar, la expansión educativa ha provocado que los niveles absolutos de logro educativo sean menos selectivos con el paso del tiempo - por ejemplo, un diploma de educación secundaria solía ser un logro educativo excepcionalmente alto en el pasado, pero a medida que la educación se ha expandido, es cada vez más común. En segundo lugar, la calidad y el tipo de educación recibida han cobrado importancia. Hay evidencia, por ejemplo, de que la nueva oferta de educación terciaria es de menor calidad<sup>47</sup>. La segregación público-privada en América Latina puede constituir una fuerza poderosa detrás del estancamiento de la movilidad, incluso en contextos en los que un umbral relativamente alto de logro educativo se ha vuelto universal.

La movilidad no es exclusivamente un asunto relacionado con el logro educativo de los hijos frente al de sus padres. También se refiere a que los hijos alcancen un nivel de escolaridad que les permita ocupar una posición más alta entre sus pares de cohorte, en comparación con la posición ocupada por sus padres en sus propias cohortes. Aunque las oportunidades educativas de los niños desfavorecidos son más altas, en promedio, la persistencia de las familias en la parte más alta de la distribución de logro educativo es tal que no se producen cambios de posición entre generaciones.

Las tendencias futuras del logro educativo postsecundario se verán muy afectadas por estos patrones de persistencia intergeneracional, porque los jóvenes provenientes de hogares adinerados pueden tener un acceso desproporcionado a las universidades más prestigiosas y optar por disciplinas de estudio más lucrativas<sup>48</sup>. Además, si el aumento del logro educativo no se traduce en empleos con mejor remuneración para los jóvenes más pobres, esto podría llevar a que este grupo se abstenga de cursar estudios secundarios o superiores.

La alta persistencia y baja movilidad de la región no se limitan a la educación. Lamentablemente, los datos para documentarla en campos como la ocupación y los ingresos son escasos. Dicho esto, los datos de Brasil y de México muestran que la persistencia intergeneracional ocupacional es mayor en estos países que en Estados Unidos<sup>49</sup>. Y en Argentina, Brasil, Chile y Perú los datos muestran que la movilidad de ingreso es comparativamente baja desde el punto de vista internacional<sup>50</sup>. En conjunto, estos factores son parte de la trampa, ya que la baja movilidad ocupacional y de ingresos puede desalentar la movilidad educativa al reforzar la noción de unos bajos retornos a las inversiones en capital humano, mientras que los altos niveles de logro educativo pueden seguir determinando logros en ocupaciones mejor remuneradas y mayores ingresos.

---

<sup>47</sup> Camacho, Messina y Uribe (2017).

<sup>48</sup> Gerber y Cheung (2008).

<sup>49</sup> Torche (2021).

<sup>50</sup> Corak (2013).

## 1.5. Una región de crecimiento lento

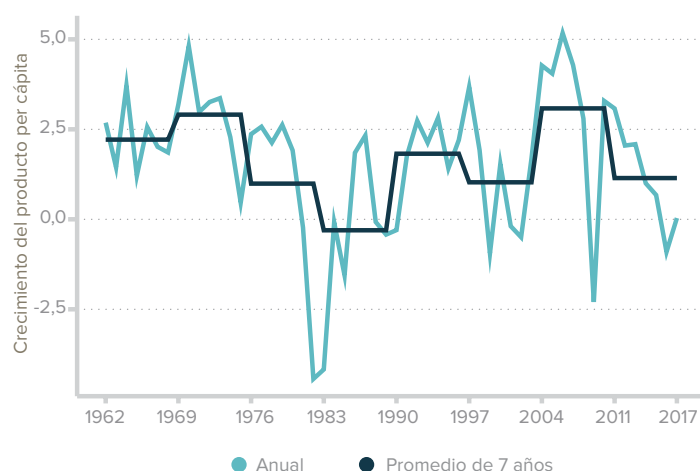
### El crecimiento en ALC es inestable y lento en promedio

La historia de la desigualdad en ALC se desenvuelve en paralelo a una historia de mal desempeño económico, caracterizada por alta volatilidad y períodos breves de rápido crecimiento. Este déficit en el crecimiento es fundamental para armar el cuadro completo de la trampa de ALC.

En las últimas décadas, el crecimiento del producto per cápita en ALC ha sido notablemente inestable. La figura 1.17 muestra el crecimiento anual del PIB real per cápita entre 1962 y 2017 para 16 países de los que se dispone de datos completos<sup>51</sup>. Esta inestabilidad se mantiene incluso después de filtrar las fluctuaciones del ciclo económico a través del cálculo de promedios de siete años: el crecimiento a lo largo de este período oscila entre el 0 por ciento y el 3 por ciento anual<sup>52</sup>. El crecimiento parece haber sido razonablemente fuerte durante la década de 1960, pero se redujo a finales de la década de 1970 y se derrumbó durante la crisis de la deuda de la década de 1980. Después de 1990 el crecimiento se recuperó, y se aceleró durante la década de 2000, pero redujo fuertemente su ritmo durante la década de 2010<sup>53</sup>.

**Figura 1.17. El crecimiento en ALC ha sido altamente volátil**

*Dinámica del crecimiento histórico del producto per cápita en ALC, país promedio, 1962-2017, %*



Fuente: Fernández-Arias y Fernández-Arias 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH (2021) de PNUD ALC, datos de Penn World Table (base de datos versión 9.1), Groningen Growth and Development Centre (Centro de Crecimiento y Desarrollo de Groningen), Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Groningen, Groningen, Países Bajos, <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/pwt-releases/pwt9.1>.

<sup>51</sup> Ver Fernández-Arias y Fernández-Arias 2021. Los países de ALC son Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Jamaica, México, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Se tomó un panel balanceado, dejando de lado los países de ALC con series temporales más cortas para las variables pertinentes, a fin de permitir un análisis estadístico simple y robusto.

<sup>52</sup> Las tasas de crecimiento promedio anual se calculan por períodos de siete años (1962-1968, 1969-1975, 1976-1982, 1983-1989, 1990-1996, 1997-2003, 2004-2010, 2011-2017). Esta periodización tiene la ventaja de conformar un panel balanceado de cuatro períodos en torno al año 1990, que a menudo se considera un punto de inflexión, ya que en ese momento se inició una nueva era de reformas de mercado y prudencia macroeconómica en la región tras la crisis de la deuda.

<sup>53</sup> Los patrones de crecimiento que muestra la figura 1.17 también se observan al considerar la mediana de los países de ALC.

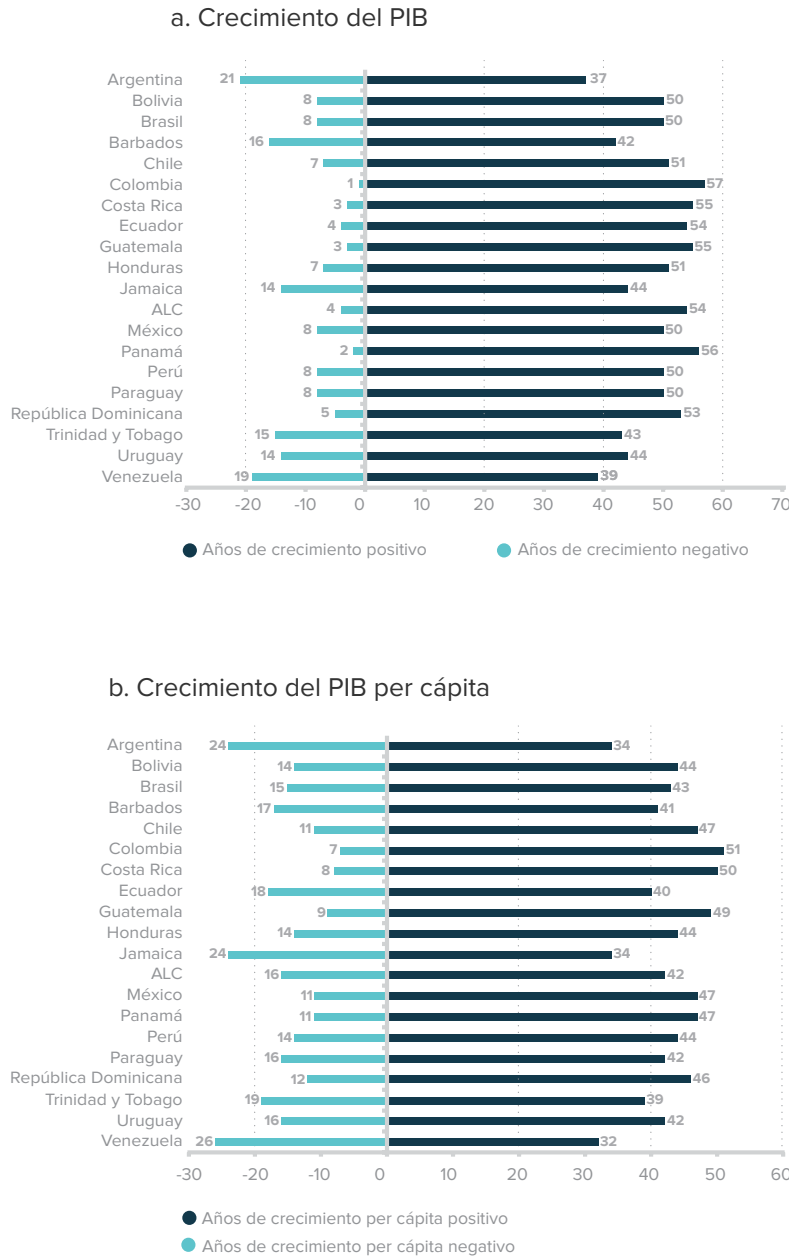
Aunque la figura 1.17 muestra el panorama general, hay una importante heterogeneidad el desempeño y los tiempos entre países. Chile, Colombia y, en cierta medida, Uruguay, parecen haber escapado al colapso del crecimiento durante la crisis de la deuda de la década de 1980. Otros países se vieron significativamente afectados por ella, pero en momentos diferentes. En Costa Rica y Jamaica, la crisis se materializó un poco antes, mientras que en Brasil y Barbados, tuvo lugar más tarde.

La inestabilidad del crecimiento está vinculada con muchos factores, entre ellos, la inestabilidad de los precios internacionales de los *commodities* y las condiciones financieras internacionales, así como los cambios en las políticas fiscales y monetarias domésticas. Estos factores afectan a los países de forma diferente. Los aumentos del precio del petróleo, por ejemplo, son claramente buenas noticias para Ecuador, Trinidad y Tobago y Venezuela, pero no tan buenas para Jamaica y Honduras. Del mismo modo, los incrementos de los precios de los metales benefician a Chile y Perú, pero hacen poco por Guatemala o Paraguay. La exposición a los choques financieros mundiales también varía entre países en función del nivel, los plazos y la composición de monedas de su deuda externa. Además, las respuestas nacionales a la volatilidad internacional también han sido heterogéneas, en algunos casos amortiguándola y en otros amplificándola. Sin embargo, independientemente de la combinación de causas, y con importantes excepciones, los resultados de crecimiento de la región han estado lejos de ser satisfactorios.

Otra forma de analizar la volatilidad del crecimiento en ALC es contrastar el número de años de crecimiento económico positivo y negativo a lo largo del tiempo (figura 1.18). Teniendo en cuenta el crecimiento de la población (panel b), queda claro por qué, en general, la región ha tenido un desempeño insatisfactorio. Es difícil alcanzar altos niveles de ingreso per cápita si los avances de unos años se pierden en otros. El crecimiento no solo ha sido a menudo negativo, sino también más lento de lo necesario para seguir el ritmo de la expansión demográfica. En consecuencia, el crecimiento del PIB per cápita ha sido negativo incluso con más frecuencia que el crecimiento del PIB.

**Figura 1.18. El crecimiento no solo ha sido a menudo negativo, sino también más lento de lo necesario para seguir el ritmo de la expansión demográfica**

Número de años con crecimiento negativo y positivo, 1962-2019



Fuente: Cálculos del PNUD; Penn World Table (base de datos versión 10.0), Groningen Growth and Development Centre (Centro de Crecimiento y Desarrollo de Groningen), Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Groningen, Groningen, Países Bajos, <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/>; agregado de ALC: IDM (Indicadores del Desarrollo Mundial) (tablero de indicadores), Banco Mundial, Washington, DC, <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>.

## El bajo crecimiento es consecuencia de la baja productividad y de su mala dinámica

Dejando de lado la volatilidad, ¿por qué ha sido tan lento el crecimiento? Para responder a esta pregunta, esta sección presenta un ejercicio de contabilidad, que descompone el crecimiento del PIB en la contribución de la acumulación de factores (incluyendo tanto el capital físico como el humano) y la contribución de la productividad total de los factores (PTF)<sup>54</sup>. Como es habitual en ejercicios de esta naturaleza, la PTF se obtiene como un residuo que mide el componente de la producción que no puede explicarse por la contribución directa de la acumulación de factores.

Las mejoras en la productividad reflejan los avances tecnológicos que no están incorporados en el capital humano o físico. Sin embargo, el uso de la tecnología a nivel de empresa no es el único determinante de la PTF. En particular, el nivel agregado de PTF también refleja la eficiencia general con la que se asignan los factores de producción en toda la economía. La oferta sub-óptima de bienes públicos y las distorsiones económicas que no son enfrentadas con éxito por las políticas públicas (o que son causadas por ellas) pueden conducir a una asignación deficiente de los factores de producción en toda la economía que se traduce en una baja PTF agregada, incluso si algunas empresas obtienen buenos resultados. De hecho, la baja productividad suele estar asociada a una mala asignación de los recursos más que a consideraciones tecnológicas específicas.

El cuadro 1.2 presenta los resultados para la región. Como puede verse, el crecimiento de la PTF ha tenido una contribución nula o incluso negativa al crecimiento de largo plazo del producto en ALC. La acumulación de los factores, por el contrario, ha hecho de manera consistente una contribución positiva, prácticamente sin cambios antes y después de 1990. El papel dominante de la acumulación de factores también se observa en cada uno de los 16 países considerados (figura 1.19). Incluso en los países en que el crecimiento de la productividad tuvo una contribución positiva de largo plazo, la contribución de la acumulación de los factores fue mayor.

---

<sup>54</sup> Las descomposiciones contables de las fuentes de crecimiento son de naturaleza descriptiva y no informan sobre la causalidad. Para centrar el análisis en el crecimiento de la productividad, se agrupa la contribución al crecimiento de la producción (per cápita) de la acumulación de todos los factores de producción. Esto incluye la acumulación de capital físico per cápita a través de la inversión neta, así como el crecimiento del capital humano per cápita, procedente tanto del aumento de la participación de la mano de obra como de la mejora de las capacidades productivas promedio de esta.

**Cuadro 1.2. Crecimiento de la productividad: una contribución nula o ligeramente negativa al crecimiento de largo plazo del producto en ALC**

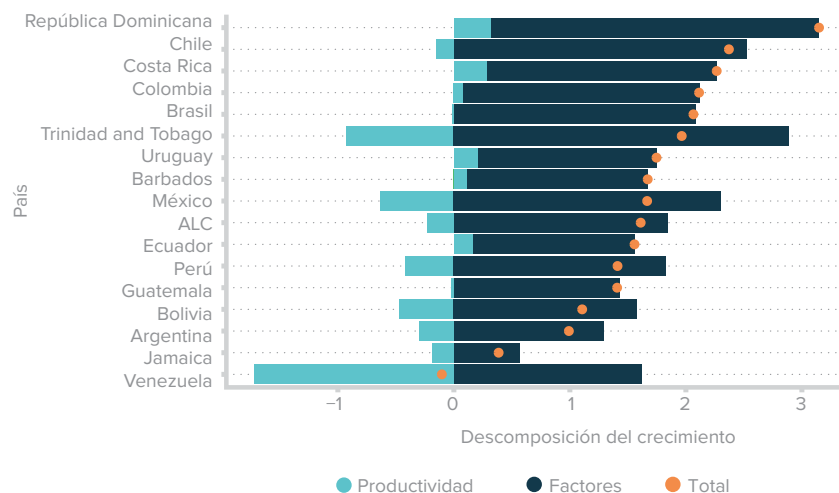
*Descomposición del crecimiento del producto per cápita en ALC, 1968-2017*

Período finalizado en	Productividad	Factores	Total
1968	1,05	1,16	2,21
1975	0,24	2,67	2,91
1982	-1,72	2,71	0,99
1989	-1,07	0,76	-0,31
1996	0,54	1,29	1,82
2003	-0,77	1,8	1,03
2010	0,77	2,31	3,08
2017	-0,87	2,01	1,15
<b>Promedio</b>			
Promedio anterior a 1990	-0,37	1,83	1,45
Promedio posterior a 1990	-0,08	1,85	1,77
Promedio general	-0,23	1,84	1,61

Fuente: Fernández-Arias y Fernández-Arias 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC, datos de Penn World Table (base de datos versión 9.1), Groningen Growth and Development Centre (Centro de Crecimiento y Desarrollo de Groningen), Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Groningen, Groningen, Países Bajos, <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/pwt-releases/pwt91>.

**Figura 1.19. Acumulación de los factores: el papel dominante en el crecimiento de largo plazo en los 16 países estudiados**

*Descomposición del crecimiento del producto per cápita, ALC, 1962-2017, anualizado, %*



Fuente: Fernández-Arias y Fernández-Arias 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC, datos de Penn World Table (base de datos versión 9.1), Groningen Growth and Development Centre (Centro de Crecimiento y Desarrollo de Groningen), Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Groningen, Groningen, Países Bajos, <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/pwt-releases/pwt91>.



El cuadro 1.2 también sugiere que en los períodos en los que el desempeño económico de ALC es especialmente alto o bajo, también lo es el crecimiento de la productividad. De hecho, la correlación entre el crecimiento del PIB per cápita y el crecimiento de la productividad es de 0,78, mientras que la correlación del crecimiento con la acumulación de los factores es solo de 0,48. Los resultados son similares si se consideran en su lugar los cambios en las tasas de crecimiento. Así, la conclusión es que el principal motor del bajo crecimiento en la región ha sido el bajo crecimiento de la productividad<sup>55</sup>.

### **El crecimiento de América Latina se ve mal desde una perspectiva comparativa**

Considerar el desempeño deficiente respecto a un punto de referencia es útil para dimensionarlo y comprender sus causas. En esta sección se analizan los resultados del crecimiento de ALC en relación con cuatro puntos de referencia: 55 países no pertenecientes a ALC, 4 tigres de Asia Oriental, 14 países africanos y Estados Unidos<sup>56</sup>. El rezago del crecimiento anual per cápita de ALC con respecto al resto del mundo es de casi un punto porcentual (cuadro 1.3). El crecimiento del producto per cápita de ALC es apenas superior al de África y muy inferior al de los tigres de Asia Oriental. ALC también creció más lentamente que Estados Unidos, lo que indica una falta de convergencia hacia la frontera de la productividad. La conclusión de estas comparaciones puede resumirse así: si ALC hubiera crecido durante el período 1962-2017 a la tasa promedio mundial sin ALC, su PIB per cápita actual sería aproximadamente un 50 por ciento mayor.

En cuanto al papel específico de la productividad, los cuatro puntos de referencia muestran sistemáticamente que, en general, ALC tiene un rezago sustancial de crecimiento de la productividad y que el progreso después de 1990 ha sido mediocre. La brecha de productividad se cerró solo marginalmente con respecto a los Estados Unidos, se mantuvo estable con respecto a África y el progreso observado con respecto a los tigres de Asia Oriental puede atribuirse a su propia desaceleración después de una aceleración excepcional, más que a un mejor desempeño de ALC. Frente a los cuatro puntos de referencia, el rezago del crecimiento de la productividad en el período finalizado en 2017 ha aumentado en relación con el anterior y es mayor que el rezago promedio después de 1990.

---

<sup>55</sup> Esto coincide con la evidencia internacional proporcionada por Easterly y Levine (2001).

<sup>56</sup> Para detalles sobre la muestra, ver Fernández-Arias y Fernández-Arias (2021). El país promedio de cada región es el promedio simple de los países de la región.

### Cuadro 1.3. Crecimiento anual per cápita: el rezago de ALC con respecto al resto del mundo es de casi un punto porcentual

*Descomposición del crecimiento del producto per cápita de ALC, brecha relativa a varios puntos de referencia, 1968-2017*

Período finalizado en	Países no pertenecientes a ALC			África			Tigres de Asia Oriental			Estados Unidos		
	Productividad	Factores	Total	Productividad	Factores	Total	Productividad	Factores	Total	Productividad	Factores	Total
1968	-0,33	-0,73	-1,05	0,79	0,09	0,88	-1,00	-2,14	-3,14	-0,26	-1,40	-1,66
1975	-0,50	0,04	-0,45	-0,43	1,08	0,65	-1,21	-2,89	-4,10	0,40	1,11	1,51
1982	-1,59	0,04	-1,55	-0,31	0,25	-0,07	-2,89	-2,85	-5,75	-1,55	0,81	-0,74
1989	-1,35	-0,90	-2,25	-0,40	0,53	0,13	-3,73	-3,22	-6,95	-2,43	-1,23	-3,66
1996	0,17	-0,32	-0,15	1,02	0,52	1,53	-0,59	-3,10	-3,68	-0,12	0,37	0,25
2003	-1,34	0,19	-1,15	-1,48	1,03	-0,46	-0,76	-0,72	-1,48	-1,84	0,67	-1,17
2010	0,45	0,36	0,81	0,59	-0,22	0,37	-0,92	-0,23	-1,15	0,21	2,09	2,30
2017	-1,17	0,34	-0,83	-0,47	-0,55	-1,02	-1,04	-0,11	-1,15	-1,28	1,06	-0,23
<b>Promedio</b>												
Promedio anterior a 1990	-0,94	-0,39	-1,33	-0,09	0,49	0,40	-2,21	-2,77	-4,98	-0,96	-0,18	-1,14
Promedio posterior a 1990	-0,47	0,14	-0,33	-0,09	0,19	0,11	-0,83	-1,04	-1,87	-0,76	1,05	0,29
Promedio general	-0,71	-0,12	-0,83	-0,09	0,34	0,25	-1,52	-1,91	-3,43	-0,86	0,44	-0,42

Fuente: Fernández-Arias y Fernández-Arias 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC, datos de Penn World Table (base de datos versión 9.1), Groningen Growth and Development Centre (Centro de Crecimiento y Desarrollo de Groningen), Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Groningen, Groningen, Países Bajos, <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/pwt-releases/pwt91>. Nota: El cuadro muestra las brechas de crecimiento anual entre ALC y cada uno de los cuatro puntos de referencia, es decir, las tasas de crecimiento de ALC que se muestran en el cuadro 1.2, menos las tasas de crecimiento correspondientes del punto de referencia. Las brechas negativas son rezagos.

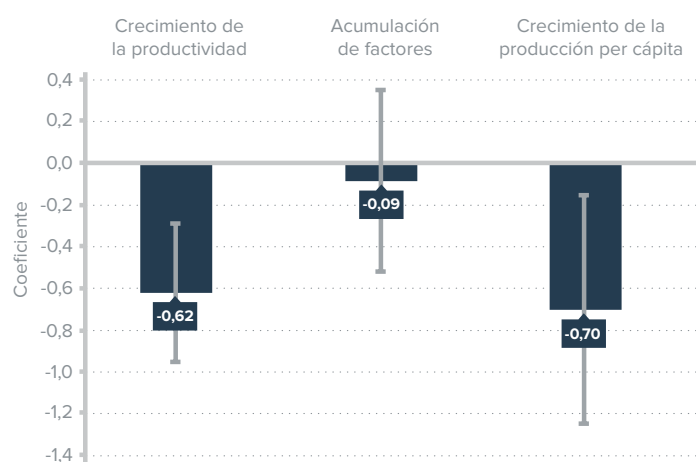
En cambio, la contribución de la acumulación de los factores al crecimiento en ALC no parece ser deficiente. En general, está por delante de África y aproximadamente medio punto porcentual por encima de Estados Unidos (solo está rezagada frente a los tigres de Asia Oriental, como cabe esperar). Esta conclusión se ve reforzada por el desempeño de ALC después de 1990, que fue mejor que el del promedio de los países no pertenecientes a ALC. De hecho, la acumulación de los factores se fortaleció considerablemente después de 1990 con respecto al mundo, los tigres de Asia Oriental y los Estados Unidos.

La imagen que emerge es que el crecimiento del producto per cápita en ALC ha estado sostenido por la contribución saludable de la acumulación de factores, pero arrastrado hacia abajo por un crecimiento insatisfactorio de la productividad. Con una tasa de crecimiento de la productividad similar a la del mundo, ALC tendría un mayor crecimiento del producto per cápita y convergería firmemente con el producto per cápita de Estados Unidos.

El análisis en un contexto econométrico, que permite controlar por la etapa de desarrollo de los países, confirma que el rezago de crecimiento del producto per cápita de ALC es esencialmente el resultado de un crecimiento anormalmente bajo de la productividad (figura 1.20). El déficit de crecimiento del producto per cápita en relación con los países no pertenecientes a ALC es de 0,7 puntos porcentuales por año. El déficit de crecimiento de la productividad es el componente predominante de este rezago: representa aproximadamente el 90 por ciento del rezago de crecimiento total.

**Figura 1.20. El rezago del crecimiento de la productividad: el componente predominante del rezago en crecimiento del producto per cápita de ALC.**

*Brecha de crecimiento de ALC (con respecto a países no pertenecientes a ALC)*



Fuente: Fernández-Arias y Fernández-Arias 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC, datos de Penn World Table (base de datos versión 9.1), Groningen Growth and Development Centre (Centro de Crecimiento y Desarrollo de Groningen), Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Groningen, Groningen, Países Bajos, <https://www.rug.nl/ggdc/productivity/pwt/pwt-releases/pwt9.1>.

Algunos estudios comparativos anteriores también han concluido que la baja productividad es la principal responsable del decepcionantemente bajo PIB per cápita de ALC (recuadro 1.8).

### Recuadro 1.8. La evidencia del análisis comparativo de desarrollo

La literatura que analiza el papel de la productividad en el desempeño de ALC desde una perspectiva comparativa, examina factores de producción acumulados (capital físico y humano) y la eficiencia con la que se utilizan, para explicar el nivel del producto per cápita. Para determinar si la baja producción se debe a bajo capital o a baja productividad, esta literatura examina las correspondientes

brechas de producción, capital y productividad en relación con puntos de referencia. Dado que el capital acumulado y el nivel de productividad con el que se utiliza son el resultado de las adiciones netas de capital y de los cambios en la productividad a lo largo del tiempo, los resultados de esta literatura guardan una estrecha relación con los de la contabilidad del crecimiento sobre períodos largo de tiempo, a saber:

- La productividad de ALC es solo alrededor del 50 por ciento de la de Estados Unidos (tomado como país líder) y la diferencia ha aumentado con el tiempo. La mala asignación de los recursos, que reduce la PTF, es un candidato natural para explicar este resultado;
- La brecha del producto per cápita de ALC con respecto a los Estados Unidos se explica cada vez más por la brecha de productividad (y no por la brecha en los factores de producción acumulados);
- La diversidad del producto per cápita entre países, en el mundo, está emparejada con diversidad en los niveles de productividad. La correlación entre las dos es de 0,95. ALC no es una excepción: la correlación entre los países de ALC es de 0,80;
- A pesar de las distorsiones en los mercados y las políticas subyacentes a la acumulación de los factores, si la brecha de productividad de la región se cerrara, su brecha de producto per cápita desaparecería en gran medida con el tiempo, por los mayores incentivos para invertir;
- Sin embargo, en lo que respecta a la dirección inversa de la causalidad entre la acumulación de los factores y la productividad, la inversión en capital físico parece ser menos eficaz en ALC que en otras regiones para dar lugar a una mayor productividad agregada. Esto sugiere que la inversión en ALC tiene menores efectos colaterales de productividad, probablemente porque el capital está mal asignado.

Todas estas son piezas de evidencia que respaldan la idea de que el bajo desempeño del crecimiento de ALC no está asociado con el esfuerzo de acumulación, sino con la incapacidad de generar un crecimiento de la productividad.

## 1.6. Los efectos de la pandemia del COVID-19 son más costosos por las desigualdades preexistentes

El mundo será uno antes y otro después de la pandemia del COVID-19. A mediados de 2021 ya se vislumbra la luz al final del túnel, en la medida en que las vacunas han empezado a estar disponibles, a diferentes ritmos, en los países de ALC. Sin embargo, todavía hay incertidumbre sobre su eficacia ante las mutaciones del virus, así que

lamentablemente no es posible afirmar cuándo terminará la pandemia y, por tanto, no es posible aún medir la totalidad de sus efectos. No obstante, independientemente de las cifras finales, se pueden hacer con certeza dos puntos generales. En primer lugar, la pandemia dará lugar a un aumento de la desigualdad en muchas de las dimensiones analizadas en este capítulo. En segundo lugar, el costo que pagará la región será muy grande.

Las encuestas nacionales de hogares de 2020 aún no están disponibles para la mayoría de los países. Las estimaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) sugieren que 22 millones de personas cayeron en la pobreza en 2020<sup>57</sup>. Atravesar estos tiempos difíciles ha sido más duro para los países más pobres, y en particular para los pobres y para los grupos vulnerables de todo el mundo. Al hacer que sea más difícil enfrentar la crisis del COVID-19, los niveles y las formas de desigualdad que se han permitido en ALC conducirán a una desigualdad aún mayor y a la ampliación de las brechas de desarrollo entre grupos de ingresos en los próximos años. También retrasarán la recuperación respecto de lo que habría sido posible en sociedades mejor organizadas.

Explorar en detalle los efectos de la pandemia y sus ramificaciones no es el propósito de este informe, pero su idea central de que la región se encuentra en una trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento está directamente relacionada con ellos. La recuperación hacia un futuro mejor depende de manera crucial de hacer frente a los factores que han atrapado a la región, limitando su capacidad de respuesta cuando más se necesita.

Esta sección examina algunos de los costos de la pandemia asociados con las desigualdades preexistentes.

## **Muchas personas han perdido su fuente de ingresos**

El mundo está experimentando una crisis económica provocada por las medidas adoptadas para contener la crisis sanitaria. Esto es una fuente de esperanza, en la medida en que si el tejido productivo no sufre daños sustanciales, el final de la crisis de salud debería ir seguido de una recuperación económica relativamente rápida. Sin embargo, mientras tanto, las medidas de distanciamiento social, incluidos los confinamientos, han perjudicado especialmente a los trabajadores. Entre ellos, los más pobres y vulnerables han sufrido el peor daño.

La región de ALC tiene una gran proporción de trabajadores empleados y por cuenta propia ocupados en arreglos laborales informales que no proveen protección contra el desempleo (ver el capítulo 5). Esto ha colocado a muchos trabajadores

---

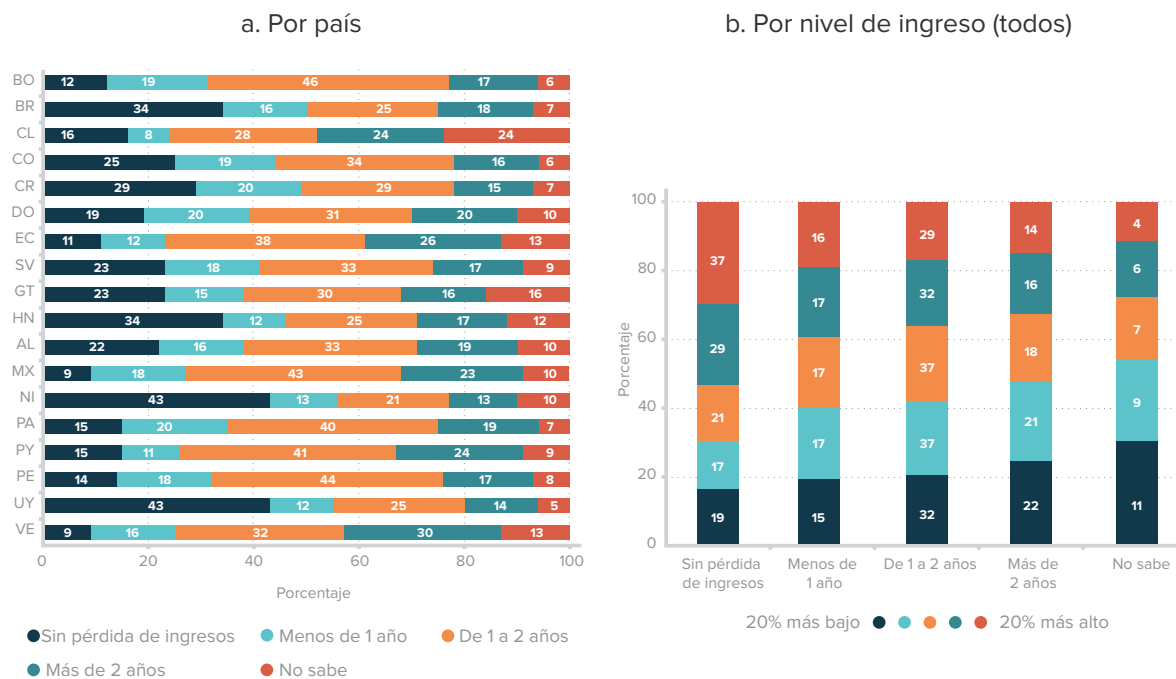
<sup>57</sup> CEPAL (2021).

en una situación de vulnerabilidad para enfrentar la pandemia. La mayoría de los trabajadores por cuenta propia se encuentran entre los más pobres y sus actividades laborales no pueden realizarse desde el hogar. Lo mismo ocurre con la mayoría de los trabajadores informales.

La encuesta de Latinobarómetro de 2020 incluyó preguntas para captar las percepciones de la gente sobre el choque a los ingresos asociado con el COVID-19. Se preguntó a los encuestados si habían perdido ingresos durante la pandemia y, en caso afirmativo, en cuánto tiempo pensaban que se recuperarían (figura 1.21). En promedio, solo el 22 por ciento de los encuestados afirmó que no había sufrido ninguna pérdida de ingresos en 2020, pero existe una variación sustancial entre países (panel a). En Nicaragua y Uruguay, el 43 por ciento de los encuestados afirmó no haber sufrido ninguna pérdida de ingresos. En México y Venezuela, la cifra correspondiente fue el 9 por ciento. La mayoría en todas partes dijo esperar que la recuperación les tomaría entre uno y dos años y hasta más de dos años. Tanto las pérdidas como los tiempos de recuperación esperados caen con los ingresos del hogar (panel b). La encuesta no captó efectos diferenciales en los ingresos por sexo.

**Figura 1.21. La mayoría cree que recuperarse del choque de ingresos provocado por la pandemia tomará un año o más**

*¿En cuánto tiempo cree que sus ingresos y los de su familia volverán a ser los mismos que antes del inicio de la pandemia, o no han perdido ingresos debido a la pandemia usted y su familia?*

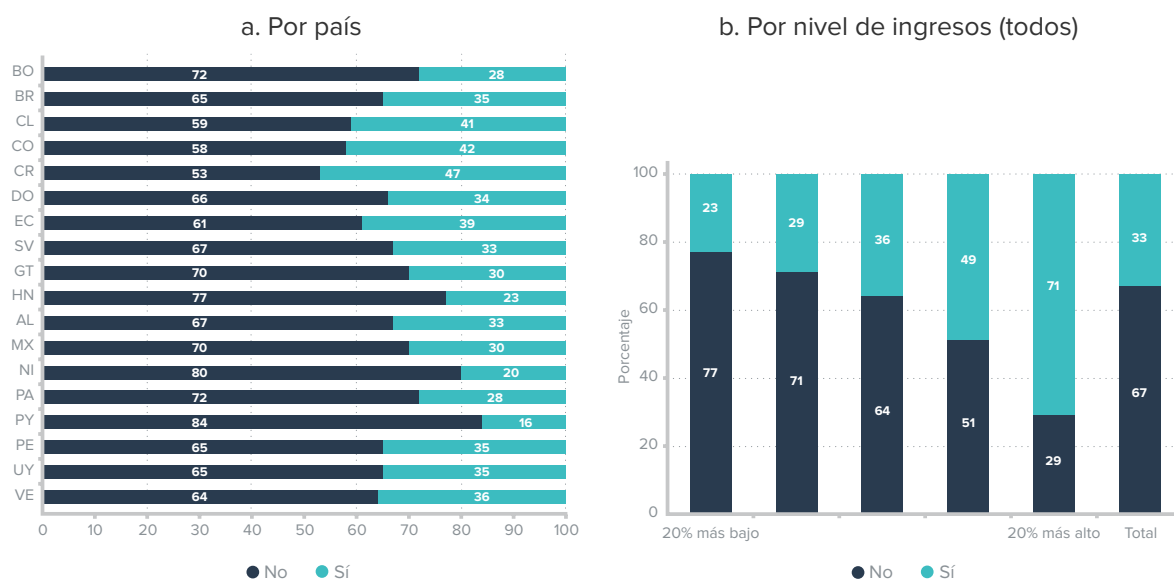


Fuente: Cálculos del PNUD; datos de 2020 de Latinobarómetro (tablero de indicadores), Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

Un determinante importante de los resultados descritos fue la posibilidad de seguir trabajando sin interrupción desde el hogar, asociada en general con la disponibilidad de una conexión a Internet (ver la figura 1.10) y los equipos relacionados, pero también con el tipo de trabajo. Dos tercios de los encuestados afirmaron no haber podido trabajar en línea (figura 1.22, panel b). La proporción es mucho menor en el quintil más rico (el 29 por ciento) y mucho mayor en el más pobre (el 77 por ciento). Las personas con un título universitario son las que tienen más probabilidades de tener ocupaciones que les permitan trabajar en línea. Sin embargo, la educación terciaria sigue siendo un privilegio restringido principalmente a quienes que se encuentran en la parte superior de la distribución del ingreso en ALC (ver la figura 1.7). No hay variaciones significativas en las respuestas por sexo.

**Figura 1.22. Solo un tercio de los latinoamericanos dijo haber podido trabajar en línea en 2020**

*¿Trabaja usted o alguien de su familia a distancia o ha trabajado a distancia, a través de Internet desde su hogar durante esta pandemia?*



Fuente: Cálculos del PNUD; datos de 2020 de Latinobarómetro (tablero de indicadores), Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

Con los datos disponibles hasta ahora es posible detectar una característica novedosa de esta crisis. En general, las crisis anteriores tuvieron un mayor impacto en el empleo formal, mientras el empleo informal actuaba en parte como amortiguador, dada la ausencia en la mayoría de los países de un seguro de desempleo. Sin embargo, en esta crisis parece haber ocurrido lo contrario. Las tasas de participación en la fuerza de trabajo cayeron bruscamente y esa caída fue proporcionalmente mayor entre los trabajadores informales (cuadro 1.4). No obstante, hay heterogeneidad en la región. Las cifras de Perú y Bolivia sugieren que allí la informalidad absorbió parte de los nuevos desempleados. En Argentina y Colombia, la caída de las tasas de informalidad revela una historia diferente. Los trabajadores informales deben haber

estado sobrerrepresentados entre los que cayeron en la inactividad, mientras que los trabajadores formales tenían más probabilidades de permanecer empleados. Esto explicaría la disminución de la informalidad en un contexto de menor participación en la fuerza de trabajo y mayor desempleo.

#### Cuadro 1.4. Las encuestas de hogares recientes muestran tasas de participación laboral cayendo, aunque a ritmos diferentes

Resultados del mercado de trabajo, países seleccionados, 2019 y 2020

	Tasa de participación			Tasa de desempleo			Tasa de informalidad		
	2019	2020	Cambio (pp)	2019	2020	Cambio (pp)	2019	2020	Cambio (pp)
Argentina	60	55	-5	10	12	2	22	18	-4
Bolivia	71	70	-1	4	8	4	83	84	1
Colombia	68	63	-5	11	16	5	61	54	-7
Perú	74	63	-11	4	7	3	81	90	9
República Dominicana	65	60	-5	6	5	-1	55	55	0

Fuente: Cálculos del PNUD; datos de encuestas nacionales de hogares.

Nota: Los datos de Argentina y República Dominicana corresponden a los tres primeros trimestres de 2020.

Los datos están incompletos, pero la pandemia parece haber ampliado la brecha de género en las tasas de participación en la fuerza de trabajo (cuadro 1.5). Sin embargo, al mismo tiempo, la brecha en las tasas de desempleo se redujo, aunque no por una buena razón: las tasas de desempleo de los hombres aumentaron para converger con las de las mujeres. Además, inesperadamente, los cambios en la informalidad parecen haber favorecido a las mujeres. En general, las mujeres fueron menos informales que los hombres en 2020 que en 2019.

#### Cuadro 1.5. Es demasiado pronto para estar seguros de los efectos de la pandemia en las brechas de género en los mercados de trabajo

Brechas de género en los indicadores de mercado de trabajo, países seleccionados, 2019 y 2020

	Tasa de participación			Tasa de desempleo			Tasa de informalidad		
	2019	2020	Cambio (pp)	2019	2020	Cambio (pp)	2019	2020	Cambio (pp)
Argentina	-30	-29	0,1	16	14	-2,0	20	20	-0,4
Bolivia	-24	-25	-1,0	37	58	21,1	4	0	-3,6
Colombia	-29	-33	-3,8	67	60	-6,7	0	-8	-7,8
Perú	-20	-27	-6,0	32	1	-31,4	5	2	-3,6
República Dominicana	-33	-36	-3,0	135	121	-13,8	-14	-15	-1,0

Fuente: Cálculos del PNUD; datos de encuestas nacionales de hogares.

Nota: Los datos de Argentina y República Dominicana corresponden a los tres primeros trimestres de 2020.



Los cambios en los mercados de trabajo que las encuestas nacionales de hogares han comenzado a captar, aún no pueden informar acerca de cuál será la situación de la región después de la pandemia, ni de la forma que adoptará la recuperación de los mercados de trabajo. Por ejemplo, es demasiado pronto para hablar de los efectos de la pandemia sobre las brechas de género, ya que las cifras probablemente seguirán evolucionando antes de alcanzar un nuevo equilibrio.

Lo que se sabe con certeza es que muchos han perdido su fuente de ingresos. La mayoría de los gobiernos de la región se han esforzado por apoyar a los necesitados mientras termina la crisis sanitaria<sup>58</sup>. Pero estos esfuerzos probablemente serán insuficientes para evitar un aumento de la pobreza en casi todas partes. El contexto de elevado empleo informal, caracterizado por la ausencia de muchos trabajadores en los registros administrativos, ha dificultado una respuesta rápida y eficaz. Además, en algunos casos la respuesta también se ha visto limitada por un espacio fiscal insuficiente o por una ambición insuficiente incluso cuando hay espacio fiscal disponible.

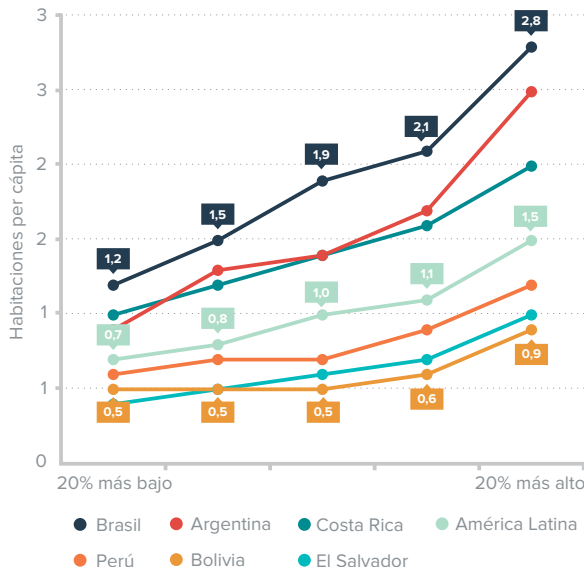
### **Pérdidas desiguales de bienestar por el distanciamiento social**

Los confinamientos adoptados para controlar la propagación del COVID-19 han sido experimentados de forma muy diferente por los hogares según su ubicación en la distribución del ingreso. Han puesto una presión sin precedentes sobre los espacios privados como los núcleos de las interacciones cotidianas. La capacidad de sostener cargas intensas de actividad varía en gran medida por las diferencias preexistentes en las condiciones del espacio habitable. Las condiciones de hacinamiento aumentan con la pobreza (figura 1.23). Compartir el espacio entre los miembros de la familia para satisfacer las respectivas necesidades de trabajo, estudio y ocio es usualmente más difícil para los pobres. De hecho, el promedio de habitaciones per cápita en los hogares pertenecientes al 20 por ciento más pobre de la región es menos de la mitad que el de los hogares del 20 por ciento más rico de la distribución del ingreso. Además, una mayor proporción de los hogares más pobres de la región vive en espacios en los que los techos, las paredes y los suelos están contruidos con materiales de baja calidad (ver la figura 1.24).

---

<sup>58</sup> Ver Cejudo, Michel y de los Cobos (2020).

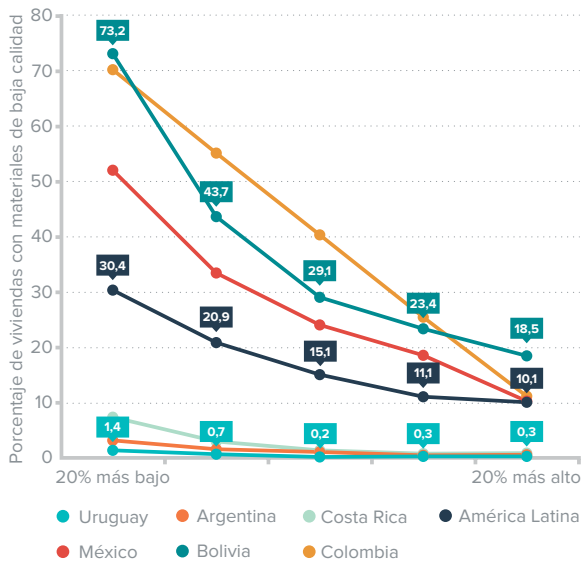
**Figura 1.23. En América Latina, los hogares más pobres viven en condiciones de hacinamiento**  
 Personas por habitación por quintil de ingresos, América Latina y países seleccionados



Fuente: Cálculos del PNUD; datos de SEDLAC (Base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe), Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, y Equity Lab, Equipo de Desarrollo Estadístico, Banco Mundial, Washington DC, <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/estadisticas/>. Nota: El promedio regional excluye a Guatemala, Nicaragua y Venezuela. Datos de 2018, excepto los de Chile, que son de 2017.

**Figura 1.24. En América Latina una mayor proporción de los hogares más pobres vive en viviendas de baja calidad**

% de viviendas con materiales de baja calidad



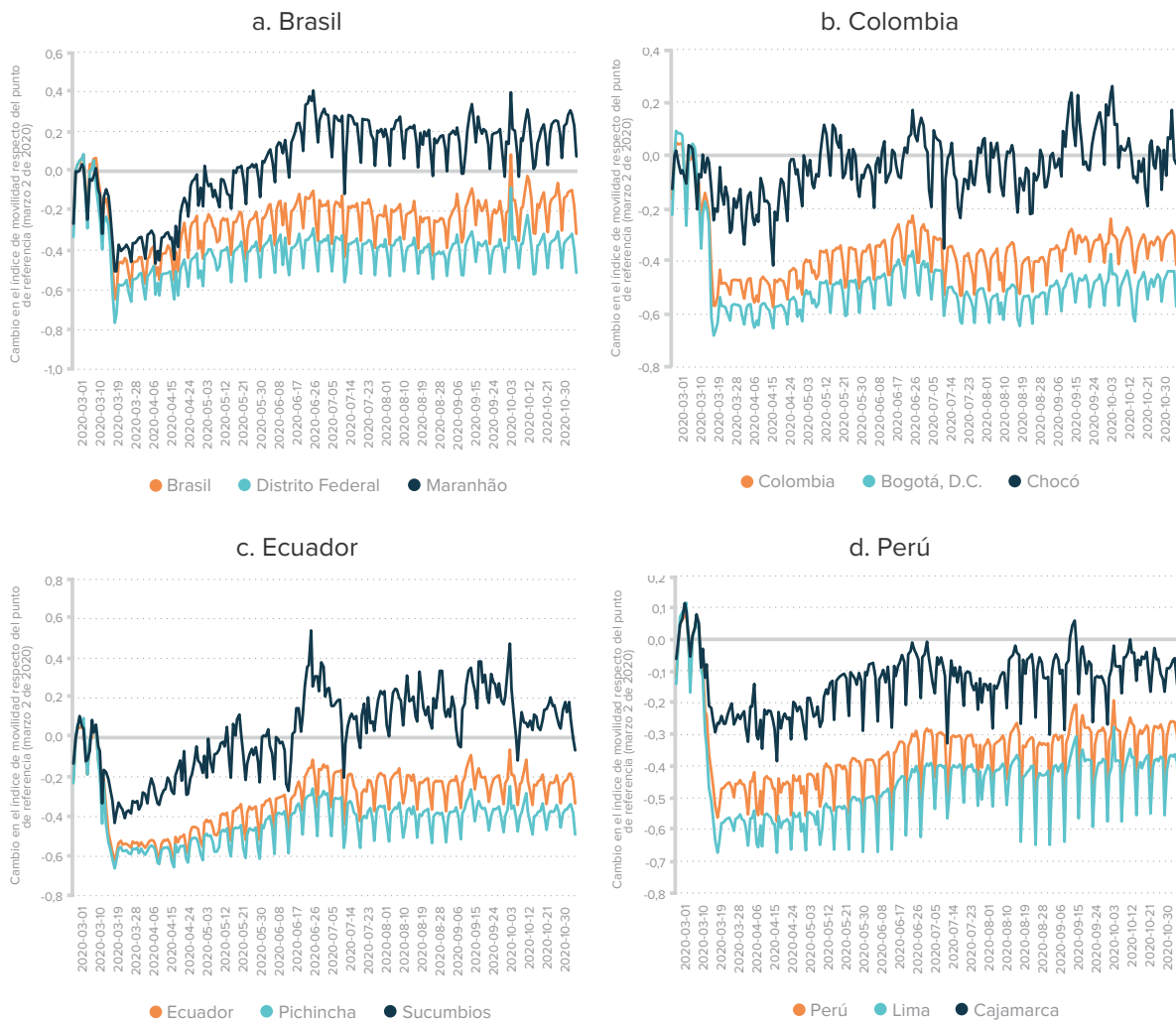
Fuente: Cálculos del PNUD; datos de SEDLAC (Base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe), Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, y Equity Lab, Equipo de Desarrollo Estadístico, Banco Mundial, Washington DC, <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/estadisticas/>. Nota: El promedio regional excluye a Guatemala, Nicaragua y Venezuela. Datos de 2018, excepto los de Chile, que son de 2017.

Estas condiciones implican que las medidas de distanciamiento social han sido aún más perjudiciales en términos de pérdida de bienestar para algunos grupos de la población. Los pobres no solo han vivido la pandemia con mayor incomodidad, sino que también han estado más expuestos al contagio derivado de los mayores obstáculos para cumplir las medidas sanitarias preventivas y de distanciamiento en el hogar. Sus viviendas constituyen refugios inseguros<sup>59</sup>.

<sup>59</sup> McTarnaghan *et al.* (2016).

No es casualidad que los pobres hayan cumplido menos con las directrices de las intervenciones no farmacéuticas destinadas a controlar la pandemia: la movilidad dentro de los países disminuyó mucho menos en las zonas más pobres que en las más ricas (figura 1.25). Las disparidades en las condiciones de vida han estado vinculadas a elevados costos de oportunidad para las comunidades que viven en la pobreza, que han luchado para cumplir con las restricciones a la movilidad por la necesidad de atender compromisos y satisfacer necesidades que no pueden satisfacerse a distancia, incluidas actividades de generación de ingresos.

**Figura 1.25. El cumplimiento de las restricciones de movilidad para controlar la pandemia aumenta con los ingresos**



Fuente: Datos de COVID-19: Una herramienta para abordar las decisiones de política pública con soporte en datos (tablero de indicadores), América Latina y el Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York; Grandata, San Francisco, <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/coronavirus/data-covid-region.html>.

## La capacidad de los hogares para enfrentar los impactos de la pandemia sobre la educación difiere según el nivel socioeconómico

La pandemia de COVID-19 ha desencadenado choques de gran alcance en la cobertura y la calidad de la educación, que amenazan con revertir los logros académicos de toda una generación. Esto complicará el camino hacia una mayor igualdad en la educación al imponer una carga desproporcionada a los estudiantes económicamente más vulnerables. Simulaciones preliminares predicen una pérdida mundial de ingresos futuros por la desacumulación del capital humano resultante de un cierre de cuatro meses, de 10,6 a 15,1 billones de dólares de los Estados Unidos a valor presente, equivalente a un porcentaje entre 12 y 18 por ciento del PIB mundial<sup>60</sup>. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Save the Children estiman que 140 millones de niños más de todo el mundo se verán empujados a la pobreza monetaria como consecuencia de las considerables pérdidas de ingresos de los hogares y que otros 150 millones de niños viven actualmente en la pobreza multidimensional debido a las privaciones en su acceso a la educación, la atención de la salud, la vivienda, el saneamiento o el agua<sup>61</sup>. En febrero de 2021, ALC seguía siendo la región con el promedio más alto de interrupción de la enseñanza en las aulas: el 22 por ciento de las escuelas estaban completamente cerradas, el 32 por ciento parcialmente cerradas, el 30 por ciento plenamente abiertas y el 16 por ciento en receso académico. El número de estudiantes en los niveles de enseñanza preescolar a secundaria superior afectados por los cierres totales fue de 158 millones, y otros 28 millones se vieron afectados por los cierres parciales<sup>62</sup>.

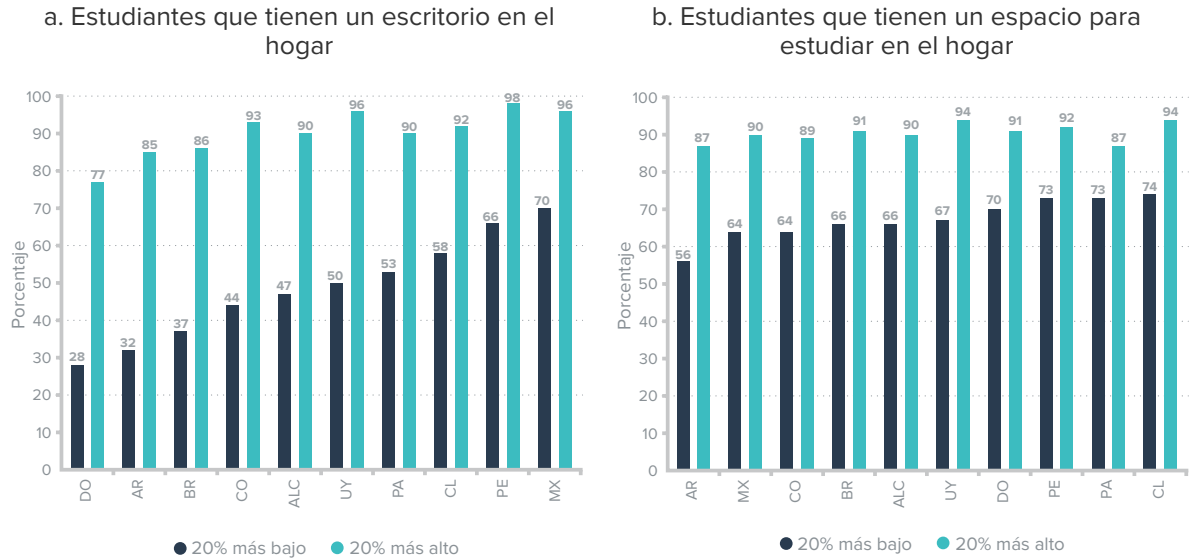
Esta situación ha impuesto una carga desproporcionada a los estudiantes más vulnerables. La transición hacia métodos no tradicionales de enseñanza y aprendizaje ha estado marcada por las disparidades preexistentes en el acceso a herramientas tecnológicas y académicas. En ALC, la proporción de estudiantes de los hogares más pobres que tiene un escritorio o un espacio adecuado para estudiar en el hogar es significativamente menor con respecto a los estudiantes de los hogares más ricos (figura 1.26).

<sup>60</sup> Psacharopoulos *et al.* (2020).

<sup>61</sup> UNICEF y Save the Children (2020a), (2020b).

<sup>62</sup> UNICEF (2021).

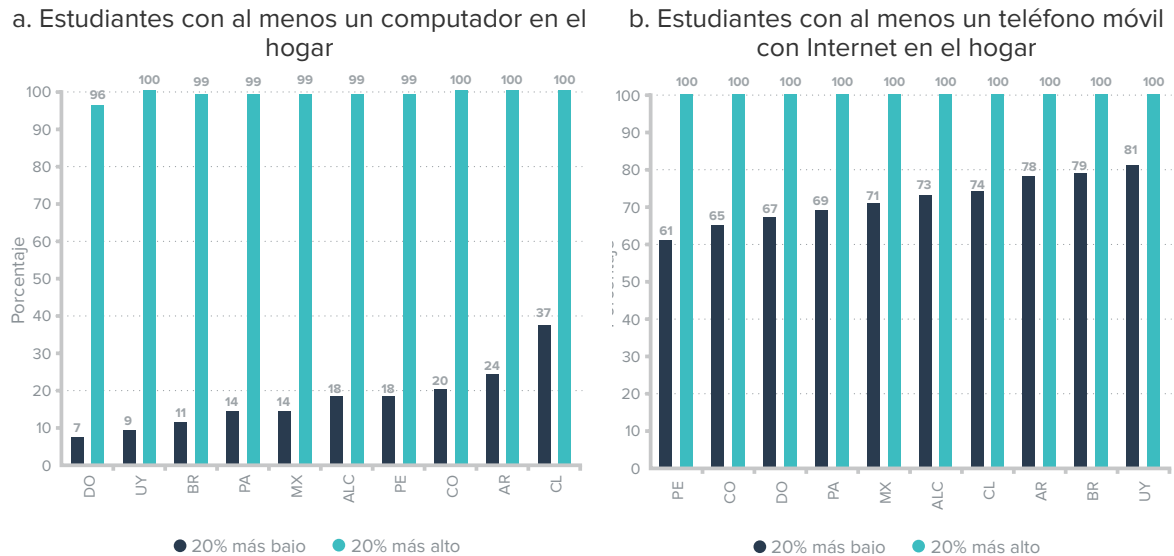
**Figura 1.26. En ALC estudiar en el hogar es más difícil para los más pobres**

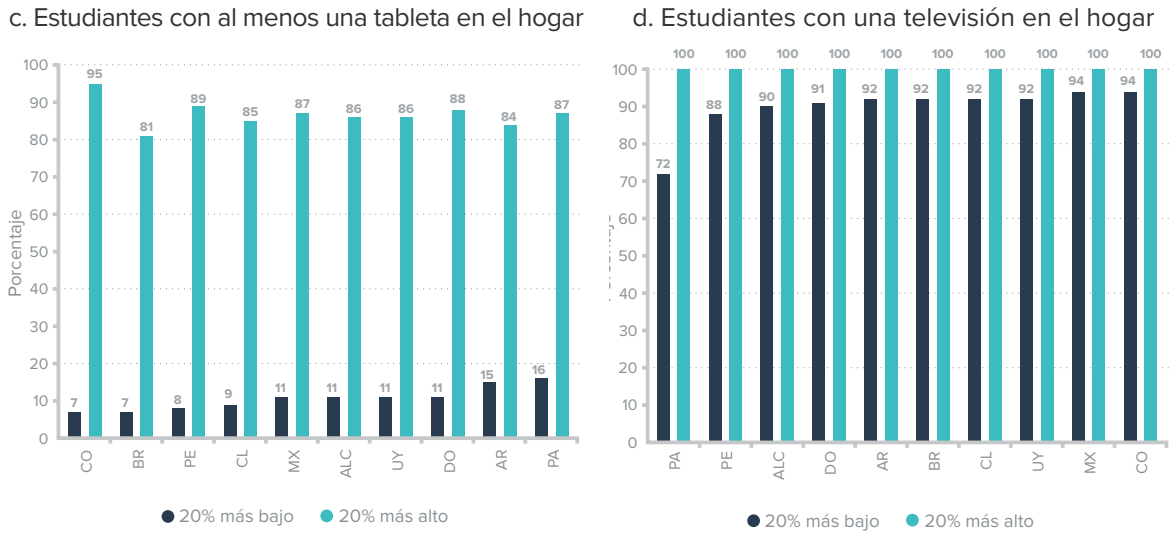


Fuente: García Jaramillo 2020; datos de PISA 2018 (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos) 2018 (tablero de indicadores) Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París, <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/>.

Del mismo modo, los estudiantes pobres están comparativamente más privados de los dispositivos electrónicos esenciales en la realidad educativa creada por la pandemia (figura 1.27). Estas privaciones, unidas a las desigualdades en el acceso a Internet (ver la figura 1.10), apuntan a una proporción significativa de estudiantes quedando sin educación o con educación insuficiente.

**Figura 1.27. La desigualdad en el acceso a herramientas y equipos aumenta las brechas de educación**



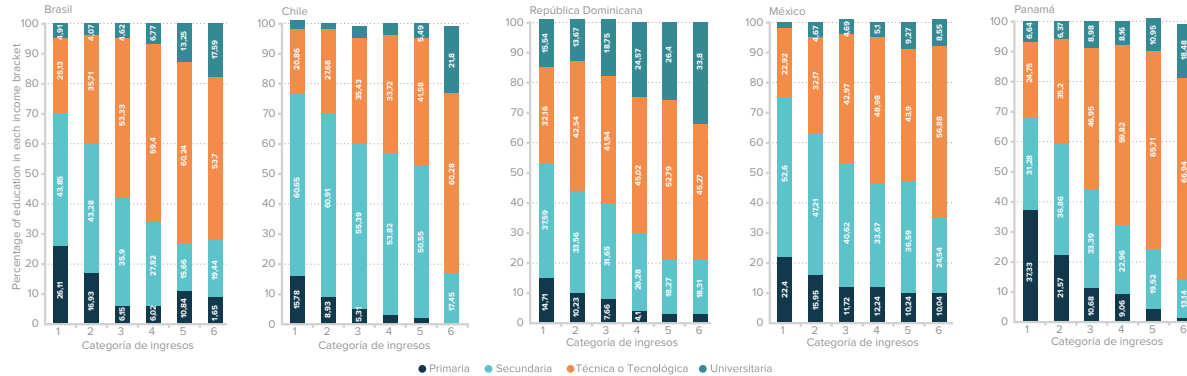


Fuente: García Jaramillo 2020; datos de PISA 2018 (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos) 2018 (tablero de indicadores) Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París, <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/>.

Además de la interrupción de importantes canales de comunicación, interacción y discusión inherentes a un proceso de aprendizaje eficaz, las recientes restricciones impuestas por el COVID-19 también han ido acompañadas de una intensificación de la dependencia de las aptitudes educativas de los padres, una situación especialmente preocupante si se tiene en cuenta que aquellos en los hogares con mayores ingresos suelen tener niveles más altos de logro educativo (figura 1.28). Estos padres tienen una mayor probabilidad de involucrarse en el aprendizaje de sus hijos en el hogar y al mismo tiempo darles apoyo emocional (figura 1.29). De hecho, el involucramiento y el apoyo emocional parentales en los hogares pertenecientes al 20 por ciento más rico están persistentemente por encima del promedio de la OCDE, mientras que los indicadores correspondientes para los hogares del 20 por ciento más pobre están casi siempre por debajo, excepto en lo que respecta al indicador de involucramiento parental en Panamá y República Dominicana.

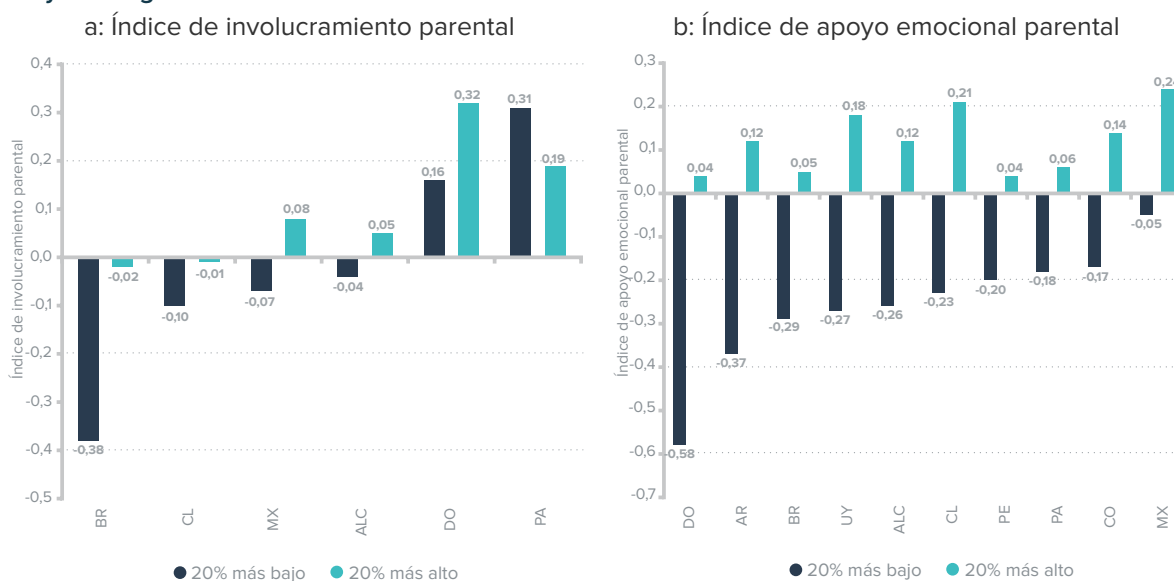
**Figura 1.28. Desigualdades en el logro educativo parental aumentan las brechas de aprendizaje entre ricos y pobres**

¿Cuál es el máximo nivel de escolaridad alcanzado por su madre? Respuestas por grupo de ingreso



Fuente: López-Calva 2020a; datos de PISA 2018 (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos), 2018 (tablero de indicadores), Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París, <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/>.

**Figura 1.29. La participación desigual de los padres en la educación de los hijos conducirá a una mayor desigualdad**



Fuente: García Jaramillo 2020; datos de PISA 2018 (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos), 2018 (tablero de indicadores), Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, París, <http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/>.

Todo lo anterior implica que la capacidad de los estudiantes y sus familias para afrontar el impacto de la pandemia en la educación difiere según su estatus socioeconómico. Además, la pandemia ha restringido los recursos económicos y tecnológicos disponibles para los hogares más pobres, lo que podría presionar a los jóvenes de bajos ingresos que antes perseguían un grado académico a incorporarse prematuramente a la fuerza de trabajo. Hay investigaciones que sugieren que la probabilidad de que los estudiantes de hoy completen la secundaria en América Latina pronto podría caer de un promedio regional del 61 por ciento al 46 por ciento. Este promedio, sin embargo, esconde notables diferencias entre países y grupos socioeconómicos. Mientras que el impacto en aquellos de familias con un alto nivel educativo es casi nulo, la probabilidad de completar la escuela secundaria para las personas con padres de bajo nivel educativo es considerablemente menor en la pospandemia, disminuyendo casi 20 puntos porcentuales, del 52 por ciento al 32 por ciento<sup>63</sup>.

En general, la implicación es clara: es razonable esperar que las brechas en las tasas de asistencia, logro y calidad de la educación entre los grupos de ingresos se amplíen en el corto plazo, a menos que se apliquen medidas coordinadas para revertir esta inquietante situación. Más allá de los impactos a corto plazo sobre la desigualdad

<sup>63</sup> Neidhöfer, Lustig y Tommasi (2020) reportan este bajo nivel de logro educativo para las niñas de familias con bajo nivel educativo en América Latina para las cohortes nacidas en la década de 1960.

y la pobreza, el hecho de que el COVID-19 esté afectando el capital humano de los niños y jóvenes, particularmente en los hogares pobres, tendrá efectos duraderos en su desarrollo humano y, por ende, en la pobreza y la desigualdad futuras. Los efectos negativos pueden perdurar incluso décadas.

## La exposición a la violencia doméstica aumentó durante la pandemia

La violencia contra las mujeres tiende a aumentar durante todo tipo de emergencias, incluidas las pandemias<sup>64</sup>. La violencia doméstica durante el confinamiento puede verse exacerbada por un conjunto de factores, incluidos las dificultades económicas, la inestabilidad emocional derivada de la incertidumbre y el debilitamiento del capital social<sup>65</sup>. Las medidas de distanciamiento social introducidas por los gobiernos han permitido que los perpetradores de violencia doméstica aislen a sus víctimas como acto de control u obstruyan las posibilidades de que presenten una denuncia, limitando así su capacidad de pedir ayuda<sup>66</sup>. Aunque en algunos países se ha producido una disminución de las denuncias presentadas durante los confinamientos, esto no significa que la exposición de las mujeres a la violencia doméstica haya cesado, sobre todo si se tiene en cuenta el aumento simultáneo de las llamadas de emergencia<sup>67</sup>.

De hecho, la incidencia de la violencia doméstica en ALC durante la pandemia de COVID-19 se ha hecho evidente por el gran aumento de las llamadas de emergencia a las líneas de ayuda para mujeres. Durante los confinamientos nacionales hubo una mayor intensidad de búsquedas en línea sobre temas relacionados con la violencia doméstica en varios países, como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México<sup>68</sup>. En las etapas iniciales del confinamiento en Perú, en particular entre abril y junio de 2020, el número de esas llamadas de emergencia aumentó un 48 por ciento<sup>69</sup>. Asimismo, las líneas de ayuda contra la violencia doméstica en Buenos Aires registraron un aumento del número de llamadas del 32 por ciento durante la cuarentena, principalmente relacionadas con incidentes de violencia psicológica<sup>70</sup>. Evidencia adicional de Argentina sugiere que las tensiones entre las parejas se intensifican durante el confinamiento, lo que conduce a una mayor prevalencia de la violencia doméstica emocional, sexual y física<sup>71</sup>.

---

<sup>64</sup> OMS (2020).

<sup>65</sup> Peterman *et al.* (2020).

<sup>66</sup> Campbell (2020).

<sup>67</sup> Miller *et al.* (2020).

<sup>68</sup> Berniell y Facchini (2020).

<sup>69</sup> Agüero (2020).

<sup>70</sup> Pérez-Vincent *et al.* (2020).

<sup>71</sup> Pérez-Vincent *et al.* (2020).



En Colombia, las llamadas vinculadas con la violencia doméstica recibidas por la Fiscalía General de la Nación aumentaron un 79 por ciento entre marzo y abril de 2020<sup>72</sup>. En México, se registró un aumento de las llamadas que denuncian el maltrato doméstico y solicitan servicios psicológicos, así como una disminución de las llamadas que solicitan asistencia jurídica, tal vez por temor a las represalias<sup>73</sup>. En América Central, Infosegura ha documentado mayores niveles de violencia de género en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras durante el primer trimestre de 2020<sup>74</sup>. Del mismo modo, casi la mitad de las mujeres entrevistadas en cinco países del Caribe (Granada, Guyana, Jamaica, Surinam y Trinidad y Tobago) han afirmado haber sufrido al menos una forma de violencia física, sexual, económica o emocional durante la pandemia<sup>75</sup>.

Algunas economías de la región han suspendido recientemente las medidas de confinamiento obligatorio, pero el trabajo desde el hogar ha seguido aumentando la exposición y las tensiones entre las parejas<sup>76</sup>. El hecho de que los efectos negativos de la pandemia en los resultados del mercado de trabajo han sido más graves para las mujeres plantea una preocupación adicional<sup>77</sup>. Esto probablemente se deba a que los sectores de alto contacto físico, que están muy feminizados, soportan la mayor carga de la recesión económica inducida por la pandemia. Además, la responsabilidad del trabajo de cuidado no remunerado se ha vuelto una carga excesiva especialmente para las mujeres. Aunque los datos de la región sobre el uso del tiempo durante la pandemia son escasos, es poco probable que la distribución de las tareas domésticas y de cuidado no remunerados en los hogares hayan cambiado, lo que implica que para las mujeres ha aumentado la vulnerabilidad y la marginación del mercado de trabajo. La tendencia hacia una mayor exclusión de las mujeres de los mercados de trabajo podría reforzar los estereotipos de género y relegar a las mujeres a las tareas domésticas no remuneradas, haciéndolas más dependientes económicamente y aumentando la probabilidad de que sean víctimas de violencia doméstica<sup>78</sup>.

La pandemia también generó un aumento del trabajo no remunerado en los hogares por las mayores responsabilidades de cuidado de los niños debido al cierre generalizado de las escuelas. Es probable que se mantengan patrones similares de la distribución por género de las tareas no remuneradas, domésticas y de cuidado dentro de los hogares por lo que recaería sobre las mujeres una carga aún mayor que antes de la pandemia (recuadro 1.9).

<sup>72</sup> Zapata-Garesché y Cardoso (2020).

<sup>73</sup> Silverio-Murillo, Balmori de la Miyar y Hoehn-Velasco (2020).

<sup>74</sup> López-Calva (2020b).

<sup>75</sup> Sayed y Bartels-Bland (2020).

<sup>76</sup> Pérez-Vincent *et al.* (2020).

<sup>77</sup> OIT (2020).

<sup>78</sup> Iregui-Bohórquez, Ramírez-Giraldo y Tribín-Urbe (2019).

## Recuadro 1.9. Respuesta al COVID-19 con (sin) una perspectiva de género

El Rastreador Global de Respuestas de Género al COVID-19 del PNUD ha documentado cerca de 177 iniciativas gubernamentales en 29 países destinadas a abordar la violencia contra las mujeres en el contexto de la pandemia<sup>a</sup>. La mayoría de ellas se centran en el fortalecimiento de los servicios de atención (el 64 por ciento) y el despliegue de campañas de sensibilización (el 23 por ciento).

Entre tanto, los gobiernos de la región no han aplicado medidas destinadas a reconocer, reducir o distribuir las actividades de cuidado<sup>b</sup>. La mitad de las medidas relevantes se pusieron en práctica en Argentina y Costa Rica. Las campañas de sensibilización han sido la principal herramienta utilizada por los gobiernos para enfrentar el trabajo de cuidado no remunerado, pero sus efectos son inciertos. Así pues, el imperativo de las 3R: reconocer, reducir y redistribuir el cuidado y las tareas domésticas no remuneradas, es más pertinente que nunca para liberar el tiempo de las mujeres y promover su empoderamiento económico, dotándolas efectivamente de un mayor poder de negociación en el hogar y reduciendo su exposición a la violencia doméstica.

<sup>a</sup> Ver COVID-19 Global Gender Response Tracker (tablero de indicadores), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, <https://data.undp.org/gendetracker/>.

<sup>b</sup> Bergallo *et al.* (2021).

## 1.7. ¿Atrapados?

Este capítulo ha documentado que ALC es una de las regiones más desiguales y de crecimiento más lento del mundo. El hecho de que estos dos fenómenos estén presentes al mismo tiempo es revelador. Otras regiones del mundo pueden ser tan desiguales como ALC pero crecer más rápidamente y otras pueden crecer lentamente pero ser más igualitarias. El capítulo no ha documentado que la coexistencia de bajo crecimiento y alta desigualdad sea exclusiva de ALC, pero pocas regiones del mundo han exhibido simultáneamente estos dos fenómenos durante tanto tiempo. Si uno piensa en un caso de décadas de bajo crecimiento y alta desigualdad, se viene a la mente América Latina y el Caribe.

La persistencia de bajo crecimiento y alta desigualdad en ALC no es casualidad. En esta región, la desigualdad genera bajo crecimiento por muchas razones. La desigualdad racial y étnica priva a las economías de la región del talento y el esfuerzo de una

cuarta parte de su fuerza de trabajo. La desigualdad en la calidad de la educación reduce el rendimiento de las inversiones educativas de la región. La desigualdad de género implica que el potencial de la mitad de la fuerza de trabajo de la región está subutilizado. La discriminación de las personas LGBT+ limita el potencial del capital humano de este colectivo debido a la marginación y la violencia. La desigualdad de ingreso se traduce en la concentración del poder político en unos pocos, que lo utilizan para capturar las instituciones reguladoras del Estado a fin de extraer rentas del resto de la población, permitiendo que las empresas prevalearan por su posición de monopolio y no por la innovación tecnológica.

Al mismo tiempo, en ALC el bajo crecimiento genera desigualdad. El bajo crecimiento implica menos oportunidades de buenos empleos, una situación particularmente preocupante en una región donde la fuerza de trabajo aumenta más rápidamente que la población. El bajo crecimiento se traduce en una recaudación fiscal insuficiente para financiar los programas sociales necesarios para combatir la pobreza y mitigar las desigualdades. El bajo crecimiento implica que muchas de las personas que invirtieron en su educación no logran encontrar una ocupación relacionada con sus habilidades, lo que a su vez disminuye los incentivos para que otras inviertan en educación. El bajo crecimiento se traduce en la acumulación de demandas insatisfechas de progreso social, atendidas a veces por expansiones insostenibles del gasto, que en última instancia llevan a crisis económicas que aumentan la desigualdad; o, paradójicamente, a la adopción de políticas sociales que perjudican la productividad reforzando el ciclo de bajo crecimiento.

Es necesario que la región no quede atrapada permanentemente en este círculo vicioso. Pero para romperlo, es necesario comprender mejor la naturaleza de la trampa. Se trata de una tarea compleja debido a la existencia de múltiples factores que vinculan el bajo crecimiento y la desigualdad. Algunos de los vínculos funcionan en ambas direcciones, y las formas específicas en que lo hacen varían entre los países. No hay una única explicación sencilla que aplique por igual a todos los países de ALC.

Sin embargo, el hecho de no poder caracterizar plenamente los factores que vinculan la alta desigualdad y el bajo crecimiento no implica que no se puedan entender algunos de ellos, lo cual es una condición necesaria para diseñar respuestas de política adecuadas. El resto de este informe trata de avanzar en la comprensión de algunos de estos factores. El análisis dista de ser exhaustivo, y hay otros factores que no se consideran aquí. Dicho esto, el informe se centra en el examen de tres rasgos característicos de la región que subyacen a la doble trampa: la concentración de poder, la violencia y los elementos de los marcos regulatorios de los mercados de trabajo y los sistemas de protección social que han tenido resultados indeseables inesperados. Por supuesto, su pertinencia varía entre países, y para algunos puede haber otros temas de mayor importancia que los considerados en este informe; aunque se espera que algunos elementos de la discusión sean pertinentes para todos. Pero antes de pasar a estas tres cuestiones, el informe considera primero cómo percibe la ciudadanía la situación de la región y se pregunta si las percepciones pueden ser en sí mismas parte de la trampa.

## Referencias

- Agüero, Jorge M. 2020. "COVID-19 and the Rise of Intimate Partner Violence". Working Paper 2020-05R (recuperado el 20 de septiembre de 2020), Departamento de Economía, University of Connecticut, Storrs, CT.
- Ahmed, Ali M., y Mats Hammarstedt. 2009. "Detecting Discrimination against Homosexuals: Evidence from a Field Experiment on the Internet". *Economica*, 76 (303): 588–597. doi:10.1111/j.1468-0335.2008.00692.x.
- Alkire, Sabina, Usha Kanagaratnam, y Nicolai Suppa. 2020. "The Global Multidimensional Poverty Index (MPI) 2020". OPHI MPI Methodological Note, 49 (Julio), Oxford Poverty and Human Development Initiative, Oxford Department of International Development, University of Oxford, Oxford.
- Alvaredo, Facundo, Lucas Chancel, Thomas Piketty, Emmanuel Saez, y Gabriel Zucman. 2018. "The Elephant Curve of Global Inequality and Growth". *AEA Papers and Proceedings*, 108 (Mayo): 103–108.
- Atkinson, Anthony B., y Thomas Piketty, eds. 2010. *Top Incomes: A Global Perspective*. New York: Oxford University Press.
- Atkinson, Anthony B., Thomas Piketty, y Emmanuel Saez. 2011. "Top Incomes in the Long Run of History". *Journal of Economic Literature*, 49 (1): 3–71.
- Banco Mundial. 2015. *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bergallo, Paola, Marcelo Mangini, Mariela Magnelli, y Sabina Bercovich. 2021. "The Impacts of COVID-19 on Women's Economic Autonomy in Latin America and the Caribbean". Documento de Política sobre COVID-19, PNUD ALC C19 PDS, 25 (Marzo), Región de América Latina y el Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- Berniell, Inés, y Gabriel Facchini. 2020. "COVID-19 Lockdown and Domestic Violence: Evidence from Internet-Search Behavior in 11 Countries". CEDLAS Documento de Trabajo, 273 (December), Centre for Distributive, Labour, and Social Studies, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.
- Burdín, Gabriel, Mauricio De Rosa, Andrea Vigorito, y Joan Vilá. 2019. "Was Falling Inequality in all Latin American Countries a Data-Driven Illusion? Income Distribution and Mobility Patterns in Uruguay 2009–2016". Documento de Trabajo DT 30/2019, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Busso, Matías, y Julián Messina, eds. 2020. *The Inequality Crisis: Latin American and the Caribbean at the Crossroads*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Camacho, Adriana, Julián Messina, y Juan Pablo Uribe. 2017. "The Expansion of Higher Education in Colombia: Bad Students or Bad Programs?" Documento CEDE 13 (Febrero), Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia.
- Campbell, Andrew M. 2020. "An Increasing Risk of Family Violence during the COVID-19 Pandemic: Strengthening Community Collaborations to Save Lives". *Forensic Science International Reports* 2 (3): 100089.
- Cárdenas, Juan-Camilo. 2020. "Commons". In *The Routledge Handbook to the Political Economy and Governance of the Americas*, editado por Olaf Kaltmeier, Anne Tittor, Daniel Hawkins, y Eleonora Rohland, 330–340. Abingdon-on-Thames, UK: Routledge.
- Cárdenas, Juan-Camilo, Hugo Rolando Ñopo, y Jorge Luis Castañeda. 2014. Equidad en la diferencia: políticas para la movilidad social de grupos de identidad. In *Equidad y movilidad social: Diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana*, editado por Marcela Meléndez y Armando Montenegro, 531–617. Bogotá: Ediciones Uniandes.

- CDB (Caribbean Development Bank). 2016. "Replenishment of the Resources of the Special Development Fund Unified (SDF 9): Resolution and Report of Contributors on SDF 9". 8 de diciembre, CDB, Barbados.
- Cejudo, Guillermo M., Cynthia L. Michel, y Pablo de los Cobos. 2020. "Policy Responses to the Pandemic for COVID-19 in Latin America and the Caribbean: The Use of Cash Transfer Programs and Social Protection Information Systems". Documento de Política sobre COVID-19, PNUD ALC C19 PDS, 24, Región de América Latina y el Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2014. *Guaranteeing Indigenous People's Rights in Latin America: Progress in the Past Decade and Remaining Challenges, Summary*. Santiago, Chile: CEPAL.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2016. "The Social Inequality Matrix in Latin America". Report 40710, CEPAL, Santiago, Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2021. "Pandemic Prompts Rise in Poverty to Levels Unprecedented in Recent Decades and Sharply Affects Inequality and Employment". Press Release, Marzo 4 de 2021, CEPAL, Santiago, Chile. <https://www.cepal.org/en/pressreleases/pandemic-prompts-rise-poverty-levels-unprecedented-recent-decades-and-sharply-affects>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) and UNFPA (United Nations Population Fund). 2020. *Afrodendientes y la matriz de la desigualdad social en América Latina: retos para la inclusión*. Documento de Proyectores, LC/PUB.2020/14. Santiago, Chile: United Nations.
- Cheryan, Sapna, Akkison Master, y Andrew N. Meltzoff. 2015. "Cultural Stereotypes as Gatekeepers: Increasing Girls' Interest in Computer Science and Engineering by Diversifying Stereotypes". *Frontiers in Psychology*, 6 (febrero 11), artículo 49. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2015.00049>.
- Chmielewski, Anna K., y Corey Savage. 2016. "Socioeconomic Segregation between Schools in the United States and Latin America, 1970–2012". In *Land and the City*, editado por George William McCarthy, Gregory K. Ingram, y Samuel A. Moody, 394–423. Land Policy Series. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Coffman, Katherine B., Lucas C. Coffman, y Keith M. Marzilli Ericson. 2017. "The Size of the LGBT Population and the Magnitude of Antigay Sentiment Are Substantially Underestimated". *Management Science*, 63 (10): 3168–3186.
- Corak, Miles. 2013. "Inequality from Generation to Generation: The United States in Comparison". In *The Economics of Inequality, Poverty, and Discrimination in the 21st Century*, vol. 1, *Causes*, edited by Robert S. Rycroft, 107–123. Santa Barbara, CA: Praeger.
- Correa, Norma B. 2019. "Pueblos Indígenas y Población Afrodescendiente". *2030: Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe*, 24, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Santiago de Chile.
- Cutler, David M., y Adriana Lleras-Muney. 2008. "Education and Health: Evaluating Theories and Evidence". In *Making Americans Healthier: Social and Economic Policy as Health Policy*, editado por Robert F. Schoeni, James S. House, George A. Kaplan, y Harold A. Pollack, 29–60. National Poverty Center Series on Poverty and Public Policy. New York: Russell Sage.
- de Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Francisco H. G. Ferreira, y Michael Walton. 2004. *Inequality in Latin America: Breaking with History?* Estudios del Banco Mundial por América Latina y el Caribe. Washington, DC: Banco Mundial.
- Díaz-Serrano, Luis, y Enric Meix-Llop. 2016. "Do Schools Discriminate against Homosexual Parents? Evidence from a Randomized Correspondence Experiment". *Economics of Education Review*, 53 (Agosto): 133–142.
- Easterly, William Russell, y Ross E. Levine. 2001. "What Have We Learned from a Decade of Empirical Research on Growth? It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models." *World Bank Economic Review* 15 (2): 177–219.

- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), PMA (Programa Mundial de Alimentos), OMS (Organización Mundial de la Salud), y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2020. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2020: Transforming Food Systems for Affordable Healthy Diets*. Roma: FAO.
- Fernández-Arias, Eduardo, y Nicolas Fernández-Arias. 2021. "The Latin American Growth Shortfall: Productivity and Inequality". Documento de Trabajo de PNUD ALC, 4, 2021, Documento de Antecedentes para el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*, PNUD ALC, Nueva York.
- Flores, Ignacio, Claudia Sanhueza, Jorge Atria, y Ricardo Mayer. 2020. "Top Incomes in Chile: A Historical Perspective on Income Inequality, 1964–2017". *Review of Income and Wealth*, 66 (4): 850–874.
- Forbes Magazine. (2021). *Forbes Billionaires 2021: The Richest People in the World*. Forbes.
- García Jaramillo, Sandra. 2020. "COVID-19 and Primary and Secondary Education: The Impact of the Crisis and Public Policy Implications for Latin America and the Caribbean". Documento de Política sobre COVID-19, PNUD ALC C19 PDS, 20 (Agosto 24), Región de América Latina y el Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- Gasparini, Leonardo Carlos, y Guillermo Cruces. 2021. "The Changing Picture of Inequality in Latin America: Evidence for Three Decades". Documento de Trabajo de PNUD ALC, 1, 2021, Documento de Trabajo de PNUD ALC, 4, 2021, Documento de Antecedentes para el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*, PNUD ALC, Nueva York.
- Gerber, Theodore P., y Sin Yi Cheung. 2008. "Horizontal Stratification in Postsecondary Education: Forms, Explanations, and Implications". *Annual Review of Sociology*, 34 (1): 299–318. doi: 10.1146/annurev.soc.34.040507.134604
- Grant, Monica J., y Jere Richard Behrman. 2010. "Gender Gaps in Educational Attainment in Less Developed Countries". *Population Research and Policy Review*, 36 (1): 71–89.
- Heilman, Madeline E., Francesca Manzi, y Susanne Braun. 2015. "Presumed Incompetent: Perceived Lack of Fit and Gender Bias in Recruitment and Selection. In *Handbook of Gendered Careers in Management: Getting In, Getting On, Getting Out*, edited by Adelina M. Broadbridge and Sandra L. Fielden, 90–104. Research Handbooks in Business and Management Series. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Hout, Michael, y Thomas A. DiPrete. 2006. "What We Have Learned: RC28's Contributions to Knowledge about Social Stratification". *Research in Social Stratification and Mobility*, 24 (1): 1–20.
- Hsieh, Chang-Tai, Erik Hurst, Charles I. Jones, y Peter J. Klenow. 2019. "The Allocation of Talent and U.S. Economic Growth". *Econometrica*, 87 (5): 1439–1474.
- Ipsos y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Perú. 2019. "II Encuesta Nacional de Derechos Humanos: Población LGBT". Ipsos, Lima. [https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-06/presentacion\\_ii\\_encuesta\\_nacional\\_ddhh.pdf](https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-06/presentacion_ii_encuesta_nacional_ddhh.pdf)
- Iregui-Bohórquez, Ana María, María Teresa Ramírez-Giraldo, y Ana María Tribín-Urbe. 2019. "Domestic Violence against Rural Women in Colombia: The Role of Labor Income". *Feminist Economics*, 25 (2): 146–172. DOI: 10.1080/13545701.2019.1566752.
- Koehler, Dominik, Georgia Harley, y Nicholas Menzies. 2018. "Discrimination against Sexual Minorities in Education and Housing: Evidence from Two Field Experiments in Serbia". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 8504, Banco Mundial, Washington, DC.
- Kosciw, Joseph G., Emily A. Greytak, Adrian D. Zongrone, Caitlin M. Clark, y Nhan L. Truong. 2018. *The 2017 National School Climate Survey: The Experiences of Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, and Queer Youth in Our Nation's Schools*. Nueva York: GLSEN.

- Lochner, Lance J. 2011. "Non-Production Benefits of Education: Crime, Health, and Good Citizenship". En *Handbook of the Economics of Education*, vol. 4, editado por Eric Alan Hanushek, Stephen J. Machin, y Ludger Woessmann, 183–282. Handbooks in Economics Series. Amsterdam: North-Holland.
- López-Calva, Luis F. 2020a. "Hey Teachers, (Don't) Leave the Kids Alone! Connectivity and Education Disparities in Times of COVID19". *Blog del director Graph for Thought* (blog), Abril 27 de 2020. <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/presscenter/director-s-graph-for-thought/hey-teachers---dont-leave-the-kids-alone--connectivity-and-educ.html>.
- López-Calva, Luis F. 2020b. "¿No hay lugar más seguro que el hogar?: El aumento en la violencia doméstica y de género durante los confinamientos por COVID-19 en ALC". *Blog del director Graph for Thought* (blog), Noviembre 3 de 2020. <https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/presscenter/director-s-graph-for-thought/no-safer-place-than-home---the-increase-in-domestic-and-gender-b.html>.
- López-Calva, Luis F., y Nora Claudia Lustig, eds. 2010. *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; Washington, DC: Brookings Institution.
- Lustig, Nora Claudia, Valentina Martínez-Pabon, Federico Sanz, y Stephen D. Younger. 2020. "The Impact of COVID-19 Lockdowns and Expanded Social Assistance on Inequality, Poverty and Mobility in Argentina, Brazil, Colombia, and Mexico". ECINEQ Working Paper 558, Society for the Study of Economic Inequality, Department of Economics, University of Verona, Verona, Italy.
- McTarnaghan, Sara, Carlos Martín, Tanaya Srini, y Juan Collazos. 2016. "Literature Review of Housing in Latin America and the Caribbean, Phase I: Global Housing Research Initiative". Con Amanda Gold, Micaela Suminski, y Yazmin Guzman, Research Report, Octubre, Urban Institute, Washington, DC.
- Miller, Amalia R., Carmit Segal, y Melissa K. Spencer. 2020. "Effects of the COVID-19 Pandemic on Domestic Violence in Los Angeles". NBER Working Paper 28068 (Noviembre), National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Mountian, Ilana. 2014. "A Critical Analysis of Public Policies on Education and LGBT Rights in Brazil". IDS Evidence Report, 61 (Marzo), Sexuality, Poverty and Law, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, UK.
- Neidhöfer, Guido. 2021. "Longer-Run Perspectives on Intergenerational Mobility in Latin America: 1933–1992". Documento de Trabajo de PNUD ALC, 3, 2021, Documento de Antecedentes para el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*, PNUD ALC, Nueva York.
- Neidhöfer, Guido, Nora Lustig, y Mariano Tommasi. 2020. "Intergenerational Transmission of Lockdown Consequences: Prognosis of the Longer-run Persistence of COVID-19 in Latin America." CEQ Working Paper 99, Commitment to Equity Institute, Tulane University.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2019. "The LGBT Challenge: How to Better Include Sexual and Gender Minorities?" En *Society at a Glance 2019, OECD Social Indicators: A Spotlight on LGBT People*, 13–56. Paris: OCDE.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2020. *2020 Labour Overview: Latin America and the Caribbean*. MyFutureOfWork Series, Edición de COVID-19. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe, OIT.
- Omariba, D. Walter Rasugu. 2006. "Women's Educational Attainment and Intergenerational Patterns of Fertility Behaviour in Kenya". *Journal of Biosocial Science*, 38 (4): 449–479.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 2020. "COVID-19 and Violence against Women: What the Health Sector/ System Can Do". Document WHO/SRH/20.047 (7 de abril de 2020), OMS, Geneva.
- ONU DAES (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas). 2018. Social protection for indigenous peoples and ethnic minorities: Overcoming discrimination and geographic isolation. Social Development Brief, 7 (Noviembre), División de Desarrollo Social Inclusivo, ONU DAES, Naciones Unidas, Nueva York.

- Oreopoulos, Philip, y Kjell G. Salvanes. 2011. "Priceless: The Nonpecuniary Benefits of Schooling". *Journal of Economic Perspectives*, 25 (1): 159–184. doi: 10.1257/jep.25.1.159.
- Patacchini, Eleonora, Giuseppe Ragusa, y Yves Zenou. 2012. "Unexplored Dimensions of Discrimination in Europe: Religion, Homosexuality, and Physical Appearance". Report for the XIV European Conference (Junio), Fondazione Rodolfo De Benedetti, Milan.
- Pearson, Jennifer, y Lindsey Wilkinson. 2017. "Same-Sex Sexuality and Educational Attainment: The Pathway to College". *Journal of Homosexuality*, 64 (4): 538–576.
- Pérez-Vincent, Santiago M., Enrique Carreras, María Amelia Gibbons, Tomás E. Murphy, y Martín A. Rossi. 2020. "COVID-19 Lockdowns and Domestic Violence: Evidence from Two Studies in Argentina". Technical Note IDB-TN-1956 (Julio), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. <http://dx.doi.org/10.18235/0002490>.
- Peterman, Amber, Alina Potts, Megan O'Donnell, Kelly Thompson, Niyati Shah, Sabine Oertelt-Prigione, y Nicole van Gelder. 2020. "Pandemics and Violence against Women and Children". Working Paper 528 (April), Center for Global Development, Washington, DC.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2012. *Informe sobre Desarrollo Humano para el Caribe 2012: Human Development and the Shift to Better Citizen Security*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2016a. *Informe sobre Desarrollo Humano para el Caribe 2016, Progreso Multidimensional: Resiliencia Humana más allá del Ingreso*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2016b. *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2016, Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2019. *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2019: Más allá del ingreso, más allá de los promedios y más allá del presente: las desigualdades en el desarrollo humano en el siglo XXI*. Nueva York: PNUD.
- Psacharopoulos, George, Victoria Collis, Harry Anthony Patrinos, y Emiliana Vegas. 2020. "Lost Wages: The COVID-19 Cost of School Closures". Documentos de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, Banco Mundial, Washington, DC.
- Psacharopoulos, George, y Harry Anthony Patrinos. 2018. "Returns to Investment in Education: A Decennial Review of the Global Literature". *Education Economics*, 26 (5): 445–458. doi: 10.1080/09645292.2018.1484426.
- Sayed, Tahseen, y Emily Bartels-Bland. 2020. "Casting Light onto the Shadow Pandemic in the Caribbean: Violence against Women". *Latin America and Caribbean* (blog), Noviembre 25 de 2020. <https://blogs.worldbank.org/latinamerica/casting-light-shadow-pandemic-caribbean-violence-against-women>.
- Sen, Amartya K. 1980. "Equality of What?" *In The Tanner Lectures on Human Values*, edited by Sterling M. McMurrin, 195–220. Salt Lake City: University of Utah Press.
- Shapiro, Jenessa R., y Amy M. Williams. 2012. "The Role of Stereotype Threats in Undermining Girls' and Women's Performance and Interest in STEM Fields". *Sex Roles*, 66 (3–4): 175–183.
- Silverio-Murillo, Adan, José Roberto Balmori de la Miyar, y Lauren Hoehn-Velasco. 2020. "Families under Confinement: COVID-19, Domestic Violence, and Alcohol Consumption". Research paper (Septiembre 10 de 2020), Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta.
- Stephens-Davidowitz, Seth. 2013. "How Many American Men Are Gay?" *New York Times*, Diciembre 7 de 2013. <https://www.nytimes.com/2013/12/08/opinion/sunday/how-many-american-men-are-gay.html>.
- Telles, Edward E. 2014. *Pigmentocracies: Ethnicity, Race, and Color in Latin America*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.

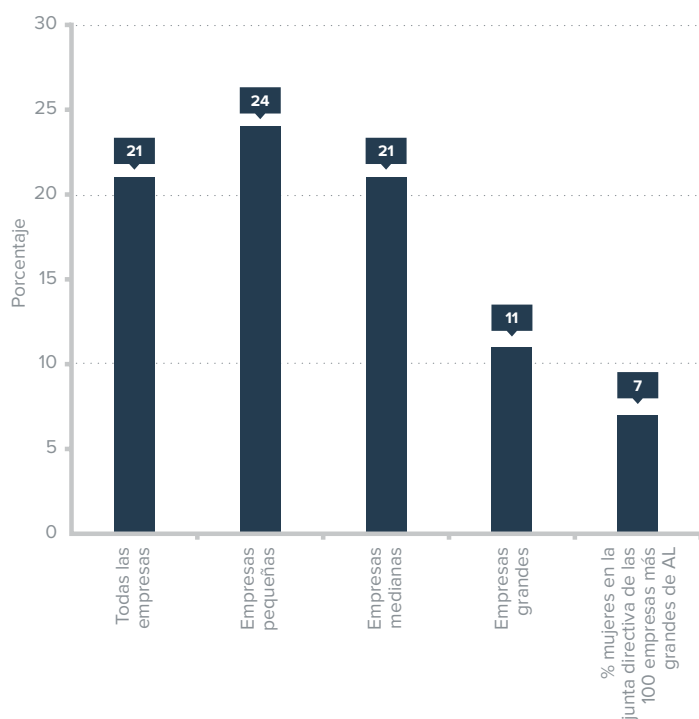


- Torche, Florencia. 2014. "Intergenerational Mobility and Inequality: The Latin American Case". *Annual Review of Sociology*, 40 (1): 619–642. <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-071811-145521>.
- Torche, Florencia. 2021. "Intergenerational Mobility in Latin America in Comparative Perspective". Documento de Trabajo de PNUD ALC, 2, 2021, Documento de Antecedentes para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021, PNUD ALC, Nueva York.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) 2021. "COVID-19 and school closures: one year of education disruption". Marzo, UNICEF, Nueva York.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) y Save the Children. 2020a. "Children in Monetary Poor Households and COVID-19: Technical Note". Noviembre, UNICEF, Nueva York. <https://www.unicef.org/documents/children-monetary-poor-households-and-covid-19>. Recuperado el 8 de abril de 2021.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) y Save the Children. 2020b. "Technical Note: Impact of COVID-19 on Child Poverty". Septiembre, UNICEF, Nueva York.
- Vélez, María Alejandra, Juan Robalino, Juan Camilo Cárdenas, Andrea Paz, y Eduardo Pacay. 2020. "Is Collective Titling Enough to Protect Forests? Evidence from Afro-Descendant Communities in the Colombian Pacific Region". *World Development*, 128 (Abril): 104837.
- Zapata-Garesché, Eugene, y Luciana Cardoso. 2020. "What COVID-19 Tells Us about Gender Inequality in Latin America". *Americas Quarterly*, Mayo 1. <https://americasquarterly.org/article/what-covid-19-tells-us-about-gender-inequality-in-latin-america/>.

## BRECHAS DE GÉNERO EN EL LIDERAZGO EMPRESARIAL

A pesar de importantes mejoras en el capital humano y cambios en la percepción pública que han contribuido al empoderamiento económico y político de las mujeres en ALC, las mujeres siguen estando sistemática e insuficientemente representadas en las posiciones directivas de las empresas. Una minoría de empresas es dirigida por mujeres; el número de puestos directivos ocupados por mujeres disminuye con el tamaño de la empresa y las mujeres están subrepresentadas en la composición de las juntas directivas (ver la figura D1.1).

**Figura D1.1. Porcentaje de mujeres en posiciones directivas, %**



Fuente: CWDI 2016; OIT 2017; Ortiz-Ospina y Roser 2018.

Al igual que en otras regiones del mundo, los latinoamericanos siguen luchando contra construcciones sociales profundamente arraigadas en relación con los estereotipos de género que ven el liderazgo de mujeres con escepticismo debido a que, erróneamente, los comportamientos orientados a los resultados, la resolución de problemas y la gestión de crisis son considerados como típicamente masculinos (Warren, 2009). Estos estereotipos no solo disminuyen la percepción favorable por las mujeres líderes, sino que también pueden ser un factor de presión para que las

mujeres abandonen por completo la búsqueda de posiciones de liderazgo (Eagly y Karau, 2002; Eagly y Carli, 2007). Esto es injusto y perjudicial, ya que los datos demuestran que la diversidad en las juntas directivas puede beneficiar los resultados financieros de las empresas e incluso ayudar a fortalecer su compromiso con la responsabilidad social empresarial y su reputación social (Byron y Post, 2016; Terjesen, Couto, y Francisco 2016). Sin embargo, aunque poco estudiado, la evidencia reciente de ALC ha identificado un vínculo entre el liderazgo femenino y el rendimiento de las empresas (Flabbi, Piras, y Abrahams 2017).

Entre las diversas iniciativas que han intentado equilibrar la composición del liderazgo de las empresas entre hombres y mujeres, las cuotas obligatorias se han vuelto cada vez más populares en todo el mundo. Aunque han producido resultados positivos en la política, pueden provocar efectos no deseados en el sector privado. La evidencia proviene principalmente del mundo desarrollado, pero aporta ideas enriquecedoras para los debates propios de ALC. Por ejemplo, la evidencia indica que la ley de 2003 en Noruega que impuso una cuota del 40 por ciento de mujeres en las juntas directivas de las empresas, condujo a una reducción en el valor de mercado de las empresas inducida por juntas más jóvenes y con menos experiencia resultantes del número limitado de mujeres directoras calificadas (Ahern y Dittmar 2012). Restricciones estrictas en la composición de las juntas directivas pueden ir en contravía de la selección de sus miembros con base en la maximización de la rentabilidad, obstaculizando en última instancia el flujo habitual de los negocios. Otros ejercicios analíticos similares para países europeos muestran que las cuotas de género tienen un efecto heterogéneo sobre la productividad de las empresas (Comi *et al.*, 2019). Estas cuotas tuvieron un efecto negativo en las empresas francesas, un efecto nulo en las españolas y un efecto positivo en las italianas, lo que sugiere que el impacto de las cuotas en las juntas directivas está afectado por contexto institucional y legal de cada país. De otro lado, variaciones experimentales de la composición de género de los equipos directivos en el sector empresarial sugieren que la rentabilidad se maximiza cuando las mujeres representan alrededor del 55 por ciento del equipo, presumiblemente porque la diversidad da lugar a un monitoreo mutuo más intenso entre los miembros y un entorno de aprendizaje más igualitario (Hoogendoorn, Oosterbeek, y van Praag 2013). Esto, a su vez, indica que cuando haya suficientes mujeres disponibles que están igualmente calificadas que sus pares masculinos, aumentar la proporción de mujeres en sus juntas directivas sería conveniente para las empresas.

Lo anterior apunta al hecho de que mayores esfuerzos para acelerar la igualdad de género en el liderazgo de las empresas no debe limitarse a la imposición de cuotas obligatorias. También debe reconocerse el imperativo de dismantelar los mecanismos de discriminación basados en estereotipos de género, mediante la promoción de iniciativas que eduquen a la población y estimulen cambios en sus sesgos de percepción,

haciendo más visible la injusticia de la desigualdad de género y las ventajas compartidas de una mayor participación de las mujeres. Dichas iniciativas podrían adoptar la forma de campañas de sensibilización destinadas a instruir a las personas sobre cómo detectar sus propios sesgos implícitos y adoptar estrategias para reducirlos (Devine et al., 2012). Otras iniciativas para luchar contra los estereotipos de género incluyen capacitar a las mujeres para que tengan confianza en sus capacidades (Aronson, Fried, y Good 2002); representar a hombres y mujeres en términos más equitativos en los medios de comunicación masivos (Brown, 1990); y exponer a las mujeres a modelos aspiracionales de mujeres en posiciones de liderazgo tradicionalmente masculinas, contrarios a los estereotipos (Dasgupta y Asgari, 2004). La inclusión de los hombres en licencias de paternidad obligatorias, cuyos efectos han demostrado ser positivos sobre las normas sociales en torno al género y sobre las horas de trabajo remunerado de las mujeres, también podría alentar el liderazgo de las mujeres al alterar la idea preconcebida que identifica a las mujeres exclusivamente como cuidadoras (Dahl , Løken y Mogstad 2014; Patnaik 2019).

## Referencias

- Ahern, Kenneth, y Amy K. Dittmar. 2012. "The Changing of the Boards: The Impact on Firm Valuation of Mandated Female Board Representation". *Quarterly Journal of Economics*, 127 (1): 137–197.
- Aronson, Joshua, Carrie B. Fried, y Catherine Good. 2002. "Reducing the Effects of Stereotype Threat on African American College Students by Shaping Theories of Intelligence". *Journal of Experimental Social Psychology*, 38 (2): 113–125.
- Brown, William J. 1990. "Prosocial Effects of Entertainment Television in India". *Asian Journal of Communication*, 1 (1): 113–135.
- Byron, Kris, y Corinne Post. 2016. "Women on Boards of Directors and Corporate Social Performance: A Meta Analysis". *Corporate Governance*, 24 (4): 428–442.
- Comi, Simona Lorena, Mara Grasseni, Federica Origo, y Laura Pagani. 2019. "Where Women Make a Difference: Gender Quotas and Firms' Performance in Three European Countries". *ILR Review*, 73 (3): 768-793.
- CWDI (Corporate Women Directors international). 2016. "2016 CWDI Report on Women Board Directors of Latin America's 100 Largest Companies". Septiembre 30, CWDI, Washington, DC. <https://globewomen.org/CWDINet/index.php/2016-cwdi-report-on-women-board-directors-of-latin-americas-100-largest-companies/>.
- Dahl, Gordon B., Katrine V. Løken, y Magne Mogstad. 2014. "Peer Effects in Program Participation". *American Economic Review*, 104 (7): 2049–2074.
- Dasgupta, Nilanjana, y Shaki Asgari. 2004. "Seeing Is Believing: Exposure to Counterstereotypic Women Leaders and Its Effect on the Malleability of Automatic Gender Stereotyping". *Journal of Experimental Social Psychology*, 40 (5): 642–658.
- Devine, Patricia G., Patrick S. Forscher, Anthony J. Austin, y William T. L. Cox. 2012. "Long-Term Reduction in Implicit Race Bias: A Prejudice Habit-Breaking Intervention". *Journal of Experimental Social Psychology*, 48 (6): 1267–1278.

- Eagly, Alice H., y Linda L. Carli. 2007. "Women and the Labyrinth of Leadership". *Harvard Business Review*, 85 (9): 62–71.
- Eagly, Alice H., y Steven J. Karau. 2002. "Role Congruity Theory of Prejudice toward Female Leaders". *Psychological Review*, 109 (3): 573–598.
- Flabbi, Luca, Claudia Piras, y Scott Abrahams. 2017. "Female Corporate Leadership in Latin America and the Caribbean Region: Representation and Firm-Level Outcomes". *International Journal of Manpower*, 38 (6): 790–818.
- Hoogendoorn, Sander, Hessel Oosterbeek, y Mirjam van Praag. 2013. "The Impact of Gender Diversity on the Performance of Business Teams: Evidence from a Field Experiment". *Management Science*, 59 (7): 1514–1528.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2017. *Women in Business and Management: Gaining Momentum in Latin America and the Caribbean*. May. Geneva: Bureau for Employers' Activities, OIT. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_dialogue/---act\\_emp/documents/publication/wcms\\_579085.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---act_emp/documents/publication/wcms_579085.pdf).
- Ortiz-Ospina, Esteban, y Max Roser. 2018. "Economic Inequality by Gender". *Our World in Data*, Marzo de 2018. <https://ourworldindata.org/economic-inequality-by-gender#>.
- Patnaik, Ankita. 2019. "Reserving Time for Daddy: The Consequences of Fathers' Quotas". *Journal of Labor Economics*, 37 (4): 1009–1059.
- Terjesen, Siri, Eduardo Barbosa Couto, y Paulo Morais Francisco. 2016. "Does the Presence of Independent and Female Directors Impact Firm Performance? A Multi-Country Study of Board Diversity". *Journal of Management and Governance*, 20 (3): 447–483.
- Warren, Anika K. 2009. "Cascading Gender Biases, Compounding Effects: An Assessment of Talent Management Systems?" *Catalyst*, Nueva York.

## PROTEGER EL MEDIO AMBIENTE ES MÁS COMPLEJO CUANDO LOS PAÍSES SON DESIGUALES

Si el crecimiento económico no incorpora los costos externos para la sociedad derivados de la degradación del medio ambiente y el agotamiento del capital natural que proporciona los bienes y servicios de los ecosistemas, será un crecimiento poco realista. El capital natural de la región es invaluable. La región alberga algunos de los ecosistemas más biodiversos del mundo, incluyendo más del 7 por ciento de los arrecifes de coral del mundo en el Caribe, abundantes fuentes de agua dulce a lo largo de los Andes y la Amazonía, y dotaciones de recursos minerales y combustibles fósiles que han proporcionado ingresos importantes durante décadas a varias economías. En 2017 la región destinaba alrededor del 35,2 por ciento de su superficie a la agricultura, el 46,5 por ciento a los bosques y el 18,3 por ciento restante a otros usos<sup>1</sup>.

Preservar los ecosistemas naturales es una de las estrategias más costo-efectivas para responder a las amenazas del cambio climático. Los bosques regulan el clima, secuestran el carbono y mantienen la provisión de bienes y servicios ecológicos, particularmente valiosos en un contexto de vulnerabilidad climática creciente. La corriente de humedad desde el Amazonas hacia los Andes y las regiones más meridionales de Brasil y el Cono Sur depende en gran medida del llamado fenómeno de los “ríos voladores”, que a su vez depende de la capacidad de los vientos para transportar la humedad recogida en los bosques bien protegidos. Esta interacción de factores ecológicos afecta, en última instancia, al suministro de agua de una región cuyo grado de urbanización se acerca al 80 por ciento, lo que plantea grandes retos en materia de protección de su capital natural.

Una de las estrategias fundamentales para preservar la riqueza natural consiste en declarar áreas naturales protegidas, que incluyen la creación de parques nacionales o reservas bajo el control territorial de grupos indígenas o ancestrales. ALC tiene un mayor porcentaje de tierras protegidas que otras regiones del mundo (cuadro D2.1). Sin embargo, la región también presenta uno de los niveles más altos de desigualdad, lo que podría convertirse en una amenaza para la conservación de ese capital natural y la provisión de servicios de sus ecosistemas.

---

<sup>1</sup> Datos de FAOSTAT (tablero de indicadores), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Roma, <http://faostat3.fao.org/>.

**Cuadro D2.1. Áreas protegidas y desigualdad del ingreso entre regiones**

	Proporción de zonas terrestres protegidas			Índice de Gini		
	Media	Percentil 25	Percentil 75	Media	Percentil 25	Percentil 75
África	15,6	7,5	21,6	43,3	35,5	50,6
Asia	12,1	3,3	18,8	35,5	32,4	41
Europa	21,3	14,4	28	31,8	28,2	35,5
América del Norte	9,4	-	-	37,6		
América Latina y el Caribe	20,5	5,7	34,5	46	39,9	53

Fuente: Datos de PovcalNet (herramienta de análisis en línea) (tablero de indicadores), Banco Mundial, Washington, DC, <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/World>; Indicadores del Desarrollo Mundial (tablero de indicadores), Banco Mundial, Washington, DC, <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>.

La desigualdad puede reducir la posibilidad de proteger el capital natural como activo fundamental para responder al cambio climático. Por un lado, la desigualdad está asociada con la concentración de tierras con fines de especulación en los mercados, lo que suele implicar un proceso de deforestación rápida mediante incendios y tala, seguido de cambios en el uso de la tierra basados en la ganadería y los cultivos rentables de corto plazo. Esto, a su vez, crea incentivos para la consolidación de parcelas, estableciendo un círculo vicioso de degradación ambiental y de la propiedad. Al ser más difícil para los hogares rurales pobres encontrar tierras productivas cultivables debido a esta concentración, surgen nuevos frentes de deforestación de los bosques, contribuyendo así a este ciclo.

Por otra parte, la desigualdad también erosiona el capital social local y la confianza al crear una distancia social entre las personas que interactúan en la economía. Esto afecta la posibilidad de que las comunidades participen en la acción colectiva, que es clave para resolver los retos de la gestión de recursos naturales compartidos, como los bosques, las fuentes de agua o las pesquerías, ejemplos canónicos de recursos de uso común. En los territorios más alejados y con carencias institucionales, la gobernanza de los recursos naturales se vuelve más dependiente de la capacidad de estas comunidades para comprometerse con soluciones autogestionadas. Estas dinámicas hacen más costoso alcanzar soluciones colaborativas entre los usuarios locales.

## EL PROGRESO HACIA LA IGUALDAD EN LA DÉCADA DE 2000 FUE POSIBLE GRACIAS AL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL GASTO SOCIAL

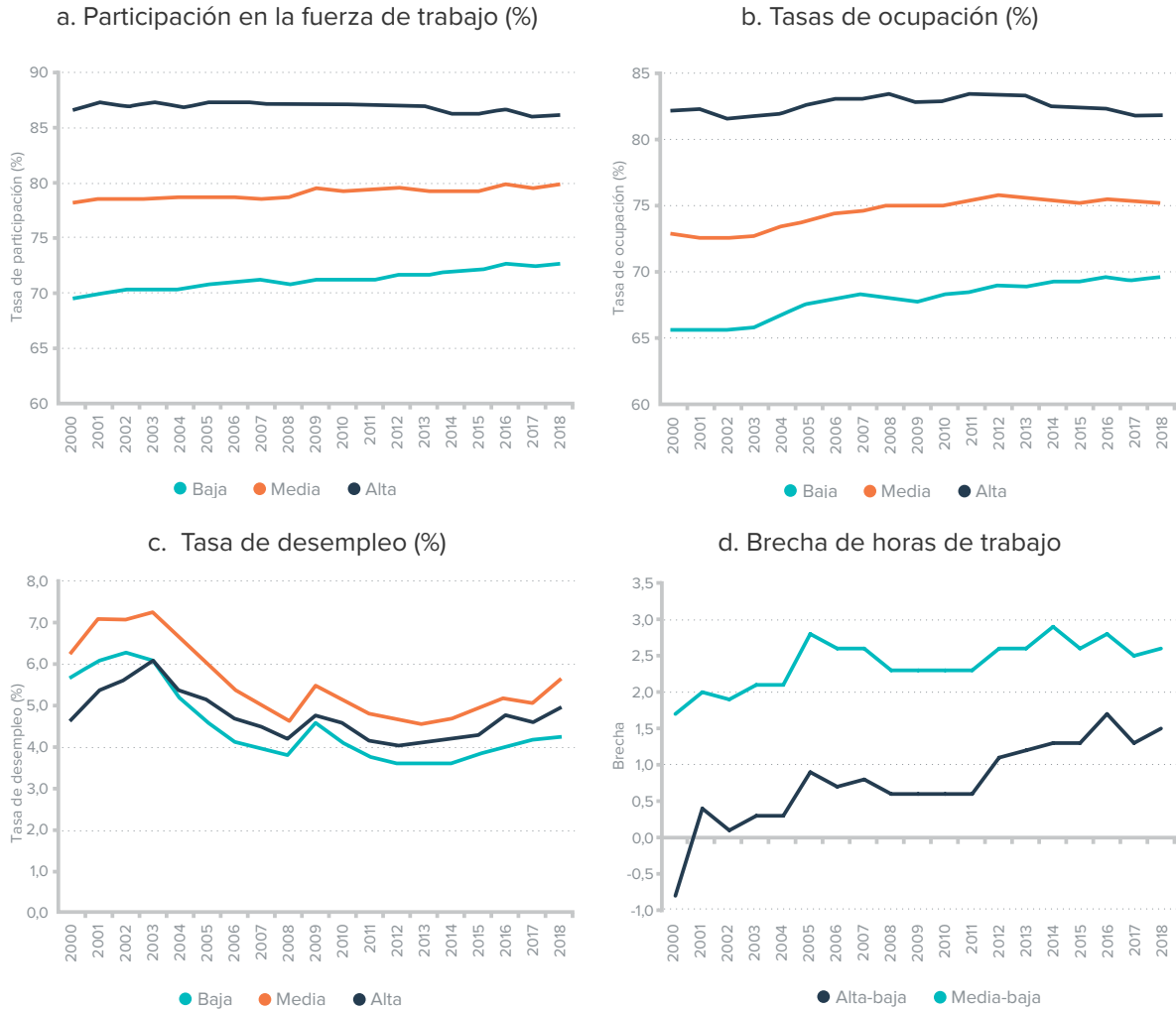
A principios de la década de 2000, ALC progresó en la reducción de la desigualdad. Esta tendencia no fue exclusiva de la región, sino que formó parte de un fenómeno mundial más amplio. La desigualdad se redujo significativamente en casi el 65 por ciento de los países del mundo en desarrollo en esa década y un tercio experimentó reducciones en la década de 2010. Sin embargo, estos cambios fueron más pronunciados en América Latina: durante la década de 2000, el índice de Gini de la región se redujo en 6,3 puntos, frente a una caída promedio de 3,4 puntos registrada en el mundo en desarrollo. La similitud de los patrones temporales indica la relevancia de los fenómenos globales. En ese sentido, el aumento de los precios de los *commodities* y la expansión de la economía mundial son dos posibles determinantes de los cambios distributivos. Sin embargo, la caída más intensa de la desigualdad en América Latina en la década de 2000 requiere alguna explicación particular adicional. Detrás de la dinámica de la desigualdad están los efectos del crecimiento económico en los mercados de trabajo y las políticas sociales puestas en marcha.

*El rol del mercado de trabajo.* Las brechas entre la mano de obra calificada y la no calificada en cuanto a la participación laboral, el empleo, las horas de trabajo, los salarios y las prestaciones laborales son cruciales para entender la dinámica de la desigualdad de ingresos (ver Rodríguez-Castelán *et al.*, 2017; Acosta *et al.*, 2019). De hecho, gran parte de la literatura (en América Latina y en otros lugares) se ha centrado en el análisis de las brechas en niveles de calificación, en particular la brecha salarial por nivel educativo. La figura D3.1 presenta diferentes medidas de la evolución de las brechas entre trabajadores calificados y no calificados a lo largo del tiempo. Para ello, las personas adultas de 25 a 64 años se dividen en tres grupos según su nivel educativo: bajo (menos de 9 años de estudio), medio (de 9 a 13 años) y alto (más de 13 años). Los porcentajes de la población de cada grupo son el 41,4 por ciento, el 37,1 por ciento y el 21,5 por ciento, respectivamente. La figura D3.1 muestra que la participación de la mano de obra no calificada en la fuerza de trabajo fue 17 puntos porcentuales inferior a la de la calificada en 2000, y solo 13,5 puntos porcentuales inferior en 2018. La diferencia entre las tasas de empleo de la mano de obra calificada y de la no calificada también disminuyeron, de 16,8 puntos en 2000 a 12,3 en 2018. La única excepción fue la brecha entre las horas promedio de trabajo



de la mano de obra calificada y la no calificada, que pasó de ser negativa a positiva, limitando la reducción de la desigualdad en la región. En el caso del desempleo, la tendencia general emula el patrón de la desigualdad de ingreso en la región. Además, el desempleo ha sido menor para la mano de obra no calificada que para la calificada desde principios de la década de 2000.

**Figura D3.1. Brechas en el mercado de trabajo entre la mano de obra calificada y no calificada en América Latina**

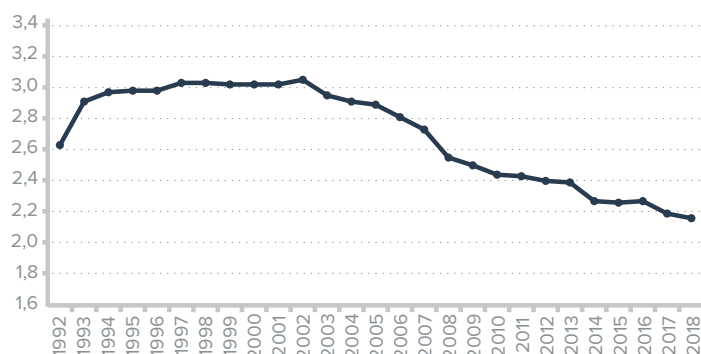


Fuente: Gasparini y Cruces 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; datos de SEDLAC (Base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe), Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, y Equity Lab, Equipo de Desarrollo Estadístico, Banco Mundial, Washington DC, <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/estadisticas/>.

La figura D3.2 muestra las brechas del salario por hora entre la mano de obra con educación terciaria y la que tiene un diploma de secundaria o un nivel educativo inferior<sup>1</sup>. Confirma que la brecha salarial entre la mano de obra calificada y la no calificada se redujo significativamente en la década de 2000, después de haberse ampliado en la década de 1990 y antes de su desaceleración en la década de 2010.

**Figura D3.2. Las brechas salariales entre la mano de obra calificada y no calificada han disminuido, pero siguen siendo grandes**

*Brechas salariales condicionadas por nivel de calificación en América Latina, promedio no ponderado, trabajadores adultos de 25 a 64 años*



Fuente: Gasparini y Cruces 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; datos de SEDLAC (Base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe), Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, y Equity Lab, Equipo de Desarrollo Estadístico, Banco Mundial, Washington DC, <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/estadisticas/>.

En resumen, aunque siguen siendo grandes, las brechas entre la mano de obra calificada y la no calificada disminuyeron en la década de 2000 mientras la economía crecía. Sin embargo, el aumento de la participación de la mano de obra no calificada en la fuerza de trabajo y el empleo se desaceleró desde 2010, al mismo tiempo que el crecimiento. La única tendencia que aparentemente no se ha visto afectada por el crecimiento corresponde a la brecha de horas trabajadas entre la mano de obra calificada y la no calificada, que sigue creciendo.

*Gasto social.* La expansión del gasto social también es un factor explicativo clave de la reducción de la desigualdad en América Latina durante las dos últimas décadas. El gasto social creció un 3,4 por ciento anual entre 1993 y 2003, se aceleró al 6,4 por ciento entre 2003 y 2012 como consecuencia del auge económico de los *commodities*, y luego redujo su ritmo de crecimiento al 3,5 por ciento en la década de 2010. La región contó con la voluntad política para utilizar los ingresos adicionales resultantes del superciclo de los *commodities* para aumentar el gasto público, y en

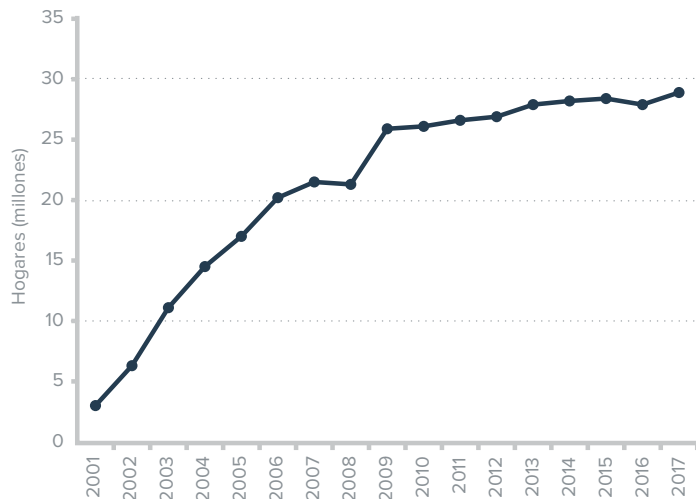
<sup>1</sup> Las primas de calificación, a su vez, corresponden a los promedios ponderados del coeficiente de la mano de obra calificada en una regresión de Mincer para cada país y año de la muestra, controlando por los años de experiencia, la región de residencia y zona urbana o rural. Los resultados se mantienen para la brecha no condicionada.

particular el gasto social. Además de ese choque externo favorable, en algunos países, las reformas destinadas a mejorar la administración tributaria, el mayor uso de impuestos progresivos -como los de la renta y de la propiedad- y la disminución de las exenciones tributarias también contribuyeron a aumentar los ingresos fiscales. Se ha sugerido que esto fue resultado de las demandas más enfáticas por parte de la creciente clase media (McLeod y Lustig 2011; Bogliacino y Rojas Lozano 2017).

La expansión de la cobertura educativa fue posible gracias al aumento del gasto, y sin duda uno de los factores que explican la reducción de la desigualdad (ver capítulo 2). Otro factor clave es la expansión de los programas de transferencias monetarias condicionadas (figura D3.3). El impacto redistributivo de estos programas se debe a que están dirigidos a los pobres y que esas transferencias se contabilizan como ingresos (en contraste con las transferencias en especie como vivienda, alimentos, salud y educación). La figura D3.3 muestra el fuerte aumento en la década de 2000 de la cobertura de las transferencias monetarias condicionadas (TMC) en la región, seguido de un crecimiento más lento durante la década de 2010, que refleja nuevamente el patrón de crecimiento económico. La desaceleración de la expansión de estas transferencias después de 2010 explica por qué el impacto distributivo de estos programas se estancó después de ese año (Cord *et al.*, 2014; Gasparini, Cruces, y Tornarolli 2016).

**Figura D3.3. La cobertura de las TMC en ALC se expandió rápidamente a principios de la década de 2000**

*Beneficiarios de programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina*



Fuente: Gasparini 2019; datos de Base de datos de programas de protección social no contributiva, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, <https://dds.cepal.org/bpsnc/cct>.

## Referencias

- Acosta, Pablo A., Guillermo Cruces, Sebastián Galiani, y Leonardo Carlos Gasparini. 2019. "Educational Upgrading and Returns to Skills in Latin America: Evidence from a Supply-Demand Framework". *Latin American Economic Review*, 28 (1): 1–20.
- Bogliacino, Francesco, y Daniel Rojas Lozano. 2017. "The Evolution of Inequality in Latin America in the 21st Century: What Are the Patterns, Drivers and Causes?" GLO Discussion Paper 57, Global Labor Organization, Maastricht, the Netherlands.
- Cord, Louise, Oscar Barriga Cabanillas, Leonardo Lucchetti, Carlos Rodríguez-Castelán, Liliana Do Couto Sousa, y Daniel Valderrama. 2014. "Inequality Stagnation in Latin America in the Aftermath of the Global Financial Crisis". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de Desarrollo 7146, Banco Mundial, Washington, DC.
- Gasparini, Leonardo Carlos. 2019. "La Desigualdad en su Laberinto: Hechos y Perspectivas sobre Desigualdad de Ingresos en América Latina". *Boletín Informativo Techint* 357 (Junio): 23–46.
- Gasparini, Leonardo Carlos, y Guillermo Cruces. 2021. "The Changing Picture of Inequality in Latin America: Evidence for Three Decades". Documento de Trabajo de PNUD ALC, 1, 2021, Documento de Trabajo de PNUD ALC, 4, 2021, Documento de Antecedentes para el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*, PNUD ALC, Nueva York.
- Gasparini, Leonardo Carlos, Guillermo Cruces, y Leopoldo Tornaroli. 2016. "Chronicle of a Deceleration Foretold: Income inequality in Latin America in the 2010s." *Revista de Economía Mundial*, 43 (Enero): 25-46.
- McLeod, Darryl, y Nora Claudia Lustig. 2011. "Inequality and Poverty under Latin America's New Left Regimes". Tulane Economics Working Paper 1117 (Marzo), Department of Economics, Tulane University, New Orleans.
- Rodríguez-Castelán, Carlos, Luis F. López-Calva, Nora Claudia Lustig, y Daniel Valderrama. 2016. "Understanding the Dynamics of Labor Income Inequality in Latin America". Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de Desarrollo 7795, Banco Mundial, Washington, DC.

# CAPÍTULO 2

## QUÉ PIENSA LA GENTE ACERCA DE LA DESIGUALDAD Y CÓMO CREE QUE DEBERÍA SER LA RESPUESTA EN MATERIA DE POLÍTICAS

- Las medidas objetivas de la desigualdad sólo revelan una parte de la historia. Las medidas subjetivas de la desigualdad, relacionadas con la forma en que la gente la percibe, son importantes porque las percepciones de desigualdad moldean las posturas políticas y las aspiraciones de las personas.
- La gente en ALC es consciente de lo desigual que es actualmente la región y piensa que esto es injusto. Percibe injusticia, no solo en la distribución del ingreso sino también en el acceso a los servicios públicos y a las garantías de sus derechos.
- La gente también se siente frustrada por la injusticia en los procesos, particularmente por la influencia política descomunal de unos pocos grupos poderosos.
- Las percepciones de injusticia y desigualdad, junto con el lugar donde las personas piensan que se encuentran sobre la distribución del ingreso, determinan las preferencias de la gente por las políticas redistributivas.
- Las percepciones de injusticia y desigualdad también pueden determinar diferentes proyectos de vida, porque afectan las aspiraciones de la gente. A través de su impacto sobre el esfuerzo, las aspiraciones contribuyen a moldear los ingresos y la distribución del ingreso futuros.

## 2.1. Escuchando lo que la población en ALC piensa y valora

La región de América Latina y el Caribe (ALC) ha logrado avances significativos en las últimas décadas hacia el estatus de ingreso medio. Mientras esto ha coincidido con logros sustantivos en reducción de pobreza y con la expansión de la clase media, no se vislumbra a corto plazo la consolidación de la sociedad en torno a ella. Como se destaca en el capítulo 1, la desigualdad del ingreso sigue siendo obstinadamente alta y el crecimiento económico no ha tomado impulso. Las medidas objetivas de la desigualdad analizadas en el capítulo 1 —como el índice de Gini, la concentración del ingreso en la parte más alta de la distribución y los patrones de convergencia de las diversas capacidades— son importantes para entender la trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento observada en la región. Sin embargo, estas medidas solo revelan una parte de una historia más amplia. Al complementar esta visión con medidas subjetivas de la desigualdad, este capítulo busca profundizar nuestra comprensión de la trampa a la que se enfrenta la región prestando atención a lo que la gente sabe, ve, piensa y siente al respecto. Esto es esencial, ya que las percepciones y los valores de la gente determinan en última instancia su comportamiento como agentes económicos y sociales (¿qué conjuntos de capacidades consideran los individuos que pueden alcanzar y cómo los persiguen?) y como ciudadanos políticos (¿qué creen las personas que debe hacer el gobierno y cómo ejercen su agencia para promover el cambio?). Entender cómo piensa la gente acerca de la desigualdad en la región es decisivo en este momento, teniendo en cuenta la ola de agitación social que vivió la región a finales de 2019 y principios de 2020 y que continúa en algunos países en 2021. Si bien estas protestas han estado impulsadas por una variedad de preocupaciones específicas de los países, las quejas de la población sobre la desigualdad han estado entre los principales comunes denominadores.

En comparación con las medidas objetivas, las medidas subjetivas a menudo enfrentan un mayor escrutinio por motivos de precisión. Sin embargo, como se pretende ilustrar en este capítulo, la precisión es difícil de alcanzar en este contexto. Tanto las medidas objetivas como las subjetivas pueden tener imprecisiones debido a las limitaciones de los datos recogidos. Por ejemplo, los indicadores objetivos de la desigualdad basados en las encuestas sobre ingresos familiares son inexactos si no pueden captar información sobre los individuos más ricos (recuadro 1.3). Del mismo modo, las medidas subjetivas de la desigualdad basadas en las encuestas de percepción son inexactas si los encuestados responden las preguntas de la encuesta basándose en lo que creen que el entrevistador quiere oír en lugar de sus creencias reales, o si les preocupa la forma en que se les percibe.

No obstante, a pesar de sus limitaciones, ambos tipos de medidas son informativas y ofrecen respuestas a preguntas muy distintas. Las medidas subjetivas pueden

ayudar a responder preguntas acerca de lo que la gente piensa y lo que valora. Aportan una perspectiva humana a la forma de entender los desafíos del desarrollo humano. En algunos casos, las medidas subjetivas pueden coincidir con las objetivas. En otros, pueden ser divergentes. En ninguno de los dos casos la información es necesariamente errónea. Cada medida simplemente proporciona una capa adicional de información y profundiza nuestra comprensión acerca de la forma en que se manifiesta la desigualdad en la región y de los posibles caminos a seguir.

Rara vez se han recopilado de forma sistemática en ALC datos subjetivos de este tipo. Por lo tanto, se dispone de poca información actualizada sobre cómo se manifiesta la dinámica de las percepciones de la desigualdad en la región. Las investigaciones realizadas en otras regiones de ingreso medio, como Europa Oriental y Asia Central, señalan la manera en que esta información puede ampliar los límites de la forma en que concebimos la desigualdad y las soluciones en materia de política pública. Por ejemplo, Cancho *et al.* (2015), mediante datos de encuestas de ingresos, encuestas de percepción e investigaciones cualitativas exhaustivas, muestran que la gente de estas regiones no siente que, a pesar de los indicios objetivos de progreso económico y de reducción de la pobreza, sus vidas estén mejorando. Por el contrario, piensan que la polarización de los ingresos, caracterizada por la reducción de la clase media, está creciendo. También piensan que tienen escasas posibilidades de ascender en la escala social dadas las brechas injustas en acceso a puestos de trabajo que ofrezcan ingresos y empleos estables (brechas sustentadas en conexiones políticas y normas tradicionales de género). Esta investigación es solo un ejemplo de un conjunto más amplio y rico de trabajo empírico y teórico sobre las percepciones de desigualdad. Muestra cómo las medidas subjetivas pueden reenfocar nuestros análisis y debates de política y cómo esto puede materializarse en un contexto de ingresos medios.

A partir de una novedosa base de datos que abarca 17 países de América Latina, recopilada para este informe por Latinobarómetro, este capítulo explora cómo percibe la gente la desigualdad en la región y qué creen que debería hacerse al respecto<sup>1</sup>. Enfatiza las percepciones de justicia relacionadas con la desigualdad en la distribución del ingreso, el acceso a los servicios y las garantías legales. Apunta a los déficits subyacentes de legitimidad de los procesos en la región relacionados con las formas en que se formulan e implementan las políticas para favorecer a unos pocos en lugar de a la mayoría. El capítulo explora las opiniones normativas de la población sobre el papel del gobierno y la responsabilidad de otros miembros de la sociedad en la lucha contra la desigualdad, destacando la forma en que las tensiones

---

<sup>1</sup> Ver PNUD (2020); Latinobarómetro (tablero), Corporación Latinobarómetro, Santiago (Chile), <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

distributivas y la polarización política dan forma a posibles trayectorias de la política pública. Pretende también ofrecer una nueva perspectiva sobre cómo estos temas emergen de manera diferente a lo largo de la región en 2020. Es más, el hecho de que los datos sean muy recientes nos permite comprender las perspectivas de la gente en el momento actual, en que la región está atravesando crisis sanitarias y económicas sin precedentes debido al COVID-19, que han llevado las desigualdades estructurales al primer plano del debate.

Los datos que se presentan en este capítulo indican que la gente en ALC sabe en gran medida cuán desigual es la región y cree que esto es injusto. Además, se siente frustrada por la injusticia no solo en los resultados, sino también en los procesos, particularmente por la enorme influencia política de unos pocos grupos poderosos. La gente quiere una sociedad más equitativa y piensa que los ricos deberían asumir una mayor responsabilidad hacia los pobres. Sin embargo, la ideología política y las percepciones sobre su ubicación en la distribución del ingreso pueden dificultar el cambio del statu quo. Estos resultados ayudan a explicar los micro fundamentos de la trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento en la que se encuentra la región: una concentración de poder en la parte más alta de la distribución del ingreso que distorsiona las políticas (ver el capítulo 3 sobre cómo esto puede frenar el dinamismo económico); grandes brechas entre grupos que erosionan el tejido social (ver el capítulo 4 sobre cómo esto genera violencia o la amenaza de violencia, rompiendo la cohesión social); y los desafíos que esto plantea para implementar de manera efectiva los cambios de política necesarios para salir de este círculo vicioso (ver el capítulo 5 sobre la necesidad de superar la tendencia existente hacia sistemas de protección social fragmentados).

## 2.2. ¿Qué piensan los latinoamericanos acerca del estado de la desigualdad en sus países?

¿Cómo sabemos qué piensa la gente acerca de la desigualdad? Del mismo modo en que hay muchas aproximaciones para medir objetivamente la desigualdad (como los índices de Gini y de Theil y el cociente de los percentiles 90/10, entre otros), hay múltiples aproximaciones para medirla subjetivamente. Los ejemplos incluyen preguntar a la gente qué forma cree que tiene la distribución del ingreso en su sociedad, pidiéndole que elija entre diferentes estructuras diagramadas o que dibuje su propia distribución del ingreso en una computadora; preguntarle si cree que las brechas de ingresos en la sociedad son demasiado grandes o preguntarles en qué lugar de la distribución del ingreso se perciben. Los datos de estas respuestas y respuestas a otras encuestas se han utilizado para construir múltiples indicadores y medidas, como la relación percibida entre el promedio y la mediana de la distribución



o el índice de Gini percibido. La evidencia muestra que la forma en que se formulan las preguntas en las encuestas es muy importante para determinar cuánta desigualdad percibe realmente la gente.

Los métodos cualitativos también ofrecen información valiosa sobre el contexto en que se generan las percepciones de desigualdad. Estos métodos incluyen el uso de historias de vida (pedir a los informantes que señalen los puntos de inflexión económica de sus vidas); grupos focales (realizar ejercicios de escalera de la vida para entender las percepciones del grupo sobre bienestar relativo y perspectivas de movilidad); o entrevistas en profundidad (pedir a los participantes que expliquen detalladamente por qué consideran o valoran de determinada manera ciertas cosas).

Utilizando diferentes tipos de medidas y en diferentes contextos nacionales, los estudios empíricos han detectado brechas sistemáticas entre el grado de desigualdad que la gente percibe en su sociedad y el grado de desigualdad real. También han encontrado brechas entre el lugar que la gente cree que ocupa en la distribución del ingreso y el lugar que en realidad ocupa (recuadro 2.1).

### **Recuadro 2.1. Brechas entre las percepciones y las medidas objetivas de la desigualdad**

En enero de 2020, *CBS This Morning* (un programa de noticias de televisión de los Estados Unidos) situó en un centro comercial local una mesa con 5 platos diferentes, que representaban a la población estadounidense dividida en 5 quintiles de riqueza, y una tarta de calabaza, que representaba la tarta económica de los Estados Unidos de 98 billones de dólares en riqueza de los hogares<sup>a</sup>. El presentador del programa pidió a la gente que pasaba que colocara las porciones de la tarta en los distintos platos, según la forma en que creían que estaba distribuida la riqueza entre la población. Tras obtener una amplia gama de respuestas, el presentador reveló la distribución real de la tarta de 10 trozos: los más ricos obtenían 9 de los trozos de la tarta, la clase media-alta y la clase media compartían el décimo trozo (los primeros obtenían cerca del 80 por ciento del trozo y los segundos el otro 20 por ciento). La clase media-baja recibía unas migajas y las personas más pobres una factura por la tarta, debido al hecho de que generalmente están endeudadas y, por tanto, tienen riqueza negativa. Ninguna de las suposiciones del público estuvo cerca de acertar. La actividad de la tarta usada por el programa fue una recreación de un estudio realizado por los investigadores Michael Norton y Daniel Ariely (2011), quienes encontraron que en los Estados Unidos la población subestima

enormemente el nivel de desigualdad de la riqueza. También determinaron que todos los grupos demográficos y grupos a lo largo de todo el espectro político desean una distribución de la riqueza más equitativa.

Este estudio es un ejemplo de cómo las percepciones de la gente pueden diferir de la realidad en lo que respecta a la desigualdad de la riqueza en un país. A través de diferentes medidas y contextos nacionales, los estudios empíricos encuentran brechas sistemáticas entre cuán desigual perciben las personas que es su sociedad y cuán desigual es, con personas que sobreestiman la desigualdad y otras que la subestiman. Por ejemplo, en un estudio de múltiples países, Choi (2019) encuentra que el nivel relativo del índice de Gini percibido de un país no corresponde al del índice del Gini de mercado. Asimismo, Engelhardt y Wagener (2014) encuentran que las relaciones percibidas entre el promedio y la mediana de la distribución son uniformemente menores que las reales, sugiriendo una subestimación general de la desigualdad. Gimpelson y Treisman (2018) señalan errores sistemáticos en las estimaciones del nivel de desigualdad de la gente. Gründler y Köllner (2017) encuentran que la desigualdad de ingresos percibida a menudo es menor que la real. Niehues (2014) encuentra que en varios países de la OCDE hay poca conexión entre la evaluación subjetiva de la gente de la distribución del ingreso y la distribución real, con una tendencia a sobrestimar la desigualdad. Page y Goldstein (2016) observan que las personas tienden a subestimar la desigualdad, pero sobrestiman la mediana de los ingresos.

Los estudios también encuentran un sesgo sistemático en la estimación de la gente de su ubicación en la distribución del ingreso. Cruces, Pérez-Truglia y Tetaz (2013) encuentran que, en Argentina, las personas sobrestiman o subestiman sistemáticamente su ubicación en la distribución del ingreso, con un sesgo hacia el medio. El sesgo hacia el medio también se encuentra en los estudios entre países de Evans y Kelley (2004) y, más recientemente, de Hoy y Mager (2019). Fernández-Albertos y Kuo (2018) encuentran que, en España, la ciudadanía se agrupa en los deciles medio-altos, y Karadja, Mollerstrom y Seim (2017) encuentran que, en Suecia, la gente piensa que es relativamente más pobre de lo que es.

<sup>a</sup> CBS News (2020).

Dado que las percepciones de desigualdad no coinciden necesariamente con los niveles reales de desigualdad, varios estudios han explorado cómo se forman estas percepciones y qué factores pueden conducir a estas diferencias.

Algunos autores consideran que las brechas entre las percepciones y las medidas objetivas de la desigualdad son el resultado de información limitada y sesgos cognitivos (recuadro 2.2) al interpretarla. Cruces, Pérez-Truglia y Tetaz (2013) relacionan esto

fundamentalmente con un problema de inferencia estadística, en que “las personas observan los niveles de ingresos de una submuestra de la población y a partir de estos datos infieren la distribución completa”. Los estudios han revelado que el ordenamiento real de la gente en la distribución del ingreso y su posición relativa respecto de su grupo de referencia inmediato importan mucho en la formación de estas percepciones<sup>2</sup>. Curiosamente, los encuestados con amigos de orígenes sociales heterogéneos tienden a ser menos propensos a estos sesgos, lo que sugiere que la segregación socioeconómica puede ser un factor importante en el fomento de estos sesgos<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Cruces, Pérez-Truglia y Tetaz (2013).

<sup>3</sup> Cruces, Pérez-Truglia y Tetaz (2013); Dawtry, Sutton y Sibley (2015); Windsteiger (2017).

## Recuadro 2.2. Sesgos cognitivos

El término “sesgo cognitivo” fue acuñado a principios de la década de 1970 por Amos Tversky y Daniel Kahneman (1974) para describir formas sistemáticas en las que el pensamiento de la gente se puede amoldar de manera tal que se terminan haciendo juicios, decisiones o interpretaciones irracionales. Otros estudios sobre el sesgo cognitivo han mostrado los tipos de sesgo que influyen en el juicio de las personas:

- Sesgo de confirmación: cuando las personas malinterpretan nueva información como si confirmara sus ideas preconcebidas.
- Sesgo de anclaje: cuando las personas extrapolan basándose en un dato inicial.
- Sesgo de grupo: cuando las personas prefieren a otras que perciben como pertenecientes al mismo grupo.
- Enmarcar: cuando la forma en que se presenta la información afecta a las decisiones de las personas.
- Sesgo al servicio de sus intereses: cuando las personas atribuyen los resultados positivos a la habilidad y culpan a los acontecimientos externos por los resultados negativos.

Estos son solo algunos de los tipos de sesgo cognitivo que se han identificado y estudiado. Las personas rara vez son completamente racionales y una combinación de ideas preconcebidas y una capacidad limitada para procesar toda la información disponible las lleva a emitir juicios irracionales o erróneos. El impacto de los sesgos cognitivos en las personas se extiende a sus posturas sobre la política pública.

Otros encuentran que no es solo que las personas estén mal informadas, sino que sus definiciones personales de la desigualdad pueden ser más complejas que las captadas por simples medidas objetivas como el índice de Gini. Por ejemplo, en un estudio entre países sobre la formación de las percepciones de desigualdad, Bussolo *et al.* (2019, 2) encuentran que “las percepciones de desigualdad de los individuos abarcan una definición más amplia de la desigualdad que se correlaciona con la pobreza o el desempleo, y con la justicia o la movilidad social, la situación personal y la ideología”.

Los datos recientes de la encuesta de opinión pública de Latinobarómetro brindan la oportunidad de estudiar la forma en que las percepciones de desigualdad se relacionan con las medidas objetivas de desigualdad, las visiones de la población sobre la sociedad y las preferencias políticas en varias dimensiones que influyen en la demanda de redistribución en la región. Se trata de una encuesta anual realizada en 18 países de América Latina que se lleva a cabo desde hace 25 años<sup>4</sup>. Los resultados que se presentan en este capítulo corresponden a 2020, año durante el cual el equipo del IRDH colaboró con el equipo de Latinobarómetro en la ampliación del cuestionario básico de la encuesta con preguntas adicionales relacionadas con las percepciones de desigualdad y las opiniones normativas sobre cómo combatirla<sup>5</sup>. Los resultados analizados aquí cubren sólo 17 países, debido a que no fue posible realizar la encuesta en Argentina durante el período que abarca el informe debido a la pandemia del COVID-19.

## La gente en ALC sabe lo desigual que es la distribución del ingreso y piensa que es injusta

Al comparar la distribución del ingreso objetivamente medida y la percibida, se encuentra que la gente en ALC en general tiene una buena comprensión sobre cuán desigual es la sociedad. La distribución del ingreso se estima por la proporción que corresponde a cada quintil (20 por ciento) de la población según los datos de las encuestas nacionales de hogares. La distribución percibida de los ingresos se mide preguntando a las personas sobre la proporción de los ingresos que creen que es capturada por cada quintil de la distribución. La figura 2.1 muestra que hay una correspondencia relativamente buena entre las distribuciones objetivas y las percibidas. La gente estima con precisión que el 20 por ciento más alto capta más del 50 por ciento de los ingresos<sup>6</sup>. Sin embargo, tienden a sobrestimar ligeramente los ingresos tanto de los más ricos como lo de los más pobres, y a subestimar ligeramente los ingresos de los rangos medio y medio-alto de la distribución.

---

<sup>4</sup> Latinobarómetro no abarca a los países del Caribe.

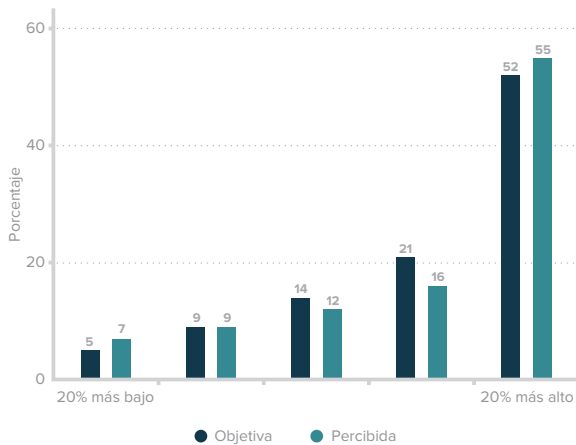
<sup>5</sup> La encuesta fue campo durante el último trimestre de 2020.

<sup>6</sup> Las respuestas promedio de ALC se calculan como el promedio simple de las respuestas en cada país.

En todos los países, la gente tiende a sobrestimar los ingresos del 20 por ciento más bajo de la distribución (figura 2.2). En general, los latinoamericanos no son conscientes de que tan pobres son en realidad los pobres. Este desconocimiento puede frenar la demanda de políticas más redistributivas. En efecto, la literatura ha encontrado que la gente que sobrestima los ingresos de los más pobres tiende a apoyar menos las políticas redistributivas<sup>7</sup>. Además, aunque en promedio la población también sobrestima el ingreso del 20 por ciento más rico, en cinco países de la región (Colombia, Brasil, México, Nicaragua y Perú), la gente lo subestima. En estos países, los ciudadanos creen también que el 40 por ciento más pobre de la distribución captura una proporción mayor de los ingresos que la que realmente captura. Creen que la distribución del ingreso es más igualitaria de lo que es y que la concentración en la parte más alta es menor.

**Figura 2.1. El latinoamericano promedio es consciente de cuán desigual es su sociedad**

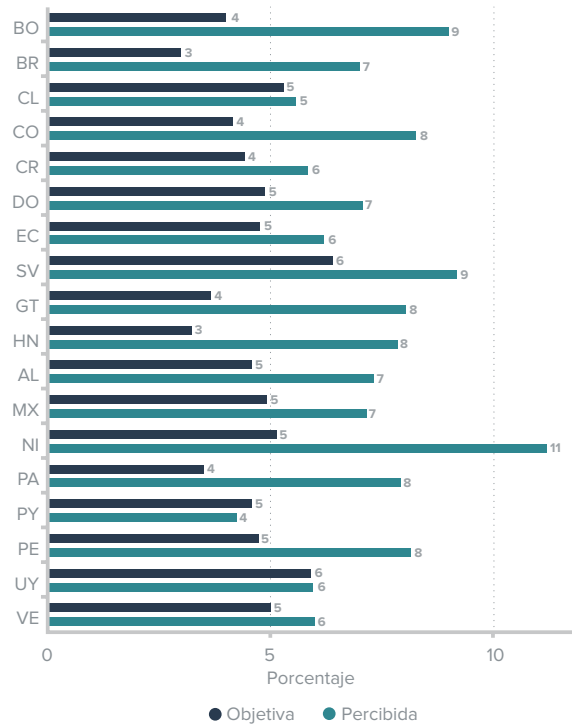
*Distribución del ingreso percibida versus objetiva (porcentaje del ingreso capturado por cada grupo)*



Fuente: cálculos del PNUD; datos para 2020 de Latinobarómetro (tablero de indicadores), Corporación Latinobarómetro, Santiago (Chile, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>; datos de múltiples años de CEDLAS (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales) (tablero de indicadores), CEDLAS, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de la Plata, Argentina, <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/>.

**Figura 2.2. En ALC la gente no sabe cuán pobres son los pobres realmente**

*Ingresos percibidos frente a ingresos objetivos del 20 por ciento más pobre*



Fuente: cálculos del PNUD; datos para 2020 de Latinobarómetro (tablero de indicadores), Corporación Latinobarómetro, Santiago (Chile, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>; datos de múltiples años de CEDLAS (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales) (tablero de indicadores), CEDLAS, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de la Plata, Argentina, <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/>.

<sup>7</sup> Page y Goldstein (2016).

A pesar de algunas sobre o subestimaciones, en promedio, la ciudadanía de ALC sabe en gran medida lo desigual que es la distribución del ingreso y una proporción considerable de personas (el 81 por ciento) cree que la distribución del ingreso es injusta. La proporción asciende a más del 90 por ciento en Chile, Paraguay y Venezuela (figura 2.3). Esta creencia tan ampliamente compartida se volcó a las calles de Chile a finales de 2019 y principios de 2020, cuando las protestas por el aumento de las tarifas del transporte público se tradujeron rápidamente en manifestaciones generales en contra de múltiples formas de desigualdad. En diciembre de 2019 y enero de 2020, alrededor del 55 por ciento de la población estuvo de acuerdo en que la pobreza y la desigualdad social eran los asuntos más preocupantes en el país<sup>8</sup>.

Las percepciones de la gente sobre que tan justa es la distribución del ingreso no se correlacionan fuertemente con medidas objetivas de la desigualdad, como el índice de Gini (figura 2.4). Por ejemplo, si bien Chile y México tienen niveles de desigualdad similares según el Gini, en Chile la proporción de personas que cree que la distribución del ingreso es injusta es mucho mayor. Del mismo modo, a pesar de que Brasil tiene un nivel de desigualdad del ingreso mucho mayor que Perú, la proporción de personas en ambos países que piensa que la distribución del ingreso es injusta es similar. La débil correspondencia entre la medida objetiva de la desigualdad y la percepción de que tan justa es, sugiere que los indicadores objetivos de la desigualdad no logran capturar aspectos del sentimiento de las personas sobre los sistemas económico y político que crean y perpetúan las condiciones de desigualdad del ingreso. Por esta misma razón, las percepciones sobre que tan justa es la distribución del ingreso están más relacionadas con la desigualdad percibida que con la objetiva. Aquellos que perciben que la distribución del ingreso como muy desigual son más propensos a ver la injusticia que la persona promedio<sup>9</sup>.

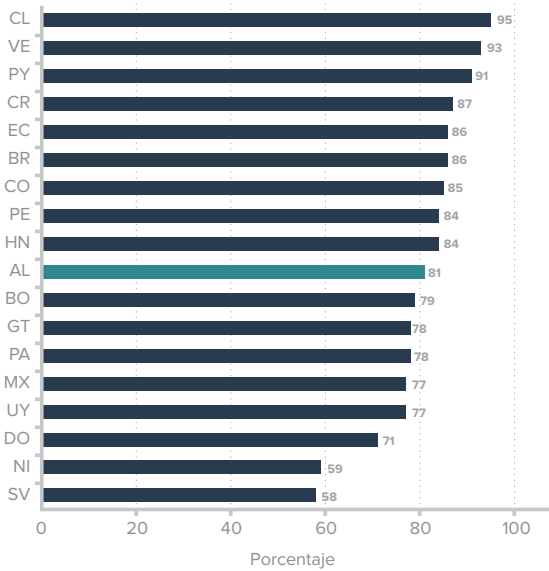
---

<sup>8</sup> Ipsos (2019).

<sup>9</sup> Para clasificar las personas según el grado de desigualdad que perciben en la distribución del ingreso en su país, se calcula el cociente de la proporción de los ingresos que asignan al 20 por ciento más alto y al 20 por ciento más bajo de la distribución. Por ejemplo, una persona que asigna una proporción del 45 por ciento de los ingresos al 20 por ciento más alto y una del 15 por ciento al 20 por ciento más bajo, tendría un cociente de 3 (45/15). Las personas de cada país se ordenan según este cociente, de menor a mayor percepción de la desigualdad.

**Figura 2.3. La mayoría de la gente en todos los países de ALC piensa que la distribución del ingreso en la sociedad es injusta**

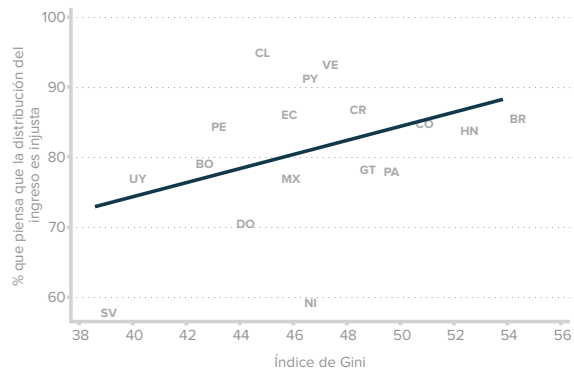
*Porcentaje de encuestados que piensa que la distribución del ingreso es injusta*



Fuente: cálculos del PNUD; datos para 2020 de Latinobarómetro (tablero de indicadores), Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

**Figura 2.4. En países con niveles similares de desigualdad del ingreso, las percepciones sobre la justicia de la distribución del ingreso difieren**

*Índice de Gini (eje x) y proporción de encuestados que piensan que la distribución del ingreso es injusta (eje y)*



Fuente: cálculos del PNUD; datos para 2020 de Latinobarómetro (tablero de indicadores), Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>; datos de IDM (Indicadores del Desarrollo Mundial) (tablero de indicadores), Banco Mundial, Washington D.C., <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>.

Con frecuencia se encuentra que las percepciones de justicia suelen afectar más el comportamiento y las decisiones que las percepciones de desigualdad (ver el recuadro 2.3).

### Recuadro 2.3. Percepciones de justicia y demanda de redistribución

Mientras que las percepciones de desigualdad son esencialmente una expresión positiva de cuán desigual cree la gente que es la distribución, las percepciones de justicia aportan una perspectiva más normativa. Aunque la gente piense que la distribución del ingreso es desigual, si siente que sigue siendo justa, puede que no exija redistribución. Esta distinción es señalada en la investigación de Starmans, Sheskin y Bloom (2017), quienes muestran que los seres humanos favorecen naturalmente las distribuciones justas, no

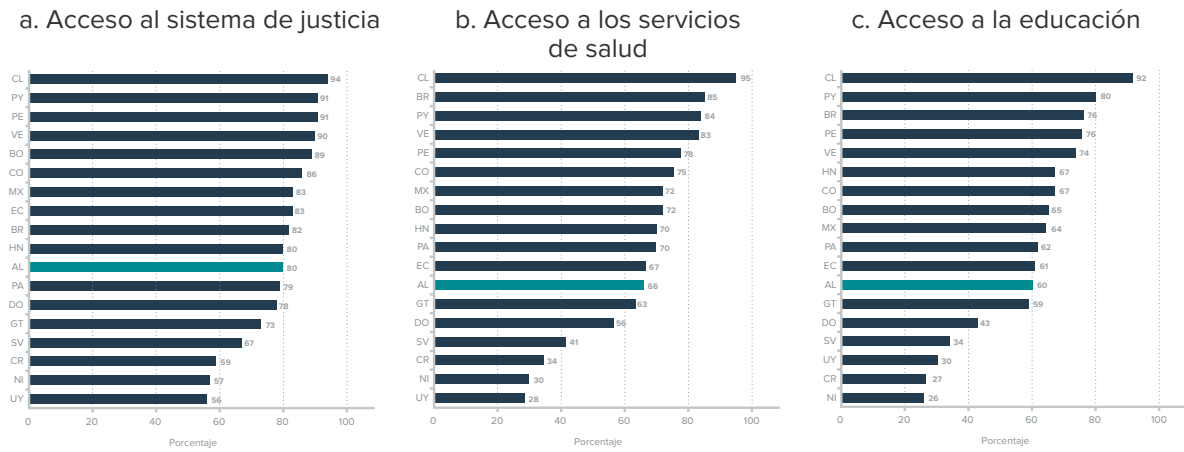
las igualitarias, y que, cuando la justicia y la igualdad entran en conflicto, la gente prefiere la desigualdad justa a la igualdad injusta. Reyes y Gasparini (2017) encuentran que en América Latina las percepciones de injusticia en la distribución del ingreso están correlacionadas con características individuales como ser mayor, tener más educación, estar desempleado y ser de izquierda. Sin embargo, también encuentran que la percepción generalizada de injusticia en la región está estrechamente correlacionada con las medidas relativas de la desigualdad real del ingreso. Roth y Wohlfart (2018) encuentran que las experiencias de desigualdad de la gente también influyen en sus percepciones de justicia y, por consiguiente, en su propensión a exigir redistribución –con menos apoyo a la redistribución por parte de quienes han experimentado mayor desigualdad–. Ahrens (2019) sostiene que un vínculo esencial entre las percepciones de justicia y redistribución depende de si la gente “considera que sus ingresos y los ingresos, en general, son desproporcionados con respecto a los insumos intercambiados” –con datos de 39 países que respaldan esta conclusión–. En su nota teórica, Iacono y Ranaldi (2019) invitan a comprender mejor los vínculos entre la naturaleza de la aversión a la desigualdad y las exigencias de redistribución. Preguntan: “¿en qué medida depende la exigencia de redistribución del grado de aversión a la desigualdad, y cuál aversión a la desigualdad es la que juega un papel más importante, la relativa a los ingresos más altos de la sociedad o a los más bajos?”.

### **La gente también está preocupada por la desigualdad en el acceso a servicios públicos básicos y en las garantías a sus derechos**

La gente en ALC no solo tiende a pensar que la distribución del ingreso es injusta; también piensa que el acceso a los servicios públicos básicos es injusto. El 80 por ciento, el 66 por ciento y el 60 por ciento de los latinoamericanos creen que el acceso al sistema de justicia, el acceso a los servicios de salud y el acceso a la educación son injustos, respectivamente (figura 2.5). Chile se encuentra sistemáticamente en el extremo más alto por las tres medidas: más del 90 por ciento de la población considera inequitativo el acceso a estos servicios. No obstante, el acceso a ellos en Chile probablemente sea mejor que el de muchos otros países incluidos en evaluaciones de cobertura y calidad basadas en indicadores objetivos. Aquí, los datos sobre las percepciones deben estar captando un aspecto de las expectativas de los encuestados acerca de lo que significa el acceso justo que no están proporcionando los sistemas de provisión actuales.



**Figura 2.5. Hay una preocupación generalizada frente al acceso justo a los servicios públicos básicos**  
 Porcentaje de los encuestados que piensa que el acceso al servicio es injusto

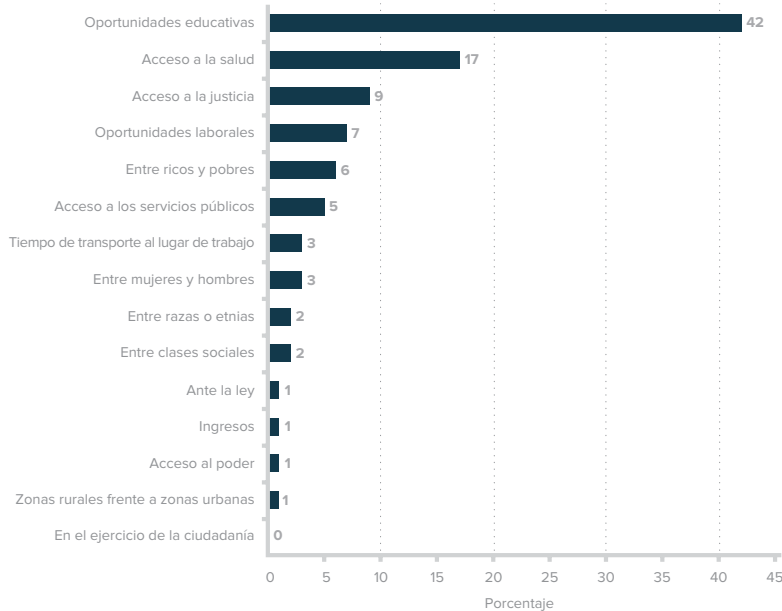


Fuente: cálculos del PNUD; datos para 2020 de Latinobarómetro (tablero de indicadores), Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

La gente de la región califica el acceso deficiente a las oportunidades de educación, a los servicios de salud y al sistema de justicia como las peores expresiones de la desigualdad en sus países. El acceso a las oportunidades de educación fue calificado como la peor expresión de la desigualdad por el 42 por ciento de los encuestados (figura 2.6). Como muestra el capítulo 1, a pesar del sólido progreso en la cobertura educativa, siguen existiendo brechas de acceso, especialmente en los niveles más avanzados, y grandes desigualdades asociadas con la calidad de la educación. El logro educativo tanto en la educación básica como en la avanzada de toda la gente es fundamental en la transición hacia sociedades más igualitarias y economías más dinámicas y, por lo tanto, es fundamental para romper el círculo vicioso de alta desigualdad y bajo crecimiento. Los datos también sugieren que los latinoamericanos piensan que la brecha de desigualdad en la sociedad es peor entre ricos y pobres que entre otros grupos demográficos, como entre mujeres y hombres, entre etnias, entre clases sociales y entre residentes urbanos y rurales, aún cuando muchos de estos grupos se traslapan (por ejemplo, los residentes de zonas urbanas suelen ser más educados y menos pobres que los de zonas rurales), y la gente suele enfrentar múltiples obstáculos para progresar que están relacionados con su perfil demográfico.

**Figura 2.6. Los latinoamericanos consideran que la desigualdad en las oportunidades de educación es la peor expresión de la desigualdad**

*Porcentaje de los encuestados que indica la expresión de desigualdad como la peor (primer señalamiento)*



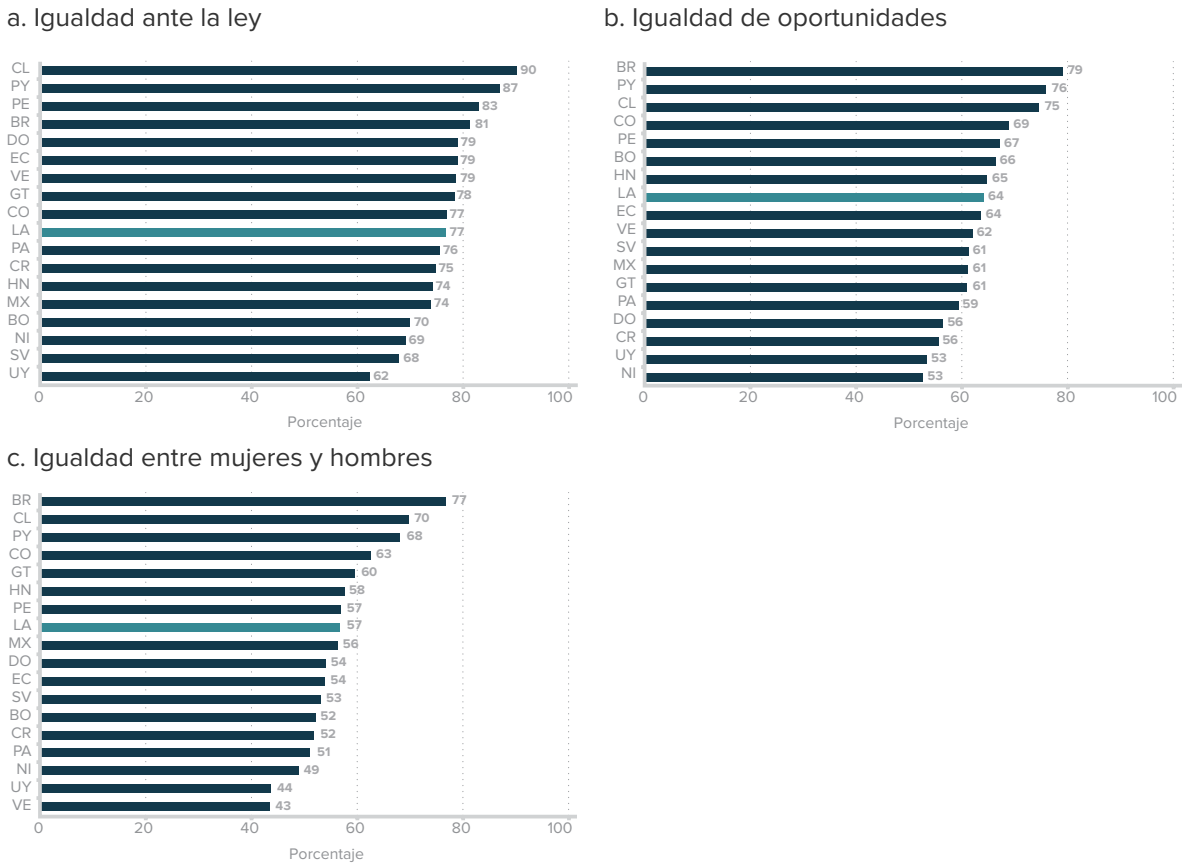
Fuente: cálculos del PNUD; datos para 2020 de Latinobarómetro (tablero de indicadores), Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile), <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

Nota: Los encuestados tuvieron la posibilidad de seleccionar varias alternativas.

A un nivel fundamental, la gente en ALC cuestiona el grado en que se garantiza la igualdad en algunos derechos y oportunidades (figura 2.7). A pesar del ideal de la igualdad de trato ante la ley como un derecho básico de la ciudadanía, más de tres cuartas partes de la población de ALC no creen que la igualdad ante la ley está garantizada. De modo similar, a pesar del ideal de la igualdad de oportunidades independiente de las circunstancias al nacer y del principio de no discriminación con base en características individuales como el género, el 64 por ciento de los latinoamericanos no cree que la igualdad de oportunidades está garantizada y el 57 por ciento no cree que la igualdad entre mujeres y hombres lo está. Hay cierta variación con respecto a esta última percepción. Una mayor proporción de las mujeres (el 61 por ciento) que de los hombres (el 52 por ciento) cree que la igualdad de género no está garantizada.

**Figura 2.7. La mayoría de los latinoamericanos duda de que la igualdad de derechos y oportunidades esté garantizada en su país**

*Porcentaje de la población que piensa que los siguientes derechos y oportunidades no están garantizados*

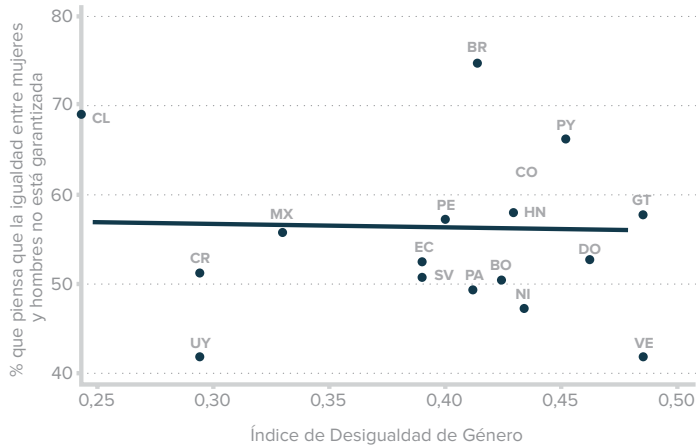


Fuente: cálculos del PNUD; datos para 2020 de Latinobarómetro (tablero de indicadores), Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

Las percepciones sobre la garantía de la igualdad entre hombres y mujeres y el Índice de Desigualdad de Género, una medida objetiva del lugar en que se encuentran los países en este frente, no tienen una correspondencia clara, como se muestra en la figura 2.8. Los países que se encuentran en la esquina inferior izquierda de la figura, como Uruguay, muestran mejores resultados en materia de igualdad de género y una mayor proporción de personas que cree que la igualdad está garantizada. Los países que se encuentran en la esquina superior derecha, como Brasil, tienen peores resultados en materia de igualdad de género y una mayor proporción de personas que duda de las garantías a la igualdad. Sin embargo, la mayoría de los países están dispersos en el gráfico y no se observa correlación entre las dos variables. Chile es notable por una percepción generalizada de ausencia de garantías de igualdad de género y un indicador objetivo en que el país resulta como el mejor calificado de la región.

**Figura 2.8. No hay una relación clara entre medidas objetivas y la percepción de la gente sobre la garantía de igualdad de género**

Índice de Desigualdad de Género (eje x) y porcentaje de encuestados que piensa que la igualdad entre mujeres y hombres no está garantizada (eje y)



Fuente: IDG (Índice de Desigualdad de Género) (tablero de indicadores), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, <http://hdr.undp.org/en/content/gender-inequality-index-gii>; datos para 2020 de Latinobarómetro (tablero de indicadores), Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

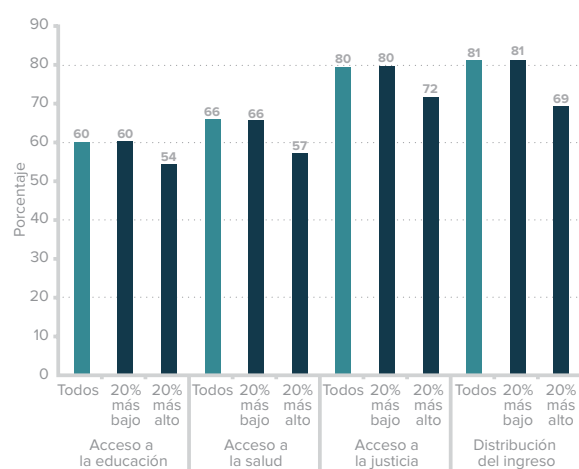
### Las percepciones de injusticia cambian en función de si la gente cree que está ganando o perdiendo del statu quo

La percepción sobre la justicia de la distribución del ingreso o el acceso a los servicios públicos básicos difiere en función del lugar que las personas creen que ocupan en la distribución del ingreso (figura 2.9, panel a). Las personas que creen pertenecer al 20 por ciento más rico (las que piensan que están ganando) tienen una menor probabilidad de ver estos resultados como injustos, que las que piensan que pertenecen al 20 por ciento más pobre (las que piensan que están perdiendo). También es menos probable que duden que la igualdad ante la ley, la igualdad de oportunidades y la igualdad entre hombres y mujeres están garantizadas (figura 2.9, panel b). Así, las personas que piensan que se benefician del statu quo son menos propensas a ver problemas en la desigualdad. Aunque los datos no permiten un examen más profundo de las razones por las que esto es así, una hipótesis es que la gente que se beneficia de sistemas injustos no quiere creer que obtuvo ventaja injustamente. En cambio, tal vez prefiere creer, por ejemplo, que obtuvo un trabajo bien remunerado o el ingreso a una universidad de élite gracias únicamente a su inteligencia superior y su esfuerzo. Este mito de la meritocracia puede ser perjudicial para la solidaridad social y puede debilitar el apoyo a las medidas de política que harían progresar el bien común. En su libro de 2020, el filósofo político Michael Sandel se refiere a esto como la tiranía del mérito. Otra hipótesis puede ser que las personas que están en la parte más alta de la distribución no perciben la injusticia del sistema.

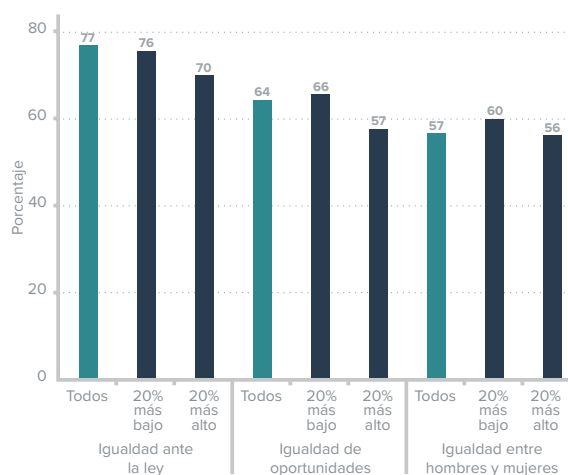
Por ejemplo, si una persona nunca se ha enfrentado a la discriminación en el sistema judicial debido a su posición de privilegio, puede no tener idea de cómo otros son tratados sistemáticamente de forma diferente. Los sistemas de desigualdad pueden mantenerse y profundizarse a través de muchas formas invisibles que dan ventajas a algunos, pero no a otros.

**Figura 2.9. Un sistema puede ser considerado justo por aquellos que creen estar entre el 20 por ciento más rico, pero injusto por quienes creen pertenecer al 20 por ciento más pobre**

a. Porcentaje que piensa que hay injusticia en las siguientes dimensiones, por ubicación percibida sobre la distribución del ingreso



b. Porcentaje que piensa que las siguientes igualdades no están garantizadas, por ubicación percibida en la distribución del ingreso



Fuente: cálculos del PNUD; datos de Latinobarómetro (tablero de indicadores) de 2020, Corporación Latinobarómetro, Santiago (Chile), <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

No obstante, los datos de percepción sugieren que la mayoría de los latinoamericanos no creen que estén ganando o perdiendo. De hecho, la gente en ALC tiende a creer que se encuentran en algún lugar en la mitad de la distribución del ingreso. El mayor porcentaje de personas (el 39 por ciento) cree que forma parte del 20 por ciento de la mitad (figura 2.10, panel a)<sup>10</sup>. Este sesgo hacia el centro es consistente con estudios a nivel de país y entre países sobre la estimación de las personas de su propia ubicación en la distribución del ingreso<sup>11</sup>. La figura 2.10, panel b, muestra en qué lugar de la distribución del ingreso se percibe la persona promedio de cada quintil de la

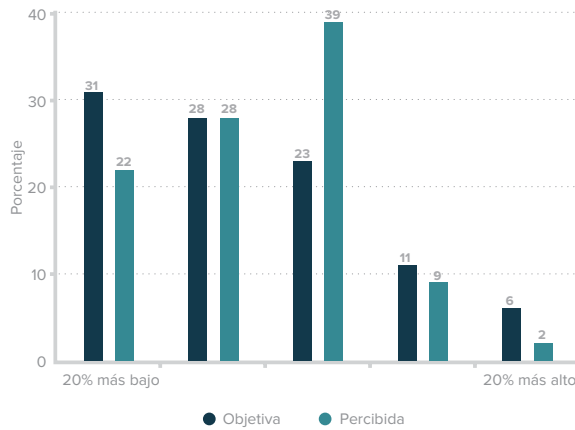
<sup>10</sup> Los datos de Latinobarómetro son representativos a nivel nacional de cada país, pero no capturan perfectamente todos los grupos de ingresos: los tres quintiles más bajos están sobrerrepresentados en la muestra, especialmente el quintil más pobre, y los dos quintiles más altos están subrepresentados. Por este motivo, las columnas azul oscuro del panel a no son todas iguales al 20 por ciento.

<sup>11</sup> Evans y Kelley (2004); Cruces, Pérez-Truglia y Tetaz (2013); Fernández-Albertos y Kuo (2018); Hoy y Mager (2019).

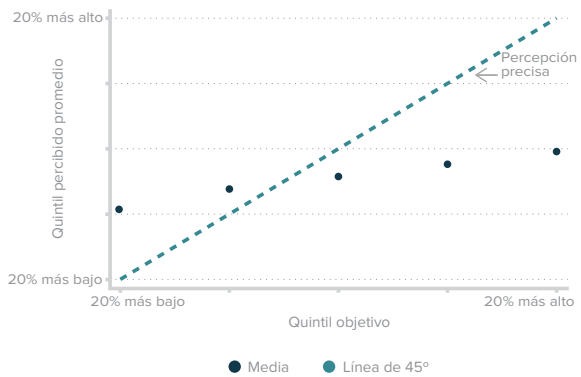
distribución<sup>12</sup>. Como muestra el panel b, la gente en los 2 quintiles más bajos (el 40 por ciento más bajo) tiende a pensar que es un poco más rica de lo que realmente es en comparación con el resto de la población, y la gente en los 3 quintiles más altos tiende a pensar que es más pobre. La distancia entre los puntos (que indican la ubicación percibida por los encuestados en la distribución del ingreso) y la línea de 45° (la ubicación objetiva de los encuestados en la distribución) indica el desajuste promedio. Esta distancia es especialmente pronunciada para el 20 por ciento más bajo y el 20 por ciento más alto de la distribución. Puede haber razones para sobre reportar o sub reportar los ingresos, especialmente en los extremos de la distribución. Por ejemplo, los pobres pueden querer ocultar su pobreza por vergüenza o para mantener la dignidad y los ricos pueden querer ocultar su riqueza para proteger su seguridad o controlar su imagen en la sociedad.

**Figura 2.10. La mayoría de la gente en ALC cree que se encuentra en la mitad de la distribución del ingreso**

a. Porcentaje que cree pertenecer a cada quintil de ingreso (azul claro) y proporción de personas que “realmente” pertenecen a cada quintil de ingreso (azul oscuro)



b. Desajuste promedio entre la ubicación percibida (eje y) y objetiva (eje x) en la distribución del ingreso)



Fuente: cálculos del PNUD; datos de Latinobarómetro (tablero de indicadores) de 2020, Corporación Latinobarómetro, Santiago (Chile), <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

<sup>12</sup> En 2020, el PNUD incluyó en la encuesta de Latinobarómetro una pregunta en la que se pedía a los encuestados situarse en la distribución real del ingreso de su país. Se les pidió que se situaran en uno de los cinco rangos de ingresos construidos por el CEDLAS para cada país, utilizando las últimas encuestas nacionales de hogares disponibles en el momento de la encuesta. Ver CEDLAS (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales) (tablero), CEDLAS, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de la Plata (Argentina), <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/>.

El hecho de que la gente crea que los grupos en el rango medio-alto de la distribución capturan menos de lo que realmente capturan es muy interesante cuando se analiza a la luz de las percepciones de las personas sobre su lugar en la distribución del ingreso.

### **La gente está preocupada por la transmisión de la desigualdad entre generaciones**

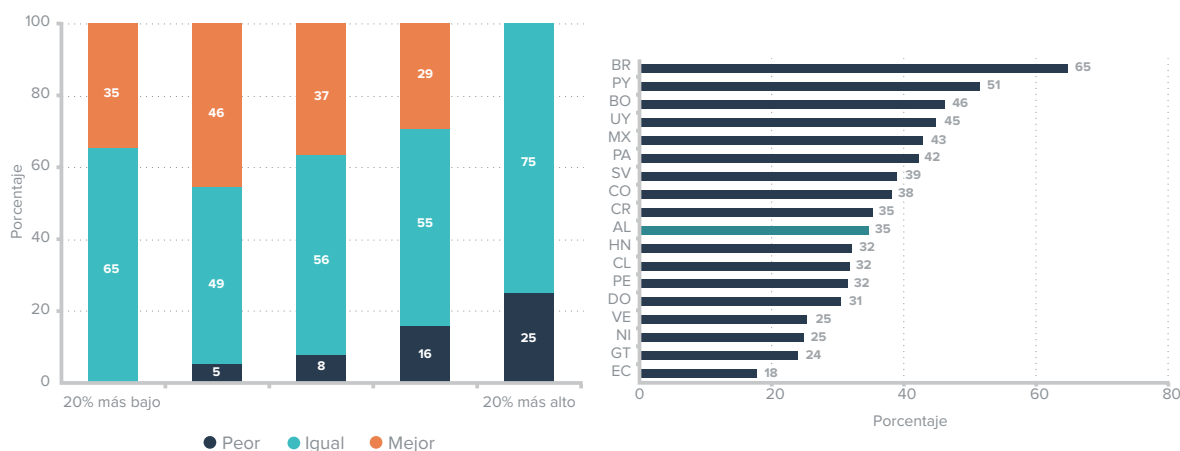
Los datos sugieren que la gente no solo está preocupada por las desigualdades estructurales que actualmente les impiden avanzar, sino también porque estas brechas podrían impedir que la próxima generación alcance niveles de bienestar superiores a los de sus padres. En la encuesta se pregunta a las personas sobre sus expectativas respecto al futuro de sus hijos. En concreto, se les pregunta en qué lugar de la distribución del ingreso esperan que estén sus descendientes. La figura 2.11, panel a, muestra que, entre los que se perciben a sí mismos en el 20 por ciento más bajo, solo el 35 por ciento espera que sus hijos tengan una movilidad ascendente y salgan de ese quintil. La figura 2.11, panel b, muestra la misma información por país. Hay una varianza sustancial entre países. Los encuestados de Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Venezuela muestran la menor esperanza de movilidad hacia arriba para la próxima generación. Los encuestados de Brasil se destacan porque el 65 por ciento de este grupo espera un futuro mejor para sus descendientes, seguidos de lejos por los encuestados de Paraguay. Las expectativas limitadas de movilidad del 20 por ciento más bajo a nivel regional se mantienen en todos los grupos demográficos desglosados por sexo, nivel educativo, etnia y edad. La única excepción a este patrón son los jóvenes (personas de 16 a 25 años). Los más pobres de este grupo son los que más esperanza tienen: el 40 por ciento espera que a sus descendientes les vaya mejor que a ellos.

Sin embargo, a nivel regional, la mayoría de las personas más pobres cree que sus descendientes seguirán siendo tan pobres como ellos. La esperanza de movilidad es mayor para el quintil siguiente y luego disminuye con el ingreso percibido. Un porcentaje de la población también cree que a sus hijos les irá peor; esta proporción aumenta con el ingreso percibido: una cuarta parte del 20 por ciento más alto cae en esta categoría. Las percepciones de movilidad limitada coinciden con las medidas objetivas de la movilidad educativa intergeneracional (ver el capítulo 1). Tanto las medidas objetivas como las subjetivas señalan que la promesa de un futuro mejor seguirá siendo esquiva para muchos en la región.

**Figura 2.11. La mayoría de aquellos que piensan que están en el 20 por ciento más bajo de la distribución del ingreso tienen pocas expectativas sobre las perspectivas de movilidad hacia arriba de sus hijos**

a. Porcentaje que espera que a sus hijos les vaya mejor, peor o igual que a ellos, por grupo de ingresos percibido

b. Porcentaje que se percibe a sí mismo en el 20 por ciento más bajo y espera que a sus hijos les vaya mejor, por país



Fuente: cálculos del PNUD; datos de Latinobarómetro (tablero de indicadores) de 2020, Corporación Latinobarómetro, Santiago (Chile), <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

Las bajas expectativas de movilidad social intergeneracional no son solo el reflejo de un sistema desigual, sino también pueden contribuir a reproducir esas mismas desigualdades en el futuro. Las aspiraciones son un canal clave a través del cual esto ocurre. Pueden tener un rol poderoso en moldear la capacidad de la gente de perseguir una vida que pueda valorar y son, por esa razón, un eslabón crítico en la transmisión de la desigualdad en el tiempo<sup>13</sup>. Las aspiraciones se construyen en torno al universo de futuros posibles que concebimos y el subconjunto de los que creemos factibles. Por lo tanto, las aspiraciones toman su forma a partir de las desigualdades reveladas tanto por medidas objetivas (en particular, el grado de estratificación o polarización de la sociedad) como por las percepciones (especialmente, si estas están informadas por perspectivas limitadas de movilidad ascendente o sistemas injustos de progreso). Dado que la capacidad de aspirar es prospectiva, está influenciada por la desigualdad y la prosperidad actual de la sociedad y a su vez afecta a los resultados futuros de las mismas, jugando un papel invisible, pero no por ello menos importante, como motor de la trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento (recuadro 2.4).

<sup>13</sup> Sen (1999); PNUD (2010).



## Recuadro 2.4. Aspiraciones, desigualdad y crecimiento

Como observó el antropólogo Arjun Appadurai, la capacidad de aspirar no está distribuida uniformemente entre los miembros de la sociedad. Está sesgada a favor de los ricos. Utilizando la navegación como metáfora, Appadurai (2004, pág. 69) sostiene que, si el mapa de aspiraciones de una persona consiste “en una densa combinación de nodos y vías”, entonces “la pobreza relativa implica un menor número de nodos aspiracionales y un sentido más frágil y delgado de los caminos que van de los deseos concretos, a los contextos intermedios, a las normas generales, y de regreso a lo primero”. Por lo tanto, la gente que vive en situación de pobreza tiene un acceso más limitado a los tipos de experiencias necesarias para construir mapas de aspiraciones más robustos. Además, como destacó el *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010* (PNUD 2010) en su tratamiento de las aspiraciones y la desigualdad intergeneracional, no solo la pobreza determina los límites de esta metacapacidad de navegación sino también el grado de estratificación de la sociedad. Cuando la estratificación es sustancial, la gente puede tener menos ventanas aspiracionales. Su exposición menos extensa a nuevas posibilidades y las brechas aspiracionales insuperables que enfrentan en su esfuerzo por alcanzar las posibilidades disponibles dentro del siguiente nivel de la estratificación de logros contribuyen a reducir sus aspiraciones<sup>a</sup>.

En los últimos años, han aumentado las investigaciones que desentrañan y modelan el papel de las aspiraciones como impulsoras de los resultados del desarrollo. Comprender el vínculo entre las aspiraciones, la desigualdad y el crecimiento desde una perspectiva dinámica es de particular relevancia para este informe. En efecto, sus ingresos, su posición en la distribución del ingreso y, sobre todo, la percepción acerca de su capacidad para moverse hacia arriba en esa distribución, importan a los individuos en la formación de aspiraciones. Las aspiraciones también modifican los niveles de ingresos y la distribución del ingreso en el futuro a través de su impacto dinámico sobre el esfuerzo que hacen las personas para alcanzar sus aspiraciones, los tipos de decisiones de inversión que hacen para sí mismas y para su prole, y las tendencias más amplias de las preferencias de la sociedad, política y las políticas públicas.

En la esfera individual, a nivel psicológico todas las personas enfrentan un sesgo de comportamiento al no reconocer que no solo sus aspiraciones determinan el grado de esfuerzo que eligen realizar para alcanzarlas, sino que ese esfuerzo también determina el nivel en el cual fijan sus aspiraciones. Dalton, Ghosal y Mani (2016) estudian cómo el ingreso de las personas interactúa con la determinación de sus aspiraciones y su esfuerzo. Encuentran que las limitaciones de la pobreza pueden hacer que los pobres sean más vulnerables que los ricos a esta falla

aspiracional. La falla en aspirar puede crear una trampa comportamental única de pobreza y contribuir a una sociedad en la que los pobres sigan siendo pobres mientras los ricos aumentan su riqueza. En el ámbito social, los resultados socioeconómicos son importantes para establecer la forma en que las personas determinan el nivel de sus aspiraciones y el grado de esfuerzo que eligen invertir en el desarrollo de su propio capital humano o el de sus descendientes. A nivel agregado, esto determina en últimas los futuros resultados socioeconómicos. Genicot y Ray (2017) exploran la trayectoria de las aspiraciones, los ingresos y la distribución del ingreso con un modelo dinámico. Descubren que un factor central que impulsa esta dinámica es la brecha entre las aspiraciones de las personas y su nivel de vida actual. (Si la brecha es moderada, es probable que promueva una inversión mayor, pero, si es grande, probablemente produzca frustración). En la esfera política, las aspiraciones pueden moldear la evolución de una economía de forma dinámica a través de las preferencias y actitudes sociales de las personas hacia cuestiones como las políticas redistributivas. Besley (2017, pág. 3) modela la importancia dinámica de las aspiraciones para la evolución de la distribución del ingreso entre países y al interior de ellos. Encuentra que los países pueden quedar “atrapados en una ‘cultura’ de bajas aspiraciones que inhibe el desarrollo”. Afirma que “esto se debe al juego entre preferencias y política, que crea un ciclo de retroalimentación que afecta, en turno, la trayectoria del equilibrio de la sociedad”.

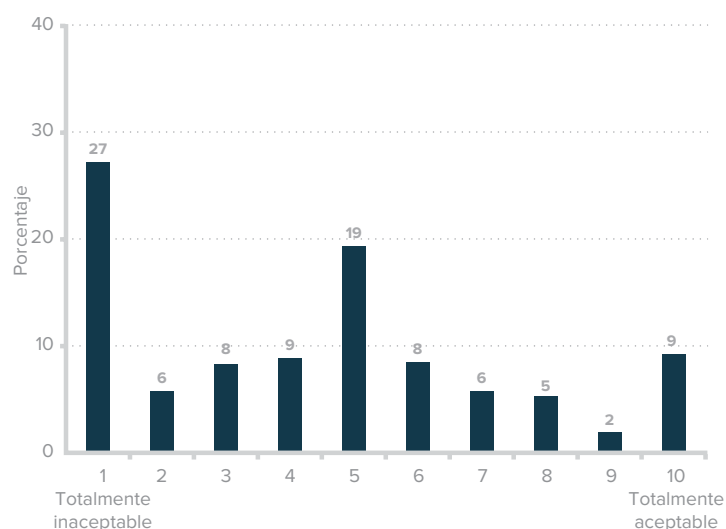
<sup>a</sup> PNUD (2010); Ray (2016) y Genicot y Ray (2017).

## Las preocupaciones de la gente sobre la desigualdad apuntan a una mayor frustración respecto a quién se beneficia de las políticas

Pese a un sentimiento general de injusticia respecto a la distribución del ingreso, la gente de ALC no cree necesariamente que la desigualdad sea moralmente mala en sí misma. Si bien más habitantes de América Latina consideran la desigualdad “totalmente inaceptable” (el 27 por ciento) que “totalmente aceptable” (el 9 por ciento), las creencias de la mayoría de los habitantes de la región se sitúan en el medio del espectro (figura 2.12).

**Figura 2.12. Con respecto a la desigualdad, la mayoría de la gente se sitúa en la mitad del espectro entre inaceptable y aceptable**

*Porcentaje que considera la desigualdad aceptable en una escala de 1 a 10*



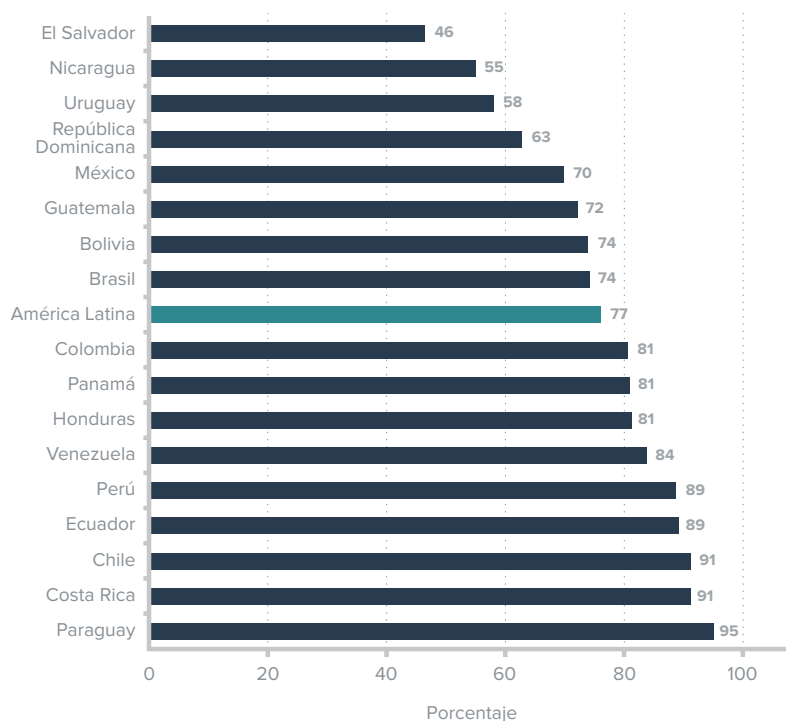
Fuente: cálculos del PNUD; datos de Latinobarómetro (tablero de indicadores) de 2020, Corporación Latinobarómetro, Santiago (Chile), <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

En cambio, las percepciones de la gente apuntan a un descontento más amplio respecto al problema subyacente del proceso por el que se crea y se mantiene la desigualdad. En general, este es un problema de gobernanza y, en particular, de cómo la desigualdad socava la eficacia del gobierno al distorsionar las políticas, que parecen funcionar bien para las personas que tienen, pero no para las que no tienen. Tanto las medidas subjetivas como las objetivas indican que los recursos se concentran en gran medida en la parte más alta de la distribución del ingreso. Por lo tanto, está claro que las que tienen son pocas, mientras que las que no tienen son muchas. Los latinoamericanos son muy conscientes de que estos desequilibrios están perjudicando sus sistemas democráticos. La gente está más frustrada por la calidad del proceso democrático, que sistemáticamente recrea y refuerza la desigualdad de resultados, que con la desigualdad en sí misma.

Existe un amplio acuerdo entre los latinoamericanos de que sus países son gobernados en beneficio de los intereses de unos pocos grupos poderosos y no para el bien de todos (figura 2.13). En 2020, el 77 por ciento de la gente en la región creía que esto era cierto y el porcentaje alcanzó el 95 por ciento en Paraguay y el 91 por ciento en Chile y Costa Rica.

**Figura 2.13. Los latinoamericanos creen que sus países son gobernados en beneficio de los intereses de unos pocos**

*Porcentaje de personas que cree que sus países están gobernados en beneficio de los intereses de unos pocos*



Fuente: cálculos del PNUD; datos de Latinobarómetro (tablero de indicadores) de 2020, Corporación Latinobarómetro, Santiago (Chile), <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

Los grupos que tienen el poder de influir directamente en la toma de decisiones políticas pueden describirse como élites. Desde esta perspectiva, puede pensarse que una de las fuerzas clave que impulsa la trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento en ALC es la forma en que la concentración del poder en manos de ciertas élites ha distorsionado la eficacia de las políticas para promover mayores ganancias acumuladas de bienestar, así como mayores ganancias de bienestar a lo largo de la distribución. Sin embargo, el concepto de élites es neutro<sup>14</sup>. Según cómo utilicen su influencia, pueden impulsar o perjudicar el logro de los objetivos de desarrollo.

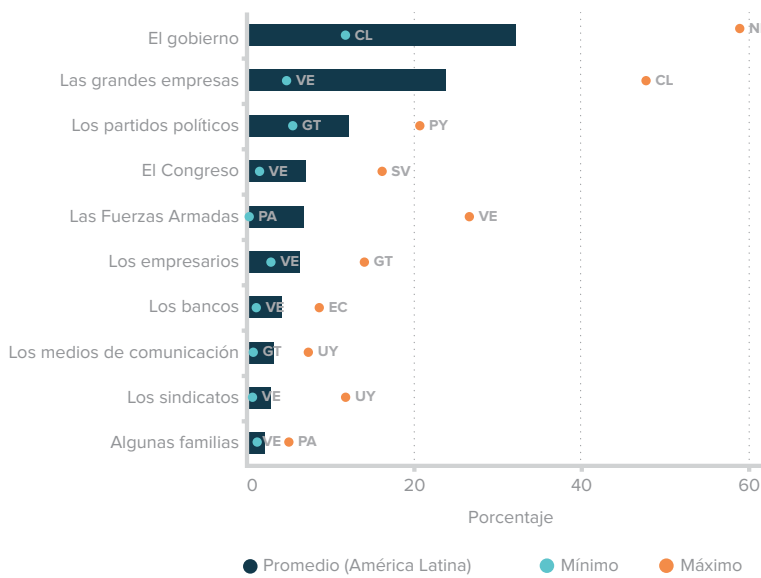
El cuestionario de Latinobarómetro preguntó a los encuestados quiénes creían que tenía más poder en su país eligiendo hasta tres de los siguientes grupos: las grandes empresas, los militares, los sindicatos, los medios de comunicación, los bancos, los partidos políticos, el gobierno, el parlamento, los empresarios y unas pocas familias. En

<sup>14</sup> Reyes y Gasparini (2017).

ALC, el 32 por ciento de los encuestados cree que quien tiene más poder es el gobierno y el 24 por ciento cree que son las grandes empresas (figura 2.14). Sin embargo, hay una varianza considerable en la frecuencia de las respuestas que señalan al grupo más poderoso y proporciones significativas de la población eligen otros grupos.

**Figura 2.14. Muchos latinoamericanos piensan que el gobierno y las grandes empresas son los grupos más poderosos**

*Porcentaje que elige a cada grupo como el más poderoso (primer señalamiento)*

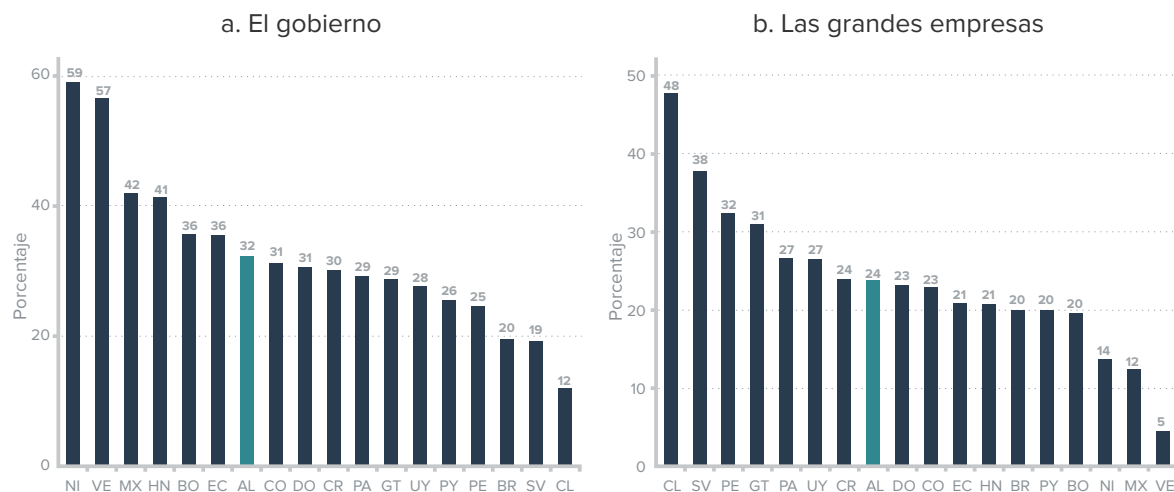


Fuente: cálculos del PNUD; datos de Latinobarómetro (tablero de indicadores) de 2020, Corporación Latinobarómetro, Santiago (Chile), <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

Hay una enorme variación entre países en el señalamiento del gobierno y las grandes empresas como los más poderosos, pero también una sorprendente regularidad: el gobierno no es percibido como poderoso tan frecuentemente en los países en que se considera a las grandes empresas como las más poderosas, y viceversa (figura 2.15). (Ver el capítulo 3 sobre el poder político del sector empresarial y el rol que ha desempeñado en la promoción o el debilitamiento del progreso hacia el crecimiento y la igualdad).

**Figura 2.15. Con frecuencia el gobierno no se considera poderoso cuando las grandes empresas se consideran poderosas**

Porcentaje que elige a cada grupo como el más poderoso (primer señalamiento)



Fuente: cálculos del PNUD; datos de Latinobarómetro (tablero de indicadores) de 2020, Corporación Latinobarómetro, Santiago (Chile), <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

## 2.3. ¿Cómo piensan los latinoamericanos que debería cambiar la desigualdad?

La gente de ALC cree que la distribución actual del ingreso en su país es injusta, pero ¿cómo cree que debería ser? La figura 2.16 muestra la distribución del ingreso objetiva, subjetiva y anhelada. La figura 2.1 compara las dos primeras. Aquí se incluye la distribución que la gente anhela. El ciudadano latinoamericano promedio anhela una distribución más equitativa del ingreso que las distribuciones indicadas por las medidas objetivas o subjetivas.

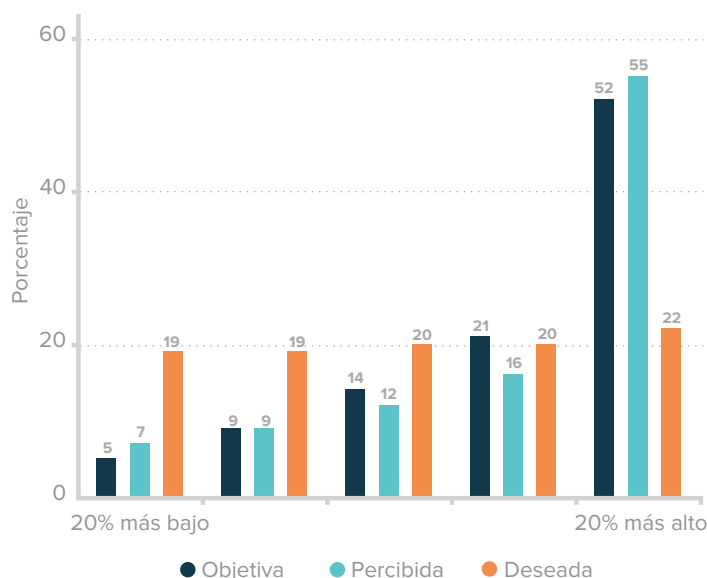
### La gente está de acuerdo: alcanzar una sociedad más equitativa requerirá una mayor rendición de cuentas entre los ricos

¿Qué deben hacer las sociedades para lograr ese mundo más equitativo? Las políticas públicas que redistribuyen recursos se basan en dos elementos clave: el recaudo de fondos a través de impuestos y el gasto de esos fondos a través de transferencias, programas y servicios públicos. Por lo tanto, el grado en que estas políticas combaten la desigualdad depende de quién paga (y cuánto) y de quién recibe (y cuánto). Se trata de cuestiones normativas que dependen de los valores de la sociedad. Más aún, estas son cuestiones profundamente entrelazadas con tensiones distributivas o la fuerza de los hilos que mantienen unido el tejido del contrato social. La encuesta de Latinobarómetro incluye algunas preguntas dirigidas específicamente a entender

las actitudes de la gente con respecto a la progresividad de los impuestos y el gasto social. La forma en que la gente percibe la desigualdad es un factor clave que influye en sus actitudes hacia la redistribución (recuadro 2.5).

**Figura 2.16. Los latinoamericanos anhelan o no anhelan una distribución más equitativa de los ingresos**

*Distribución del ingreso objetiva, subjetiva y anhelada (porcentaje del ingreso capturado por cada grupo)*



Fuente: cálculos del PNUD; datos de Latinobarómetro (tablero de indicadores) de 2020, Corporación Latinobarómetro, Santiago (Chile), <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>; datos de múltiples años de CEDLAS (Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales) (tablero de indicadores), CEDLAS, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de la Plata (Argentina), <https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/>.

## Recuadro 2.5. Cómo influyen las percepciones de la desigualdad sobre la demanda por redistribución

Los académicos han estudiado los vínculos entre la desigualdad y la demanda por redistribución de la gente durante muchos años. Gran parte de la investigación se basa en los primeros modelos teóricos<sup>a</sup>. Estos modelos proponen que, en una economía democrática de individuos interesados en sí mismos, que buscan maximizar su consumo, donde el voto mayoritario determina las tasas impositivas, “la tasa impositiva de equilibrio depende del grado de desigualdad (objetiva)”<sup>b</sup>.

Las pruebas empíricas de este modelo, sin embargo, arrojan resultados mixtos, que incluyen evidencia contradictoria y no conclusiva<sup>c</sup>. Muchos investigadores han extendido y revisado este enfoque para tener en cuenta motivaciones alternativas detrás de las preferencias de la gente por redistribución, como la historia individual, los valores culturales, el adoctrinamiento político, la estructura familiar y las percepciones de justicia<sup>d</sup>. Un creciente cuerpo de trabajo empírico desafía aún más este enfoque considerando las percepciones de la desigualdad como un factor que influye en la demanda por redistribución de la gente.

En una amplia gama de países, muchos estudios han encontrado evidencia que sugiere que la demanda por redistribución está estrechamente relacionada con el grado de desigualdad que las personas perciben en su sociedad, a menudo mucho más que con el grado de desigualdad de su sociedad según medidas objetivas<sup>e</sup>. Más concretamente, Page y Goldstein (2016) encuentran que la gente que sobrestima el nivel de ingresos de las personas más pobres tiende a mostrar un menor apoyo a la redistribución. Windsteiger (2017) también encuentra que la segregación de la sociedad con base en el ingreso tiene un efecto negativo mitigador de la demanda por redistribución a través de su impacto en las percepciones de desigualdad.

Datos experimentales también muestran evidencia del vínculo entre las percepciones de desigualdad y la demanda por redistribución. Varias investigaciones han estudiado el impacto de la información sobre las preferencias por redistribución. Han encontrado que cuando las percepciones incorrectas de la gente sobre su ubicación en la distribución del ingreso se actualizan con información correcta, esto cambia de manera significativa sus preferencias por redistribución. Brown-Iannuzzi et al. (2015) encuentran evidencia correlacional y experimental de que las percepciones acerca del lugar que las personas creen que ocupan en la distribución del ingreso pueden provocar cambios en las preferencias políticas en materia de redistribución. Cruces, Pérez-Truglia y Tetaz (2013) encuentran que en Argentina, las personas que se enteran de que son relativamente más pobres de lo que pensaban tienden a exigir una mayor redistribución. Karadja, Mollerstrom y Seim (2017) encuentran que en Suecia, las personas que se enteran de que son relativamente más ricas de lo que pensaban tienden a exigir una menor redistribución. Fernández-Albertos y Kuo (2018) hallan que en España, las personas que se enteran de que son relativamente más pobres de lo que pensaban y las personas que se enteran de que están en el quintil más bajo de la distribución tienden a aumentar su apoyo a la progresividad en los impuestos. En contraste, Hoy y Mager (2019) encuentran en un ejercicio entre países que las personas que se enteran de que son relativamente más pobres de lo que pensaban apoyan menos la redistribución. Los autores argumentan que esto es impulsado por un efecto de “punto de referencia”, en el que las personas utilizan “su nivel de vida como ‘punto de referencia’ para lo que consideran aceptable para los demás”.



Otros estudios experimentales han explorado los efectos de proporcionar información sobre los niveles correctos de desigualdad global en la sociedad (en contraposición con la ubicación propia en la distribución), así como sobre los niveles de desigualdad en otras sociedades. En cuanto a lo primero, Kuziemko *et al.* (2015) encuentran que, en los Estados Unidos, si se proporciona a la gente información precisa sobre los niveles reales de desigualdad, su preocupación por la desigualdad aumenta, pero sus preferencias sobre políticas de impuestos y transferencias solo cambian ligeramente, excepto por el impuesto sobre el patrimonio, para el cual el apoyo aumenta más del doble. Al poner a prueba los mecanismos, los autores encuentran que la baja elasticidad entre las percepciones de la desigualdad y la demanda por redistribución se debe probablemente a la incapacidad del público para conectar su preocupación por la desigualdad con las políticas diseñadas para reducirla, una idea también presentada por Bartels (2005). En un estudio experimental distinto, Pellicer, Piraino y Wegner (2019) evalúan el impacto de la información sobre “la inevitabilidad de la desigualdad” y encuentran que, en Sudáfrica, recibir información sobre los niveles de desigualdad en otros países lleva a la gente a actualizar sus opiniones sobre si los altos niveles de desigualdad son inevitables y, en última instancia, aumenta el apoyo a la redistribución.

<sup>a</sup> Romer (1975); Meltzer y Richard (1981).

<sup>b</sup> Bussolo *et al.* (2019, pág. 3).

<sup>c</sup> Lind (2005).

<sup>d</sup> Ver Alesina y Giuliano (2011) para un resumen.

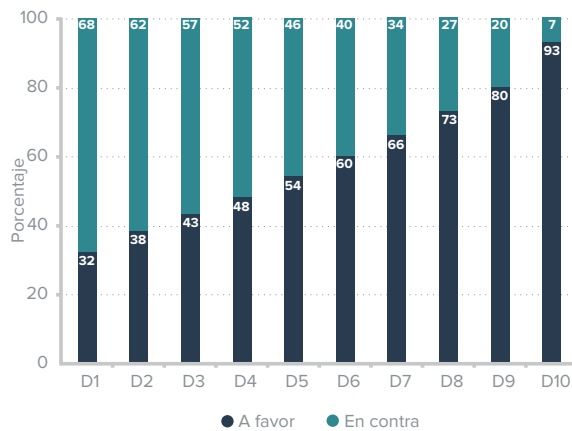
<sup>e</sup> Kuhn (2009); Niehues (2014); Tay (2015); Page y Goldstein (2016); Gründler y Köllner (2017); Gimpelson y Treisman (2018); Kim *et al.* (2018); Bussolo *et al.* (2019); Bobzien (2020); Choi (2019).

Los latinoamericanos están de acuerdo en que la responsabilidad de un hogar respecto al pago de impuestos aumente en forma lineal con su ingreso (figura 2.17). Mientras que una pequeña proporción (el 7 por ciento) de la población cree que nadie debería pagar impuestos, un tercio de los latinoamericanos piensa que todos deberían pagarlos, independientemente de su ubicación en la distribución del ingreso. De hecho, la mayoría aprueba que se grave al 60 por ciento más rico de la población y el 80 por ciento está de acuerdo en que el 20 por ciento más rico debería pagar impuestos. Este resultado de que la mayoría piensa que el 60 por ciento más rico debería pagar impuestos es interesante en una región en la que grandes segmentos de la población no se ve tocada por los impuestos sobre la renta personal, incluyendo a menudo el 20 por ciento más rico. Con respecto a cómo debería ser la progresividad de los impuestos, la mayoría de los latinoamericanos

están de acuerdo en que la tasa de los impuestos debería ser más alta para los que ganan más (figura 2.18). Sin embargo, entre los que creen que se ubican en el 20 por ciento más rico (los que probablemente piensan que perderán con un sistema de impuestos más progresivo), el 66 por ciento está de acuerdo en que la tasa de los impuestos debería ser más alta para los que ganan más, en comparación con el 76 por ciento de los que se perciben a sí mismos en el 20 por ciento más pobre (los que probablemente piensen que ganarán con un sistema de impuestos más progresivo).

**Figura 2.17. Los latinoamericanos coinciden en que la responsabilidad de los hogares de pagar impuestos aumenta con los ingresos**

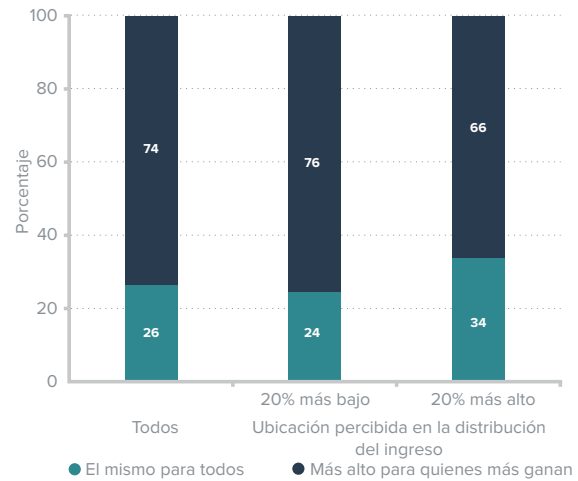
*Por decil de ingresos, ¿qué hogares deberían pagar impuestos en su país?*



Fuente: cálculos del PNUD; datos de Latinobarómetro (tablero de indicadores) de 2020, Corporación Latinobarómetro, Santiago (Chile), <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

**Figura 2.18. La mayoría de los latinoamericanos piensa que la tasa de impuestos debería ser más alta para los que ganan más**

*Porcentaje que está de acuerdo con esta afirmación*



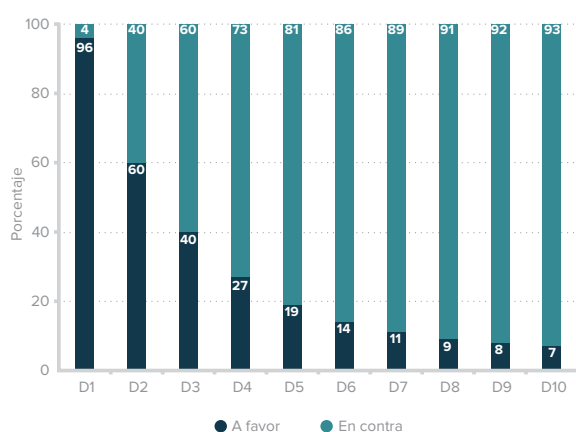
Fuente: cálculos del PNUD; datos de Latinobarómetro (tablero de indicadores) de 2020, Corporación Latinobarómetro, Santiago (Chile), <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

En general, los latinoamericanos están de acuerdo en que el derecho de un hogar a recibir ayuda del gobierno en la forma de bienes o servicios gratuitos o subsidiados disminuye considerablemente conforme a su nivel de ingresos (figura 2.19). La mayor parte de la población está de acuerdo en que el 20 por ciento más bajo debería recibir ayuda: el 96 por ciento está de acuerdo en que el decil más pobre debería recibirla y el 60 por ciento en que el segundo decil más pobre también debería recibirla. Sin embargo, menos de la mitad de la población cree que las personas que están en cualquier otro decil deberían recibir ayuda. La poca disposición a respaldar programas de asistencia social dirigidos a las personas que no están en situación de pobreza extrema refleja una historia de enfoques de protección social fragmentados, que han dejado a muchas personas de la región sin una red de seguridad adecuada. Aunque gran parte de la población de ALC ha conseguido salir de la pobreza extrema en las últimas décadas, muchas personas que se encuentran en el 40 por ciento más

bajo o incluso en el 50 por ciento más bajo de la distribución del ingreso siguen siendo relativamente pobres o corren el riesgo de volver a caer en la pobreza (ver el capítulo 1). Ante la pregunta de si este apoyo debería ser gratuito o parcialmente subsidiado, en general los latinoamericanos están muy divididos. Sin embargo, curiosamente las diferencias de opinión entre aquellos que se perciben entre los más ricos y entre los más pobres no es grande (figura 2.20). Esto sugiere que cuando sea factible el uso de subsidios parciales en lugar de la provisión gratuita, probablemente este no sea un enfoque muy controvertido para los Estados con restricciones fiscales que buscan ampliar el alcance de su red de protección a más grupos de ingresos.

**Figura 2.19. La población latinoamericana está de acuerdo en que el derecho de un hogar a recibir ayudas del gobierno disminuye con su nivel de ingresos**

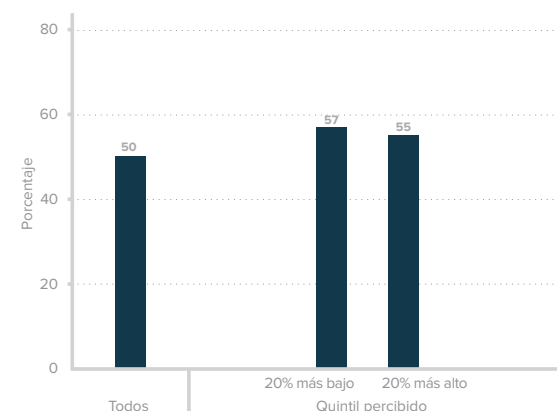
*Por decil de ingresos, ¿qué hogares deberían recibir ayudas del gobierno en su país?*



Fuente: cálculos del PNUD; datos de Latinobarómetro (tablero de indicadores) de 2020, Corporación Latinobarómetro, Santiago (Chile), <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

**Figura 2.20. Los latinoamericanos están divididos respecto de si la ayuda del gobierno debe ser gratuita o subsidiada**

*Porcentaje de personas que está de acuerdo en que el gobierno entregue bienes y servicios en forma gratuita a los hogares de bajos ingresos*



Fuente: cálculos del PNUD; datos de Latinobarómetro (tablero de indicadores) de 2020, Corporación Latinobarómetro, Santiago (Chile), <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

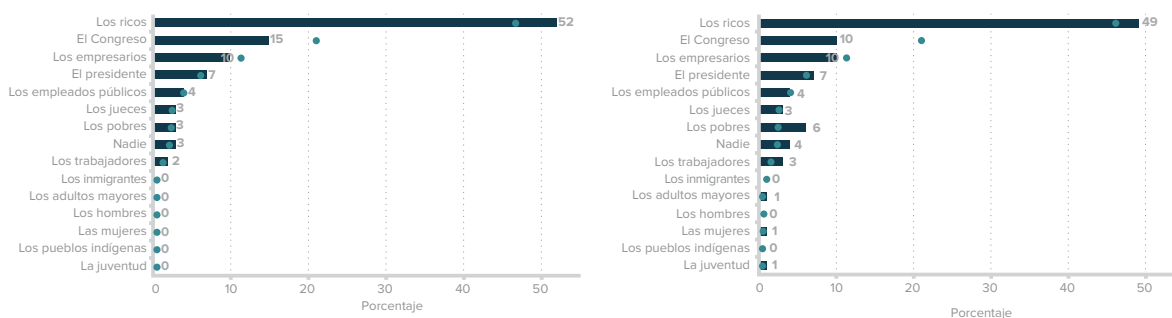
Las opiniones de la gente sobre cómo deben cambiar las políticas redistributivas implican no solo una postura normativa sobre quién debería recibir qué, sino también sobre quién recibe actualmente demasiado o muy poco. La encuesta de Latinobarómetro pide a los encuestados indicar los grupos que, en su opinión, reciben más o menos de lo que «merecen en función de su esfuerzo». Este concepto se incluye entre comillas, ya que se trata de un término que tiene peso moral y la gente puede tener nociones fuertes de lo que significa “merecer” (por ejemplo, si merecer depende del esfuerzo, la ciudadanía o la humanidad inherente de cada persona, entre otras cosas). En ALC la gente coincide mayoritariamente en que los ricos reciben más de lo que merecen (figura 2.21). Más aún, los que se perciben a sí mismos como los más pobres (panel a) o los más ricos (panel b) están de acuerdo con esta afirmación incluso con más fuerza que el encuestado promedio. Esto es así, a pesar de que gran

parte del debate público sobre el gasto fiscal incluye una retórica que enmarca la preocupación pública alrededor de los beneficios inmerecidos que reciben los pobres y no sobre aquellos que reciben los ricos. Este hallazgo sugiere que hay margen en la opinión pública para políticas fiscales más equitativas, en las que los ricos reciban menos y otros grupos reciban más.

**Figura 2.21. Los latinoamericanos están de acuerdo en que los ricos reciben más de lo que merecen**

*Porcentaje que piensa que ciertos grupos reciben más de lo que merecen (primer señalamiento)*

a. Los que creen estar en el 20 por ciento más bajo    b. Los que creen estar en el 20 por ciento más alto



Fuente: cálculos del PNUD; datos de Latinobarómetro (tablero de indicadores) de 2020, Corporación Latinobarómetro, Santiago (Chile), <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

Nota: los puntos reflejan la respuesta del latinoamericano promedio.

## Donde la polarización del ingreso y la polarización política se traslapan, el camino hacia la igualdad es rocoso

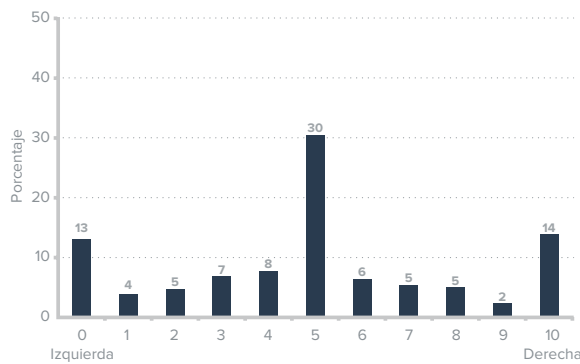
Incluso si la mayoría está de acuerdo en el tipo de cambios que deberían ocurrir, ponerlos en práctica es fundamentalmente un proceso político. La gente piensa que quienes se benefician de los sistemas desiguales, como los ricos, tienden a ejercer una influencia indebida en el proceso político y, por lo tanto, pueden impedir el cambio. Lo cierto es que la forma en que los ingresos se superponen con otros factores políticos, como la ideología, puede ser importante para determinar la eficacia de los mecanismos democráticos –como los partidos políticos, el voto, los movimientos sociales y la deliberación pública– para elevar las preferencias de la ciudadanía de forma igualitaria (ver destacado 4). En particular, la polarización de las creencias políticas en la región se ha convertido en un foco de creciente preocupación en los últimos años.

La polarización puede medirse de diferentes formas. La encuesta de Latinobarómetro pide a los encuestados que se sitúen en una escala entre la extrema izquierda y la extrema derecha (figura 2.22). A nivel regional, las posiciones extremas reúnen al 27 por ciento de la población, dividida de manera similar en ambos extremos. La mayoría de la gente se sitúa en un punto intermedio; el 30 por ciento se ubica directamente en el centro. Aunque puede haber un sesgo hacia el centro en estas respuestas, esto

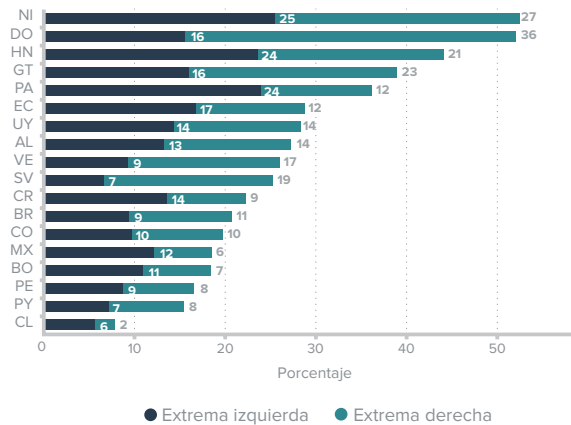
sugiere que la población no está tan dividida en cuanto a la ideología política como a veces puede parecer. Existe una variación entre países y, en algunos casos, como en República Dominicana y Nicaragua, los extremos capturan una proporción mucho mayor de la población. De particular relevancia en el contexto de la desigualdad del ingreso y el proceso político, es que las personas que creen estar ubicadas en el 20 por ciento más alto de la distribución del ingreso se identifican con mayor frecuencia en la extrema derecha (el 39 por ciento). En cambio, las que se perciben a sí mismas entre el 20 por ciento más bajo se identifican con mayor frecuencia en la extrema izquierda (el 24 por ciento). En los países donde la polarización del ingreso se sobrepone con la polarización de la ideología política, es probable que el camino hacia un marco de políticas más comprensivo para combatir la desigualdad sea más rocoso. Lo mismo ocurre con el camino hacia una economía más sostenible, dado que las preferencias por redistribución y por políticas favorables con el medio ambiente parecen ir de la mano (destacado 5).

**Figura 2.22. Las posiciones políticas extremas varían entre países y según la ubicación percibida sobre la distribución del ingreso**

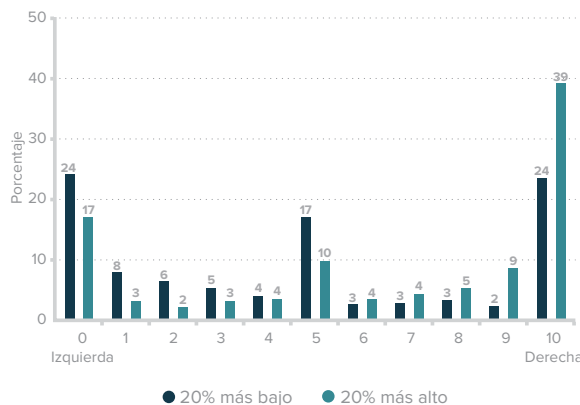
a. Los encuestados se sitúan en el espectro político



b. Los encuestados que se sitúan en la extrema izquierda o en la extrema derecha, por país



c. Los encuestados en el espectro político, por quintil percibido



Fuente: cálculos del PNUD; datos de Latinobarómetro (tablero de indicadores) de 2020, Corporación Latinobarómetro, Santiago (Chile), <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

## 2.4. Construir el mundo que desea la gente

El capítulo 1 muestra que la región enfrenta una desigualdad sustancial y perspectivas de crecimiento mediocres. Este capítulo muestra que la gente de la región no solo es consciente de los desafíos que esto representa, sino que considera que la desigualdad es injusta. La situación no representa la sociedad en la que les gustaría vivir. Las medidas subjetivas examinadas en este capítulo destacan que una abrumadora mayoría se siente frustrada por el estado de la desigualdad en ALC. Esta frustración es evidente a través de las múltiples manifestaciones de la desigualdad y a través de los países de la región.

Liberar a la región de la trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento requiere la capacidad de aprobar reformas de las políticas que puedan promover un futuro más equitativo y dinámico. Se trata de un reto intrínsecamente más complicado debido a la distribución actual de los recursos, en particular la concentración de estos en la parte más alta de la distribución. Establecer un nuevo equilibrio implica no solo aprobar reformas redistributivas para apoyar a los hogares a través de un sistema más equitativo de impuestos y transferencias personales, sino también reformas regulatorias para promover una competencia más justa a nivel del mercado (ver el capítulo 3). En última instancia, será necesario apoyar una visión más amplia de la protección social para todos si es que queremos romper el ciclo de alta desigualdad y bajo crecimiento (capítulo 5).

Comprender cómo la gente percibe la desigualdad en la sociedad y cómo estas percepciones contribuyen a moldear sus posturas políticas normativas sobre lo que debería hacerse para resolver los numerosos problemas asociados con ella, puede arrojar luz acerca del lugar en que se encuentra la región, en el esfuerzo por alcanzar los consensos necesarios para avanzar.

## Referencias

- Ahrens, Leo. 2019. "Theorizing the Impact of Fairness Perceptions on the Demand for Redistribution". *Political Research Exchange*, 1 (1): 1617639. <https://doi.org/10.1080/2474736X.2019.1617639>.
- Alesina, Alberto Francesco, y George-Marios Angeletos. 2005. "Fairness and Redistribution". *American Economic Review*, 95 (4): 960–980. <https://doi.org/10.1257/0002828054825655>.
- Alesina, Alberto Francesco, y Paola Giuliano. 2011. "Preferences for Redistribution". In *Handbooks in Economics, vol. 1A, Handbook of Social Economics*, edited by Jess Benhabib, Alberto Bisin, and Matthew O. Jackson, 93–131. San Diego: North-Holland. <https://doi.org/10.1016/B978-0-444-53187-2.00004-8>.
- Alesina, Alberto, y Eliana La Ferrara. 2005. "Preferences for Redistribution in the Land of Opportunities". *Journal of Public Economics*, 89 (5): 897–931. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2004.05.009>.
- Appadurai, Arjun. 2004. "The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition". En *Culture and Public Action*, editado por Vijayendra Rao y Michael Walton, 59–84. Stanford Social Sciences Series. Washington, DC: Banco Mundial; Stanford, CA: Stanford University Press.
- Ariely, Dan. 2008. *Predictably Irrational: The Hidden Forces That Shape Our Decisions*. Nueva York: HarperCollins.
- Bénabou, Roland, y Efe A. Ok. 2001. "Social Mobility and the Demand for Redistribution: The Poup Hypothesis". *Quarterly Journal of Economics*, 116 (2): 447–487. <https://doi.org/10.1162/00335530151144078>.
- Bénabou, Roland, and Jean Tirole. 2006. "Belief in a Just World and Redistributive Politics". *Quarterly Journal of Economics*, 121 (2): 699–746. <https://doi.org/10.1162/qjec.2006.121.2.699>.
- Besley, Timothy J. 2017. "Aspirations and the Political Economy of Inequality". *Oxford Economic Papers* 69 (1): 1–35. <https://doi.org/10.1093/oeq/gpw055>.
- Bobzien, Licia. 2020. "Polarized Perceptions, Polarized Preferences? Understanding the Relationship between Inequality and Preferences for Redistribution". *Journal of European Social Policy*, 32 (2): 206–224. <https://doi.org/10.1177/0958928719879282>.
- Brown-Iannuzzi, Jazmin L., Kristjen B. Lundberg, Aaron C. Kay, y B. Keith Payne. 2015. "Subjective Status Shapes Political Preferences". *Psychological Science*, 26 (1): 15–26. <https://doi.org/10.1177/0956797614553947>.
- Bussolo, Maurizio, Ada Ferrer-I-Carbonell, Anna Giolbas, y Iván Torre. 2019. "I Perceive Therefore I Demand: The Formation of Inequality Perceptions and Demand for Redistribution." Documento de Trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, 8926, Banco Mundial, Washington, DC.
- Cancho, César Alfredo, María Eugenia Dávalos, Giorgia Demarchi, Moritz Meyer, y Carolina Sánchez Páramo. 2015. "Economic Mobility in Europe and Central Asia: Exploring Patterns and Uncovering Puzzles". Documento de Trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 7173, Banco Mundial, Washington, DC. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/361991468031523538/pdf/WPS7173.pdf>.
- CBS News. 2020. "How \$98 Trillion of Household Wealth in America Is Distributed: 'It's Very Depressing'". *CBS This Morning*, 31 de Enero de 2020. <https://www.cbsnews.com/news/income-inequality-in-america-how-98-trillion-of-household-wealth-is-distributed/>.
- Choi, Gwangeun. 2019. "Revisiting the Redistribution Hypothesis with Perceived Inequality and Redistributive Preferences". *European Journal of Political Economy*, 58 (Junio): 220–244. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.12.004>.
- Cojocaru, Alexandru. 2014. "Prospects of Upward Mobility and Preferences for Redistribution: Evidence from the Life in Transition Survey". *European Journal of Political Economy*, 34 (Junio): 300–314. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2014.03.003>.

- Cruces, Guillermo, Ricardo -Truglia, y Martin Tetaz. 2013. "Biased Perceptions of Income Distribution and Preferences for Redistribution: Evidence from a Survey Experiment". *Journal of Public Economics*, 98 (Febrero): 100–112. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2012.10.009>.
- Dalton, Patricio S., Sayantan Ghosal, y Anandi Mani. 2016. "Poverty and Aspirations Failure". *Economic Journal*, 126 (590): 165–188. <https://doi.org/10.1111/ecoj.12210>.
- Dawtry, Rael J., Robbie M. Sutton, y Chris G. Sibley. 2015. "Why Wealthier People Think People Are Wealthier, and Why It Matters: From Social Sampling to Attitudes to Redistribution". *Psychological Science*, 26 (9): 1389–1400. <https://doi.org/10.1177/0956797615586560>.
- Engelhardt, Carina, y Andreas Wagener. 2014. "Biased Perceptions of Income Inequality and Redistribution". CESifo Working Paper 4838, Munich Society for the Promotion of Economic Research, Centre for Economic Studies, Ludwig Maximilian University and Ifo Institute for Economic Research, Munich.
- Evans, M. D. R., and Jonathan Kelley. 2004. "Subjective Social Location: Data from 21 Nations". *International Journal of Public Opinion Research*, 16 (1): 3–38. <https://doi.org/10.1093/ijpor/16.1.3>.
- Fernández-Albertos, José, y Alexander Kuo. 2018. "Income Perception, Information, and Progressive Taxation: Evidence from a Survey Experiment". *Political Science Research and Methods*, 6 (Supplement 1): 83–110. <https://doi.org/10.1017/psrm.2015.73>.
- Genicot, Garance, y Debraj Ray. 2017. "Aspirations and Inequality". *Econometrica*, 85 (2): 489–519. <https://doi.org/10.3982/ECTA13865>.
- Gimpelson, Vladimir, y Daniel Treisman. 2018. "Misperceiving Inequality". *Economics and Politics*, 30 (1): 27–54. <https://doi.org/10.1111/ecpo.12103>.
- Gründler, Klaus, y Sebastian Köllner. 2017. "Determinants of Governmental Redistribution: Income Distribution, Development Levels, and the Role of Perceptions". *Journal of Comparative Economics*, 45 (4): 930–962. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2016.10.007>.
- Hoy, Christopher, y Franziska Mager. 2019. "Why Are Relatively Poor People Not More Supportive of Redistribution? Evidence from a Survey Experiment across 10 Countries". ECINEQ Working Paper 489 (January), Society for the Study of Economic Inequality, Roma.
- Ipsos. 2019. "What Worries the World, January 2020". Ipsos, París. <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2020-01/what-worries-the-world-january-2020.pdf>.
- Karadja, Mounir, Johanna Mollerstrom, y David Seim. 2017. "Richer (and Holier) Than Thou? The Effect of Relative Income Improvements on Demand for Redistribution". *Review of Economics and Statistics*, 99 (2): 201–212. [https://doi.org/10.1162/REST\\_a\\_00623](https://doi.org/10.1162/REST_a_00623).
- Kim, Hansung, Sooyeon Huh, Sangmi Choi, y Yushin Lee. 2018. "Perceptions of Inequality and Attitudes towards Redistribution in Four East Asian Welfare States". *International Journal of Social Welfare*, 27 (1): 28–39. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12266>.
- Kuhn, Andreas. 2009. "In the Eye of the Beholder: Subjective Inequality Measures and the Demand for Redistribution." IZA Discussion Paper 4360 (Agosto), Institute of Labor Economics, Bonn, Germany. <http://ftp.iza.org/dp4360.pdf>.
- Kuziemko, Ilyana, Michael Irwin Norton, Emmanuel Saez, y Stefana Pentcheva Stantcheva. 2015. "How Elastic Are Preferences for Redistribution? Evidence from Randomized Survey Experiments". *American Economic Review*, 105 (4): 1478–1508.
- Lind, Jo Thori. 2005. "Why Is There So Little Redistribution?" *Nordic Journal of Political Economy* 31: 111–125.
- Meltzer, Allan H., y Scott F. Richard. 1981. "A Rational Theory of the Size of Government". *Journal of Political Economy*, 89 (5): 914–927. <https://doi.org/10.1086/261013>.



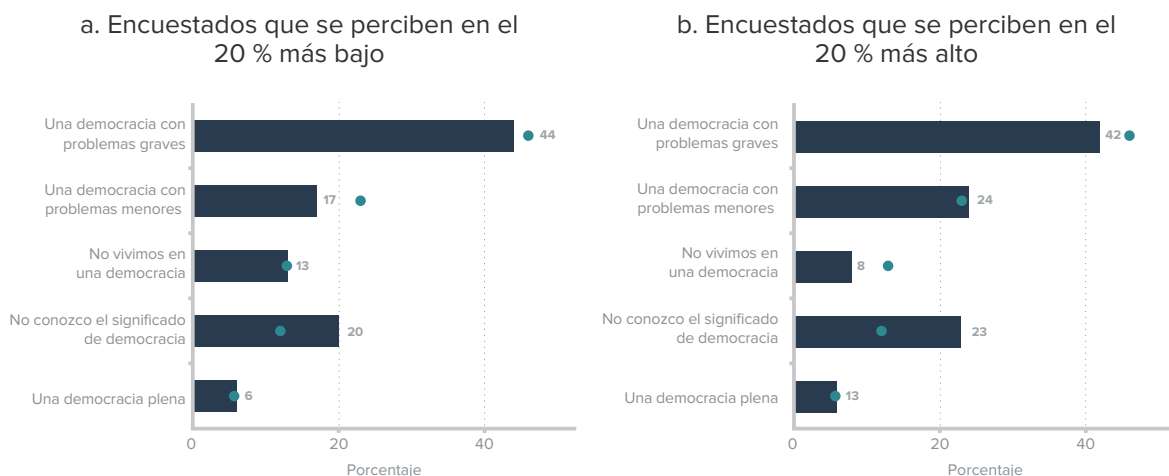
- Niehues, Judith. 2014. "Subjective Perceptions of Inequality and Redistributive Preferences: An International Comparison". IW-Trends Discussion Paper, 2, Cologne Institute for Economic Research, Cologne, Germany.
- Norton, Michael I., y Dan Ariely. 2011. "Building a Better America, One Wealth Quintile at a Time". *Perspectives on Psychological Science*, 6 (1): 9–12. <https://doi.org/10.1177/1745691610393524>.
- Page, Lionel, y Daniel Gray Goldstein. 2016. "Subjective Beliefs about the Income Distribution and Preferences for Redistribution". *Social Choice and Welfare*, 47 (1): 25–61. <https://doi.org/10.1007/s00355-015-0945-9>.
- Pellicer, Miquel, Patrizio Piraino, y Eva Wegner. 2019. "Perceptions of Inevitability and Demand for Redistribution: Evidence from a Survey Experiment". *Journal of Economic Behavior and Organization*, 159 (March): 274–288. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2017.12.013>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2010. *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Nueva York:PNUD. [https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human\\_development/human-development-report.html](https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/human-development-report.html).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2020. "Attitudes towards Politics in Latin America: A Review of Regional Perception Data". Julio, Centro Regional para América Latina y el Caribe, PNUD, Panamá.
- Rabin, Matthew, y Joel L. Schrag. 1999. "First Impressions Matter: A Model of Confirmatory Bias". *Quarterly Journal of Economics*, 114 (1): 37–82. <https://doi.org/10.1162/003355399555945>.
- Rainer, Helmut, y Thomas Siedler. 2008. "Subjective Income and Employment Expectations and Preferences for Redistribution". *Economics Letters*, 99 (3): 449–453. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2007.09.011>.
- Ray, Debraj. 2016. "Aspirations and the Development Treadmill". *Journal of Human Development and Capabilities*, 17 (3): 309–323.
- Reyes, Germán, y Leonardo Carlos Gasparini. 2017. "Perceptions of Distributive Justice in Latin America during a Period of Falling Inequality". Documento de Trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 8072, Banco Mundial, Washington, DC. <http://hdl.handle.net/10986/26844>.
- Romer, Thomas. 1975. "Individual Welfare, Majority Voting, and the Properties of a Linear Income Tax". *Journal of Public Economics*, 4 (2): 163–185. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(75\)90016-X](https://doi.org/10.1016/0047-2727(75)90016-X).
- Sandel, Michael J. 2020. *The Tyranny of Merit: What's Become of the Common Good?* Nueva York: Farrar, Straus and Giroux.
- Sen, Amartya K. 1999. *Development as Freedom*. Nueva York: Oxford University Press.
- Starmans, Christina, Mark Sheskin, y Paul Bloom. 2017. "Why People Prefer Unequal Societies". *Nature Human Behaviour*, 1 (4): 0082. <https://doi.org/10.1038/s41562-017-0082>.
- Tay, Stephen. 2015. "Who Supports Redistribution? Subjective Income Inequality in Japan and China". *Economic and Political Studies*, 3 (2): 30–59. <https://doi.org/10.1080/20954816.2015.11673830>.
- Tversky, Amos, y Daniel Kahneman. 1974. "Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases". *Science*, 185 (4157): 1124–1131.

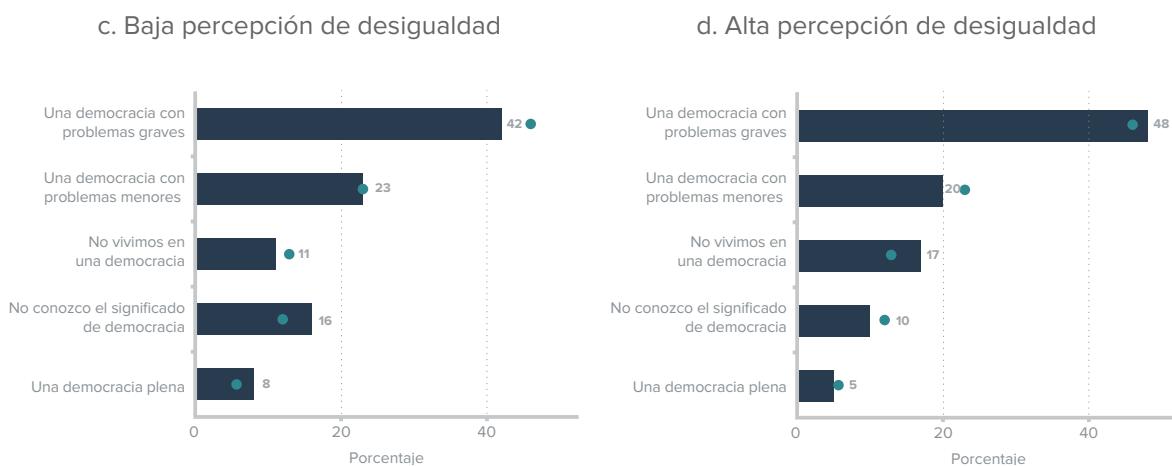
## ¿LAS PREFERENCIAS POR LA DEMOCRACIA ESTÁN TEÑIDAS POR LA PERCEPCIÓN DE LA DESIGUALDAD?

El 46 por ciento de la gente de ALC comparte la percepción de que la democracia no funciona bien; el 13 por ciento señala incluso que la forma de gobierno en sus países no es una democracia, y el 12 por ciento afirma no comprender el significado de la palabra democracia. La democracia está en crisis y gran parte del malestar social en 2019, antes de la pandemia, es muestra de ello. La percepción popular no contradice esta afirmación.

El desglose de las respuestas por grupos, según su percepción sobre la desigualdad, muestra que quienes consideran que se encuentran en el 20 por ciento más pobre de la distribución del ingreso (el 20 más bajo) están más decepcionados que el encuestado promedio. Un porcentaje mayor del 20 por ciento más bajo ve problemas graves más que problemas menores en la democracia de sus países (figura D4.1). Si se compara este grupo con quienes consideran que se encuentran en el 20 por ciento más rico de la distribución del ingreso (el 20 por ciento más alto), el porcentaje que considera que su gobierno no es democrático es casi el doble. Si se compara este grupo con quienes consideran que se encuentran en el 20 por ciento más rico de la distribución del ingreso (el 20 por ciento más alto), el porcentaje que considera que su gobierno no es democrático es casi el doble. De modo similar, las personas que perciben que la distribución del ingreso en sus países es muy desigual tienen una mayor propensión a considerar que la democracia tiene fallas más graves.

**Figura D4.1. ¿Cómo describiría la democracia en su país?**

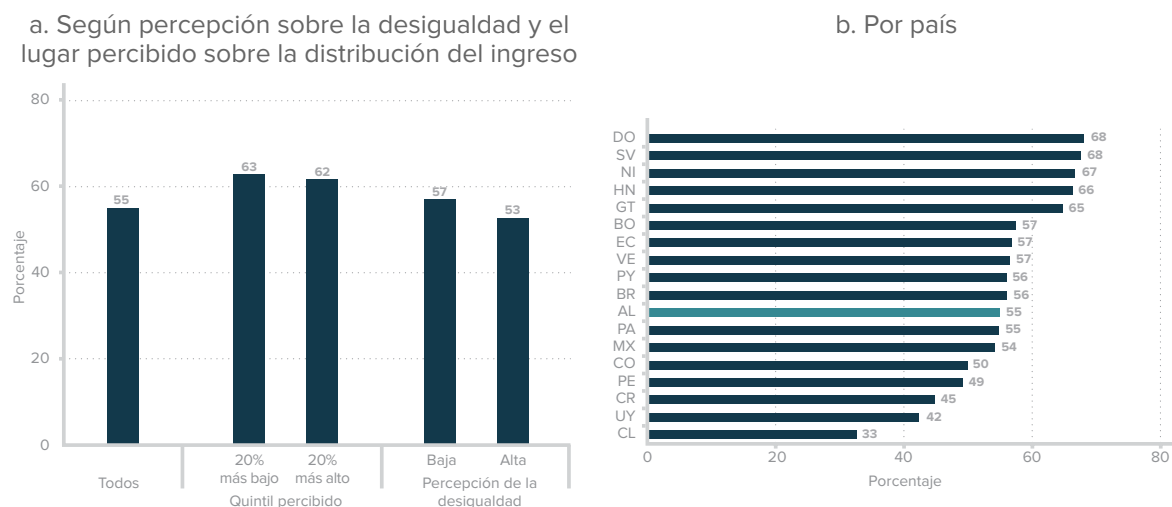




Fuente: cálculos del PNUD; datos para 2020 de Latinobarómetro (tablero de indicadores), Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.  
 Nota: los puntos muestran la respuesta del encuestado promedio.

El porcentaje de la población a la que no le importaría tener un gobierno no democrático, siempre y cuando fuera eficaz, es alta en la región. Más del 50 por ciento de las personas en todos los países, menos 5, comparten esta postura, y el porcentaje supera el 65 por ciento en 4 países (figura D4.2). Quienes se perciben a sí mismos en los extremos de la distribución del ingreso también comparten esta opinión. Quienes se sitúan a sí mismos en un punto intermedio, o cerca a la mitad de la distribución, no están de acuerdo.

**Figura D4.2. Porcentaje de la población a la que no le importaría tener un gobierno no democrático siempre y cuando fuera eficaz**

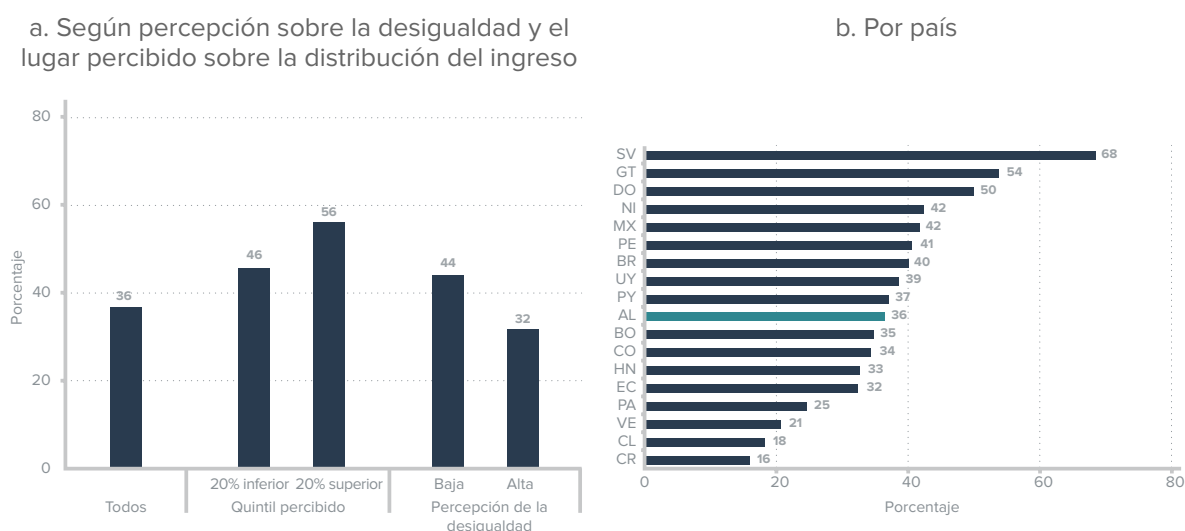


Fuente: cálculos del PNUD; datos para 2020 de Latinobarómetro (tablero de indicadores), Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.



En El Salvador, el 68 por ciento de la población considera que está bien que el presidente controle los medios de comunicación (figura D4.3). El porcentaje de la población que coincide con esta postura también es alta, aunque no tanto, en República Dominicana y Guatemala, pero el ciudadano latinoamericano promedio no está de acuerdo. Solo entre quienes se perciben a sí mismos en el 20 por ciento más alto hay una mayoría que concedería este derecho a un presidente.

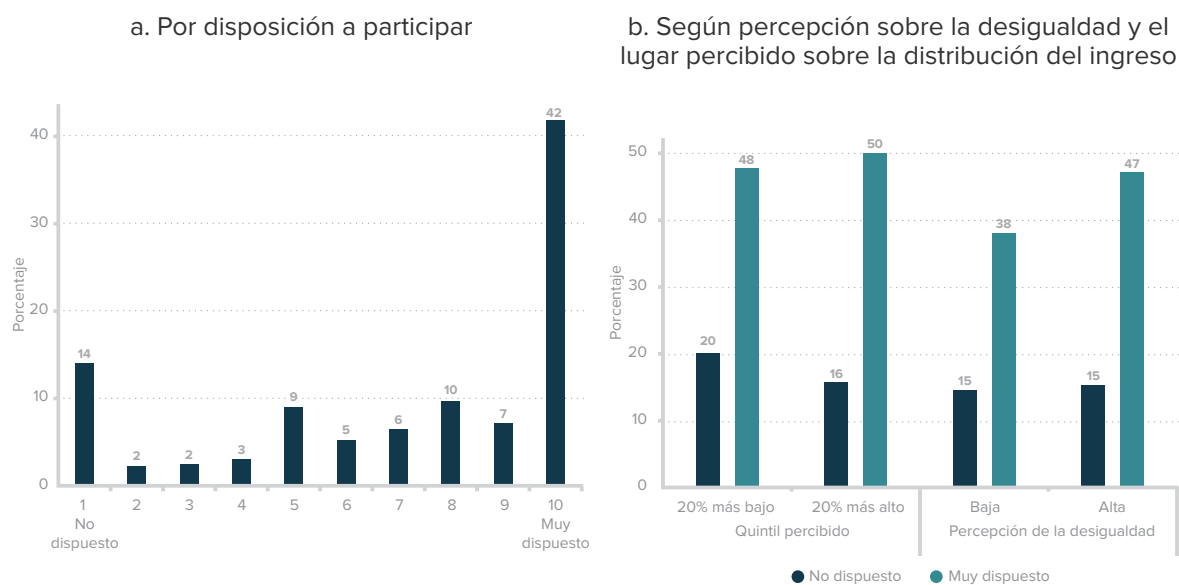
**Figura D4.3. Porcentaje que considera aceptable que el presidente controle los medios**



Fuente: cálculos del PNUD; datos para 2020 de Latinobarómetro (tablero de indicadores), Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

Aunque unos pocos creen que protestar es más eficaz que votar (5 por ciento), la mayoría sigue creyendo en el voto. La mitad de la población (48 por ciento) cree que el voto es el único canal adecuado para exigir cambios, y un tercio (32 por ciento) cree en una combinación entre el voto y la protesta. El resto de la población indica no saber qué es lo mejor (12 por ciento) o piensa que ninguna de las dos vías funciona (5 por ciento). Quienes perciben que la distribución del ingreso no es particularmente desigual están menos representados que el ciudadano promedio entre los que creen en una combinación entre el voto y la protesta (26 por ciento frente al 32 por ciento). Más del 50 por ciento de la población afirma que protestaría en favor de una mayor equidad. Esto se mantiene en todos los grupos excepto aquellos que creen que la distribución del ingreso no es tan desigual (ver la figura D4.4).

Figura D4.4. Porcentaje que protestaría en favor de la igualdad



Fuente: cálculos del PNUD; datos para 2020 de Latinobarómetro (tablero de indicadores), Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

## LAS PREFERENCIAS DE REDISTRIBUCIÓN Y UNA ECONOMÍA MÁS SOSTENIBLE VAN DE LA MANO

América Latina cuenta con una dotación enorme de capital natural y con gran potencial para proveer servicios ecológicos para la región y para el mundo. Sin embargo, también está plagada de desigualdades estructurales. Estas desigualdades forman parte de las preocupaciones de la población porque restringen la posibilidad y la oportunidad de desatar aquellas fuerzas que puedan contribuir a impulsar a la gente fuera de la pobreza.

La protección del medio ambiente también hace parte de las preocupaciones de las personas. Un segmento creciente de la opinión pública también cree que la conservación de la riqueza natural puede desencadenar procesos de desarrollo sostenible en el largo plazo. Esto ocurriría mediante una transición hacia servicios ecológicos capaces de contribuir a la consecución de bienestar, empleo e ingresos para todos.

La conexión entre la justicia en la economía y la sostenibilidad del ambiental es cada vez más evidente. La desigualdad crea fuerzas que tienden a degradar los ecosistemas. La degradación, a su vez, impulsa a más personas hacia la emigración y la pobreza. El círculo vicioso de la deforestación, la concentración de tierras y la expulsión de comunidades rurales hacia condiciones precarias en las ciudades es un rasgo distintivo de la historia reciente de gran parte de la región.

A medida que las personas se preocupan más por crear una sociedad sostenible, también parecen preocuparse más por la redistribución del ingreso y por resolver los problemas de una economía injusta que proporciona beneficios solo a unos pocos.

El Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe realizó una encuesta representativa de gran alcance, en la que participaron 4.207 personas en 13 ciudades de 7 países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Perú) durante el segundo semestre de 2019<sup>a</sup>. El cuestionario incluyó tres conjuntos de preguntas. Un conjunto de preguntas acerca de las preferencias y los comportamientos de las personas frente a la redistribución y las políticas a favor de los pobres, así:

*¿Cuánto le preocupa que las familias no tengan suficiente dinero en su país?  
¿Cuánto le preocupan las desigualdades de acceso a la educación y a la salud en su país? El cambio climático afectará en mayor grado a los más pobres; el cambio climático afectará en mayor grado a la generación futura; En las últimas*

*dos semanas ¿ha comprado algún producto que tenga sellos o etiquetas que certifiquen la adopción de medidas medioambientales o sociales?; ¿Cuánto estaría dispuesto a pagar de más por un café que apoye una causa social, como el pago justo a los cultivadores, el apoyo a una comunidad o a un grupo vulnerable?*

El segundo conjunto de preguntas indagó por las actitudes de los encuestados frente al medio ambiente:

*¿Cuánto le preocupa el cambio climático y sus consecuencias en su país? ¿Cuánto le preocupa la futura conservación de los mares y los bosques de su país? Sobre los efectos del cambio climático, ¿Piensa que el cambio climático afectará más a las plantas y los animales (en comparación con el grado en que afectará a los más pobres, a las generaciones futuras, al desarrollo económico)? ¿Está de acuerdo con la afirmación: «Deberíamos comprar y utilizar productos amigables con el medio ambiente, aunque sean caros»?; ¿Está de acuerdo con la afirmación: “Deberíamos comprar y utilizar productos útiles aunque NO sean amigables con el medio ambiente”? Cuando aparece un nuevo producto o servicio en el mercado que es amigable con el medio ambiente o que apoya una causa social, sería usted el primero en utilizarlo?*

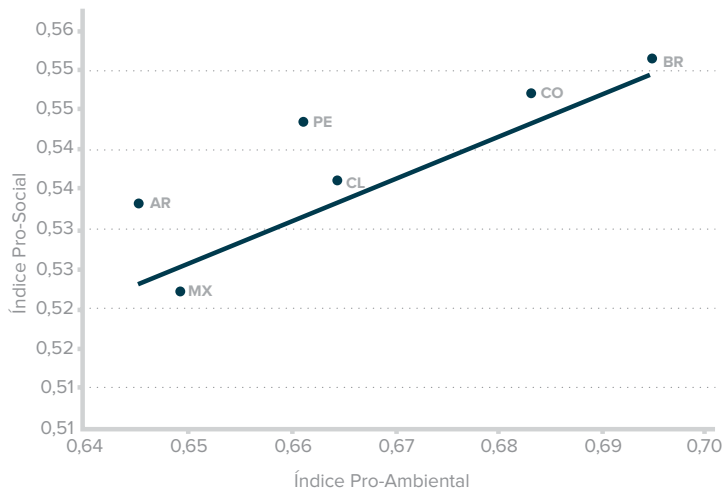
Un tercer conjunto indagó por los comportamientos pasados amigables al medio ambiente de los encuestados:

*En los últimos seis meses, ¿con qué frecuencia ha utilizado o comprado productos que reducen el daño al medio ambiente? En las últimas dos semanas, ¿ha usado bolsas reutilizables para sus compras? ¿ha apagado las luces y desconectado los aparatos que no están en uso? ¿ha limitado conscientemente la cantidad de agua que utiliza para bañarse/cepillarse los dientes/lavar los platos? ¿ha comprado productos que tengan sellos o etiquetas que certifiquen la adopción de medidas amigables con medio ambiente o con la sociedad? ¿ha separado y reciclado la basura de su casa? ¿Cuál de los siguientes es su principal medio de transporte? En el último año, ¿ha participado en actividades de uso compartido del automóvil con amigos, familiares o compañeros de estudio o trabajo? En su última decisión de compra o alquiler de una vivienda, ¿consideró reducir el tamaño de su casa? En su última decisión de compra o alquiler de una vivienda, ¿consideró reducir el tiempo o la distancia al trabajo o a los estudios? En su última decisión de compra o alquiler de una vivienda, ¿consideró la posibilidad de reducir el coste de los servicios públicos? En su última decisión de compra o alquiler de una vivienda, ¿tuvo en cuenta la disponibilidad de tecnologías favorables al medio ambiente? En las últimas dos semanas ¿ha consumido menos carne? ¿menos azúcar? ¿más vegetales?*

Con base en las respuestas a estas preguntas, Cárdenas (2022) estima un índice de preferencias pro-sociales, otro índice de preferencias pro-ambientales y un índice de comportamiento sostenible. Las preferencias a favor del medio ambiente y de

prácticas sostenibles de los encuestados predicen el índice de preferencias pro-sociales. De hecho, la relación es consistente en los ocho países de la muestra (figura D5.1). Independientemente de los niveles de los índices, que varían entre países, la correlación entre las preferencias y los comportamientos pro-ambientales y las preferencias a favor de una sociedad más justa y la preocupación por la desigualdad, es siempre positiva y significativa.

**Figura D5.1.** Las preferencias a favor del medio ambiente y las preferencias por sociedades más equitativas están correlacionadas positivamente en ALC



Fuente: Cárdenas 2022.

De estos datos se deduce que las políticas que aborden tanto la creación de una sociedad más inclusiva como la conservación del medio ambiente tendrían una acogida favorable por parte del público.

## Referencia

Cárdenas, Juan-Camilo. 2022. "Latin America Caught between Inequality and Natural Capital Degradation: A View from Macro and Micro Data". In *Routledge Handbook of the Political Economy of the Environment*, edited by Éloi Laurent and Klara Zwickl, chapter 12. (Forthcoming.) New York: Routledge.



# CAPÍTULO 3

## LA CONCENTRACIÓN DE PODER ECONÓMICO Y POLÍTICO

- Los mercados en América Latina tienden a estar dominados por un pequeño número de empresas gigantes y se caracterizan por altos niveles de poder de mercado.
- Los monopolios contribuyen a la alta desigualdad y al bajo crecimiento de la productividad al hacer que los consumidores paguen precios más altos, permitir que las empresas operen con tecnologías ineficientes y desincentivar la innovación.
- El poder de monopolio y el poder político empresarial son dos caras de la misma moneda, porque las rentas de monopolio se traducen en poder político y este, a su vez, aumenta el poder de monopolio, creando un círculo vicioso.
- La política de competencia (también denominada política antimonopolio) es una herramienta de la política pública que los países pueden utilizar para contener el poder de monopolio. Su existencia y eficacia no son independientes del poder político empresarial.
- El poder político de las grandes empresas también distorsiona la política en arenas más allá del mercado. De particular preocupación en el contexto de la trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento de ALC son sus efectos en la política fiscal. Una característica distintiva de los sistemas fiscales de la región es su débil poder redistributivo.
- Los trabajadores, y en particular el trabajo sindicalizado, también tienen el poder de distorsionar la política en el ámbito del mercado. Sin embargo, el efecto de los sindicatos sobre la eficiencia y la igualdad en ALC es ambiguo.

### 3.1. El poder concentrado en pocas manos aumenta la desigualdad y limita el crecimiento de la productividad

Uno de los desafíos más perniciosos de la alta desigualdad es la forma en que concentra el poder. El análisis del capítulo 2 basado en la encuesta de percepciones de Latinobarómetro, realizada para este informe, señala que la inmensa mayoría en la región piensa que su país está gobernado por unos pocos grupos poderosos que defienden sus intereses en lugar del bien común<sup>1</sup>. También muestra que, en promedio, alrededor de una cuarta parte de los encuestados considera a las grandes empresas como el grupo poderoso más influyente, con un porcentaje que oscila entre el 5 por ciento (Venezuela) y el 48 por ciento (Chile). En los países en los que las grandes empresas son percibidas como muy influyentes, se considera al gobierno como menos poderoso (y viceversa).

Este capítulo explora los canales a través de los cuales la concentración de poder en el mercado contribuye a la alta desigualdad y a una dinámica de productividad mediocre en la región. Reconoce al poder de monopolio y al poder político empresarial como dos caras de la misma moneda, porque las rentas de monopolio se traducen en poder político que, a su vez, aumenta el poder de monopolio, creando así un círculo vicioso.

El poder político empresarial distorsiona las políticas y debilita las instituciones. Este capítulo se centra en la forma en que distorsiona la política en las esferas del mercado y de los sistemas de redistribución fiscal. No pretende presentar una revisión exhaustiva de todas las áreas de la política pública que pueden ser distorsionadas por el poder político empresarial. Asimismo, se centra en los tipos de élites de ALC que tienen una influencia particular en estas esferas, destacando el rol de las grandes empresas y los sindicatos como agentes del mercado. Sin embargo, hay, por supuesto, otros tipos de élites relevantes que concentran poder que están determinando activamente la trayectoria del desarrollo en la región, con consecuencias para el crecimiento y la igualdad. Por ejemplo, el poder de las figuras militares ha incrementado en muchos países.

Tomar en serio el papel de las élites es una necesidad si se quieren contemplar rutas viables para escapar de esta trampa. No es la primera vez que se dice esto. El Informe sobre el desarrollo mundial de 2006, dedicado a explicar la relación entre la desigualdad y el crecimiento, apunta hacia la cooptación del poder económico y político por parte de las élites como la razón principal por la que algunos países crecen a un ritmo más lento<sup>2</sup>. Este capítulo retoma esta idea y argumenta que la concentración de poder en

<sup>1</sup> Ver PNUD (2020); Latinobarómetro (tablero de indicadores), Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

<sup>2</sup> Banco Mundial (2005).

manos de unos pocos es uno de los factores que sostienen tanto la alta desigualdad como el bajo crecimiento en la región, y que debe ser abordado para avanzar. Si se enfrentan estas profundas desigualdades de poder tan comunes en muchos países de ALC, la región podría sostener una economía de mercado próspera y más inclusiva, en la que el sector privado encuentre oportunidades para la empresariedad, el Estado consiga mantener el imperio de la ley y proporcionar bienes públicos y los ciudadanos tengan la libertad para perseguir una vida que puedan valorar.

## 3.2. El poder de la gran empresa: poder de monopolio e influencia política

### ¿Por qué preocuparse por el poder de mercado?

En la economía, el concepto de poder de mercado se refiere a la capacidad de una empresa de fijar su precio por encima del que esa misma empresa habría cobrado si estuviera en un mercado plenamente competitivo. Dicho de otra forma, cuanto más poder de mercado tenga una empresa, más libertad tiene para aumentar sus precios. Existe una relación estrecha entre el número de empresas en un mercado y el grado en que pueden ejercer poder de mercado. Esto, porque la competencia controla el aumento de los precios. Aunque la mayoría de las empresas operan con cierto grado de poder de mercado, solo los monopolistas que no enfrentan amenaza de la competencia y, por tanto, ejercen el mayor poder de mercado posible *-poder de monopolio-* y aquellas empresas que están cerca a ellos en el continuo del poder de mercado son motivo de preocupación para la sociedad.

La literatura de la organización industrial, un campo de estudio de la economía, señala tres canales a través de los cuales los monopolios reducen el bienestar<sup>3</sup> y contribuyen a la alta desigualdad y al bajo crecimiento de la productividad. En primer lugar, el poder de monopolio reduce el bienestar al hacer que los consumidores paguen precios más altos por los bienes y servicios. Contribuye a crear sociedades más desiguales porque perjudica a las personas de forma diferente según su posición en la distribución del ingreso<sup>4</sup>. Los precios de monopolio sobre los bienes y servicios esenciales perjudican más a los pobres que a los ricos, porque representan una mayor proporción de su presupuesto. Además, los hogares más adinerados pueden a menudo salir del mercado local si está monopolizado y obtener bienes y servicios

<sup>3</sup> Para un análisis exhaustivo, ver Motta (2004), capítulo 2.

<sup>4</sup> Ver por ejemplo Urzúa (2013), Busso y Galiani (2019) y Rodríguez-Castelán (2015).

en mercados extranjeros más competitivos. Esto no sucede en el caso de los hogares más pobres. Una situación similar ocurre en los mercados en los que un único comprador o pocos compradores tienen *poder de monopsonio*: los proveedores más pobres de insumos o los trabajadores más pobres son frecuentemente los más perjudicados<sup>5</sup>.

Bajo precios de monopolio, la pérdida de bienestar para la sociedad es la más alta posible. No obstante, cualquier precio por encima del que surgiría en condiciones de competencia redistribuye los recursos desde los consumidores hacia los propietarios de las empresas, al tiempo que reduce el bienestar general. En comparación con el monopolio, la competencia no sólo aumenta el bienestar, sino que también favorece a los consumidores más que a las empresas. Las empresas siempre obtienen mejores resultados si pueden cobrar precios más altos. Por lo mismo, las empresas y los consumidores con frecuencia se ubican en lados opuestos con respecto a sus posturas sobre la conveniencia de la competencia. Las empresas suelen ejercer presión a través del *lobby* para que se adopten políticas que reduzcan la presión competitiva, incluido el mantenimiento de una institucionalidad antimonopolio débil. El efecto negativo del poder de monopolio puede ser subestimado si las empresas que lo ejercen desvían recursos de usos productivos hacia comportamientos de búsqueda de rentas, utilizando su influencia política y su poder de *lobby* para mantenerlo o aumentarlo, distorsionando el curso de las políticas en beneficio propio<sup>6</sup>. Cuando la gente de la región identifica a las grandes empresas como el grupo más poderoso en sus países, probablemente se refiere a este tipo de comportamientos. Este capítulo explora esta expresión del poder empresarial.

En segundo lugar, puede haber una pérdida adicional de bienestar si, bajo monopolio, la empresa opera a un costo superior al que operaría bajo competencia, es decir, si el monopolista –o cualquier empresa con sustancial poder de mercado– decide no utilizar la tecnología más eficiente disponible. La evidencia empírica sobre el alcance y la frecuencia con la que esto ocurre es mixta<sup>7</sup>. Esto puede suponer un costo aún mayor para la sociedad a través de su potencial impacto sobre el crecimiento de la productividad.

Hay dos razones posibles para que una empresa con poder de monopolio elija una tecnología ineficiente. La primera está relacionada con menores incentivos para el esfuerzo gerencial en ausencia de competencia. Esto ocurre cuando las decisiones de inversión son tomadas por directivos que no tienen los incentivos adecuados para elegir las tecnologías más eficientes. En ese caso, la falta de presión competitiva

---

<sup>5</sup> Brummund (2013).

<sup>6</sup> Posner (1975).

<sup>7</sup> Scherer y Ross (1990).

puede dar lugar a elecciones equivocadas<sup>8</sup>. La segunda razón está relacionada con la ausencia de selección inducida por la competencia. La competencia obliga a las empresas menos eficientes a salir del mercado, mientras que las más eficientes sobreviven. En su ausencia, las primeras sobreviven. Bajo este razonamiento, la competencia aumenta la productividad mediante la entrada y salida de firmas: la mayor participación de las empresas más productivas en la producción total explica el aumento de la productividad. Un conjunto de trabajos empíricos confirma el papel de la competencia en la selección de las empresas más eficientes y el incremento de la eficiencia productiva<sup>9</sup>.

En tercer lugar, un monopolio no amenazado tiene menos incentivos para innovar. La literatura muestra, no obstante, que, en lo que respecta a la innovación, niveles muy altos de competencia pueden ser tan indeseables como los monopolios. La competencia empuja a las empresas a invertir e innovar para mejorar su posición frente a sus rivales, y su ausencia reduce los incentivos a hacerlo. Pero un exceso de competencia reduce la capacidad de las empresas para obtener beneficios de sus inversiones, lo que reduce, a su vez, sus incentivos para invertir e innovar. Por lo tanto, cierto grado de poder de mercado es deseable para promover la inversión en innovación y el crecimiento económico.

### **Los mercados de ALC se caracterizan por un pequeño número de grandes empresas y altos niveles de poder de mercado**

La relación entre el poder de mercado y la desigualdad ha recibido mucha atención últimamente. Tanto los economistas como los encargados de la formulación de políticas están preocupados por la posibilidad de un poder de monopolio en aumento en la economía mundial. Una corriente de trabajos recientes encuentra que, a escala mundial o, al menos en gran parte del mundo desarrollado, la proporción del ingreso y la riqueza en manos de las personas más ricas ha crecido, mientras que la participación del trabajo en el ingreso ha disminuido y el poder de mercado ha aumentado<sup>10</sup>. La mayor parte de las investigaciones que evidencian márgenes de rentabilidad positivos y crecientes, encuentran que esta tendencia ha sido impulsada por un pequeño número de empresas<sup>11</sup>. El panorama que emerge es uno en el que unas pocas empresas superestrella se han apoderado de una porción cada vez mayor de sus respectivos mercados y la mayoría de sus ganancias adicionales han ido a sus accionistas. Una parte creciente de los recursos mundiales ha terminado en manos de esa pequeña masa de privilegiados.

<sup>8</sup> Hart (1983); Scharfstein (1988); Hermalin (1992); Horn, Lang y Lundgren (1994); Maggi (1996).

<sup>9</sup> Baily, Hulten y Campbell (1992); Olley y Pakes (1996); Foster, Haltiwanger y Krizan (1998); Barnes y Haskel (2000).

<sup>10</sup> Ver Karabarounis y Neiman (2014), Kavoussi (2019), De Loecker, Eeckhout, y Unger (2020).

<sup>11</sup> Autor et al. (2020)

Aunque esta descripción parece ajustarse a la dinámica de la desigualdad, la riqueza y la concentración del mercado en gran parte del mundo, la tendencia del poder de mercado en América Latina parece ser una excepción. Para los países de América Latina con datos disponibles, la dinámica de los márgenes de rentabilidad no refleja las tendencias crecientes que se observan en otros lugares. En cambio, los márgenes de rentabilidad en América Latina han permanecido esencialmente inalterados en las últimas tres décadas, sorprendentemente a un nivel mucho más alto que en el resto del mundo. La tendencia creciente que preocupa actualmente a los economistas y a los formuladores de política de Estados Unidos y Europa parece haber puesto al resto del mundo en una senda de convergencia con América Latina en lo que respecta al poder de mercado (recuadro 3.1).

Otro rasgo distintivo de América Latina es la prevalencia de mercados dominados por un pequeño número de empresas gigantes, principalmente grupos empresariales diversificados y empresas multinacionales. Los ingresos de las 50 empresas más grandes representaron desde alrededor del 20 por ciento (Argentina) hasta aproximadamente el 70 por ciento del PIB (Chile) en 2019 (figura 3.1). Las empresas estatales se han vuelto menos frecuentes después de la ola de privatizaciones de la década de 1990. Sin embargo, sus ingresos siguen representando entre el 8 por ciento (Chile) y el 25 por ciento (Colombia) del total de ingresos de este grupo, y las que subsisten son empresas gigantes, a menudo del sector petrolero. Los ingresos de las empresas multinacionales representan entre el 20 por ciento (Chile) y el 43 por ciento (Argentina) del total, y el resto son empresas privadas nacionales, a menudo grupos empresariales diversificados controlados por familias<sup>12</sup>. Estas últimas aportan entre el 39 por ciento (Argentina) y el 73 por ciento (Chile) de los ingresos (figura 3.2). Chile ocupa el primer puesto en indicadores de concentración de mercado y por la presencia de enormes conglomerados empresariales. Esto puede explicar por qué una abrumadora mayoría de chilenos considera a las grandes empresas como el grupo poderoso más influyente en su país (figura 2.14).

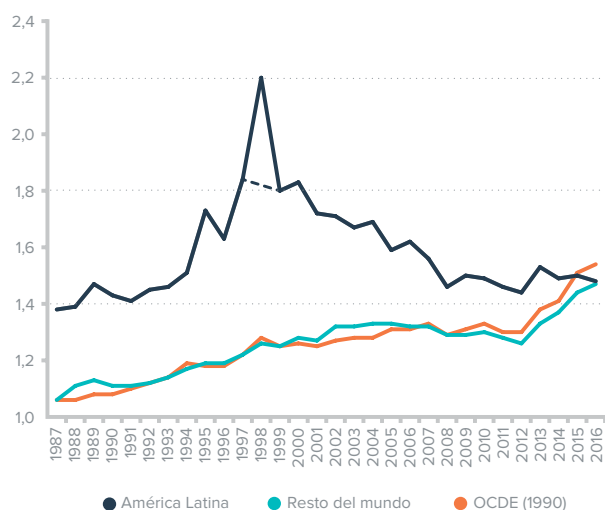
---

<sup>12</sup> Los grupos empresariales son grandes conglomerados, a menudo con filiales en sectores no relacionados y, en su mayoría de propiedad y administración familiar (Khanna y Yafeh 2007; Schneider 2008; Bull, Castellacci y Kasahara 2014).

### Recuadro 3.1. Los márgenes de rentabilidad en América Latina son más altos que en el resto del mundo y permanecen constantes a lo largo del tiempo

Los márgenes de rentabilidad reflejan la diferencia entre el costo y el precio de venta de un producto. Pueden expresarse como porcentaje del precio de venta o del costo. La figura R3.1.1 presenta la evolución de los márgenes de rentabilidad estimados por De Loecker y Eeckhout (2018), expresados como porcentaje del costo. En la figura se muestra la evolución de los márgenes de rentabilidad en América Latina, otros países fuera de AL que pertenecen a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el resto del mundo. Utilizando datos de los estados financieros de las empresas de Worldscope, estos autores construyen una base de datos que les permite hacer seguimiento a los países durante el mismo período, incluidos siete países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela<sup>a</sup>. La figura R3.1.1 muestra que el margen de rentabilidad promedio de América Latina no aumenta con el tiempo (el pico de 1998 se ignora porque puede constituir un error de medición y no se puede explicar fácilmente de otra manera). En cambio, el promedio es relativamente constante y

Figura R3.1.1. Márgenes de rentabilidad promedio, América Latina, OCDE y resto del mundo, 1987-2015

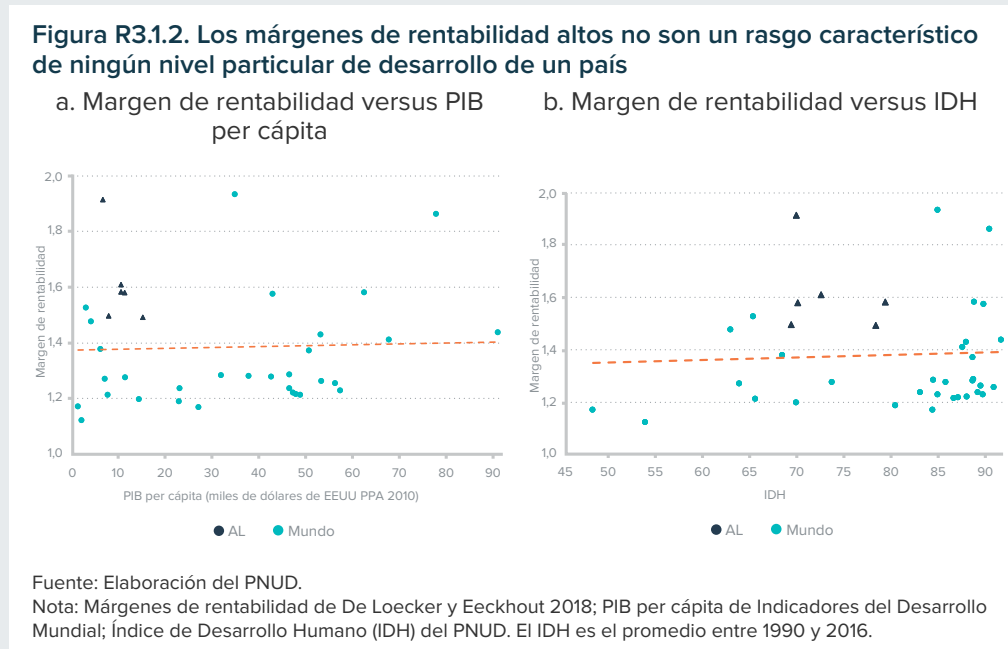


Fuente: Eslava, Meléndez y Urdaneta 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; De Loecker y Eeckhout 2018.

Nota: Los márgenes de rentabilidad promedio anuales están estimados como los efectos fijos de año en una regresión lineal del margen de rentabilidad promedio por país, con efectos fijos de país y año. OCDE (1990) corresponde a los países miembros de la OCDE en 1990. “Resto del mundo” corresponde a todos los países en la muestra que no hacen parte de América Latina.

sistemáticamente superior a los promedios del resto. El incremento del margen de rentabilidad que preocupa en el debate actual de política pública parece situar a los países de la OCDE y al resto del mundo en una senda de convergencia hacia el nivel del margen de rentabilidad promedio de América Latina.

La figura R3.1.2 muestra que a nivel global el poder de mercado no parece estar sistemáticamente asociado con el nivel de desarrollo de los países medido por el producto interno bruto (PIB) per cápita o por el Índice de Desarrollo Humano (IDH). El alto poder de mercado parece ser, sin embargo, un rasgo distintivo de los países latinoamericanos. No hay datos disponibles de poder de mercado para los países de la región que se encuentran en niveles más bajos de desarrollo.

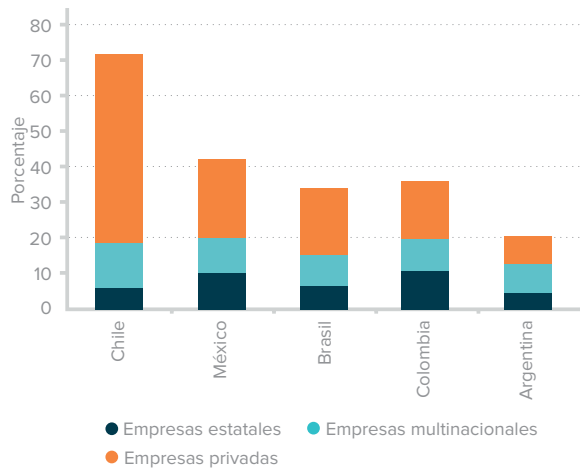


<sup>a</sup>. Ver Worldscope (base de datos), Biblioteca Baker, Centro Bloomberg, Escuela de Negocios de Harvard, Boston, <https://www.library.hbs.edu/find/databases/worldscope>.



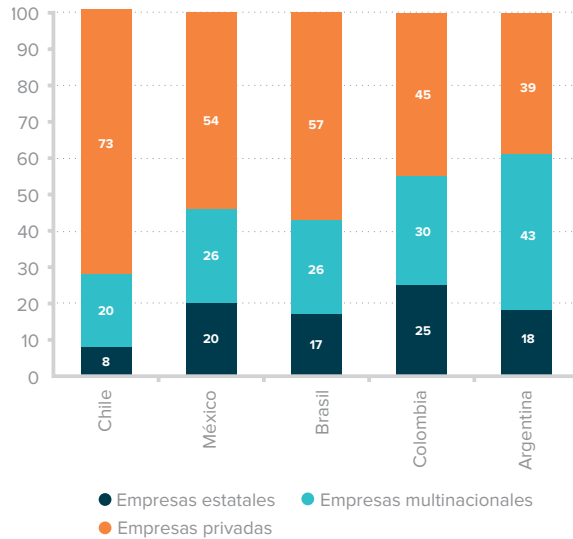
**Figura 3.1. Empresas gigantes dominan los mercados de América Latina**

*Ingresos de las 50 empresas más grandes (como porcentaje del PIB), 2019. Países seleccionados.*



**Figura 3.2. La proporción de empresas privadas nacionales entre las más grandes es mayor en Chile**

*Ingresos de las 100 empresas más grandes, por tipo de empresa, 2019. Países seleccionados.*



Fuente: Schneider 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; conjunto de datos de S&P Capital IQ; Indicadores del Desarrollo Mundial.

Nota: Las empresas son asignadas a cada país en función de su lugar de constitución. Las empresas estatales son aquellas en las que el gobierno nacional o subnacional tiene una participación mayoritaria. Las empresas multinacionales se identifican por la sede de la empresa matriz. Los datos de ingresos corresponden a 2019.

### Alguna evidencia sobre los efectos del poder de mercado en la productividad y el bienestar

Debido a la falta de buenos datos microeconómicos o a la dificultad para acceder a ellos, se dispone de poca evidencia empírica sobre el impacto del poder de mercado en los países de ALC. Hay pocos estudios sectoriales con mercados relevantes debidamente definidos que relatan partes de la historia. La mayor parte de la evidencia disponible acerca de los daños a los consumidores, los proveedores de insumos o los trabajadores, proviene de casos manejados por las autoridades de competencia en la región. Las sanciones impuestas en el contexto de investigaciones a carteles, por ejemplo, dan cuenta de los daños causados a los consumidores (recuadro 3.2).

La investigación se ha enfocado predominantemente en examinar los efectos de la competencia de las importaciones sobre la productividad y la innovación de las empresas en América Latina<sup>13</sup>. Estos estudios utilizan los episodios exógenos de liberalización del comercio de las décadas de 1980 y 1990 y encuentran efectos

<sup>13</sup> Para un repaso detallado de esta literatura, ver Shu y Steinwender (2019).

positivos del aumento de la competencia de las importaciones sobre la productividad, la calidad de los productos, el número de productos, la innovación y la rotación del empleo<sup>14</sup>. Solo un pequeño número de trabajos empíricos ha analizado el impacto del aumento de la competencia sobre el bienestar en América Latina. Los más notables son los que investigan el efecto del aumento de la competencia causado por el ingreso de

<sup>14</sup> Muendler (2004); Schor (2004); Fernandes (2007); Iacovone (2012); Fernandes y Paunov (2013); Iacovone et al. (2015); Medina (2018).

### Recuadro 3.2. Daños causados por los carteles

El éxito reciente en América Latina en la detección y el castigo de los carteles, especialmente en Brasil, Chile y México, es digno de mención, pero no es motivo de complacencia porque lo más probable es que las autoridades estén capturando solo a una pequeña parte de las empresas que coluden. Los carteles transfieren masivamente recursos de los consumidores a los dueños de las empresas. Estas transferencias pueden ser especialmente perjudiciales para los pobres si afectan alimentos y bienes esenciales. No debería minimizarse el daño causado. Una revisión mundial de más de 700 estudios y decisiones judiciales detectó 2.041 casos de sobrecargos a los precios coordinados por carteles, con un sobrecargo promedio estimado del 49 por ciento y un sobrecargo mediano del 23 por ciento<sup>a</sup>.

Las instituciones regulatorias del gobierno chileno descubrieron carteles de precios colusivos en varios productos de consumo masivo, como papel higiénico, productos farmacéuticos y pollo fresco. Estos carteles incluían tanto enormes grupos empresariales privados como grandes empresas multinacionales. Es revelador que las empresas que coludieron operaban en mercados de productos con una demanda relativamente inelástica. En el caso del papel higiénico, se descubrió que una empresa emblemática, CMPC, había coludido entre 2000 y 2011 con una empresa mucho más pequeña, PISA. En conjunto, tenían entre el 80 por ciento y el 90 por ciento del mercado y podían fijar precios. Algunos grupos de consumidores estimaron los sobrecargos totales en 500 millones de dólares estadounidenses<sup>b</sup>. CMPC acordó reembolsar a los consumidores 150 millones de dólares de sus ganancias indebidas<sup>c</sup>.

<sup>a</sup> Connor (2014).

<sup>b</sup> The Economist (2015).

<sup>c</sup> France 24 (2018).

cadena minoristas multinacionales en los mercados mexicanos. Estas investigaciones encuentran que la entrada de la competencia extranjera dio lugar a una reducción de los costos de vida para los hogares, junto con un aumento de la productividad entre los proveedores nacionales, una mayor salida de empresas del mercado, menores ganancias para las empresas nacionales y menores ingresos para los trabajadores del sector minorista tradicional<sup>15</sup>. Más generalmente, la entrada de hipermercados ha reducido los precios en el mercado local en Chile, incrementado la salida de tiendas locales en Uruguay, y reducido los precios y mejorado la calidad de los servicios en los mercados de República Dominicana, a través de la mayor competencia<sup>16</sup>. El poder de mercado, en cambio, se asocia con pérdidas de bienestar en toda la economía a través de aumentos de precios que afectan principalmente los ingresos de los hogares pobres<sup>17</sup>. En las zonas urbanas de México, las pérdidas relativas de bienestar experimentadas por las familias más pobres debido al poder de monopolio en los mercados de bienes esenciales -tortillas de maíz, carnes procesadas, pollo, huevos, leche y otros- son un 19,8 por ciento superiores a las de los hogares más ricos<sup>18</sup>.

Este informe ofrece una nueva aproximación a la relación entre los márgenes de rentabilidad, la concentración del mercado, los salarios y la productividad en un conjunto de países de América Latina<sup>19</sup>. La evidencia encontrada por Eslava, Meléndez, y Urdaneta (2021) confirma la existencia de un poder de mercado promedio muy elevado y constante en el sector manufacturero de la región. También muestra que, en los mercados definidos de forma amplia a nivel sectorial<sup>20</sup>, los mayores márgenes de rentabilidad se asocian a una menor participación del trabajo en los ingresos. Este resultado indica una distribución desigual de las rentas del monopolio entre los trabajadores y los propietarios de las empresas en beneficio de estos últimos. La redistribución en sentido contrario se produce aún cuando el salario promedio también es más elevado en los mercados que funcionan con mayores niveles de poder de mercado (lo que sugiere cierto reparto de rentas entre las empresas con poder de mercado y sus trabajadores). El mayor poder de mercado también está asociado a una productividad total de los factores (PTF) mayor. Las empresas con mayor poder de mercado son las más grandes. La distribución desigual del tamaño de las empresas –mercados dominados por unas pocas grandes empresas que coexisten con un gran número de pequeñas empresas– hace parte de la historia relatada por estos datos: mercados fragmentados en los que las grandes empresas dominan porque se enfrentan a una multitud de empresas rivales pequeñas que no

<sup>15</sup> Javorcik, Keller, y Tybout (2008); Iacovone et al. (2015); Atkin, Faber, y Gonzalez-Navarro (2018).

<sup>16</sup> Lira, Rivero, y Vergara (2007); Borraz et al. (2014); Busso y Galiani (2019).

<sup>17</sup> Rodríguez-Castelán (2015).

<sup>18</sup> Urzúa (2013).

<sup>19</sup> Sólo se dispone de datos para Chile, Colombia, México y Uruguay.

<sup>20</sup> Los sectores se definen como de 3 dígitos según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU) para Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay (revisión 3 para Chile y revisión 4 para los otros tres países) y como sectores de 4 dígitos para México según el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN).

logran competir con ellas por cuenta de su baja productividad relativa. (El capítulo 5 retoma este hallazgo desde otra perspectiva, en el contexto del estudio de los incentivos de las regulaciones del mercado laboral y la política de protección social en ALC, y su efecto sobre el tamaño de las empresas y la productividad).

La evidencia también sugiere que, si la concentración aumenta en un mercado relevante definido a nivel de sector de actividad, ese aumento es impulsado por el crecimiento de la empresa más grande por ingresos en ese mercado. Este resultado puede no ser independiente del hecho de que las rentas de monopolio de las grandes empresas se traducen con frecuencia en poder político que contribuye a perpetuar esas rentas (ver más adelante).

Otra pieza de nueva evidencia se relaciona con los efectos del poder de mercado en el mercado laboral. Utilizando datos microeconómicos del mercado laboral proveniente de los registros tributarios de Chile, García-Marín (2021) explora la relación entre la concentración del mercado y los salarios. Definiendo mercados al nivel de industria y municipio, su investigación muestra que la demanda laboral está muy concentrada en Chile, lo que da a las empresas poder sobre los trabajadores. La concentración se ha mantenido alta a lo largo del tiempo y ha aumentado ligeramente en los últimos años. La evidencia econométrica muestra que un aumento en la concentración de la demanda laboral en el mercado está asociada a salarios promedio más bajos, particularmente entre los trabajadores de salarios más altos. Los trabajadores de salarios bajos, en cambio, se ven menos afectados porque sus habilidades no son específicas a su ocupación concreta, porque están protegidos por las regulaciones del salario mínimo, o por una combinación de las dos razones. En consecuencia, la concentración de la demanda laboral reduce la dispersión salarial al acercar los salarios de todos los trabajadores al salario mínimo (de modo que la desigualdad salarial disminuye por la razón equivocada).

García-Marín (2021) también muestra que el efecto negativo de la concentración en el mercado laboral sobre los ingresos de los trabajadores varía en función del grado de poder de mercado de los empleadores en el mercado de productos. El mayor poder de mercado mitiga el impacto negativo de la concentración en el mercado laboral sobre el salario promedio, probablemente porque las empresas con altos márgenes de rentabilidad y ventajas en la contratación en los mercados laborales concentrados pueden pagar costos laborales más altos que trasladan a los consumidores (compartiendo parte de sus rentas con los trabajadores).

### **Las leyes de competencia son una herramienta de política esencial para contener el poder de mercado**

Se ha afirmado que los monopolios con control sobre los mercados pueden dar lugar a ineficiencia y desigualdad. Las leyes de competencia (también denominadas legislación antimonopolio) son un instrumento de política que los países pueden utilizar para

salir de este círculo económico vicioso al promover una competencia más justa en el mercado. Estas leyes pretenden impedir el comportamiento anticompetitivo o abusivo de las empresas con alto poder de mercado en la economía. Esto puede incluir ponerle freno a prácticas que perjudican el bienestar de los consumidores, como fijar precios exageradamente altos cuando los consumidores no tienen acceso a alternativas, o impedir que otras empresas compitan, por ejemplo, fijando precios desproporcionadamente bajos en el corto plazo para expulsar a la competencia. Según la forma en que su diseño e implementación configuren el poder *de facto* de las empresas, estas leyes pueden tener diferentes implicaciones para la eficiencia y la equidad.

Schneider (2021) sostiene que detrás de la estructura empresarial de la región (y de la concentración de poder asociada a ella) está la debilidad de las regulaciones y los organismos de competencia. Sostiene que el Consenso de Washington dio lugar a demasiadas empresas con poder de mercado<sup>21</sup>. Lo anterior ocurrió de forma directa, a través de la privatización de oligopolios y monopolios públicos, o indirecta, ya que la liberalización del comercio estimuló fusiones dirigidas a lograr la escala necesaria para competir a nivel internacional. El Consenso de Washington también recomendó facilitar la entrada de empresas multinacionales, quizá sobre la base de que harían más competitivos los mercados nacionales. Esto sí ocurrió en algunos casos. En otros, sin embargo, los comportamientos anticompetitivos de esas empresas salieron a la luz posteriormente en investigaciones antimonopolio. En aquel momento, los países de ALC no estaban preparados para contener el poder de mercado debido a la inexistencia o debilidad de leyes y autoridades de competencia<sup>22</sup>.

En la actualidad, 20 países de ALC han promulgado leyes de competencia<sup>23</sup>. En las dos últimas décadas, ocho países de ALC emitieron leyes de competencia por primera vez<sup>24</sup>. Nueve países han enmendado sus leyes<sup>25</sup>. Sin embargo, la mayor parte de la actividad ha tenido lugar en América Latina, donde solo dos países – Bolivia y Guatemala – no cuentan con una normativa antimonopolio general. En general, todos los marcos normativos de América Latina prohíben los acuerdos anticompetitivos y el abuso de la posición dominante. A excepción de Perú, todos los países han emitido

<sup>21</sup> El Consenso de Washington es un término acuñado en 1989 para referirse a una serie de diez recomendaciones de política económica consideradas como el paquete de reformas estándar promovido en su momento para los países en desarrollo en crisis por instituciones con sede en Washington, D. C., como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

<sup>22</sup> Las políticas y los organismos antimonopolio no sólo eran nuevos en América Latina. Antes de mediados del siglo XX, sólo Estados Unidos tenía políticas antimonopolio eficaces; en la década de 1960, varias docenas de países se sumaron a los Estados Unidos. La Unión Europea no tomó en serio las políticas antimonopolio hasta la década de 1980 (ver Connor, 2009).

<sup>23</sup> Argentina, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

<sup>24</sup> Barbados (2000), El Salvador (2004), Honduras (2005), Nicaragua (2006), Trinidad y Tobago (2006), Uruguay (2007), República Dominicana (2008) y Ecuador (2011).

<sup>25</sup> Brasil (2000 y 2011), Argentina (2001), México (2006 a 2011), Panamá (2006 y 2007), El Salvador (2007), Perú (2008), Chile (2002, 2003 y 2009), Colombia (2009) y Costa Rica (2010).

normas para controlar las fusiones. Muchos países han reformado sus leyes y han emitido regulaciones en preparación a la implementación de los acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos o la Unión Europea, ya que estos acuerdos suelen tener disposiciones sobre competencia, incluida la obligación de aprobar una ley de competencia y crear una autoridad de competencia. A nivel supranacional, la Comunidad Andina (CAN) emite regulaciones de política de competencia para los países miembros. La CAN se ha pronunciado sobre las multas y sanciones, las facultades de investigación de las autoridades de competencia y la carga probatoria de los daños causados por las conductas anticompetitivas. Adicionalmente, ha ampliado provisionalmente su marco regional de disposiciones sobre competencia para que lo adopte Bolivia, ante la ausencia de una ley nacional de competencia en este país<sup>26</sup>. En el Caribe, solo cuatro países tienen legislación y autoridades de competencia: Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago. Su ausencia en otros países se ve compensada en cierta medida por la Comisión de Competencia de CARICOM, una agencia regional antimonopolio.

### **Sin una implementación efectiva, incluso las leyes de competencia fuertes pueden ser débiles en la práctica**

No importa si hay leyes de competencia o qué tan fuertes son en el papel, solo serán tan eficaces como su implementación. En la mayoría de los países, el organismo encargado de materializar sus disposiciones es una autoridad del gobierno nacional. Con pocas excepciones, las autoridades de competencia forman parte del poder ejecutivo, y el presidente tiene la autoridad de sustituir al jefe de la entidad de control cuando lo desee<sup>27</sup>. En contextos de estrechos vínculos entre las élites políticas y las élites empresariales, factores como la independencia del organismo encargado o los mecanismos de compromiso para garantizar una discrecionalidad limitada en la toma de decisiones pueden ser esenciales para asegurar la eficacia de las políticas.

Los datos recogidos por la OCDE muestran que los presupuestos de las autoridades de competencia como proporción del PIB en América (incluidos nueve países de América Latina, Canadá y Estados Unidos) se caracterizan por ser extremadamente bajos en comparación con los de la OCDE y otras regiones del mundo<sup>28</sup>. Aunque el presupuesto por sí solo no es una medida perfecta de la actividad de las agencias antimonopolio en la región, es una expresión de su capacidad y de su lugar en las prioridades de política de los gobiernos. Tal vez más informativo sea el hecho de que, si bien las revisiones de las fusiones son habituales en toda la región, las fusiones bloqueadas o revocadas son prácticamente inexistentes, excepto en Brasil.

---

<sup>26</sup> La Decisión 608, sobre las reglas para la protección y promoción de la competencia, fue adoptada por la Comunidad Andina en 2005.

<sup>27</sup> Miranda (2012).

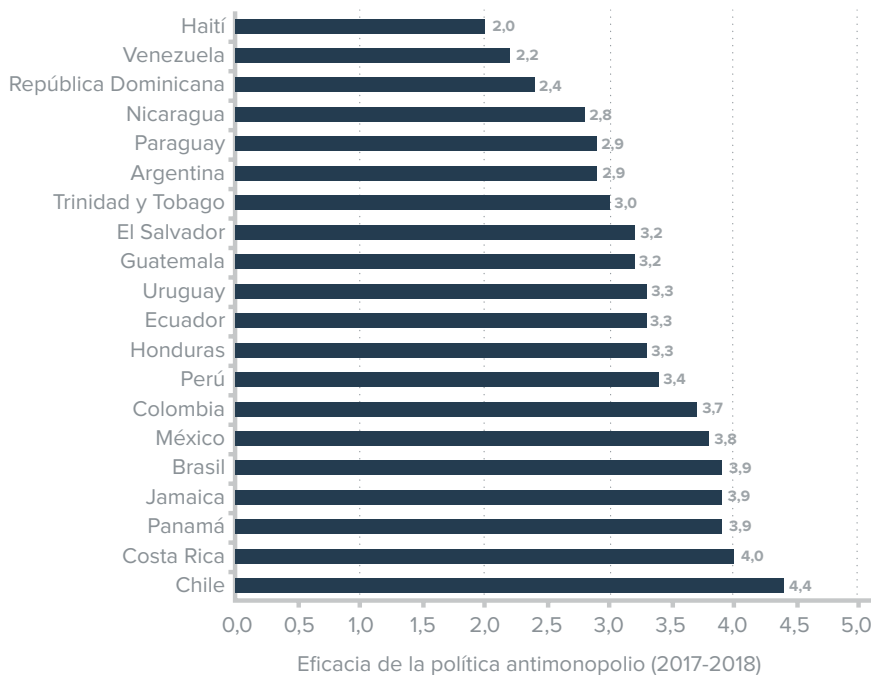
<sup>28</sup> OCDE (2021).

A pesar de progresos en las tres últimas décadas en la creación de la legislación antimonopolio y en el perfeccionamiento de su fiscalización, todavía queda mucho camino por recorrer. A menudo las agencias carecen de las facultades necesarias para investigar -por ejemplo, mediante redadas- y no pueden ofrecer acuerdos de indulgencia para promover denuncias entre los miembros de los carteles. Tampoco son capaces de contener los abusos del poder de mercado y la cartelización mediante multas y sanciones. La mayoría de ellas carece, además, de personal suficiente en número y experticia<sup>29</sup>.

En su Encuesta de Opinión Ejecutiva, el Foro Económico Mundial pide a los encuestados que califiquen la eficacia de las políticas para garantizar una competencia justa con una puntuación de entre 1 (ineficaces) y 7 (sumamente eficaces)<sup>30</sup>. La puntuación promedio de América Latina en la ronda 2017-2018 de la encuesta es un mediocre 3,3. En un extremo, Haití, Venezuela y República Dominicana obtienen una puntuación inferior a 2,5. Haití es el país con peor puntuación del mundo según esta medición, y ocupa el último lugar de los 137 países encuestados. Nicaragua, Paraguay y Argentina le siguen de cerca con puntuaciones inferiores a 3,0 y clasifican también en el límite inferior de la distribución. En el otro extremo, Chile ocupa el puesto 35 de 137, con una puntuación de 4,4, seguido de Costa Rica, Panamá, Jamaica y Brasil (figura 3.3).

**Figura 3.3. En su mayoría, las políticas antimonopolio no garantizan la competencia justa en ALC**

*En su país, ¿cuán eficaces son las políticas antimonopolio para garantizar la competencia justa? (1 = totalmente ineficaces; 7 = sumamente eficaces), promedio ponderado de 2017-2018*



Fuente: Ver Schwab 2018, apéndice B.

<sup>29</sup> Ver OCDE (2021).

<sup>30</sup> Ver Schwab (2018), apéndice B.

## El poder político empresarial es con frecuencia responsable de la debilidad de la política de competencia

La existencia y eficacia de las leyes y organismos de competencia no son exógenas al poder político empresarial. La historia del sector de las comunicaciones constituye un poderoso ejemplo. La concentración y los precios oligopólicos en las telecomunicaciones mexicanas han sido ampliamente documentados<sup>31</sup>. Inicialmente, ni la agencia de competencia ni el sector regulador pudieron inhibir el poder de monopolio. Telmex, junto con otras empresas gigantes, pertenece a lo que se conoce en la bibliografía como poderes fácticos, es decir, agentes poderosos que pueden diluir o evadir el control gubernamental a través de *lobby* y la interferencia en las tres ramas de gobierno: el Congreso, el poder ejecutivo y el judicial<sup>32</sup>. Los miembros de esta élite de las telecomunicaciones y los medios han presionado al Congreso para obtener legislación favorable en México (ver el recuadro 3.3) y han utilizado el sistema judicial para obstaculizar la labor de los reguladores. Como consecuencia, en 2013, el *Pacto por México*, un acuerdo político entre los tres partidos más grandes, se introdujo para recuperar el control del Estado sobre estos poderes *de facto* en el sector de las telecomunicaciones y en otros sectores. Si bien esto dio lugar a cambios sustantivos en la Constitución en materia de competencia, aún no se ha traducido en cambios igualmente sustantivos en la estructura del sector de las telecomunicaciones, que sigue dominado por las mismas empresas.

En algunos países, las grandes empresas han encontrado formas de utilizar los tribunales y otras provisiones legales para obtener mandatos en contra de la aplicación de medidas antimonopolio<sup>33</sup>. Por ejemplo, el derecho constitucional de amparo, que existe en algunos países, concedido a los ciudadanos para detener una política con efectos potencialmente perjudiciales, se ha utilizado frecuentemente para frustrar resoluciones antimonopolio en los tribunales<sup>34</sup>. La práctica ha sido tan generalizada entre las empresas que surgieron consultoras especializadas en amparos para empresas<sup>35</sup>. En Brasil, los demandados pueden apelar las decisiones del Consejo Administrativo de Defensa Económica en hasta cuatro niveles de tribunales de apelación. En Chile, otros tribunales y la Corte Suprema con frecuencia han anulado las sentencias del fiscal nacional económico o conseguido reducciones en las penas.

<sup>31</sup> Ver Levy y Walton (2009).

<sup>32</sup> Trejo (2013).

<sup>33</sup> Con frecuencia, los tribunales también ayudaban a las empresas a impugnar los aumentos de impuestos. En relación con Guatemala, ver Bogliaccini y Madariaga (2019).

<sup>34</sup> Elizondo (2009).

<sup>35</sup> Schneider (2021).



### Recuadro 3.3. La “Ley Televisa” en México

A principios de la década de 2000, el gobierno de México decidió reformar su regulación en materia de telecomunicaciones. La legislación vigente en ese momento estaba en vigor desde 1960 y estaba gravemente desactualizada. En octubre de 2004, se presentó un proyecto de ley que establecía la nueva legislación para la regulación del sector. Aunque el proyecto de ley generó grandes expectativas, la turbulencia previa a las elecciones presidenciales diluyó el impulso para su aprobación. El 1 de diciembre de 2005, se propuso un proyecto de ley completamente diferente, que el 21 de marzo de 2006 la Cámara de Diputados aprobó como ley por unanimidad tras 7 minutos de deliberación. La ley fue aprobada posteriormente por el Senado sin modificaciones, con la oposición de una minoría de senadores.

La nueva legislación aprobada en 2006 se consideró un retroceso para la competencia en el sector de las telecomunicaciones. Se la criticó por beneficiar a las grandes empresas ya establecidas, frente a las nuevas, de varias maneras. En primer lugar, otorgó el control de las concesiones del espectro radioeléctrico a las empresas activas de radiodifusión durante 20 años, renovables y con prioridad sobre terceros. En esencia, le garantizó a empresas como Televisa, el control del espectro radioeléctrico a perpetuidad. En segundo lugar, amplió la esfera de actividad de estas empresas de radiodifusión. En virtud de la nueva ley, las que desearan utilizar la frecuencia radioeléctrica para servicios de telecomunicaciones adicionales podrían hacerlo gratuitamente, mientras que las nuevas empresas interesadas tenían que ofertar por la frecuencia a través de un proceso de subasta. La nueva ley dificultaba enormemente la entrada de nuevas firmas al mercado y la falta de competencia en el ámbito de las telecomunicaciones implicaba una menor calidad y fiabilidad de la información emitida.

Se dice que la rápida aprobación de esta nueva legislación sin una revisión importante fue el resultado de una intensa presión de *lobby*. Algunos legisladores fueron críticos de la Ley de Televisa, al punto que un grupo de 47 senadores la demandó. La Corte Suprema declaró inconstitucionales varios de sus artículos y ordenó su derogación automática. A pesar de la intervención de la Corte Suprema para contrarrestar la interferencia de Televisa en la política pública en esta ocasión, la firma ha mantenido una estrecha relación con los legisladores.

Fuente: Castañeda y Ruiz 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.

A menudo se olvida que la protección comercial puede funcionar de forma similar a los carteles al fijar precios mínimos. La diferencia entre los precios nacionales e internacionales constituye otra transferencia de los consumidores a las empresas. El efecto distributivo neto depende de quién consume el producto y de si los trabajadores de las empresas protegidas reciben una fracción importante de la transferencia. En cualquier caso, estas transferencias merecen un escrutinio más detallado.

### Factores que aumentan el poder político empresarial

Los agentes empresariales ejercen influencia política a través de su involucramiento político deliberado y de sus reacciones maximizadoras de ganancias ante las señales del mercado. Las acciones del empresariado en diversos ámbitos -mercados de trabajo, impuestos, fijación de precios- tienen el potencial de aumentar la desigualdad y reducir el crecimiento de la productividad, incluso cuando esto no es lo que, en abstracto, preferirían.

Los politólogos y los economistas políticos han examinado detenidamente los factores, propios de la región, que pueden contribuir al aumento del poder político empresarial. Un primer factor son las reglas electorales que imperan en muchos países y que dan lugar a sistemas partidarios fragmentados. Las elecciones presidenciales mayoritarias, combinadas con las elecciones de representación proporcional para las legislaturas, son comunes en América Latina y poco frecuentes en otros lugares<sup>36</sup>. Esta combinación de normas electorales da lugar a sistemas partidarios fragmentados y a presidentes elegidos sin mayorías legislativas. El apoyo de los partidos en el Congreso a través de coaliciones legislativas se construye mediante transacciones políticas. En los sistemas fragmentados, un subproducto natural de los sistemas electorales de representación proporcional, pequeños grupos de legisladores extraen rentas del poder ejecutivo a cambio de votos en la legislación. Esta fragmentación abre oportunidades para que las empresas financien a partidos o a candidatos para utilizar estas negociaciones de votos a su favor<sup>37</sup>.

Un segundo factor es la falta de proporcionalidad en la distribución de votos (*malapportionment*), una característica institucional también común en América Latina, que hace que distritos poco poblados, generalmente rurales, estén sobrerrepresentados en el Congreso. La distribución de votos sin proporcionalidad está asociada con menores impuestos sobre la renta y mayor desigualdad en 16 países de América Latina. Las élites económicas han ejercido presión a favor de la distribución no proporcional de votos en momentos de reforma institucional, para proteger sus intereses. Como consecuencia, la sobrerrepresentación de los distritos

<sup>36</sup> Chaisty, Cheeseman y Power (2018).

<sup>37</sup> Schneider (2013).

rurales conservadores ha limitado los esfuerzos redistributivos de los representantes de los distritos urbanos más densamente poblados y pobres<sup>38</sup>.

Un tercer factor es la concentración de los medios. Las grandes empresas y los medios de comunicación en todas sus formas están estrechamente entrelazados, y la propiedad de los medios está muy concentrada en toda ALC. Las empresas dominantes en la industria de los medios son grupos empresariales bien conocidos. Algunos comenzaron como periódicos o empresas de radio en el siglo XX y ahora dominan otros mercados de medios (ver, por ejemplo, los grupos empresariales grandes y diversificados en los medios de comunicación de Argentina, Brasil, Chile, México y Perú). Otros comenzaron en sectores distintos y pasaron al de los medios, como en el caso otros grupos en Argentina, Chile, Colombia, Venezuela y algunos países de América Central<sup>39</sup>. La concentración es alta en todos los medios (prensa, radio y televisión) y servicios de comunicación de la región. Los cuatro mayores operadores controlan el 82 por ciento del mercado, en un rango que va desde alrededor de 66 por ciento en radio y prensa escrita hasta más del 90 por ciento en televisión<sup>40</sup>. Estas empresas, como mínimo, no suelen utilizar su programación en los medios para promover que se grave a las empresas y a sus propietarios o el uso de regulaciones para restringir la concentración de los medios de comunicación.

Además, más allá de los contenidos, las empresas de medios también ejercen su poder de forma tradicional. Hay muchos casos de grandes empresas que utilizan las legislaturas democráticas para perseguir sus intereses (en el recuadro 3.3 se presenta un ejemplo de México).

Un cuarto factor son las empresas familiares. Hay tres hipótesis sobre el papel que juegan las familias empresariales en la política. En primer lugar, las familias tienen un apego más intenso a sus empresas que los directivos profesionales remunerados. Es probable que se opongan más intensamente a los impuestos, la regulación y otras medidas que afecten negativamente el patrimonio familiar. En segundo lugar, las familias tienen ventajas en la política debido a su mayor horizonte temporal en comparación con los directivos profesionales<sup>41</sup>. Si las familias se ponen de acuerdo para apoyar a los políticos, pueden monitorear su actuación más efectivamente a lo largo del tiempo y premiar o castigar de acuerdo con ello<sup>42</sup>. En tercer lugar, las familias resuelven los problemas de agencia tanto en la administración como en la

<sup>38</sup> Ardanaz y Scartascini (2013).

<sup>39</sup> Segovia (2005); Carlos Slim no adquirió un importante medio de comunicación de contenidos en México (posiblemente porque los grupos empresariales dominantes no estuvieron dispuestos a vender), aunque adquirió el 17 por ciento de *The New York Times* (Alpert y Beckerman 2015).

<sup>40</sup> Becerra y Mastrini (2009).

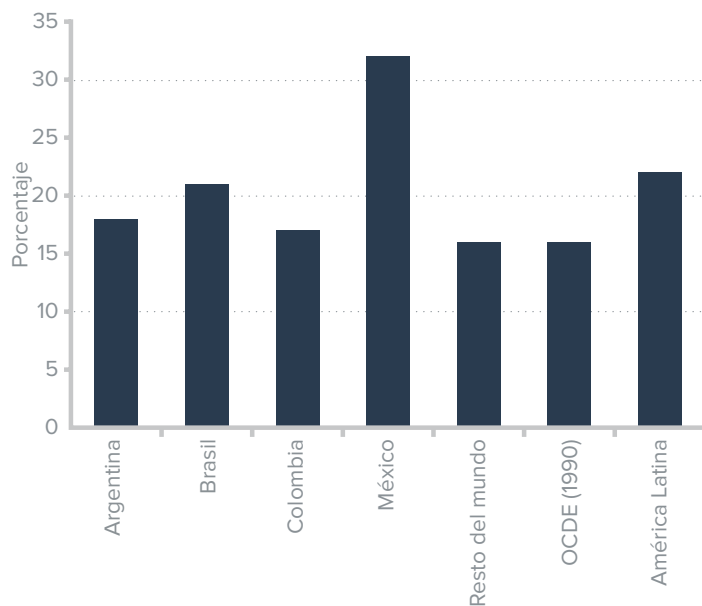
<sup>41</sup> Morck, Wolfenzon y Yeung (2005)

<sup>42</sup> Schneider (2013).

política<sup>43</sup>. Las últimas generaciones a veces se vinculan a la política, lo que da a las familias empresariales una representación confiable dentro de la élite política. El factor de propiedad familiar no es insignificante. En promedio en América Latina, el 22 por ciento de las empresas que cotizan en bolsa, y el 28 por ciento de las grandes empresas (con entre 100 y 5.000 empleados) son de propiedad familiar (figuras 3.4 y 3.5). Las empresas familiares figuran entre las 50 empresas más grandes y aportan al menos el 30 por ciento de los ingresos de este grupo (Brasil) y hasta más del 90 por ciento (México). Un ejemplo extremo del papel que desempeñan las empresas familiares, del que hay poca evidencia cuantitativa pero mucha anecdótica, es el caso de Haití (recuadro 3.4).

**Figura 3.4. En promedio en América Latina, el 22 por ciento de las empresas que cotizan en bolsa son de propiedad familiar**

*Fracción de las empresas que cotizan en la bolsa de valores, de propiedad de personas y familias estratégicas, 2019*



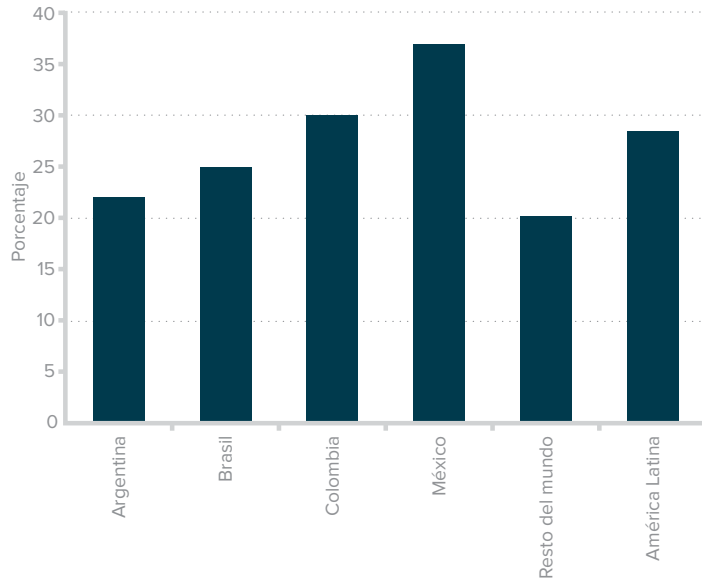
Fuente: OCDE 2019.

Nota: Datos basados en las 10.000 empresas más grandes que cotizan en bolsa incluidas en el informe de la OCDE. Por personas y familias estratégicas se entiende a los propietarios o los miembros de una familia que controlan una empresa o conjuntos de accionistas y oficinas familiares.

<sup>43</sup> Schneider (2008).

**Figura 3.5. En promedio en América Latina, el 28 por ciento de las grandes empresas son de propiedad familiar**

*Fracción de las empresas familiares con 100 a 5000 empleados, 2004-2010.*

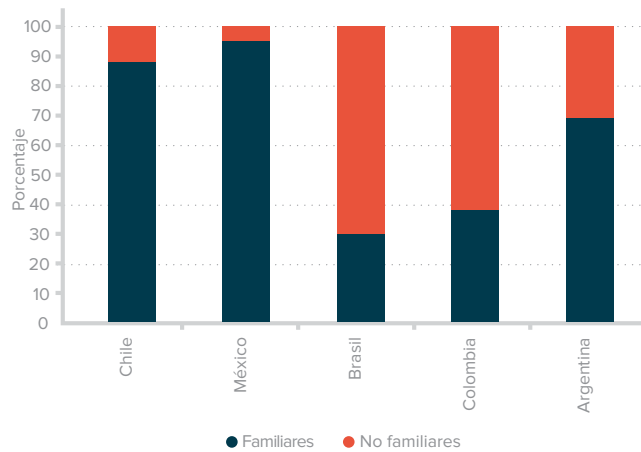


Fuente: Bloom et al. 2012.

Nota: Las empresas encuestadas pertenecen a los sectores de la manufactura, la hostelería, las escuelas y el comercio minorista, emplean entre 100 y 5.000 empleados, y son seleccionadas de las bases de datos nacionales de empresas y registros de las compañías.

**Figura 3.6. Las empresas familiares están entre las más grandes por ingresos**

*Porcentaje de los ingresos de las empresas nacionales entre las 50 más grandes, según su propiedad, 2019. Países seleccionados*



50 empresas privadas más grandes - Ingresos como % del PIB

País	Chile	México	Brasil	Colombia	Argentina
Porcentaje	58,2	25,1	23,0	19,2	10,4

Fuente: Schneider 2021, Documento de Antecedentes del IRDH 2021 de PNUD ALC; S&P Capital IQ; Indicadores del Desarrollo Mundial.

Nota: Las empresas se asignan a un país en función de su lugar de constitución.

### Recuadro 3.4. Concentración del poder en Haití

Haití tiene una larga historia de estrechos vínculos entre las élites económicas y políticas. Por décadas, líderes autocráticos han intercambiado privilegios económicos por el apoyo político de las familias más ricas y poderosas. La inestabilidad política que caracteriza al país ha inducido constantemente esta práctica entre líderes necesitados de apoyo. Durante la segunda mitad del siglo XX, se concedieron por decreto presidencial derechos de exclusividad y monopolios a una larga lista de industrias, como la minería y el petróleo, las telecomunicaciones, la agricultura y el procesamiento del sésamo<sup>a</sup>. Sin embargo, quizá la exclusividad más crítica concedida por el gobierno ha sido la de las importaciones. En 1985, 19 familias tenían derechos exclusivos para importar los productos de mayor consumo<sup>b</sup>. Algunos de estos derechos han sido desmantelados jurídicamente, pero se mantienen de manera informal debido a la falta de regulación o cumplimiento. Haití importa la mayor parte de sus productos finales y, según el Banco Mundial, el 70 por ciento del valor total de las importaciones está alta o moderadamente concentrado en un pequeño número de importadores<sup>a</sup>.

Haití es un importador neto de alimentos. Por ser el principal alimento básico de los hogares haitianos, el arroz es un buen ejemplo. Haití importa más del 80 por ciento del arroz que consume (principalmente de los Estados Unidos). Aunque hay veinte empresas que importan arroz en Haití, seis importadores son responsables del 70 por ciento de las importaciones y controlan el mercado del arroz, prácticamente sin oposición. Los importadores también actúan como mayoristas. En total, diez grandes mayoristas abastecen al país; suelen incurrir en la especulación de precios<sup>c</sup>.

La industria del arroz ilustra una situación que se repite en varios sectores de la economía. Los mercados de alimentos en Haití están muy concentrados y dependen de las importaciones. Las empresas establecidas no permiten la entrada de nueva competencia, y no hay instituciones que regulen su conducta. El débil cumplimiento de los contratos motiva a los agentes económicos a operar entre amigos o familiares<sup>a</sup>. Las grandes empresas son de propiedad familiar, y el acceso a la gerencia y a la propiedad está prácticamente cerrado a no familiares. Los inversionistas perciben que Haití es el país del Caribe con mayor riesgo de políticas discriminatorias a favor de las empresas establecidas, principalmente en relación con los controles de precios y la discriminación contra empresas extranjeras<sup>d</sup>.

Haití ocupó el puesto 138 de 140 países en 2019 en el índice mundial de competitividad<sup>e</sup>. En 2020, ocupó el puesto 179 en el índice general de facilidad para hacer negocios, el 189 en el índice de facilidad para iniciar negocios y el 127 en el cumplimiento de contratos, entre 190 países<sup>f</sup>.

<sup>a</sup> Singh y Barton-Dock (2015).

<sup>b</sup> Fass (1990).

<sup>c</sup> Banco Mundial (2015).

<sup>d</sup> Furche (2013). Los datos se refieren al 2010, el último año disponible.

<sup>e</sup> Datos de 2019, Índice de facilidad para hacer negocios (base de datos), Banco Mundial, Washington, DC, <http://data.worldbank.org/indicator/IC.BUS.EASE.XQ>

<sup>f</sup> Conjunto de datos de 2019, GCI (Índice de Competitividad Global) (base de datos), Foro Económico Mundial, Ginebra, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index/>

La amenaza de la fuga de capitales y la desinversión aumenta la influencia de las empresas en la política. Si el gobierno estima que una política tributaria o de gasto o una regulación para promover la redistribución llevará a las empresas a reducir la inversión, perjudicando así el crecimiento económico y la generación de empleo, puede retirar la medida. Las reacciones al comportamiento de las empresas suelen ser reacciones anticipadas, en las que los gobiernos retiran las propuestas políticas por temor a que puedan llevar a la desinversión incluso antes de que se adopten<sup>44</sup>. Los empresarios aprovechan este poder cuando afirman que ciertas políticas provocarán la desinversión. Es más probable que los gobiernos se preocupen por la disminución de la inversión empresarial si se acercan las elecciones y el desempleo es elevado. Muy recientemente, los desequilibrios fiscales resultantes de la pandemia del COVID-19 han hecho que los gobiernos dependan en mayor grado de la inversión privada para promover la recuperación económica, aumentando el poder político empresarial.

### 3.3. La redistribución fiscal en ALC sigue siendo comparativamente débil

La concentración de poder en manos de unos pocos no solo distorsiona la política en el ámbito del mercado. También puede tener efectos críticos en otras esferas de

<sup>44</sup> Fairfield (2015) presenta estudios empíricos detallados del gobierno de Lagos en Chile a principios de la década de 2000 cuando el Ministerio de Hacienda moderó el aumento de los impuestos para evitar la reacción de las empresas.

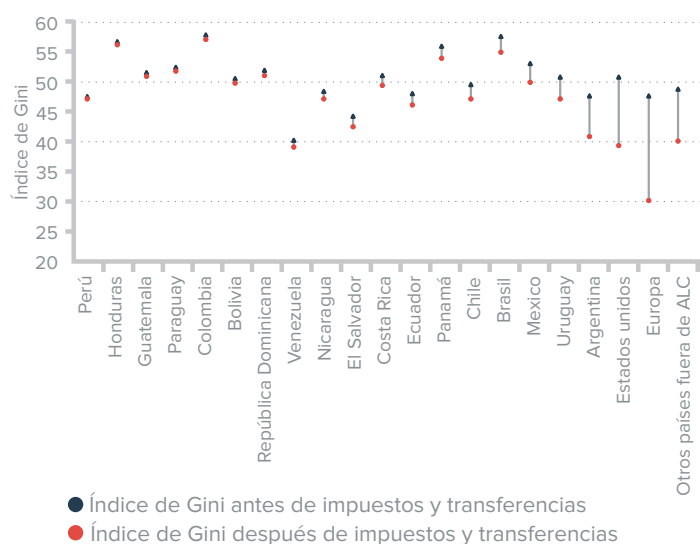
la política pública. Son especialmente preocupantes, en el contexto de la trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento que se explora en este informe, sus efectos sobre los impuestos y el diseño de la política fiscal. Esta sección revisa algunos de los retos que enfrentan los sistemas fiscales en la región.

Un rasgo distintivo de la política fiscal en la región es su débil poder redistributivo. Los índices de Gini en América Latina, con pocas excepciones, permanecen prácticamente inalterados después de que los hogares pagan impuestos y reciben transferencias del gobierno (figura 3.7). En Europa, el índice de Gini promedio es de 47 si no se consideran las políticas redistributivas, pero de 30 si se tienen en cuenta. En América Latina, los valores correspondientes son 51 y 49. En Europa, estas políticas reducen el índice en 17 puntos, en comparación a solo 2 puntos en América Latina.

Aunque los índices de Gini promedio antes de impuestos en el mundo desarrollado son comparativamente bajos, un examen más detallado de la dinámica redistributiva a nivel de país muestra que muchos países desarrollados parten de niveles de desigualdad similares a los de América Latina. Sin embargo, estos países logran transformar la distribución del ingreso en su paso por el sistema fiscal (figura 3.8), mientras que la mayoría de los países de ALC no lo consiguen. Después de impuestos y transferencias, la desigualdad cae en 29 puntos porcentuales en los Estados Unidos y en 54 puntos (en promedio) en Europa, pero mucho menos en América Latina: 2 puntos en Colombia, Guatemala, Paraguay y República Dominicana; 4 puntos en Costa Rica y El Salvador; en el extremo superior, 8 puntos en Uruguay y 17 puntos en Argentina. La redistribución promedio en los 13 países de América Latina es de solo 5 puntos porcentuales.

### Figura 3.7. Hay poca redistribución a través del sistema fiscal en ALC

Índices de Gini antes y después de impuestos y transferencias, alrededor de 2014

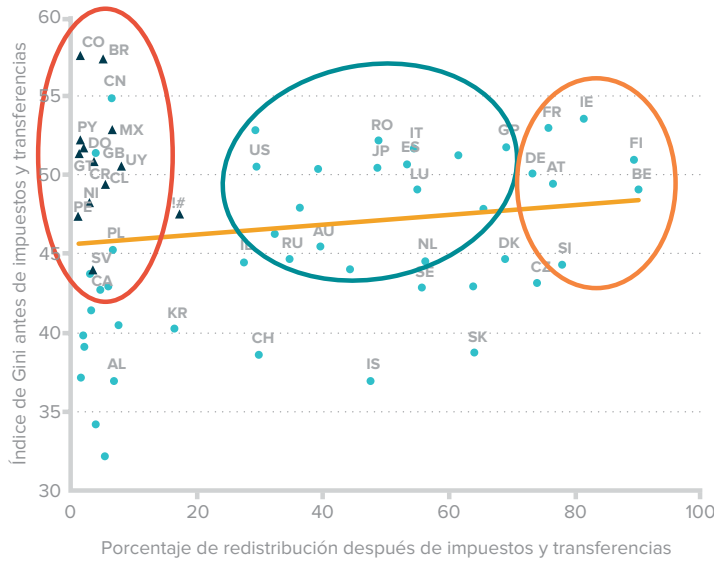


Fuente: Cálculos del PNUD a partir de la base de datos de la OCDE y el CEQ Data Center on Fiscal Redistribution, Commitment to Equity Institute, Universidad de Tulane <https://commitmenttoequity.org/datacenter/>.



**Figura 3.8. Los sistemas fiscales de los países de ALC son tacaños en comparación con los del mundo desarrollado**

*Índice de Gini antes de impuestos y transferencias versus Porcentaje de redistribución después de impuestos y transferencias*

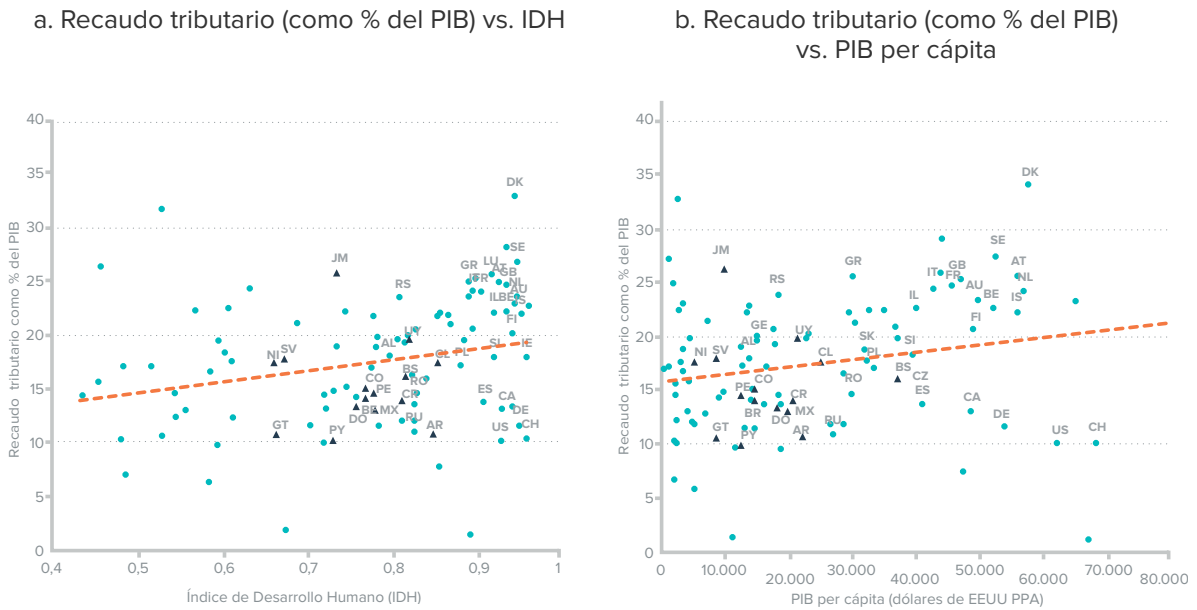


Fuente: Schneider 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC. Datos actualizados por el PNUD a partir de datos de la OCDE y el CEQ Data Center on Fiscal Redistribution, Commitment to Equity Institute, Universidad de Tulane <https://commitmenttoequity.org/datacenter/>

Nota: Los cálculos de la OCDE excluyen los impuestos indirectos y los subsidios mediante la provisión de servicios de salud o educación. Para que las cifras sean comparables, son contrastadas con el índice de Gini de ingresos de mercado y disponible del CEQ Data Center.

Adicionalmente, los sistemas tributarios de la región no consiguen generar el recaudo necesario para invertir en el desarrollo a través de la provisión de servicios y bienes públicos de calidad a la población. Parte del desafío que enfrenta la región durante la pandemia de COVID-19 se relaciona con la limitada capacidad de respuesta fiscal de los gobiernos. El recaudo tributario como proporción del PIB en los países de ALC está por debajo del de otros países con niveles de desarrollo similares y por debajo del de países con niveles de desigualdad comparables (figuras 3.9 y 3.10).

**Figura 3.9. Los países de ALC recaudan menos impuestos como porcentaje del PIB que los países con niveles de desarrollo similares**



Fuente: Elaboración del PNUD. Los impuestos como porcentaje del PIB de Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM). Índice de Desarrollo Humano (IDH) de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano 2020. PIB per cápita de Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM).

**Figura 3.10. Los países de ALC recaudan menos impuestos como porcentaje del PIB que los países con niveles de desigualdad semejantes**

*Recaudo tributario (como % del PIB) vs. índice de Gini*

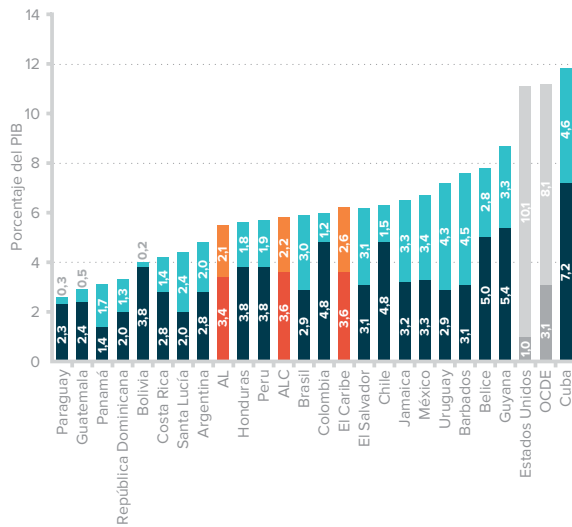


Fuente: Elaboración del PNUD. Impuestos como porcentaje del PIB de Indicadores del Desarrollo Mundial (IDM). índices de Gini de la base de datos de la OCDE y el CEQ Data Center on Fiscal Redistribution, Commitment to Equity Institute, Universidad de Tulane <https://commitmenttoequity.org/datacenter/>.

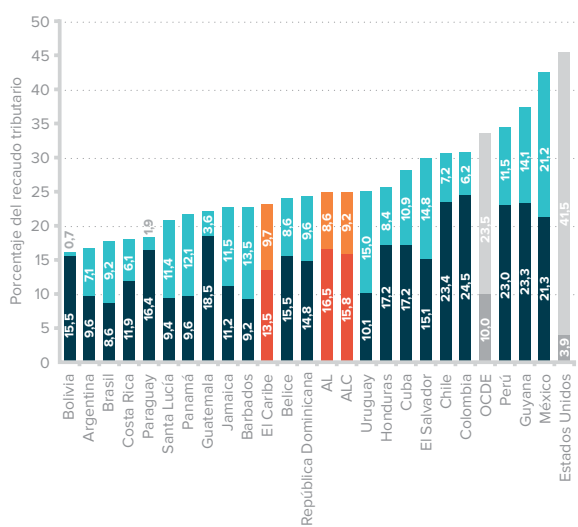
En ALC, los impuestos sobre la renta personal y otros impuestos que recaen sobre las personas han sido históricamente bajos (figura 3.11). Con un promedio del 2,2 por ciento, estos impuestos como proporción del PIB (panel a) en la región están muy por debajo de los niveles de la OCDE (8,1 por ciento) y de los Estados Unidos (10,1 por ciento). En consecuencia, el recaudo de impuestos a las personas en los países de ALC representa solo el 9,2 por ciento del total del recaudo tributario en promedio, aproximadamente la mitad de la proporción que representa en la OCDE y una cuarta parte de la proporción en los Estados Unidos (panel b). El bajo recaudo de impuestos personales está explicado por una combinación de bajas tasas impositivas nominales y exenciones tributarias. Tanto las tasas impositivas nominales como las efectivas que aplican a los ingresos más altos en ALC están muy por debajo de las correspondientes en Europa y los Estados Unidos<sup>45</sup>. En cambio, el recaudo de impuestos a las empresas como porcentaje del PIB en ALC (3,6 por ciento) es ligeramente superior al promedio de la OCDE (3,1 por ciento) y tres veces mayor al promedio en los Estados Unidos (1 por ciento) (Panel a). La contribución de los impuestos a las empresas al recaudo tributario total en ALC es aproximadamente 6 y 12 puntos porcentuales más alta que las contribuciones correspondientes en la OCDE y en los Estados Unidos, respectivamente.

**Figura 3.11. El recaudo de impuestos directos a los individuos es bajo en los países de ALC**

a. Impuestos directos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital, % del PIB, 2019



b. Impuestos directos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital, % del recaudo tributario total, 2019



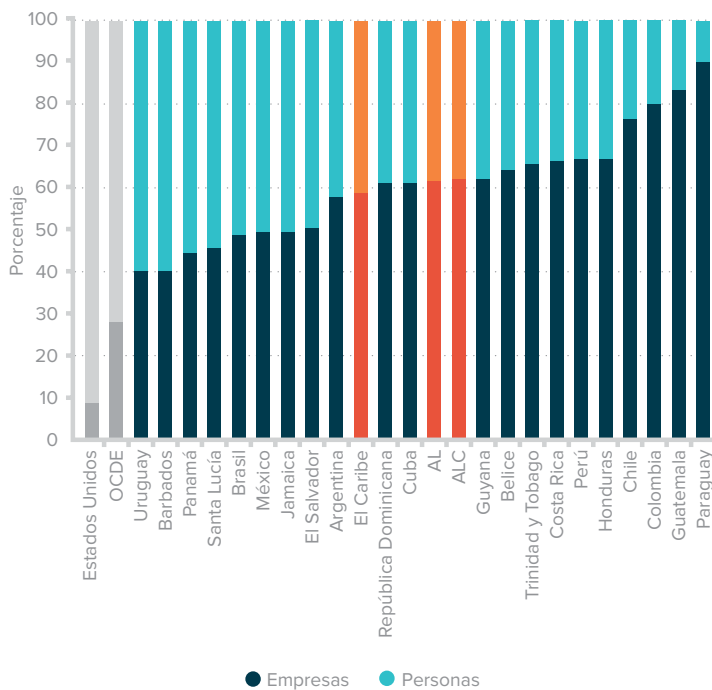
Fuente: elaboración del PNUD a partir de la base de datos de la OCDE.  
Nota: La OCDE excluye a los países de América Latina.

<sup>45</sup> Fairfield (2019).

Estos datos no deberían dar la impresión de que las tasas impositivas a las empresas en ALC son extraordinariamente altas (aunque, en algunos países, ese puede ser el caso). Más bien apuntan a estructuras impositivas muy diferentes entre los países de ALC y los países desarrollados. Mientras que los países desarrollados tienden a tener sistemas fiscales en los que los hogares y las personas soportan la mayor parte de la carga tributaria directa, este no es el caso en ALC. Por el contrario, los países de ALC tienden a tener sistemas que imponen una mayor carga tributaria al sector productivo (figura 3.12). La carga tributaria directa relativamente pequeña que recae sobre los hogares es en parte la razón por la que los impuestos directos son menos progresivos en ALC. Comparativamente, los hogares y los individuos más ricos contribuyen menos.

**Figura 3.12. Los impuestos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital están altamente concentrados en el sector productivo**

*Recaudo fiscal procedente de la imposición directa, porcentaje por tipo, 2019*



Fuente: elaboración del PNUD a partir de la base de datos de la OCDE.  
 Nota: La OCDE excluye a los países de América Latina.

Imponer una mayor carga tributaria relativa al sector productivo frente a los hogares tiene el inconveniente potencial de limitar la actividad económica y el empleo, mientras que se falla en cobrar impuestos a los más ricos. En un contexto de concentración de poder empresarial, también implica que las empresas más grandes y poderosas con frecuencia consiguen eludir las tasas impositivas nominales y acaban pagando impuestos efectivos más bajos que las empresas más pequeñas como proporción de su utilidad.

Aunque el patrón de bajos niveles generales de tributación y la escasez relativa de recaudos fiscales procedentes de la recolección de impuestos sobre la renta

probablemente es resultado de múltiples factores, un factor relevante en el contexto de este capítulo es la forma en que se concentra el poder. En particular, el grado de influencia de las empresas en la esfera política. En efecto, las grandes empresas y los propietarios de empresas en América Latina son en parte responsables de mantener unas tasas efectivas de tributación generalmente bajas y de alejar los sistemas fiscales de una tributación más progresiva, por medio de su proximidad con el poder político. Esta influencia se ejerce a través de su interferencia en las reformas tributarias. Va desde bloquear los aumentos de impuestos hasta poner en riesgo los recursos fiscales mediante la presión para obtener exenciones y subsidios a sus operaciones, desplazando con ello el gasto redistributivo. Con frecuencia las élites económicas también obstruyen el recaudo esperado a través de maniobras financieras en las declaraciones de renta para proteger los ingresos de las obligaciones tributarias<sup>46</sup>.

Las estrategias de organización del sector empresarial para oponerse a los aumentos de impuestos representan un costoso compromiso político para los responsables de la formulación de políticas, especialmente cuando estas estrategias se centralizan de manera coordinada a través de asociaciones empresariales (recuadro 3.5)<sup>47</sup>. La presión que ejercen las empresas a través del *lobby* para conseguir recortes de impuestos, exenciones y deducciones es una práctica menos visible. América Latina ocupa un lugar alto por su gasto fiscal: el 3 por ciento del PIB en el Brasil y el 5 por ciento en Chile superan el 1 por ciento en Alemania y el 2 por ciento en los Países Bajos (aunque no tan alto como en los Estados Unidos, 6,5 por ciento)<sup>48</sup>. La mayor parte de este gasto suele estar asociado con exenciones a las empresas<sup>49</sup>. Además, los sistemas tributarios de América Latina son suaves con el sector privado en aspectos como la alta dependencia de los impuestos a la nómina y la poca supervisión de las transacciones de precios de transferencia. La carga de los impuestos sobre la nómina puede en algún grado trasladarse a los consumidores y los trabajadores -a estos últimos en forma de menores salarios<sup>50</sup>. Los precios de transferencia han dificultado la fiscalización de la regulación tributaria en las empresas multinacionales: la multiplicidad de filiales y el aumento de los intercambios al interior de las firmas entre sucursales facilitan el traslado de las ganancias a las jurisdicciones de impuestos más bajas.

Hay algunos casos atípicos en la región en los que se ha logrado aumentar los impuestos. En 2006, la entonces candidata a la presidencia de Chile, Michelle Bachelet, hizo campaña con la propuesta de aumentar los impuestos. En su primer año en el cargo, cumplió su promesa de campaña e implementó un aumento de

---

<sup>46</sup> Fairfield y Jorratt (2014).

<sup>47</sup> Castañeda (2017).

<sup>48</sup> Sanhueza y Lobos (2014).

<sup>49</sup> Dutz (2018).

<sup>50</sup> Wibbels y Alhquist (2011).

impuestos significativo (equivalente al 3 por ciento del PIB), que afectó principalmente al 1 por ciento más rico. Tenía el respaldo de las protestas estudiantiles anteriores y su victoria electoral y tuvo suficiente impulso político para poner en práctica estos cambios con rapidez. Sin embargo, el consenso sobre el camino correcto a seguir con respecto a la reforma tributaria en cada país sigue siendo una cuestión controversial, como han puesto en evidencia las recientes protestas que estallaron en reacción a la propuesta de reforma tributaria de Colombia en mayo de 2021.

### **Recuadro 3.5. Las asociaciones empresariales y el poder de las élites económicas en ALC**

Este capítulo sostiene que las élites económicas pueden influir en la perpetuación de las desigualdades si promueven instituciones que les permiten preservar y ampliar sus privilegios, al tiempo que limitan el alcance de la redistribución mediante el gasto social.

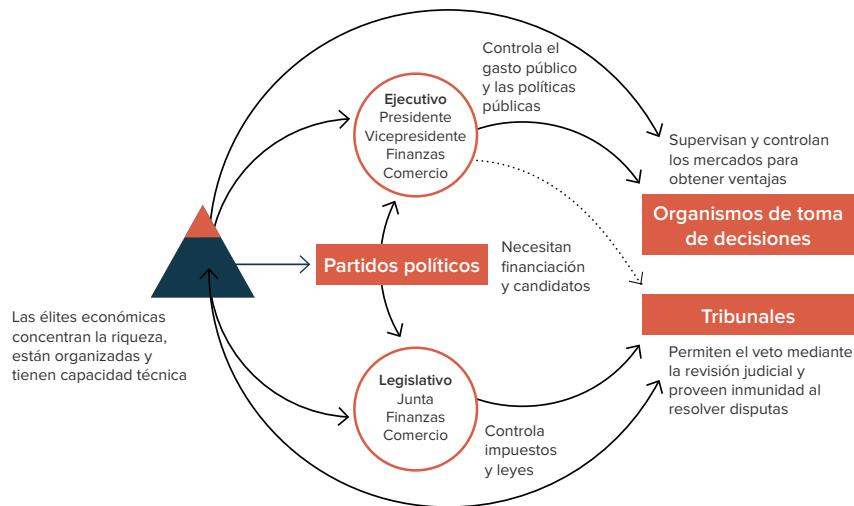
Las estrategias de organización del sector empresarial para oponerse a los aumentos de impuestos representan un costoso compromiso político para los responsables de la formulación de políticas, especialmente cuando estas estrategias se centralizan de manera coordinada a través de asociaciones empresariales<sup>a</sup>. A pesar de grandes variaciones intrarregionales en el grado de organización<sup>b</sup>, la tributación general es menor en los países con asociaciones empresariales centralizadas fuertes, como Chile, Colombia y Guatemala. En las tres últimas décadas, las asociaciones organizadas que defienden intereses privados en ALC han empleado un amplio conjunto de prácticas para influir en la política fiscal. La primera de estas consiste en bloquear directamente el aumento de los impuestos corporativos. Los esfuerzos de los gobiernos por aumentar los impuestos a las empresas en Argentina y Chile durante la década de 2000 tuvieron resultados notablemente diferentes<sup>c</sup>. Los aumentos de impuestos propuestos por Chile en 2003 y 2005 enfrentaron importantes obstáculos por parte de asociaciones empresariales y sus aliados políticos. En contraste, el gobierno de Argentina enfrentó menos oposición, por parte de asociaciones fragmentadas con menos conexiones políticas.

Los casos de Guatemala y Honduras son un buen ejemplo para entender la dinámica del poder de las élites en la configuración de los mercados y las políticas de distribución fiscal, así como sus elementos subyacentes, que son compartidos por muchos países de toda la región. La paradójica combinación de crecimiento económico sostenido y desigualdad persistente que comparten estos países puede atribuirse parcialmente a la desproporcionada influencia

de la élite empresarial en los resultados democráticos y en los procesos de formulación de políticas. Esta influencia ha dado lugar a respuestas selectivas del gobierno al momento de determinar prioridades y ha orientado la capacidad institucional, limitando las inversiones en el desarrollo. Como consecuencia, las reformas fiscales en ambos países son poco transformadoras, y los acuerdos de libre comercio que abrieron los mercados de América Central se caracterizan por bajos costos fijos de importación de equipos y altos aranceles sobre los bienes destinados a los mercados locales, en particular los de la agroindustria.

Las organizaciones sombrilla de asociaciones empresariales, que protegen intereses de redes familiares a cargo de portafolios diversificados de inversión con acceso privilegiado a los servicios financieros, con frecuencia se benefician de las economías de baja complejidad, principalmente informales, y altamente concentradas. Según su riqueza, su nivel de organización y su capacidad técnica, estas organizaciones contribuyen a poner en marcha una compleja agenda de estrategias de presión de *lobby* para dirigir la regulación de manera que beneficie a los negocios y a sus propietarios. Producen información técnica y legal a través de institutos de investigación para persuadir a los responsables de la formulación de políticas. Financian partidos políticos y campañas para influir en las decisiones presupuestales y de gasto y en la agenda política general. Ejercen influencia en la legislación para intervenir sobre los proyectos de ley relacionados con cuestiones económicas, incluidos los impuestos y los tratados comerciales. Influyen en los tribunales para vetar políticas indeseables y resolver disputas en su favor. Y controlan directa o indirectamente otros órganos de decisión que supervisan y controlan los mercados (figura R3.5.1).

**Figura R3.5.1. Las élites empresariales poderosas ejercen influencia en la política económica a través de diferentes mecanismos**



Fuente: Pachón y Brolo 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.

Esta influencia es posible, en parte, por cuenta de contextos democráticos débiles, que tienden a aumentar el poder relativo de los grupos de interés organizados frente al Estado.

La configuración de la autoridad política suele conceder al poder ejecutivo un papel destacado como determinador de la agenda y formulador de políticas, y otorga autoridad considerable al poder legislativo sobre las políticas económicas a través de su capacidad para modificar los proyectos de ley del poder ejecutivo y las disposiciones presupuestales. La élite empresarial a veces asegura escaños en puestos clave del poder ejecutivo y legislativo, obteniendo suficiente poder para revisar las medidas que proporcionan incentivos económicos, proteger sus actividades de la competencia, intervenir en los acuerdos de libre comercio o modificar el presupuesto para evitar el aumento de los impuestos.

Como resultado de estructuras de representación desiguales, las élites empresariales organizadas a través de asociaciones empresariales con acceso a las principales responsables de la toma de decisiones adquieren una voz fuerte, mientras que los votantes no organizados pueden perderla, lo que da lugar a agendas políticas que difieren considerablemente de las encomendadas por el electorado. Estas élites han logrado centrar el debate de la política tributaria en torno a la estabilidad macroeconómica como prioridad. En un contexto de bajos ingresos tributarios, esto limita la capacidad de los gobiernos de entregar bienes y servicios públicos, incluidas las inversiones necesarias en infraestructura y política social.

---

<sup>a</sup> Fairfield y Jorratt (2014).

<sup>b</sup> Schneider (2012); Barrientos y Garita (2015).

<sup>c</sup> Fairfield (2015).

### 3.4. Los sindicatos pueden contribuir a reducir la desigualdad e impulsar el crecimiento económico

Las economías de la región de ALC se caracterizan por niveles relativamente altos de concentración del mercado. Unos pocos grupos empresariales locales (usualmente administrados por y de propiedad de familias tradicionales), junto con empresas multinacionales, a menudo pueden extraer grandes rentas gracias a su excesivo poder de mercado. Estas rentas económicas suelen permitirles comprar poder político y la capacidad de influir en políticas, impuestos y regulaciones para mantener un *statu quo* que opere a su favor. Esto ha dado lugar a sociedades desiguales con economías



ineficientes<sup>51</sup>. No obstante, no solo las empresas tienen este poder para distorsionar las políticas en el ámbito del mercado, sino también los trabajadores, y en particular, la fuerza de trabajo sindicalizada.

### **El efecto de los sindicatos sobre la eficiencia y la igualdad en ALC es ambiguo**

La literatura sugiere que el efecto de los sindicatos sobre la eficiencia y la igualdad en ALC es ambiguo. Los sindicatos no son inequívocamente “buenos” ni “malos” en este sentido. Por un lado, alguna evidencia sugiere que los sindicatos más fuertes pueden promover la eficiencia y la igualdad. Por ejemplo, el éxito relativo de la “Gran Huelga Bananera” organizada por los sindicatos en 1934 contra los abusos de poder de la United Fruit Company fue un paso importante que contribuyó a una sociedad más igualitaria en Costa Rica<sup>52</sup>. Por otro lado, los sindicatos pueden obstruir políticas que mejoran la acumulación de capital humano entre los miembros más vulnerables de la sociedad, como en la educación pública en Argentina o México, perjudicando tanto la eficiencia como la igualdad, ya que los estudiantes pobres y desfavorecidos reciben una educación de menor calidad que el resto<sup>53</sup>.

Estos efectos ambiguos quizá no son sorprendentes. Dado que los trabajadores de ALC han pasado por diferentes experiencias históricas y operan en entornos políticos y económicos diversos, se esperaría observar diferencias sustanciales en cuanto a tradiciones, recursos, afiliaciones políticas y funciones objetivo entre las organizaciones de trabajadores<sup>54</sup>. Adicionalmente, los sindicatos de la región operan en el contexto de mercados laborales muy heterogéneos. En algunos países, el empleo informal abarca más de dos tercios de la población económicamente activa, mientras que, en otros, la proporción es inferior a un tercio. Dado que el empleo informal es incompatible con la organización de los sindicatos, el alcance de estos últimos para influir en la política en un sentido u otro varía considerablemente.

En vista de que no existe una historia única de los sindicatos en ALC, esta sección explora algunos de los factores subyacentes que pueden influir sobre el grado y la dirección de su impacto sobre la eficiencia y la igualdad. Tiene en cuenta las características de los sindicatos en la región (como su fuerza y su composición), sus canales de influencia y el entorno institucional en el que operan. Enfatiza la necesidad de ir más allá de los promedios para observar la variación en estas esferas entre países y sectores. Dos temas permean esta discusión: si los sindicatos pertenecen al sector público o al privado y, en el caso de esto último, si las empresas que emplean a sus afiliados tienen o no poder de mercado.

<sup>51</sup> Schneider (2009).

<sup>52</sup> Booth (2008).

<sup>53</sup> Jaume y Willén (2019), Álvarez et al. (2007).

<sup>54</sup> Collier y Collier (2002).

## Características de los sindicatos en ALC

Según su fuerza, los sindicatos pueden tener más o menos capacidad para afectar el desempeño de la igualdad y la eficiencia. La evidencia a partir de una serie de mediciones objetivas y subjetivas de la fuerza sindical, como la densidad sindical, la cobertura de los convenios colectivos, la proporción de empresas cuya mano de obra está sindicalizada, el número de huelgas y si la población considera que los sindicatos son instituciones poderosas, sugiere que los sindicatos en ALC son, en promedio, débiles. Esto es así en comparación con otras instituciones de la región (como el gobierno y el empresariado) y con sus homólogos del mundo desarrollado. Sin embargo, hay heterogeneidad entre países y sectores. En unos pocos países, los sindicatos son relativamente fuertes; esto sucede principalmente en Argentina y, en menor medida, en Bolivia, Brasil, Costa Rica, México y Uruguay. En casi todos los demás países, los sindicatos son relativamente débiles. En unos pocos países, como Guatemala y Haití, no hay sindicatos (o carecen de relevancia económica y política)<sup>55</sup>. En la mayoría de los casos, los sindicatos de la región perdieron poder con el abandono o agotamiento de la industrialización mediante sustitución de importaciones durante las décadas de 1980 y 1990, y la magnitud del empleo informal es un profundo impedimento estructural para una cobertura amplia.

No solo existe una gran variación entre países en cuanto a la fuerza sindical, sino que también hay una elevada heterogeneidad entre los sectores y los tipos de trabajadores (figura 3.13). En primer lugar, en todos los países de ALC, es más probable que los trabajadores del sector público estén organizados en sindicatos en comparación a los trabajadores del sector privado (excepto en las actividades en que los sindicatos están prohibidos por ley, como el ejército y a veces la policía). En segundo lugar, dentro del sector privado, es más probable que los trabajadores se organicen efectivamente en las empresas que son más grandes y perciben mayores ingresos. Y, en tercer lugar, en todos los países de ALC, la sindicalización es más frecuente entre la fuerza de trabajo mejor educada y casi inexistente entre los trabajadores por cuenta propia o los empleados en sectores extremadamente atomizados, como el trabajo doméstico o el empleo en pequeñas empresas donde todos los trabajadores tienen vínculos de parentesco. Aunque los sindicatos no representan a los trabajadores informales o desempleados, estos grupos siguen compartiendo con los trabajadores empleados en el sector público y privado la convicción de que los sindicatos son necesarios para defender las condiciones de trabajo y los salarios. Casi el 80 por ciento de las personas (dentro de todo tipo de agrupaciones laborales) considera que los sindicatos son una institución necesaria para proteger a los trabajadores de los abusos de poder de los empleadores<sup>56</sup>. Una de las razones puede ser que los sindicatos (en algunos casos)

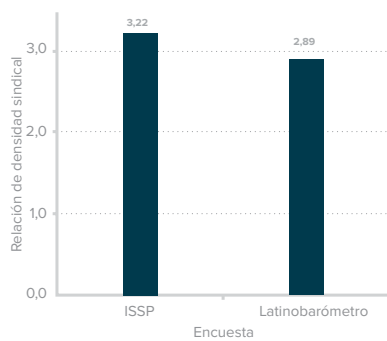
<sup>55</sup> Terrell (1993).

<sup>56</sup> Datos de la encuesta para 2015, Latinobarómetro (tablero de indicadores), Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

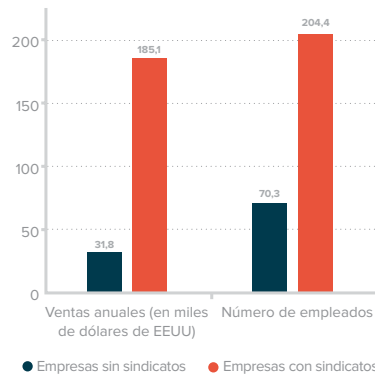
prestan apoyo y colaboración a los movimientos sociales emergentes que representan parcialmente los intereses de estas personas marginadas. Un buen ejemplo es el de Brasil, donde un gran sindicato urbano, la Central Única dos Trabalhadores (CUT), ha luchado junto al Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra) para incorporar a los sectores populares<sup>57</sup>.

**Figura 3.13. En ALC, la sindicalización es más común en el sector público, en las grandes empresas y entre los trabajadores más educados**

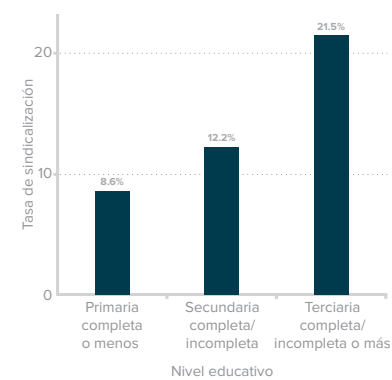
a. Relación entre la densidad sindical entre el sector público y el sector privado



b. Ventas anuales totales y empleo (empresas con y sin trabajadores sindicalizados)



c. Tasa de sindicalización según nivel educativo de los trabajadores



Fuente: Ronconi 2021, Documento de antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; datos para 2016 del ISSP (Programa Internacional de Encuestas Sociales) (tablero de indicadores) Instituto Leibniz de Ciencias Sociales, Mannheim, Alemania, <http://issp.org/data-download/by-year/>; datos para 2007 de Latinobarómetro.  
Nota: Se muestran los promedios simples de las relaciones en países de ALC (el ISSP incluye 8 países de ALC y Latinobarómetro 18).

Fuente: Ronconi 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.  
Nota: Las ventas se convierten a dólares de Estados Unidos al tipo de cambio oficial.

Fuente: Ronconi 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC. A partir de datos del Grupo de Investigaciones del ISSP (2016).  
Nota: Las tasas de sindicalización son los promedios simples de las tasas en los países de ALC sobre los que se dispone de datos (incluye ocho países de ALC).

## Canales de influencia en los ámbitos del mercado y la política

Los sindicatos disponen de varios canales e instrumentos que pueden utilizar para afectar las rentas de las grandes empresas y, en consecuencia, el desempeño de la eficiencia y la igualdad de toda la economía. Algunos de estos canales operan a nivel empresarial o sectorial en el ámbito del mercado, mientras que otros funcionan en el ámbito político.

En el ámbito del mercado, al nivel de la empresa, los líderes y delegados sindicales pueden negociar con los propietarios de las empresas para compartir los beneficios

<sup>57</sup> Ramalho (1999); Rossi (2017); Collier (2018).

obtenidos en el mercado de productos o para impedir que el empresariado explote su poder en el mercado de trabajo local. Ambas fuerzas reducen la desigualdad (entre el capital y el trabajo), y esta última también puede mejorar la eficiencia si acerca los salarios a la productividad laboral. Sin embargo, esto solo es cierto si los líderes sindicales responden a los intereses de las personas que representan y si el empresariado obtiene rentas (es decir, opera en mercados que no son perfectamente competitivos). Si los líderes sindicales son corruptos, puede que no compartan los frutos de su negociación con los demás trabajadores, y los efectos positivos sobre la igualdad y la eficiencia disminuirían. En ALC, este es un escenario probable; la mayor parte de los Latinoamericanos piensa que los sindicatos son sumamente corruptos, y solo un tercio deposita poca o mucha confianza en ellos<sup>58</sup>.

Por otro lado, si los mercados de trabajo son competitivos, los sindicatos pueden crear ineficiencias al reducir la productividad y la inversión. Esto se debe a que, en ausencia de rentas, el nivel de empleo es aquel que maximiza la eficiencia, y los salarios más altos, aunque son claramente beneficiosos para los trabajadores de esas empresas, perjudicarán a todas las demás personas al reducir el empleo por debajo del nivel óptimo. Por lo tanto, para que los sindicatos aumenten la igualdad y la eficiencia es necesario algún tipo de comportamiento no competitivo que dé lugar a rentas empresariales. Más aún, en estos casos sería mejor que, mediante políticas antimonopolio y otras medidas de defensa de la competencia, esas rentas no existieran. El hecho de que los sindicatos negocien con empresas individuales o con un subconjunto de empresas en los mercados monopolizados es ciertamente acertado, ya que al menos las rentas del poder de mercado no son captadas en su totalidad por los propietarios de las empresas, sino que se trasladan a la fuerza de trabajo; sin embargo, desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto, sería mejor que no existieran estas rentas.

En el ámbito político, los sindicatos disponen de tres instrumentos principales para ejercer su influencia. En primer lugar, pueden coludir con las grandes empresas y utilizar su poder político para reducir la competencia interna y externa u obtener un trato tributario especial, subsidios y privilegios, en última instancia perpetuando y exacerbando así la desigualdad y la ineficiencia. Este medio sigue siendo muy común en ALC, aunque fue aún más común durante el período de industrialización mediante sustitución de importaciones. En segundo lugar, los sindicatos pueden utilizar su poder político para introducir normas de protección generalizadas para los trabajadores (como los salarios mínimos y las indemnizaciones por despido) y presionar al gobierno mediante *lobby* para que asigne más recursos a su cumplimiento,

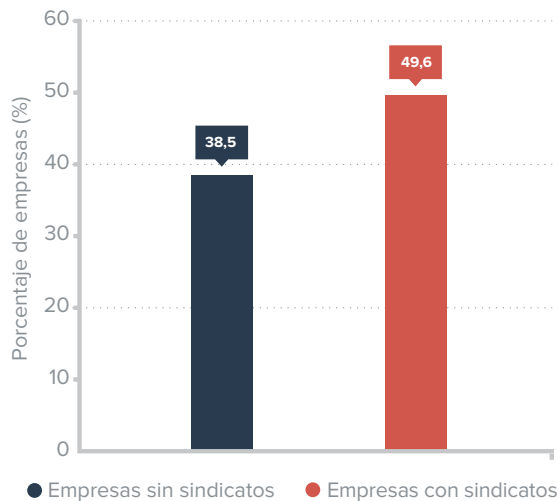
---

<sup>58</sup> Datos de encuestas para 2015, Latinobarómetro (tablero de indicadores), Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

una preocupación crucial en una región caracterizada por la violación generalizada de las normas laborales y de seguridad social<sup>59</sup>. Sin embargo, también en este caso los efectos pueden ser mixtos, ya que es posible que los sindicatos se preocupen por la fiscalización de la regulación solo en las grandes empresas en las que trabajan sus afiliados, dejando al resto de la fuerza de trabajo sin protección<sup>60</sup>. De manera consistente con esta hipótesis, los datos de las Encuestas de Empresas muestran que, en ALC, las empresas cuya fuerza de trabajo está sindicalizada tienen muchas más probabilidades de ser objeto de inspecciones que aquellas cuyos trabajadores no están organizados en sindicatos (figura 3.14)<sup>61</sup>. Este canal puede reducir la desigualdad entre los propietarios de las empresas y los trabajadores, pero exacerbarla entre los trabajadores. Por último, la mano de obra sindicalizada puede oponerse, deslegitimar y desestabilizar a las dictaduras, o colaborar con ellas.

**Figura 3.14. Las empresas cuya fuerza de trabajo está sindicalizada tienen mayor probabilidad de ser objeto de inspecciones que las empresas sin sindicato**

*Porcentaje de empresas visitado por inspectores de la seguridad social o del trabajo en el año anterior*



Fuente: Ronconi 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; datos de las Encuestas de Empresas (tablero de indicadores), Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional, Washington, DC, <https://www.enterprisesurveys.org/>.  
Nota: Los países de ALC con datos sobre inspecciones son Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guyana, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Perú y República Dominicana.

La relación entre los sindicatos y el salario mínimo también merece atención, sobre todo en una región en la que, en conjunto, algo más de la mitad de la fuerza de trabajo está empleada de manera informal. Los efectos de los salarios mínimos deben

<sup>59</sup> Las estimaciones indican, por ejemplo, que la mitad de los empleados en el sector privado de la región no perciben las prestaciones a las que tienen derecho por ley, y este problema no ha disminuido con el tiempo (Gasparini y Tornarolli 2009).

<sup>60</sup> Ronconi (2012); Amengual y Fine (2017).

<sup>61</sup> Cabe señalar que posiblemente esto también subestime la relación, ya que la muestra sólo incluye empresas registradas, y las empresas informales rara vez son objeto de inspecciones (Almeida y Ronconi, 2016).

analizarse cuidadosamente según el país. Incluso si los mercados de producto son competitivos, los mercados de trabajo pueden no serlo<sup>62</sup>. Las fricciones, como los costos de búsqueda de vacantes o de candidatos, pueden excluir el emparejamiento instantáneo entre empresas y trabajadores que se requiere para que los mercados laborales sean perfectamente competitivos. Estas fricciones pueden generar rentas, que se distribuyen entre empresas y trabajadores en función del poder de negociación de cada parte<sup>63</sup>. En este contexto, los salarios mínimos pueden cambiar el equilibrio de poder a favor de los trabajadores. Por ende, la presión de los sindicatos para aumentar los salarios mínimos puede contribuir a reducir la desigualdad con un impacto mínimo en la eficiencia. Sin embargo, este resultado depende del nivel al que se fije el salario mínimo con respecto a la distribución salarial general. Si es demasiado alto, el resultado puede ser un aumento de los salarios de los trabajadores formales con salarios bajos, pero un aumento del desempleo y del empleo informal, con una menor eficiencia general y efectos contradictorios sobre la desigualdad salarial. Desde esta perspectiva, la participación de los sindicatos en las negociaciones del salario mínimo es ciertamente atinada. Aún así, teniendo en cuenta la eficiencia y el bienestar de todos los trabajadores, no solo aquellos en el sector formal, es necesario que estas negociaciones pongan en marcha mecanismos que garanticen que también se consideren los intereses de los trabajadores no sindicalizados del sector informal, quienes suelen tener salarios más bajos que los formales, así como los de los desempleados.

### Sindicatos del sector público y el entorno institucional

El papel de los sindicatos del sector público merece atención especial debido a que los factores que determinan su influencia sobre la eficiencia y la igualdad son diferentes. En el sector privado, el impacto de los sindicatos depende en gran medida de las características de las empresas (sobre todo de si estas tienen poder de mercado) y del grado de fricción en el mercado laboral que da margen a la negociación. En el sector público, el impacto de los sindicatos depende en mayor grado de factores institucionales. Los sindicatos del sector público tienen mayores posibilidades de aumentar la prosperidad en contextos en los que el Estado es depredador que en contextos en los que ya persigue el bienestar general.

Consideremos, por ejemplo, la forma en que los sindicatos de docentes públicos interactúan con el entorno institucional para fomentar mejores o peores resultados educativos (un motor fundamental del crecimiento y la igualdad). A veces, las estrategias que persiguen los sindicatos de docentes pueden tener consecuencias

<sup>62</sup> Levy y Cruces (2021).

<sup>63</sup> Flabbi (2021).

negativas — por ejemplo, la pérdida de días de clase debido a huelgas de docentes o la oposición a o incluso la manipulación política de las evaluaciones del rendimiento de los docentes<sup>64</sup>. Estas estrategias pueden perjudicar la calidad de la enseñanza, con efectos especialmente nocivos para los niños más desfavorecidos. Sin embargo, los sindicatos de docentes muchas veces también ejercen presión para que se aumente el gasto en educación, se incremente la disponibilidad de material didáctico y se mejore el mantenimiento de la infraestructura escolar, lo que sin duda contribuye a mejorar los resultados educativos. En algunos países de ALC, y especialmente en los que carecen de burocracias cohesionadas, la existencia de sindicatos docentes fuertes puede contrarrestar el sesgo cortoplacista de los encargados de la formulación de políticas. Todos estos efectos mixtos sugieren que “el impacto de los sindicatos en el desempeño de los estudiantes depende del canal y del tipo de mercado político en el que los sindicatos funcionan, y no de la presencia de los sindicatos por sí misma”<sup>65</sup>.

Finalmente, con relación a las pensiones, en muchos países de la región los trabajadores del sector público y del privado comparten el mismo régimen de seguridad social y, por lo tanto, un conjunto de trabajadores no tiene ventaja alguna en el acceso a la salud o a las pensiones respecto del otro conjunto; todos reciben el mismo trato. Pero en otros países, como Brasil, Jamaica y México, los trabajadores del sector público y del privado están sujetos a regímenes diferentes, a veces con instituciones de seguridad social separadas. La evidencia muestra que, en estos tres países, los trabajadores del sector público tienen regímenes de pensiones más favorables: tasas de cotización más bajas, períodos de cotización más cortos o prestaciones más generosas; estas diferencias a veces son sustanciales (ver el capítulo 5). Adicionalmente, suele ocurrir que los regímenes de pensiones del sector público, sobre todo en la modalidad de reparto, tienen tasas de cotización muy inferiores al valor actuarialmente justo de las prestaciones, lo que implica la necesidad de grandes subsidios de todos los contribuyentes en beneficio de un subconjunto reducido de trabajadores que, en comparación con sus pares del sector privado, están claramente en mejor situación. Dado que la magnitud de estos subsidios puede ser grande, a veces equivalente a 2 o 3 puntos porcentuales del PIB, su impacto sobre la desigualdad es significativo.

## Una agenda de investigación abierta

El impacto de los sindicatos sobre la igualdad y la eficiencia en la región ha sido tanto positivo como negativo. Este hallazgo contrasta con el de las élites empresariales, respecto de las cuales el diagnóstico dista de ser positivo. Los sindicatos tienen un poder económico y político considerablemente menor, aunque esto no siempre es

<sup>64</sup> Murillo *et al.* (2005); Hecock (2014); Bruns y Luque (2015); Jaume y Willén (2019).

<sup>65</sup> Murillo *et al.* (2005, p. 231).

cierto; y si tienen poder, a veces pueden utilizarlo para aumentar la igualdad y la eficiencia, aunque esto tampoco sucede siempre. El hecho de que los sindicatos tengan un efecto ambiguo en ALC es consistente con los hallazgos de un conjunto amplio de literatura sobre el impacto económico de los sindicatos en América del Norte y Europa<sup>66</sup>. Sin embargo, es esencial recordar que lo que sabemos sobre este tema en el contexto específico de la región de ALC es todavía muy limitado debido a una combinación de factores. El primero es la complejidad conceptual: solo tenemos una comprensión teórica parcial de la forma en que los sindicatos afectan a las sociedades de ALC. El segundo es la carencia de evidencia empírica robusta; los datos suelen ser limitados y la inferencia causal es particularmente difícil. El tercer factor es el simple hecho de que se ha investigado relativamente poco sobre los sindicatos como agentes económicos en ALC. Por lo tanto, comprender el impacto de los sindicatos sobre los resultados del desarrollo en la región es una agenda de investigación abierta e importante de cara al futuro.

<sup>66</sup> Tzannatos y Aidt (2006).

### **Recuadro 3.6. El impacto de las instituciones del mercado laboral sobre los márgenes de rentabilidad de precios y los salarios en Uruguay**

Utilizando datos a nivel de empresa para los sectores manufacturero y de servicios en Uruguay entre 2002 y 2016, Gandelman y Casacuberta (2021) investigan el impacto de instituciones del mercado laboral, tales como los consejos de salarios y los sindicatos, sobre el poder de mercado de las empresas tanto en el mercado de productos (los márgenes de rentabilidad en precios) como en el mercado laboral (los menores salarios). Estos autores encuentran que cuando las instituciones permiten a los trabajadores participar en las negociaciones salariales, esto los protege del poder de mercado de las empresas, con los salarios aumentando a medida que las empresas pierden poder de negociación. Sin embargo, las empresas trasladan a los consumidores parte del aumento de los costos laborales a través de precios más altos.

En 1943, la Ley 10.449 creó los consejos de salarios tripartitos en Uruguay para celebrar negociaciones salariales periódicas entre las organizaciones de empleadores, los sindicatos sectoriales y los delegados del gobierno uruguayo.



Estableció categorías de trabajadores por sector de actividad y otorgó a los consejos la capacidad de fijar salarios mínimos para cada categoría. Sin embargo, entre 1992 y 2003, el gobierno no convocó estos consejos salariales y se retiró de las negociaciones públicas. En 2004 se restablecieron las negociaciones salariales. Entre 2005 y 2016, los salarios fijados por el consejo se duplicaron. Además, los cambios en la centralización y coordinación de la negociación salarial reforzaron los incentivos a la sindicalización y la afiliación a los sindicatos aumentó después de 2005.

Gandelman y Casacuberta (2021) encuentran que estos cambios dieron lugar en promedio a salarios menos bajos que los que habrían existido en su ausencia. La diferencia entre el salario promedio y el que habría prevalecido en un mercado laboral perfectamente competitivo (el *markdown*) fue un 50 por ciento menor que en 2005, y el margen de rentabilidad promedio aumentó un 18 por ciento. Los salarios fijados por el Consejo explican la mayor parte de los cambios en los márgenes de rentabilidad y en los *markdowns*. Aunque las empresas estaban perdiendo poder de negociación en los mercados laborales, al parecer pudieron trasladar una parte considerable de los incrementos en sus costos laborales a los consumidores a través de los precios. La sindicalización medida al nivel del sector de actividad no tuvo efectos adicionales sobre los márgenes de rentabilidad y su efecto sobre la reducción de los *markdowns* fue mínimo. El impacto de los sindicatos ocurrió a través de las negociaciones en los consejos salariales.

Los aumentos de la productividad laboral no acompañaron los aumentos salariales en Uruguay y, en consecuencia, la relación entre el salario promedio y la productividad laboral incrementó. Como proporción de la producción, los costos laborales aumentaron. Este resultado contrasta con hallazgos para los Estados Unidos y Europa, donde la participación de los costos laborales sobre los ingresos totales ha disminuido al tiempo que los márgenes de rentabilidad vienen en aumento.

### 3.5. Rebalancear el poder

Este capítulo explora cómo la concentración de poder en manos de unos pocos puede distorsionar las políticas e impulsar la trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento en ALC. En primer lugar, observa la manifestación de esto en el mercado, teniendo en cuenta que en ALC, los mercados se caracterizan por un pequeño número de grandes empresas y altos niveles de poder de mercado. Discute sobre cómo el poder de mercado en ALC puede ser costoso debido a sus efectos directos sobre la productividad y el bienestar y destaca el papel fundamental de una política de competencia eficaz para mitigar los impactos negativos. Presenta nueva evidencia

que muestra que el mayor poder de mercado está también asociado con mayor productividad. Las grandes empresas dominan porque se enfrentan a una multitud de empresas rivales muy pequeñas que no logran competir con ellas por cuenta de su baja productividad relativa. El capítulo también explora el poder de los sindicatos para influir en estos resultados y argumenta que, aunque la evidencia continúa siendo escasa, lo que se conoce sugiere que, en ciertos contextos, los sindicatos pueden hacer mucho bien. Sin embargo, también pueden ser perjudiciales para la igualdad y la productividad cuando persiguen intereses privados en lugar de públicos, como ocurre en ciertas ocasiones. Esto es cierto, en general, para cualquier tipo de poder: su impacto depende de cómo se utilice y de los objetivos persiga.

El capítulo destaca de forma crítica cómo el poder de los monopolios y la concentración del mercado pueden traducirse en comportamientos rentistas y, en última instancia, en poder político empresarial. En la región de ALC, esto ha dado lugar a múltiples ejemplos de interferencia de las élites económicas en el diseño y la implementación de políticas. Los sistemas fiscales, las políticas de competencia y las regulaciones del mercado a menudo se han configurado en beneficio de un pequeño grupo de ciudadanos en respuesta a esta interferencia. Las élites económicas rara vez han utilizado su poder político para impulsar reformas capaces de poner a sus países en una senda de desarrollo, aumentando el bienestar de todos. Pero podrían hacerlo.

En últimas, para salir de forma sostenible de la trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento será necesario adoptar medidas para rebalancear el poder. No existe una solución de política única para abordar este tipo de asimetrías de poder y las distorsiones que crean tanto en el ámbito del mercado como en el sistema fiscal. Sin embargo, en función del contexto, iniciativas como la regulación de la financiación de campañas y de las actividades de *lobby*, el fortalecimiento del poder y la independencia de las políticas y las autoridades de competencia, la revisión de las regulaciones del mercado para eliminar aquellas que favorecen los intereses privados y no el bien común, o tomar en serio la conversación global sobre cómo gravar a las personas extraordinariamente ricas, podrían jugar un rol importante en el esfuerzo de empujar esta agenda hacia adelante. El siguiente capítulo sigue profundizando en los retos que enfrenta la región, considerando específicamente los que supone la violencia.

## Referencias

- Almeida, Rita Kullberg, y Lucas Ronconi. 2016. "Labor Inspections in the Developing World: Stylized Facts from the Enterprise Survey". *Industrial Relations*, 55 (3): 468–489.
- Alpert, Lukas I., y Josh Beckerman. 2015. "Carlos Slim Becomes Largest Individual New York Times Shareholder: Mexican Telecom Billionaire Exercises Warrants in Media Company". *Wall Street Journal*, 14 de enero de 2015. <https://www.wsj.com/articles/carlos-slim-exercises-new-york-times-warrants-1421274205>.
- Álvarez, Jesús, Vicente A. García-Moreno, y Harry Anthony Patrinos. 2007. "Institutional Effects as Determinants of Learning Outcomes: Exploring State Variations in Mexico". Documento de Trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, 4286, Banco Mundial, Washington, DC.
- Amengual, Matthew, y Janice R. Fine. 2017. "Co-enforcing Labor Standards: The Unique Contributions of State and Worker Organizations in Argentina and the United States". *Regulation and Governance*, 11 (2): 129–142.
- Ardanaz, Martin, y Carlos Scartascini. 2013. "Inequality and Personal Income Taxation: The Origins and Effects of Legislative Malapportionment". *Comparative Political Studies*, 46 (12): 1636–1663. <https://doi.org/10.1177/0010414013484118>.
- Atkin, David Guy, Benjamin Faber, y Marco Gonzalez-Navarro. 2018. "Retail Globalization and Household Welfare: Evidence from Mexico". *Journal of Political Economy*, 126 (1): 1–73.
- Autor, David H., David Dorn, Lawrence F. Katz, Christina Patterson, y John Van Reenen. 2020. "The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms". *Quarterly Journal of Economics*, 135 (2): 645–709. <https://doi.org/10.1093/qje/qjaa004>.
- Baily, Martin Neil, Charles Hulten, y David Campbell. 1992. "Productivity Dynamics in Manufacturing Plants". *Brookings Papers on Economic Activity*, 23 (1992 Microeconomics): 187–267.
- Banco Mundial. 2005. *World Development Report 2006: Equity and Development*. Washington, DC: Banco Mundial; Nueva York: Oxford University Press.
- Barnes, Matthew, y Jonathan Haskel. 2000. "Productivity in the 1990s: Evidence from British Plants". Documento de Trabajo, Queen Mary College, University of London, Londres.
- Barrientos, Ricardo, y Mauricio Garita. 2015. "Una Perspectiva Regional sobre la Intervención de las Élités Económicas Centroamericanas en la Política Fiscal". En *Política Fiscal: Expresión del Poder de las Élités Centroamericanas*, editado por Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 1–24. Ciudad de Guatemala, Guatemala: F&G Editores.
- Becerra, Martin, y Guillermo Mastrini. 2009. *Los Dueños de la Palabra: Acceso, Estructura y Concentración de los Medios en la América Latina del Siglo XXI*. Buenos Aires: Libros Promoteo.
- Bloom, Nicholas, Christos Genakos, Raffaella Sadun, y John Van Reenen. 2012. "Management Practices across Firms and Countries." NBER Working Paper, 17850 (Febrero), National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Bogliaccini, Juan Ariel, y Aldo Madariaga. 2019. "The Discreet Charm of the Oligarchy: Business Power in Weak Democracies". Documento de Trabajo, Departamento de Ciencias Sociales y Políticas, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, Uruguay.
- Booth, John. 2008. "Democratic Development in Costa Rica". *Democratization*, 15 (4): 714–732.
- Borraz, Fernando, Juan Dubra, Daniel Ferrés, y Leandro Zipitriá. 2014. "Supermarket Entry and the Survival of Small Stores". *Review of Industrial Organization*, 44 (1): 73–79.
- Brummund, Peter William. 2013. "Poverty and Monopsony: Evidence from the Indonesian Labor Market". Documento presentado en la Onceava Conferencia Internacional de Organización Industrial, Boston, 17–19 de mayo 2013.

- Bruns, Barbara, y Javier Luque. 2015. *Great Teachers: How to Raise Student Learning in Latin America and the Caribbean*. Con Soledad De Gregorio, David K. Evans, Marco Fernández, Martín Moreno, Jessica Rodríguez, Guillermo Toral, y Noah Yarrow. Latin American Development Forum Series. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bull, Benedicte, Fulvio Castellacci, y Yuri Kasahara. 2014. *Business Groups and Transnational Capitalism in Central America: Economic and Political Strategies*. International Political Economy Series. Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Busso, Matías, y Sebastián Galiani. 2019. "The Causal Effect of Competition on Prices and Quality: Evidence from a Field Experiment". *American Economic Journal: Applied Economics*, 11 (1): 33–56.
- Castañeda, Alejandro, y Daniel Ruiz. 2021. "The Political Economy of the Telecommunications Reform in Mexico". Documento de Trabajo de PNUD ALC, 8, 2021, Documento de Trabajo de PNUD ALC, 4, 2021, Documento de Antecedentes para el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*, PNUD ALC, Nueva York.
- Castañeda, Néstor. 2017. "Business Coordination and Tax Politics". *Political Studies*, 65 (1): 122–243. <https://doi.org/10.1177/0032321715616287>.
- Chaisty, Paul, Nic Cheeseman, y Timothy Power. 2018. *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective: Minority Presidents in Multiparty Systems*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Collier, Ruth Berins. 2018. "Labor Unions in Latin America: Incorporation and Reincorporation under the New Left". En *Reshaping the Political Arena in Latin America: From Resisting Neoliberalism to the Second Incorporation*, editado por Eduardo Silva y Federico M. Rossi, 115–128. Pitt Latin American Series. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Collier, Ruth Berins, y David Collier. 2002. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Connor, John M. 2009. "Cartels and Antitrust Portrayed: Private International Cartels from 1990 to 2008". AAI Working Paper 09-06 (Septiembre 1), American Antitrust Institute, Washington, DC.
- Connor John M. 2014. "Cartel Overcharges". En *The Law and Economics of Class Actions*, editado por James Langenfeld, 249–387. Vol. 26 de *Research in Law and Economics*. Bingley, Reino Unido: Emerald Publishing.
- De Loecker, Jan K., y Jan Eeckhout. 2018. "Global Market Power". NBER Working Paper 24768 (Junio), National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- De Loecker, Jan K., Jan Eeckhout, y Gabriel Unger. 2020. "The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implications". *Quarterly Journal of Economics*, 135 (2): 561–644. <https://doi.org/10.1093/qje/qjz041>.
- Dutz, Mark A. 2018. *Jobs and Growth: Brazil's Productivity Agenda*. International Development in Focus Series. Washington, DC: Banco Mundial.
- Economist. 2015. "The Toilet-Paper Tangle: A New Breed of Competition Regulator Takes on the Cartels". *Economist*, 5 de diciembre 2015. <https://www.economist.com/the-americas/2015/12/05/the-toilet-paper-tangle>.
- EIU (Unidad de Inteligencia de *The Economist*). 2013. "The EIU Methodology". Documento informativo preparado para el Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2013, EIU, Londres.
- Elizondo, Carlos. 2009. "Perverse Equilibria: Unsuitable but Durable Institutions". En *No Growth without Equity? Inequality, Interests, and Competition in Mexico*, editado por Santiago Levy y Michael Walton, 157–202. Equity and Development Series. Washington, DC: Banco Mundial; Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Empresarios por la Educación. 2015. "Presupuesto Mineduc 2016: ¿Qué Desafíos Presenta para la Agenda Educativa?" Nota de política (diciembre), Empresarios por la Educación, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Eslava, Marcela, Marcela Meléndez, y Nicolás Urdaneta. 2021. "Poder de mercado, desigualdad y productividad en Latinoamérica". Documento de Trabajo de PNUD ALC, 11, 2021, Documento de Trabajo de PNUD ALC, 4, 2021,

- Documento de Antecedentes para el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*, PNUD ALC, Nueva York.
- Fairfield, Tasha. 2015. *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Fairfield, Tasha. 2019. "Taxing Latin American Economic Elites". En *The Political Economy of Taxation in Latin America*, editado por Gustavo A. Flores-Macías, 172–193. Nueva York: Cambridge University Press.
- Fairfield, Tasha, y Michel Jorratt. 2014. "Top Income Shares, Business Profits, and Effective Tax Rates in Contemporary Chile". ICTD Working Paper 17 (enero), International Center for Tax and Development, Institute of Development Studies, Brighton, Reino Unido.
- Fass, Simon M. 1990. *Political Economy in Haiti: The Drama of Survival*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Fernandes, Ana Margarida. 2007. "Trade Policy, Trade Volumes, and Plant-Level Productivity in Colombian Manufacturing Industries". *Journal of International Economics*, 71 (1): 52–71.
- Fernandes, Ana Margarida, y Caroline Paunov. 2013. "Does Trade Stimulate Product Quality Upgrading?" *Canadian Journal of Economics*, 46 (4): 1232–1264.
- Flabbi, Luca. 2021. "Implications of Minimum Wages Policies in Labor Markets with High Informality and Frictions". Documento de Trabajo de PNUD ALC, 25, 2021, Documento de Trabajo de PNUD ALC, 9, 2021, Documento de Antecedentes para el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*, PNUD ALC, Nueva York.
- Foster, Lucia, John Haltiwanger, y C. J. Krizan. 1998. "Aggregate Productivity Growth: Lessons from Microeconomic Evidence". NBER Working Paper, 6803 (noviembre), National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- France 24. 2018. "Chilean Consumers to Receive Compensation over Toilet Paper Scandal". France 24, 2 de agosto de 2018. <https://www.france24.com/en/20180801-chilean-consumers-receive-compensation-over-toilet-paper-scandal>.
- Furche, Carlos. 2013. "The Rice Value Chain in Haiti: Policy Proposal". Oxfam America: Research Backgrounder (9 de abril), Oxfam America, Boston.
- Gandelman, Nestor, y Carlos Casacuberta. 2021. "The Impact of Labor Market Institutions on Markups and Markdowns: Evidence from Manufacturing and Service Sectors in Uruguay". Documento de Trabajo de PNUD ALC, 1, 2021, Documento de Trabajo de PNUD ALC, 9, 2021, Documento de Antecedentes para el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*, PNUD ALC, Nueva York.
- García-Marin, Alvaro. 2021. "Labor-Market Concentration and Earnings: Evidence from Chile". Documento de Trabajo de PNUD ALC, 10, 2021, Documento de Trabajo de PNUD ALC, 4, 2021, Documento de Antecedentes para el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*, PNUD ALC, Nueva York.
- Gasparini, Leonardo Carlos, y Leopoldo Tornarolli. 2009. "Labor Informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata". *Desarrollo y Sociedad*, 63 (septiembre): 13–80.
- Hart, Oliver D. 1983. "The Market Mechanism as an Incentive Scheme". *Bell Journal of Economics*, 14 (2): 366–382.
- Hecock, R. Douglas. 2014. "Democratization, Education Reform, and the Mexican Teachers' Union". *Latin American Research Review*, 49 (1): 62–82.
- Hermalin, Benjamin E. 1992. "The Effects of Competition on Executive Behavior". *Rand Journal of Economics*, 23 (3): 350–365.
- Horn, Henrik, Harald Lang, y Stefan Lundgren. 1994. "Competition, Long-Run Contracts, and Internal Inefficiencies in Firms". *European Economic Review*, 38 (2) 213–233.

- Iacovone, Leonardo. 2012. "The Better You Are, the Stronger It Makes You: Evidence on the Asymmetric Impact of Liberalization". *Journal of Development Economics*, 99 (2): 474–485.
- Iacovone, Leonardo, Beata Smarzynska Javorcik, Wolfgang Keller, y James Tybout. 2015. "Supplier Responses to Walmart's Invasion in Mexico". *Journal of International Economics*, 95 (1): 1–15.
- Jaume, David, y Alexander Willén. 2019. "The Long-Run Effects of Teacher Strikes: Evidence from Argentina". *Journal of Labor Economics*, 37 (4): 1097–1139.
- Javorcik, Beata Smarzynska, Wolfgang Keller, y James Tybout. 2008. "Openness and Industrial Response in a Wal-Mart World: A Case Study of Mexican Soaps, Detergents, and Surfactant Producers". *World Economy*, 31 (12): 1558–1580.
- Karabarbounis, Loukas, y Brent Neiman. 2014. "The Global Decline of the Labor Share". *Quarterly Journal of Economics*, 129 (1): 61–103. <https://doi.org/10.1093/qje/qjt032>.
- Kavoussi, Bonnie. 2019. "How Market Power Has Increased U.S. Inequality". Mayo 3, Washington Center for Equitable Growth, Washington, DC.
- Khanna, Tarun, y Yishay Yafeh. 2007. "Business Groups in Emerging Markets: Paragons or Parasites?" *Journal of Economic Literature*, 45 (2): 331–372.
- Levy, Santiago, y Guillermo Cruces. 2021. "Time for a New Course: An Essay on Social Protection and Growth in Latin America". Documento de Trabajo de PNUD ALC, 24, 2021, Documento de Trabajo de PNUD ALC, 9, 2021, Documento de Antecedentes para el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*, PNUD ALC, Nueva York.
- Levy, Santiago, y Michael Walton, eds. 2009. *No Growth Without Equity?: Inequality, Interests, and Competition in Mexico*. Equity and Development Series. Washington, DC: Banco Mundial; Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Lira, Loreto, Rosario Rivero, y Rodrigo Vergara. 2007. "Entry and Prices: Evidence from the Supermarket Sector". *Review of Industrial Organization*, 31 (4): 237–260.
- Maggi, Giovanni. 1996. "Strategic Trade Policies with Endogenous Mode of Competition". *American Economic Review*, 86 (1): 237–258.
- Medina, Pamela. 2018. "Import Competition, Quality Upgrading, and Exporting: Evidence from the Peruvian Apparel Industry". Documento de Trabajo, University of Toronto. Toronto.
- Miranda, Alfonso. 2012. "Competition Law in Latin America: Main Trends and Features". Abril, Centro de Estudios de Derecho de Competencia, Bogotá, Colombia. <https://centrocedec.files.wordpress.com/2010/06/cornell-lacompetition-20123.pdf>.
- Morck, Randall, Daniel Wolfenzon, y Bernard Yeung. 2005. "Corporate Governance, Economic Entrenchment, and Growth". *Journal of Economic Literature*, 43 (3): 655–720. <https://doi.org/10.1257/002205105774431252>.
- Motta, Massimo. 2004. *Competition Policy: Theory and Practice*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Muendler, Marc-Andreas. 2004. "Trade, Technology, and Productivity: A Study of Brazilian Manufacturers 1986–1998". CESifo Working Paper 1148 (marzo), Munich Society for the Promotion of Economic Research, Center for Economic Studies, Ludwig Maximilian University and Ifo Institute for Economic Research, Munich.
- Murillo, María Victoria, Mariano Tommasi, Lucas Ronconi, y Juan Sanguinetti. 2005. "The Economic Effects of Unions in Latin America: Teachers' Unions and Education in Argentina". En *What Difference Do Unions Make? Their Impact on Productivity and Wages in Latin America*, editado por Peter Kuhn and Gustavo Márquez, 197–232. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2019. "Owners of the Worlds Listed Companies". OECD Capital Market Series, OECD, Paris.

- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2021. *OECD Competition Trends 2021*. Vol. 1 of *Global Competition Enforcement Update 2015–2019*. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/competition/oecd-competition-trends.htm>.
- Olley, G. Steven, y Ariel Pakes. 1996. “The Dynamics of Productivity in the Telecommunications Equipment Industry”. *Econometrica*, 64 (6): 1263–1297.
- Pachón, Mónica, y Javier Brolo. 2021. “Lobbying for Inequality? How Business Elites Shape Policy in El Salvador, Honduras, and Guatemala”. Documento de Trabajo de PNUD ALC, 6, 2021, Documento de Trabajo de PNUD ALC, 4, 2021, Documento de Antecedentes para el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*, PNUD ALC, Nueva York.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2020. “Attitudes towards Politics in Latin America: A Review of Regional Perception Data”. Julio, Centro Regional para América Latina y el Caribe, PNUD, Ciudad de Panamá.
- Posner, Richard A. 1975. “The Social Costs of Monopoly and Regulation”. *Journal of Political Economy*, 83 (4): 807–828.
- Ramalho, José Ricardo. 1999. “Restructuring of Labour and Trade Unions in Brazil”. En *Labour Worldwide in the Era of Globalization: Alternative Union Models in the New World Order*, editado por Ronaldo Munck and Peter Waterman, 158–174. International Political Economy Series. Londres: Palgrave Macmillan.
- Rodríguez-Castelán, Carlos. 2015. “The Poverty Effects of Market Concentration”. Documento de Trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo, 7515, Banco Mundial, Washington, DC.
- Ronconi, Lucas. 2012. “Globalization, Domestic Institutions, and Enforcement of Labor Law: Evidence from Latin America”. *Industrial Relations*, 51 (1): 89–105.
- Ronconi, Lucas. 2021. “How Do Labor Unions Affect Inequality and Efficiency in Latin America and the Caribbean?” Documento de Trabajo de PNUD ALC, 7, 2021, Documento de Trabajo de PNUD ALC, 4, 2021, Documento de Antecedentes para el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*, PNUD ALC, Nueva York.
- Rossi, Federico M. 2017. *The Poor’s Struggle for Political Incorporation: The Piquetero Movement in Argentina*. Cambridge Studies in Contentious Politics Series. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sanhueza, Claudia, y Javiera Lobos. 2014. “Sistema Tributario Chileno: Características y Desafíos”. En *Tributación en Sociedad: Impuestos y redistribución en el Chile del siglo XXI*, editado por Jorge Atria, 25–52. Santiago, Chile: Uqbar Editores.
- Scharfstein, David. 1988. “Product-Market Competition and Managerial Slack”. *Rand Journal of Economics*, 19 (1): 147–155.
- Scherer, Frederic M., y David R. Ross. 1990. *Industrial Market Structure and Economic Performance*. Boston: Houghton-Mifflin.
- Schneider, Aaron. 2012. *State-Building and Tax Regimes in Central America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Schneider, Ben Ross. 2008. “Economic Liberalization and Corporate Governance: The Resilience of Business Groups in Latin America”. *Comparative Politics*, 40 (4): 379–397.
- Schneider, Ben Ross. 2009. “Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America”. *Journal of Latin American Studies*, 41 (3): 553–575.
- Schneider, Ben Ross. 2013. *Hierarchical Capitalism in Latin America: Business, Labor, and the Challenges of Equitable Development*. Cambridge Studies in Comparative Politics Series. Nueva York: Cambridge University Press.
- Schneider, Ben Ross. 2021. “Big Business and the Inequality Trap in Latin America: Taxes, Collusion, and Undue Influence”. Documento de Trabajo de PNUD ALC, 5, 2021, Documento de Trabajo de PNUD ALC, 4, 2021, Documento de Antecedentes para el *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021*, PNUD ALC, Nueva York.

- Schor, Adriana. 2004. "Heterogeneous Productivity Response to Tariff Reduction: Evidence from Brazilian Manufacturing Firms". *Journal of Development Economics*, 75 (2): 373–396.
- Schwab, Klaus, ed. 2018. *Insight Report: The Global Competitiveness Report 2018*. Ginebra: Foro Económico Mundial. <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>.
- Segovia, Alexander. 2005. *Integración Real y Grupos de Poder Económico en América Central: Implicaciones Para el Desarrollo y la Democracia de la Región*. San José, Costa Rica: Fundación Friedrich Ebert.
- Shu, Pian, y Claudia Steinwender. 2019. "The Impact of Trade Liberalization on Firm Productivity and Innovation". *Innovation Policy and the Economy*, 19 (1): 39–68.
- Singh, Raju Jan, y Mary Barton-Dock. 2015. *Haiti: Toward a New Narrative; Systematic Country Diagnostic*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Terrell, Katherine. 1993. "Public-Private Wage Differentials in Haiti: Do Public Servants Earn a Rent?" *Journal of Development Economics*, 42 (2): 293–314.
- Trejo, Raúl. 2013. "Poderes fácticos, problemas drásticos". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 58 (217): 223–232.
- Tzannatos, Zafiris, y Toke S. Aidt. 2006. "Unions and Microeconomic Performance: A Look at What Matters for Economists (and Employers)". *International Labour Review*, 145 (4): 257–278.
- Urzúa, Carlos M. 2013. "Distributive and Regional Effects of Monopoly Power". *Economía Mexicana Nueva Época*, 22 (2): 279–295.
- Wibbels, Erik, y John S. Ahlquist. 2011. "Development, Trade, and Social Insurance". *International Studies Quarterly*, 55 (1): 125–149. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2010.00638.x>.



## EL PODER PARA FRENAR O ACELERAR LA ENERGÍA VERDE

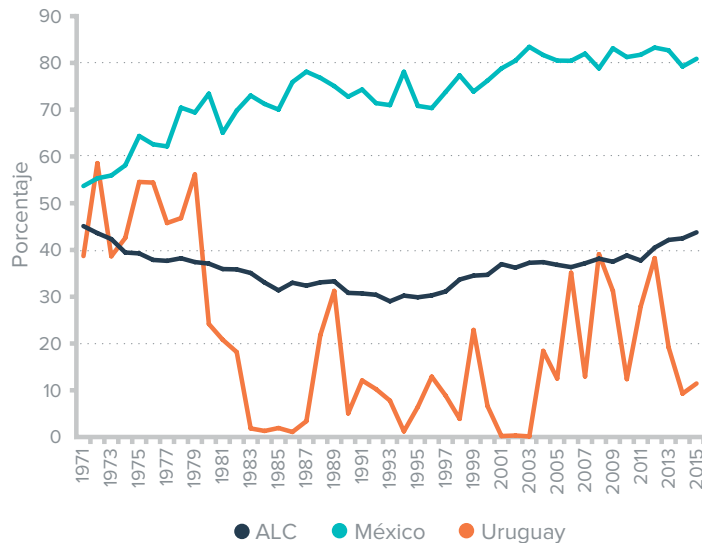
La transición hacia un progreso social y económico sostenible en ALC depende de la reducción de las emisiones derivadas de la producción y el consumo de energía, de electricidad en particular, que dependen en gran medida de los combustibles fósiles como el carbón, el petróleo y el gas. La región de ALC cuenta con una fracción sustancial de producción hidroeléctrica, si se compara con el resto del mundo, pero su dependencia de fósiles sigue representando un desafío. Incluso después de incorporar los costos sociales de la degradación ambiental, una senda de crecimiento verde enfrentará el reto de sustituir los combustibles fósiles por energía renovable dada la creciente presión de la economía. Habida cuenta de que el 80 por ciento de la población de ALC vive en ciudades, la demanda de grandes proyectos de electrificación crecerá en función de las necesidades cambiantes de la industria, el comercio, el transporte y los hogares.

Esta transición enfrenta problemas no solo en términos de cambio tecnológico e inversión, sino también por las barreras que surgen de las fuerzas políticas - presión de *lobby* e intereses privados- que se verían afectadas por ella. Intereses tanto estatales como privados pueden interponerse a la decisión de sustituir la energía de la región que depende de los combustibles fósiles por energía de fuentes renovables. Dos países de la región ejemplifican los posibles caminos a seguir: México y Uruguay. Sus transiciones energéticas permiten comprender las dificultades inherentes al impulso hacia una sostenibilidad que pueda responder a las demandas de las economías en crecimiento y a las necesidades sociales de sus habitantes.

En la década de 1970, tanto México como Uruguay tenían un consumo de electricidad per cápita entre 500 y 700 kWh. Ambos países producían alrededor de la mitad de su electricidad utilizando fuentes de combustible fósil, mientras que la otra mitad era de proyectos hidroeléctricos. Según los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Agencia Internacional de la Energía (AIE), Uruguay alcanzó un consumo per cápita de 3.000 kWh, por encima del consumo de México, de unos 2.150 kWh, a mediados de la década de 2010. Asimismo, durante estas cuatro décadas, México aumentó el uso de combustibles fósiles al 90 por ciento de su consumo energético total, mientras que Uruguay lo redujo a menos del 50 por ciento. En el mismo periodo, México redujo su producción de electricidad proveniente de fuentes hídricas al 10 por ciento (2015), mientras que Uruguay mantuvo su cuota de electricidad de origen hidráulico alrededor del 60 por ciento. El Banco Mundial estima que el consumo final de energía procedente de todas las fuentes renovables como fracción de la energía final total aumentó del 45 por ciento en 1990 a casi el 60

por ciento en 2015 en Uruguay (figura D6.1). En México, descendió del 15 por ciento al 9 por ciento en el mismo periodo. México, una potencia productora de petróleo, ha mantenido su dependencia fiscal y energética de los combustibles fósiles. Uruguay, con patrones de producción energética similares medio siglo atrás, ha pasado a tener una dependencia de los combustibles fósiles mucho menor.

**Figura D6.1. Producción de electricidad de fuentes de petróleo, gas y carbón, 1971-2015, % del total**



Fuente: SE4ALL (Energía Sostenible para Todos) (tablero de indicadores), Banco Mundial, Washington, DC, <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/sustainable-energy-all>; datos de la OCDE, datos de la Agencia Internacional de la Energía.

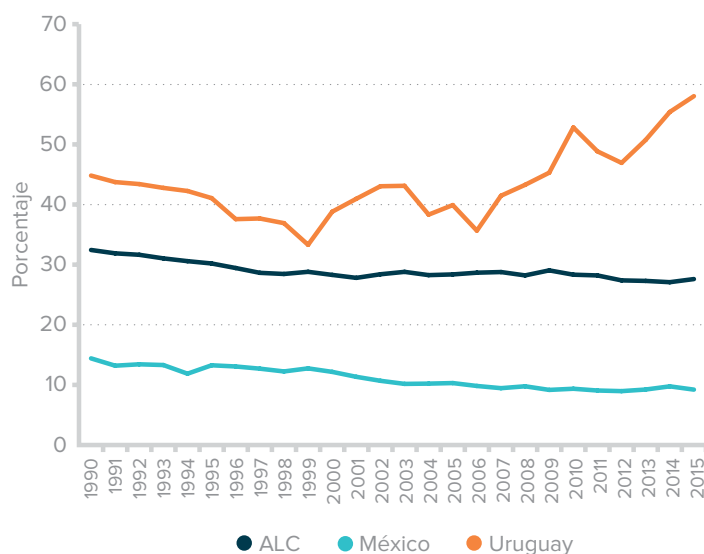
Dos acontecimientos recientes muestran cómo las decisiones políticas pueden alejar o acercar a un país a una transición sostenible. En marzo de 2021, el Senado de México aprobó una reforma de la ley que regula el sector de la energía eléctrica. Esta reforma privilegia la producción de electricidad por parte de la empresa estatal de energía eléctrica, la Comisión Federal de Electricidad, basada principalmente en antiguas plantas de producción de energía térmica, y debilita la posibilidad de entrada de productores privados basados en energías renovables. Esta decisión reciente hará más difícil para México el cumplimiento del compromiso de reducción de sus emisiones de gases con efecto invernadero en un 22 por ciento asumido en el Acuerdo de París.

Mientras tanto, Uruguay ha dado algunos pasos estratégicos hacia una transición energética que privilegia las fuentes renovables. El PNUD ha apoyado su programa de transición energética desde 2007 con mecanismos creativos para incorporar la producción de energía renovable a varias escalas. Por ejemplo, en 2013 el parque eólico Los Caracoles obtuvo financiación del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) dentro del Protocolo de Kyoto, mediante un acuerdo celebrado entre España y Uruguay como canje de deuda por eficiencia energética. Este proyecto provee alivio de la deuda del país por medio de créditos de carbono, con el objetivo de alcanzar

una capacidad de producción de 10 MW y un equivalente a 180.000 créditos de carbono durante los primeros siete años de funcionamiento. Los créditos de carbono, comprados por el Fondo Español de Carbono, redujeron en 10,5 millones de dólares la deuda de 77 millones de dólares que Uruguay tenía con España. Para 2015, este país había instalado 581 MW de capacidad de energía eólica, convirtiéndose en un ejemplo de energía limpia (Thwaites, 2016). Uruguay se concentra ahora en abordar las emisiones procedentes de las fuentes de transporte por medio de una estrategia de movilidad eléctrica. El proyecto MOVÉS —apoyado por el PNUD y la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI), financiado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y coordinado mediante una alianza con el Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM) y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)— ha sido crucial para esta estrategia.

Cuando se observa el consumo de energía, una proporción del cual corresponde a electricidad, la divergencia entre las estrategias energéticas de Uruguay y México se pone de manifiesto en la evolución de la fracción del consumo energético procedente de fuentes renovables durante los últimos 25 años (figura D6.2).

Figura D6.2. Consumo de energía renovable, % del consumo total de energía final



Fuente: SE4ALL (Energía Sostenible para Todos) (tablero de indicadores), Banco Mundial, Washington, DC, <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/sustainable-energy-all>.

En 2018 se realizó una encuesta sobre la geopolítica de la energía renovable (FGV y EKLA-KAS, 2019), que recogió las percepciones de casi 700 académicos, líderes cívicos, representantes gubernamentales y empresarios de diez países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá y Perú). Esta encuesta encontró acuerdo entre los encuestados sobre la necesidad de transitar hacia la energía renovable en la región. El 51 por ciento de los participantes consideró la energía solar como la fuente de energía renovable con

mayor potencial en la región, seguida de la eólica (17 por ciento) y la hidroeléctrica (12 por ciento). El 92 por ciento estuvo de acuerdo en que el aumento de la proporción de energías renovables en la matriz energética tiene un impacto potencial positivo sobre las relaciones exteriores a lo largo de toda la región. En cuanto a los riesgos inherentes, los encuestados consideraron que las principales amenazas para la transición energética son las burocracias gubernamentales (46 por ciento), los conflictos sociales (27 por ciento) y la inseguridad jurídica (18 por ciento).

Al preguntar por el posible éxito de la presión de *lobby* de los sectores que se oponen a la transición hacia las energías renovables, el 75 por ciento y el 69 por ciento de los encuestados, respectivamente, consideró probable el bloqueo por parte las empresas petroleras nacionales y extranjeras. Asimismo, el 73 por ciento consideró que el *lobby* de las empresas petroleras nacionales podría incluso presionar para que el mercado de los combustibles fósiles siga desarrollándose, y el 74 por ciento pensó lo mismo en relación con las empresas petroleras extranjeras. Estas respuestas alertan sobre la concentración de poder de algunos grupos que pueden jugar un rol en el freno a la transición de la región hacia una matriz energética sostenible, incluyendo las principales empresas petroleras que, en algunos casos, como en Venezuela, Ecuador, Brasil, Colombia y México, son de propiedad del Estado.

Por otro lado, en efecto los proyectos de infraestructura para desarrollar la energía renovable no están exentos de conflictos sociales. Muchos de ellos requieren un tamaño mínimo para que las inversiones sean viables desde el punto de vista financiero dadas las economías de escala que involucran. Los grandes proyectos hidroeléctricos de las décadas de 1970 y 1980 se enfrentaron a tensiones por sus impactos ambientales y sociales, que amenazaron su viabilidad. Han surgido preocupaciones similares en relación con otros proyectos de energías renovables, como los parques eólicos y solares. Estos proyectos requieren grandes inversiones, normalmente financiadas por grupos económicos nacionales o extranjeros grandes, que deben conseguir licencias sociales en zonas de gran desigualdad y con rápidas reacciones en contra.

Más aún, estos proyectos suelen estar ubicados en territorios periféricos con graves rezagos respecto a las zonas urbanas. Mientras mayores sean estas brechas y más grandes sean los proyectos, tanto más difícil que sean aceptados por los habitantes locales. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y su más importante antecesor en 1989, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) exigen que los proyectos obtengan el consentimiento libre, previo e informado de los grupos indígenas o ancestrales potencialmente afectados por intervenciones. Muchos proyectos han sido rechazados por amenazar la diversidad cultural o biológica local.

Lograr la sostenibilidad energética en ALC exige afrontar las desigualdades en el proceso de toma de decisiones. El poder político y económico que representa a los intereses privados, como la industria de los combustibles fósiles, en alianza con marcos legales que obstaculizan la posibilidad de hacer más verde la matriz energética, siguen constituyendo importantes barreras. Sin embargo, los compromisos con una baja huella de carbono y el desmantelamiento de la dependencia de combustibles fósiles, como los de Costa Rica y Uruguay, son claros ejemplos de un liderazgo efectivo que contribuye a la mitigación de los efectos del cambio climático antropogénico.

## Referencias

FGV (Escuela de Relaciones Internacionales de la Fundación Getulio Vargas) y EKLA-KAS (Programa Regional Seguridad Energética y Cambio Climático en América Latina de la Konrad-Adenauer-Stiftung) 2019. Geopolitics of Renewable Energies in Latin America: A Survey. EKLA-KAS. São Paulo, Brasil.

Thwaites, Joe. 2016. "How Uruguay Became a Wind Power Powerhouse". *Commentary* (blog), 7 de marzo. <https://www.wri.org/insights/how-uruguay-became-wind-power-powerhouse>.

# CAPÍTULO 4

## LOS VÍNCULOS ENTRE VIOLENCIA, DESIGUALDAD Y PRODUCTIVIDAD

- América Latina y el Caribe es la región más violenta del mundo.
- La desigualdad fomenta la violencia criminal, política y social en ALC.
- Debido a que la violencia afecta desproporcionadamente a los más vulnerables, perpetúa y amplifica la desigualdad en varios aspectos del desarrollo humano, incluidos los derechos, los ingresos, la salud, la educación y la representación política.
- La violencia también afecta el crecimiento económico a través de su impacto en las personas, las empresas, las comunidades y las instituciones.
- Por lo tanto, la violencia es un factor importante que subyace a la trampa de bajo crecimiento de alta desigualdad en ALC y su erradicación requiere intervenciones políticas activas en varias áreas.
- Dada la prevalencia de la violencia y sus graves repercusiones en el desarrollo humano, la región necesita desesperadamente más y mejores datos, especialmente sobre las formas más graves de violencia que la afligen.

## 4.1. La violencia subyace a la trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento en ALC

La violencia sigue siendo un elemento excesivamente común de la vida de muchas personas de la región de América Latina y el Caribe. La región alberga solo al 9 por ciento de la población mundial, pero actualmente registra el 34 por ciento del total de muertes violentas<sup>1</sup>. El PNUD señaló en 2013 que la mayoría de los países de ALC exhibieron tasas de homicidio consideradas como epidémicas según las definiciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), un hecho que se mantiene hasta la fecha<sup>2</sup>. La violencia o la amenaza de violencia en varios contextos se han convertido en una ficha de negociación entre actores estatales y no estatales para conseguir y mantener acuerdos. Por esta razón, la violencia se ha convertido en un elemento fundamental de la lucha por la distribución de recursos, derechos, oportunidades y poder en la región<sup>3</sup>. Es, además, un factor común subyacente que impulsa y es potenciado por la trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento de la región.

Una mayor desigualdad puede fomentar las condiciones para un aumento en la violencia. Desde un punto de vista económico, el razonamiento detrás de este vínculo es que mayores disparidades introducen incentivos que hacen que los rendimientos de las actividades ilegales sean comparativamente más atractivos que los retornos de las alternativas legales<sup>4</sup>. Desde un punto de vista sociológico, la teoría de la privación relativa sugiere que la desigualdad engendra frustración y enajenación en las personas desposeídas a través de percepciones de desventaja, falta de oportunidades e injusticia que, en conjunto, estimulan las conductas violentas<sup>5</sup>. Los contornos de la conducta criminal son moldeados por aspectos contextuales relativos a la eficacia y la fiabilidad de las redes de control social y los sistemas punitivos<sup>6</sup>. La conducta criminal también puede verse afectada por los cambios de comportamiento de las víctimas potenciales en respuesta a la delincuencia mediante una mayor dependencia sobre la seguridad privada<sup>7</sup>. Las víctimas potenciales pueden también modificar sus decisiones de consumo<sup>8</sup>. En el pasado, el PNUD diagnosticó los crecientes niveles de violencia e inseguridad en ALC como producto de la ausencia de un crecimiento inclusivo y el estancamiento de la movilidad social, que desencadenaron desigualdades persistentes, precariedad laboral y expansiones en las expectativas

<sup>1</sup> Chioda (2017).

<sup>2</sup> PNUD (2013); la OMS define las tasas de homicidio epidémicas como aquellas que sobrepasan los 10 homicidios por cada 100.000 habitantes.

<sup>3</sup> PNUD (2009), (2012), (2013).

<sup>4</sup> Becker (1968); Ehrlich (1973).

<sup>5</sup> Merton (1938).

<sup>6</sup> Shaw y McKay (1942); Kornhauser (1978); Kelly (2000).

<sup>7</sup> Di Tella, Galiani y Schargrodsky (2010); Amodio (2019).

<sup>8</sup> Mejía y Restrepo (2016); Galiani, Jaitman y Weinschelbaum (2020).

de consumo<sup>9</sup>. Entretanto, la ciencia política ha debatido reiteradamente sobre si la desigualdad es o no un factor determinante de la violencia política, especialmente la guerra civil. Aunque varios estudios no han encontrado una relación sistemática entre ambas, otros sostienen que tanto la desigualdad política como la económica contribuyen al estallido y la continuación de una guerra civil<sup>10</sup>.

Sin embargo, la violencia y la victimización por delitos podrían, a su vez, reproducir la desigualdad al ampliar las brechas en diferentes ámbitos del desarrollo. Este efecto direccional, aunque pocas veces estudiado por la academia, parece plausible si se reconoce que la violencia suele ser experimentada de forma desproporcionada por poblaciones que ya enfrentan adversidades socioeconómicas, amplificando o perpetuando así su estado de privación<sup>11</sup>. El efecto de la violencia es multidimensional, ya que puede llevar al deterioro de los derechos y libertades, empeorar la salud física y mental, reducir el desempeño académico y la participación laboral, y disminuir la participación política de las víctimas. La violencia también puede fracturar el capital social, amenazar las instituciones democráticas a nivel local y nacional, y obstruir la provisión de bienes públicos para las comunidades victimizadas. Por ende, la violencia puede ser tanto consecuencia como causa de la desigualdad<sup>12</sup>.

La violencia está vinculada no solo a la desigualdad, sino también al crecimiento. A nivel macroeconómico, el crimen y la violencia pueden reducir y distorsionar la inversión, afectar la formación de capital humano y por ende la productividad, y conducir al agotamiento del capital físico y natural<sup>13</sup>. Algunos cálculos recientes fijan el costo promedio del homicidio en los países de ALC en cerca de 4,1 por ciento del producto interno bruto (PIB) nacional<sup>14</sup>. Los costos directos e indirectos del crimen en ALC se calculan en un 3 por ciento del PIB en el país promedio y en más del 6 por ciento en los países más violentos de América Central<sup>15</sup>. El Banco Mundial estima que los costos relacionados con los gastos médicos, la pérdida de productividad y el gasto público en seguridad ascienden al 3,7 por ciento de la producción anual<sup>16</sup>. Esto representa un desperdicio sustancial de los recursos públicos que se necesitan para la defensa, la policía, los programas de prevención y el castigo. Los costos macroeconómicos de la violencia se traducen en una mayor desigualdad de ingresos, especialmente si impiden que los países inviertan en políticas que reduzcan la desigualdad o si los más bajos niveles de crecimiento económico derivados de la violencia obligan a los

<sup>9</sup> PNUD (2013).

<sup>10</sup> Ver Cederman y Vogt (2017) para un panorama general del debate y los hallazgos recientes.

<sup>11</sup> Arjona (2021).

<sup>12</sup> PNUD (2013); Arjona (2021).

<sup>13</sup> Lederman, Loayza y Menéndez (2002), Soares (2015).

<sup>14</sup> Fearon y Hoeffler (2014).

<sup>15</sup> Jaitman (2017).

<sup>16</sup> Banco Mundial (2004).



gobiernos a abandonar intervenciones institucionales que promuevan el bienestar social. Así pues, la violencia tiene la capacidad de distorsionar la asignación de recursos públicos y privados, contribuyendo de esta forma a la persistencia de la desigualdad.

El resto de este capítulo explora el papel de la violencia como factor subyacente a la alta desigualdad y el bajo crecimiento<sup>17</sup>. Comienza investigando los patrones históricos recientes de crimen y violencia en la región, desglosando la violencia criminal, política, social y doméstica. Luego ofrece una cuidadosa reflexión sobre los canales a través de los cuales la violencia se traduce en desigualdad y perpetúa un círculo vicioso, y examina las rutas por las que la violencia perjudica la productividad y el crecimiento económico. Se discuten esferas de acción que podrían contribuir a disminuir la incidencia de la violencia en la región, conduciendo a su vez a sociedades más igualitarias y productivas.

## 4.2. La región de América Latina y el Caribe es una de las más violentas del mundo

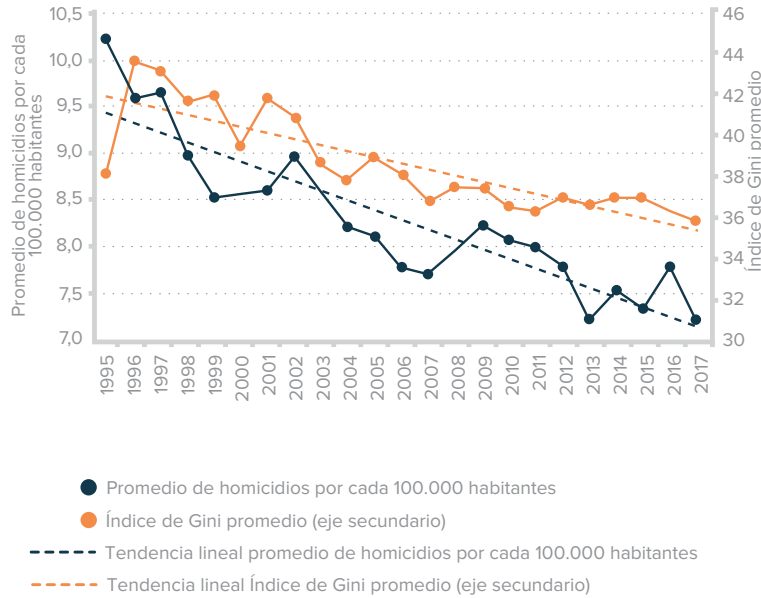
Con el cambio de siglo se ha producido una disminución generalizada de la desigualdad de ingresos y la violencia a nivel mundial (figura 4.1) y en ALC (figura 4.2). No obstante, la región ha conservado su lugar como una de las más desiguales y violentas del mundo. Entre 2000 y 2018, las tasas de homicidio intencional en cada una de las subregiones de ALC superaron significativamente los promedios mundiales<sup>18</sup>. Consistentemente, América Central y América del Sur experimentaron tasas más altas que el Caribe (figura 4.3). Más aún, los países de ALC mostraron tasas de homicidio y de victimización por delitos mucho más altas que otros países con niveles similares de desigualdad (figuras 4.4 y 4.5).

<sup>17</sup> Este capítulo se basa en dos documentos de antecedentes para este IRDH: Arjona (2021) y Schargrodsky y Freira (2021).

<sup>18</sup> Las estadísticas de homicidio intencional incluyen todas las muertes causadas por violencia interpersonal, criminal o sociopolítica, excluidas las muertes por disturbios civiles, asesinatos en defensa propia, asesinatos en intervenciones judiciales y muertes no intencionales.

**Figura 4.1. En el mundo, tanto la tasa de homicidio como la desigualdad de ingresos han disminuido**

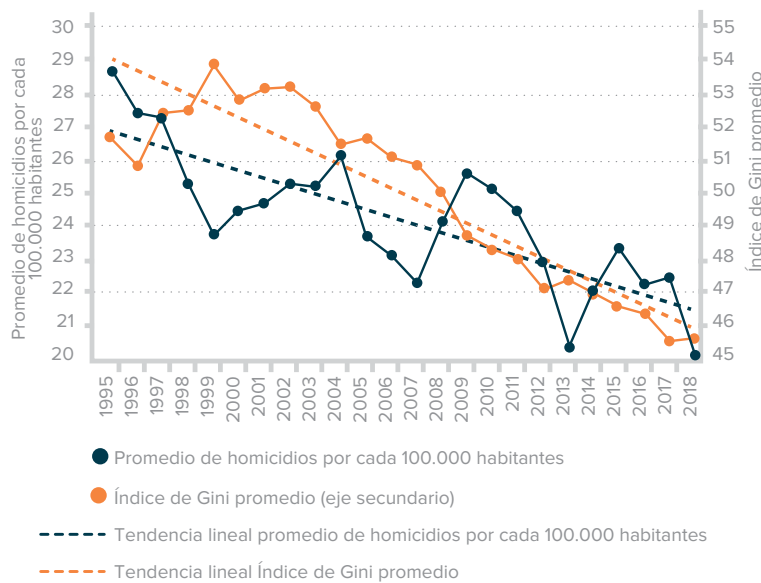
*Tasa de homicidio y desigualdad de ingresos (Gini), mundo, 1995-2017*



Fuente: Schargrodsky y Freira 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; IDM (Indicadores del Desarrollo Mundial) (tablero de indicadores), Banco Mundial, Washington, DC, <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>.  
 Nota: los promedios se calculan utilizando la muestra de países disponibles para cada año. El número total de países es de 106: África (21), ALC (21), América del Norte (2), Asia (24), Europa Occidental (16), Europa Oriental (21) y Oceanía (1).

**Figura 4.2. En ALC, tanto la tasa de homicidio como la desigualdad de ingresos han disminuido**

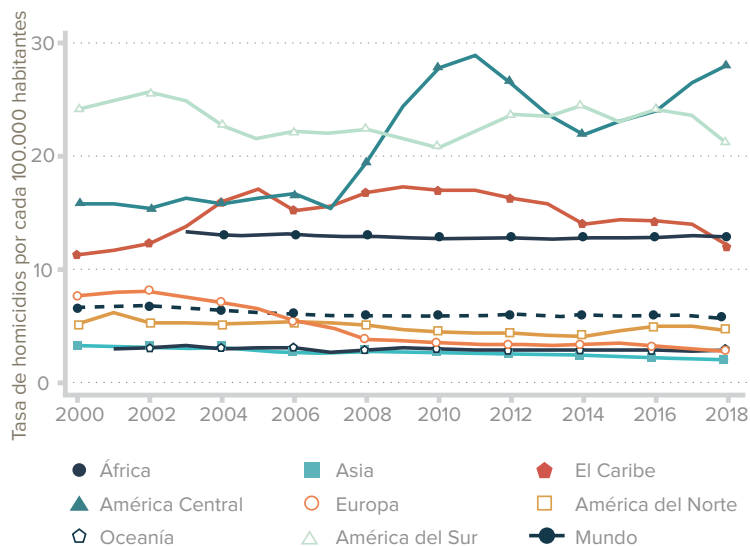
*Tasa de homicidio y desigualdad de ingresos (Gini), ALC, 1995-2018*



Fuente: Elaboración del PNUD; IDM (Indicadores del Desarrollo mundial) (tablero de indicadores), Banco Mundial, Washington, DC, <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>.  
 Nota: los promedios se calculan utilizando la muestra de países disponibles para cada año. No todos los países están disponibles para todos los años. La muestra incluye 21 países de ALC.

**Figura 4.3. Las tasas de homicidio en las subregiones de ALC superan significativamente los promedios mundiales**

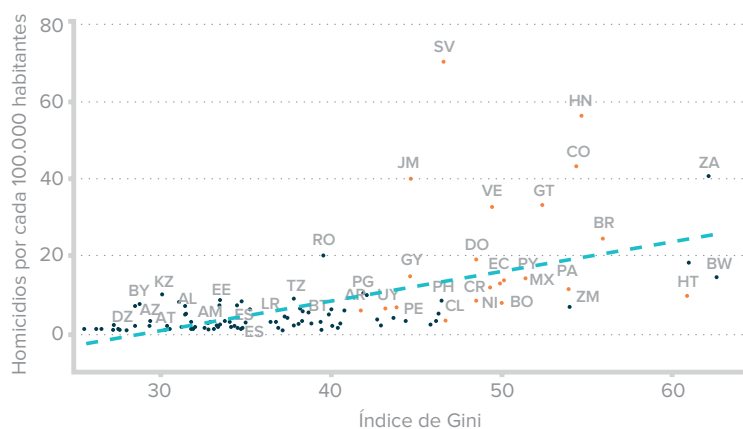
*Tasa de homicidio intencional por cada 100.000 habitantes en las regiones del mundo y en las subregiones de ALC*



Fuente: Arjona 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; datos del Estudio mundial sobre el homicidio 2019 (tablero de indicadores), Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena, <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>.

**Figura 4.4. Los países de ALC tienen tasas de homicidio más altas que los países con niveles de desigualdad similares**

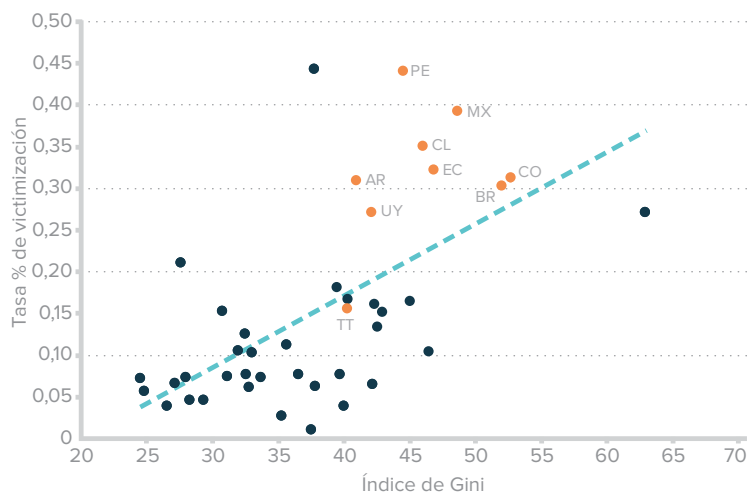
*Tasas de homicidio y desigualdad de ingresos (Gini), mundo, 1995-2017*



Fuente: Schargrodsky y Freira 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; IDM (Indicadores del Desarrollo Mundial) (tablero de indicadores), Banco Mundial, Washington, DC, <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>.  
 Nota: los países de ALC están representados por puntos naranjas. Los promedios para cada país se calculan utilizando las observaciones de los años disponibles entre 1995 y 2017. El número total de países es de 106: África (21), ALC (21), América del Norte (2), Asia (24), Europa Occidental (16), Europa Oriental (21) y Oceanía (1).

**Figura 4.5. Los países de ALC tienen tasas de victimización más altas que los países con niveles de desigualdad similares**

*Tasas de victimización por delitos y desigualdad de ingresos (Gini), mundo, 2010-2014*



Fuente: Schargrodsky y Freira 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; IDM (Indicadores del Desarrollo Mundial) (tablero de indicadores), Banco Mundial, Washington, DC, <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators>; EMV (Encuesta Mundial de Valores) (tablero de indicadores), King's College, Old Aberdeen, Reino Unido, <http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>.

Nota: los países de ALC están representados por círculos naranjas. La pregunta sobre victimización por delitos se incluyó en la Encuesta Mundial de Valores entre 2010 y 2014, pero solo en un año para cada país. El índice de Gini corresponde al año en que se disponía de la tasa de victimización o al más cercano disponible. El número total de países es de 42: África (7), ALC (9), América del Norte (1), Asia (12), Europa Occidental (3) y Europa Oriental (10).

Sin embargo, los homicidios y otras formas de victimización por delitos son solo dos de las numerosas formas en que la violencia se manifiesta en la región. Arjona (2021) propone una tipología de la violencia basada en tres categorías: la violencia criminal, es decir, la violencia interpersonal o colectiva vinculada con actividades criminales; la violencia política, es decir, la violencia interpersonal o colectiva que se produce en relación con las agendas sociopolíticas; y la violencia social y doméstica, es decir, la violencia interpersonal u ocasionalmente colectiva vinculada a conflictos entre personas que no viven en el mismo hogar (social) o personas que viven en el mismo hogar (doméstica).

La extensa influencia del crimen organizado, alimentado por el narcotráfico, sobre el entorno económico y sociopolítico de la región ha llevado a que varias manifestaciones de violencia criminal sean comunes en ALC, incluyendo la trata de personas, la explotación ilícita de recursos naturales, las amenazas a ecosistemas de gran valor ecológico, los desplazamientos forzados, la gobernanza criminal, los robos, las agresiones físicas, las extorsiones y los secuestros. La violencia política también es prominente. Aunque muchas formas de política contenciosa violenta y represión estatal han disminuido en la región, algunas formas de violencia política han aumentado, como los abusos por parte de fuerzas de seguridad pública militarizadas y la persecución y el asesinato de políticos, periodistas, defensores de los derechos humanos y líderes ambientales y cívicos. Por ejemplo, las cifras de las Naciones Unidas indican que a nivel mundial el

75 por ciento de los asesinatos de defensores de los derechos humanos entre 2015 y 2019 tuvieron lugar en ALC<sup>19</sup>. En cuanto a la violencia social y doméstica, la región se enfrenta actualmente a elevados niveles de violencia sexual, feminicidio y violencia contra niños. La región tiene la tercera prevalencia más alta de violencia sexual a lo largo de la vida perpetrada por personas que no son la pareja y la segunda prevalencia más alta de violencia a lo largo de la vida cometida por la pareja. La violencia contra minorías sexuales es también una de las más altas en el mundo<sup>20</sup>.

La medición de la violencia entraña múltiples dificultades. A menudo, los actos violentos, incluso los más graves como las violaciones, no se denuncian. Incluso los homicidios, que tienen mayor probabilidad de figurar en los datos oficiales, son difíciles de medir porque la definición jurídica de homicidio intencional, al igual que la capacidad de los Estados para recolectar y difundir información sobre homicidios de manera sistemática, varía de un país a otro. No es inusual que distintos organismos dentro de un mismo país reporten cifras diferentes de homicidios. Las dificultades para medir otras formas de violencia son aún mayores, ya que dependen de que la ciudadanía denuncie los actos violentos o los mencione en las encuestas. Si bien algunas iniciativas recientes han fortalecido los sistemas de recolección de información en la región (recuadro 4.1), la fiabilidad estadística y la comparabilidad entre países son generalmente inadecuadas. Este informe reconoce estas limitaciones. No pretende cuantificar con precisión los diferentes fenómenos violentos que afligen a la región. En cambio, basándose en datos, informes nacionales y estudios comparativos, procura describir las principales tendencias de las diferentes formas de violencia en ALC.

<sup>19</sup> CDH (2020).

<sup>20</sup> Ibid; CIDH (2015); SinViolencia LGBTI (2019).

### **Recuadro 4.1. Infosegura: la innovación al servicio de la seguridad ciudadana**

Las nuevas tecnologías facilitan la producción y difusión de información a mayor velocidad. Sin embargo, los datos por sí solos no garantizan los cambios sociales o culturales necesarios para avanzar hacia el desarrollo sostenible. El Proyecto Regional Infosegura, inaugurado por el PNUD en 2014 con el apoyo

de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), tiene como objetivo fortalecer la capacidad institucional para la gestión de la información y promover políticas integrales en materia de seguridad ciudadana, que tengan en cuenta las cuestiones de género y los derechos humanos en América Central y República Dominicana, a través de la innovación.

Infosegura ayuda a las instituciones nacionales y a las oficinas de país del PNUD a ampliar su visión sobre la gestión de la información, centrándose en el desarrollo de herramientas y la producción de conocimientos para que sirvan como base a las políticas de prevención de la violencia, promoción de la seguridad ciudadana y cohesión social. Esto supone utilizar un complejo enfoque multidimensional alineado con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La iniciativa ha mejorado la capacidad de las instituciones participantes de generar información con nuevas herramientas automatizadas y ecosistemas de datos integrados. Alienta el análisis a mayores niveles de desagregación, territorialización y georreferenciación. Todo esto ayuda a llegar a los grupos demográficos y las zonas geográficas más vulnerables con intervenciones focalizadas para que nadie se quede atrás.

Para establecer una mayor transparencia e integración, la iniciativa también alienta a las instituciones a avanzar hacia una política de datos abiertos en materia de seguridad ciudadana, crear alianzas para el intercambio de información y producir, analizar y difundir información, antes restringida a los organismos de seguridad de los países, entre diferentes instituciones estatales o locales. Esto ha permitido un mejor uso de la evidencia en el diseño y seguimiento de políticas públicas. También ha permitido una mejor comprensión del entorno inmediato de las comunidades vulnerables expuestas a la violencia y la inseguridad. Esto ha ocurrido mediante una metodología de priorización y selección territorial que ya ha sido incorporada por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de El Salvador y el Ministerio de Gobernación de Guatemala. En los municipios hondureños, ha apoyado a la gobernanza local facilitando la creación de observatorios de violencia y ayudando a diseñar estrategias para encarar la inseguridad y promover la convivencia.

Infosegura está comprometido con la integración de una comunidad de conocimiento regional sobre seguridad ciudadana, mediante el respaldo a las redes de conocimiento nacionales y regionales y a través de la producción de una plataforma digital (Datacción). El propósito es estimular el trabajo multisectorial regional en materia de gestión de la información sobre seguridad ciudadana, mostrar los esfuerzos de las oficinas de país del PNUD y de las instituciones gubernamentales, y facilitar la transferencia y escalamiento de mejores prácticas y propuestas de innovación. Asimismo, Infosegura ha contribuido a fortalecer las capacidades técnicas de las fuentes de información, sus técnicas de gestión de la información, y su manejo de herramientas para el diseño y medición de indicadores sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular

el ODS 16. Además de mejores datos sobre muertes violentas, feminicidios y violencia sexual, se ha suministrado apoyo para la armonización de encuestas, el mapeo de los agentes nacionales que producen información y marcos de seguimiento orientados a la Agenda de Desarrollo Sostenible.

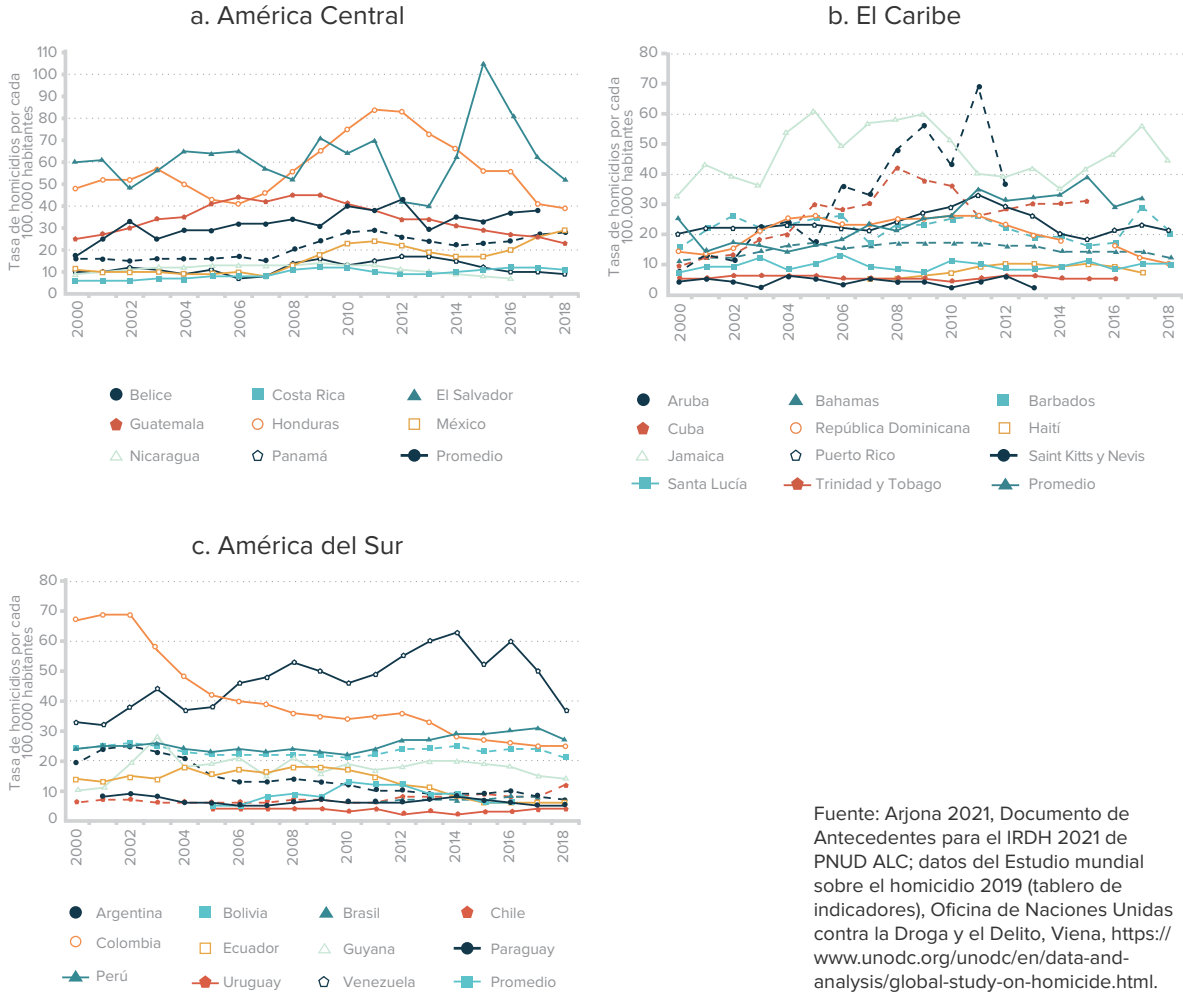
Fuente: Infosegura, Unidad de coordinación regional del proyecto Infosegura, Bureau Regional para América Latina y el Caribe, y Centro Regional para América Latina y el Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Panamá, <https://infosegura.org/>.

### Patrones de la violencia criminal

Durante el siglo XX, la historia de ALC estuvo profundamente permeada por la violencia de carácter predominantemente político, debido a las perturbaciones derivadas de los vestigios de las luchas por la independencia, la severa represión estatal de los derechos civiles, y los conflictos civiles internos agravados por la creciente fuerza de las insurgencias y las milicias paraestatales. Solo después de la ola de democratización de la década de 1980 y la posterior aparición del crimen organizado y el crecimiento del narcotráfico durante la de 1990, los patrones de violencia en la región pasaron de estar asociados con motivaciones políticas a motivaciones criminales, las cuales explican actualmente la mayoría de los homicidios. Sin embargo, a pesar de esta historia común de violencia, hay una importante heterogeneidad intrarregional y subnacional. No todos los crímenes ni la violencia son iguales, y los países de la región difieren enormemente en los tipos y la intensidad de crímenes y violencia que enfrentan. Las tendencias a nivel subregional para el presente siglo indican que las tasas de homicidio intencional en algunos países son el doble, el triple y hasta trece veces más altas que las tasas en otros países de la misma subregión (figura 4.6). Las tasas más elevadas en América Central para este período se observan en El Salvador, Honduras y Guatemala, mientras que Jamaica, Saint Kitts y Nevis, y las Bahamas muestran las tasas más altas en el Caribe. En América del Sur, Brasil, Colombia, y Venezuela tuvieron tasas significativamente más altas que el resto de los países en la subregión. En general, las tasas promedio de homicidio intencional en ALC entre 2000 y 2018 muestran enormes variaciones entre los países (figura 4.7).

**Figura 4.6. Las tasas de homicidio en algunos países triplican o son incluso trece veces más altas que en otras partes de la misma subregión**

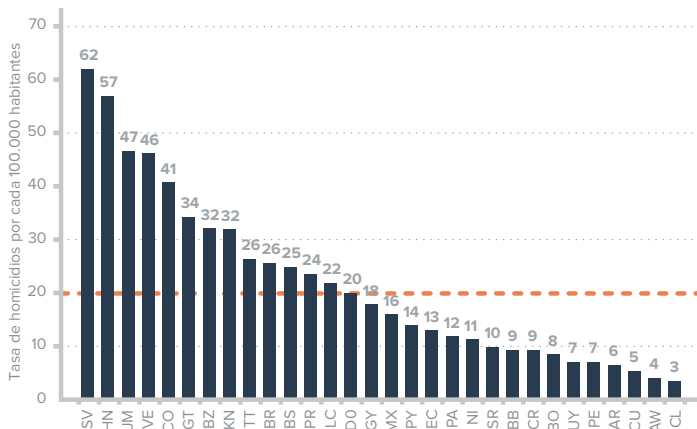
Tasas de homicidio intencional en las subregiones de ALC, 2000-2018



Fuente: Arjona 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; datos del Estudio mundial sobre el homicidio 2019 (tablero de indicadores), Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena, <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>.

**Figura 4.7. Existe una enorme variación en las tasas de homicidio entre los países de ALC**

Tasa promedio de homicidio intencional en ALC, 2000-2018



Fuente: Arjona 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; datos del Estudio mundial sobre el homicidio 2019 (tablero de indicadores), Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena, <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>. Nota: el promedio de ALC está representado por la línea naranja punteada.



La violencia homicida en la región también varía mucho al interior de los países. Por ejemplo, algunos estados y ciudades de México tienen tasas de homicidio superiores a 200 por cada 100.000 habitantes, mientras que otros tienen tasas inferiores a 2, y algunas regiones de Chile registran 3 homicidios por cada 100.000 habitantes mientras que otras tienen de una tasa de 0,5<sup>21</sup>. La violencia puede incluso concentrarse en unas pocas localidades, como es el caso de El Salvador, donde cerca del 5 por ciento de los municipios concentraron casi la mitad de los homicidios en 2013, y Brasil, donde la violencia en ciudades como Belo Horizonte tiene lugar principalmente en 6 de los 81 distritos<sup>22</sup>. Incluso hay una gran variación dentro de las ciudades. Por ejemplo, en Río de Janeiro, el 50 por ciento de los homicidios en 2016 ocurrieron en solo el 1,1 por ciento del espacio urbano<sup>23</sup>.

Los crímenes mortales en las naciones menos violentas, como Argentina, Bolivia, Perú y Uruguay, son principalmente el resultado de la violencia doméstica y de actos de delincuencia común<sup>24</sup>. Sin embargo, los homicidios en los países más violentos están típicamente vinculados con el narcotráfico y otras economías ilícitas<sup>25</sup>. Esta violencia suele estar asociada a la competencia entre grupos de crimen organizado, su enfrentamiento con las fuerzas estatales y los conflictos al interior de las mismas organizaciones criminales<sup>26</sup>. Aunque hay variaciones temporales en los niveles de violencia criminal dentro de los países y entre ellos, en las últimas dos décadas el crimen organizado en la región se ha vuelto cada vez más violento. Debido a la inestabilidad y la subsiguiente escisión de las organizaciones narcotraficantes mexicanas y sus enfrentamientos entre sí y con las autoridades estatales tras los cambios en el entorno político, la tasa de homicidio del país se triplicó en diez años<sup>27</sup>. Al mismo tiempo, el enfoque internacional de reprimir las redes de narcotráfico colombianas y mexicanas empujó al crimen organizado a expandirse hacia América Central para establecer nuevas rutas para sus operaciones de tráfico. Se estima que los grupos criminales encargados de coordinar el narcotráfico en esta subregión estuvieron involucrados en cerca del 26 por ciento de todos los homicidios ocurridos en América Latina en 2011<sup>28</sup>. El crimen organizado ha convertido a América Central en la subregión más violenta del mundo en términos per cápita. El Salvador, Honduras y Guatemala lideran de esta tendencia.

---

<sup>21</sup> Muggah y Tobón (2018).

<sup>22</sup> PNUD (2013); Jaitman (2017).

<sup>23</sup> Chainey y Muggah (2020).

<sup>24</sup> Lagos y Dammert (2012).

<sup>25</sup> Yashar (2018).

<sup>26</sup> Reuter (2009); Yashar (2018).

<sup>27</sup> Lessing (2018).

<sup>28</sup> Secretaría de la Declaración de Ginebra (2011).

Por su parte, Colombia, Brasil y Venezuela son los países más afectados por la violencia criminal en América del Sur. El uso de los beneficios del narcotráfico por parte de la guerrilla y los grupos paramilitares en Colombia para financiar sus operaciones ha hecho que la violencia política y la criminal estén estrechamente relacionadas. Los esfuerzos transicionales no han tenido éxito a la hora de dismantelar las disidencias de ambas facciones que siguen ejerciendo su influencia en zonas vulnerables. En Brasil, la tasa de homicidio ha oscilado entre 25 y 30 por cada 100.000 habitantes entre 1990 y 2019, pero hay una gran variación subnacional. Los homicidios en los estados del noreste y el centro-oeste del país han aumentado desde el año 2000, mientras que los estados del sureste se han vuelto menos violentos; además, los municipios más poblados han visto las tasas de homicidio estabilizarse o disminuir recientemente, mientras que los municipios más pequeños se han vuelto cada vez más violentos<sup>29</sup>. Venezuela registró un aumento de la tasa de homicidio desde 13 por cada 100.000 habitantes en 1991 a 60 en 2019.

El impacto del narcotráfico en el Caribe, que había dejado de ser importante tras el auge de la cocaína durante la década de 1980, ha recuperado su influencia desde mediados de la década del 2000<sup>30</sup>. En la actualidad, no solo ha convertido a República Dominicana y Jamaica en rutas de tráfico clave hacia América del Norte y Europa, sino que también ha aumentado los niveles de violencia y corrupción así como la capacidad coercitiva de los grupos criminales<sup>31</sup>. Todos los países de la subregión, a excepción de Barbados y Surinam, experimentaron un aumento de las tasas de homicidio y de los asesinatos relacionados con el crimen organizado durante la década de 2000<sup>32</sup>.

La violencia criminal en ALC también se ha caracterizado por la prevalencia del desplazamiento forzado, que afectó a unos 265.000 guatemaltecos, hondureños y salvadoreños entre 2013 y 2018<sup>33</sup>. El desplazamiento forzado también ha afectado a miles de mexicanos y, como resultado de la violencia tanto criminal como política, a más de 8 millones de colombianos<sup>34</sup>. Los robos y las agresiones físicas también son generalizados, lo que convierte a ALC en la región del mundo con el mayor nivel de agresiones físicas y robos violentos denunciados, según las estadísticas de crimen de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). La encuesta del Barómetro de las Américas encontró que, entre 2010 y 2014, un promedio de una de cada cinco personas encuestadas en la región afirmó haber sido víctima de

---

<sup>29</sup> Nsoesie *et al.* (2020).

<sup>30</sup> UNODC (2012).

<sup>31</sup> PNUD (2012).

<sup>32</sup> PNUD (2012).

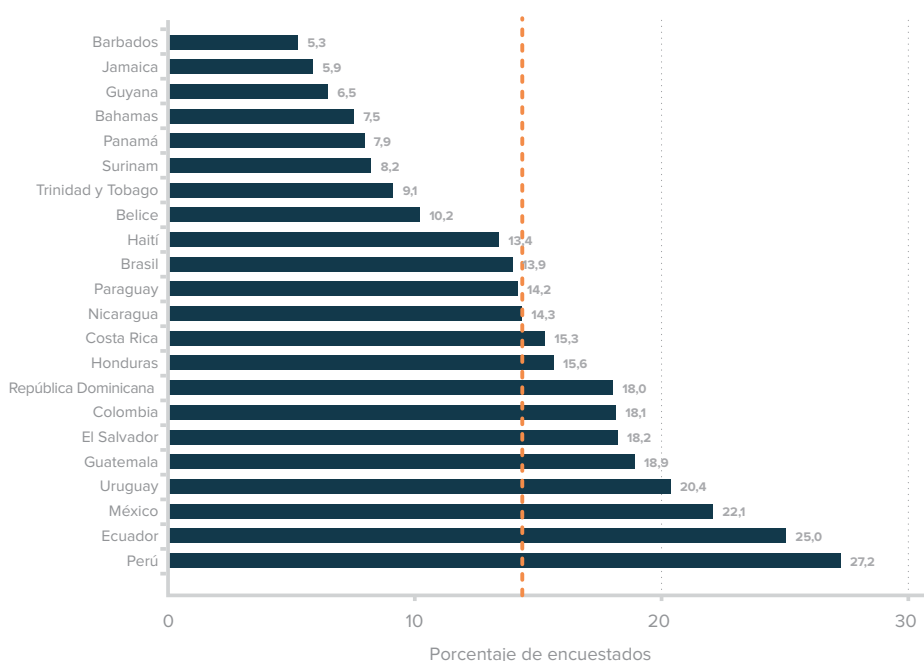
<sup>33</sup> CRS (2019).

<sup>34</sup> Ríos Contreras (2014); ACNUR (2018).

un robo en los doce meses anteriores<sup>35</sup>. El porcentaje promedio de encuestados que afirman haber sido víctimas de un delito en los doce meses anteriores varió mucho entre países entre 2010 y 2014 (figura 4.8). Las tasas respectivas de Ecuador, México, Perú y Uruguay superan el 20 por ciento; las de Belice, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana se sitúan entre el 10 y el 20 por ciento; y las de las Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica, Surinam y Trinidad y Tobago son todas inferiores al 10 por ciento.

#### Figura 4.8. Más de uno de cada diez ciudadanos de ALC ha sido víctima de un delito en los doce meses anteriores

*Encuestados que afirman haber sido víctimas de un delito en doce meses anteriores, % promedio, 2010-2014*



Fuente: Arjona 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; datos del Barómetro de las Américas (tablero de indicadores), Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), Universidad de Vanderbilt, Nashville, Tennessee, <https://www.vanderbilt.edu/lapop/core-surveys.php>.

Nota: el promedio de ALC está representado por la línea naranja punteada.

En los países más violentos de la región, la extorsión y el secuestro también han sido una modalidad generalizada de violencia criminal. Las guerrillas, los paramilitares y los grupos criminales colombianos han recurrido a ambos, aunque los secuestros han disminuido sustancialmente desde principios de la década del 2000<sup>36</sup>. Las pandillas

<sup>35</sup> Ver el Barómetro de las Américas (tablero de indicadores), Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), Universidad de Vanderbilt, Nashville, TN, <https://www.vanderbilt.edu/lapop/core-surveys.php>.

<sup>36</sup> Ver el Observatorio de Memoria y Conflicto (tablero de indicadores), Centro Nacional de Memoria Histórica de Colombia, Bogotá, Colombia, <http://micrositios.centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/>.

de El Salvador, Guatemala y Honduras dependen de la extorsión como una de sus principales fuentes de ingresos<sup>37</sup>. Es habitual que las organizaciones narcotraficantes de México lleven a cabo extorsiones y secuestros en sus zonas de influencia<sup>38</sup>. Los grupos criminales también han obtenido abundantes beneficios de la minería ilegal, especialmente en relación con la extracción de oro. Estas operaciones mineras, que representan el 28 por ciento de todo el oro extraído en Perú, el 30 por ciento en Bolivia, el 77 por ciento en Ecuador, el 80 por ciento en Colombia y entre el 80 y el 90 por ciento en Venezuela, están asociadas a la explotación laboral y a la trata de personas, así como a una drástica degradación del medio ambiente y a la contaminación de los recursos hídricos (recuadro 4.2)<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> International Crisis Group (2017).

<sup>38</sup> Magaloni *et al.* (2020).

<sup>39</sup> Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional (2016).

### **Recuadro 4.2. La minería ilegal no regulada es una fuente de conflictos ambientales y destrucción en ALC**

Las operaciones mineras ilegales son rampantes en ALC, y las condiciones regulatorias y las normas ambientales y sanitarias en operaciones que sí cuentan con concesiones o permisos legales a menudo no se acatan. Debido al carácter extractivo de la minería, sus abundantes beneficios económicos a menudo se distribuyen de forma desigual entre las comunidades locales o se desvían hacia corporaciones, autoridades estatales corruptas o grupos criminales organizados<sup>a</sup>. Los daños permanentes ocasionados a los recursos naturales y los ecosistemas perjudican predominantemente a los medios de subsistencia locales. Por ello, los proyectos mineros en la región se han topado repetidamente con la resistencia o el malestar de las comunidades locales<sup>b</sup>. Más aún, los derechos territoriales, políticos y económicos a nivel local a menudo se pasan por alto en el contexto de las grandes actividades extractivas, y las exigencias planteadas por las comunidades en contra de estas violaciones han sido ignoradas o correspondidas con persecución violenta en algunos casos<sup>c</sup>.

En ALC, la extracción de oro artesanal y en pequeña escala carece en gran medida de regulación y se sigue practicando con técnicas tradicionales que tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente. En Surinam, el país con

mayor densidad forestal del mundo, la extracción de oro es la principal causa de la deforestación. Entre 2000 y 2015 fue responsable del 73 por ciento de la tala de bosques, y dio lugar a emisiones de gases con efecto invernadero de cerca de 55,05 millones de toneladas de dióxido de carbono<sup>d</sup>. Además, este tipo de minería del oro provoca la degradación del suelo y la erosión y sedimentación de las corrientes de agua. Sin restauración y rehabilitación adecuadas, las zonas afectadas se degradan hasta convertirse en suelo árido, hierba y agua estancada, lo que disminuye irreversiblemente la biodiversidad, las reservas de carbono y los bienes y servicios ambientales que proveen los ecosistemas. Las pérdidas de biodiversidad derivadas de este tipo de minería están especialmente asociadas al declive de las especies de peces.

La extracción de oro artesanal y en pequeña escala es también la principal fuente de liberación antropogénica de mercurio al medio ambiente; representó aproximadamente el 37 por ciento de las emisiones mundiales de mercurio en 2018<sup>e</sup>. ALC es el principal contribuyente a las emisiones de mercurio derivadas de la extracción de oro artesanal y en pequeña escala, responsable de alrededor del 42 por ciento de las emisiones totales asociadas con esta actividad. Por medio de la ratificación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio, los países de la región se han comprometido a eliminar progresivamente el uso del mercurio<sup>f</sup>. Algunos incluso han prohibido su uso. Sin embargo, los mineros siguen careciendo de las herramientas y los conocimientos necesarios para trabajar sin mercurio, por lo que ha surgido un mercado negro del metal que empuja a la ilegalidad a muchos mineros en condiciones laborales predominantemente informales y los deja en la difícil disyuntiva de garantizar sus medios de vida o preservar su salud y la de los ecosistemas.

<sup>a</sup> Loayza y Rigolini (2016).

<sup>b</sup> Schröder *et al.* (2020).

<sup>c</sup> GRISUL (2018).

<sup>d</sup> NIMOS, SBB y UNIQUE (2017).

<sup>e</sup> AMAP y PNUMA (2019).

<sup>f</sup> BCCC, SCRC y PNUMA (2014).

La región también ha sido testigo de violencia contra grupos indígenas. Esta violencia está asociada con actores estatales y privados interesados en controlar activos de capital natural de valor estratégico tales como tierras forestales para transformarlas en tierras agrícolas sujetas a la especulación, y recursos minerales, fósiles e hídricos. El auge de las materias primas durante la década del 2000, que se tradujo en los altos precios de muchos metales, elevó la demanda y la presión sobre las actividades extractivas, aumentando a su vez la frecuencia de la violencia asociada a la lucha

por estos recursos. Las tensiones entre las comunidades locales que protegían sus derechos sobre la tierra y las industrias extractivas que buscaban controlar valiosos activos aumentaron, desencadenando nuevas violencias en muchos países de la región<sup>40</sup>.

### Patrones de la violencia política

La violencia estatal y los actos violentos de la política contenciosa en la región han disminuido durante el siglo XXI. La movilización social ha sido, en general, pacífica. Solo el 23 por ciento del promedio de 39 protestas anuales entre 2000 y 2012 fueron violentas<sup>41</sup>. Desde 2013, se ha producido un ligero aumento tanto del número de protestas como de la proporción de estas que son violentas, pero las cifras varían mucho entre subregiones y al interior de ellas (figura 4.9). Entre 2000 y 2019, las protestas violentas en América del Sur fueron más comunes en Bolivia, Brasil y Venezuela. México fue el escenario de un número substancial de protestas violentas, y la mayoría de las protestas violentas en América Central se produjeron en Honduras y Nicaragua. Según los escasos datos disponibles sobre protestas en el Caribe, Haití y Jamaica tuvieron el mayor número de protestas violentas en la subregión. Otra forma de violencia relacionada con este fenómeno, que se hizo especialmente evidente durante la serie de protestas generalizadas en toda la región en 2019, fue el uso excesivo de la fuerza y las declaraciones de emergencia, que suspendieron derechos y libertades básicas, con las que varios Estados respondieron a dichas manifestaciones, y que fueron responsables de más de 200 muertes<sup>42</sup>.

Incluso después de que se produjeran reformas estructurales en las fuerzas policiales como parte de la transición a la democracia, la brutalidad y los abusos policiales siguen siendo un problema importante en la región. Son especialmente críticos en Argentina, Bolivia, Colombia y El Salvador, donde afectan sobre todo a los hombres, a los jóvenes y a los residentes de las grandes ciudades<sup>43</sup>. En Venezuela, la tasa de civiles asesinados por las fuerzas gubernamentales aumentó de 2,3 por cada 100.000 habitantes en 2010 a 19,0 en 2016, y hasta el 22 por ciento de todas las muertes violentas en el país en 2016 fueron cometidas por las fuerzas de seguridad del Estado<sup>44</sup>. En El Salvador en 2016, la tasa equivalente fue de 9,5 por cada 100.000, y alrededor del 11 por ciento de todos los homicidios fueron perpetrados por fuerzas estatales<sup>45</sup>. La tasa de homicidios cometidos por entes estatales de Brasil es menor,

<sup>40</sup> Rasch (2017); Martínez-Alier (2021).

<sup>41</sup> Clark y Regan (2016).

<sup>42</sup> Amnistía Internacional (2019).

<sup>43</sup> Cruz (2009).

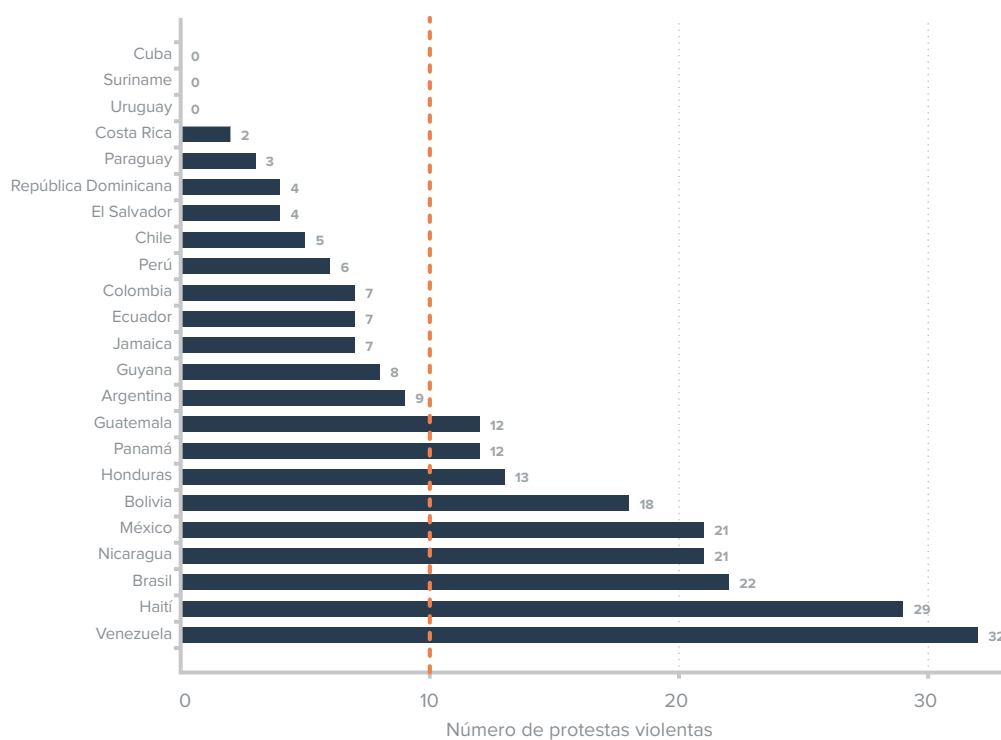
<sup>44</sup> Ávila (2018); Fernández-Shaw (2019).

<sup>45</sup> Bergmann *et al.* (2019).

cerca de 2,0, pero el número de personas asesinadas por la policía en la última década ha ascendido a 33.000<sup>46</sup>. En Colombia, la tasa de civiles asesinados por las fuerzas estatales es inferior a 1,0 pero las ejecuciones extrajudiciales son habituales, con más de 3.800 personas asesinadas por el ejército para presentarlas como miembros de grupos armados ilegales<sup>47</sup>. Las agresiones llevadas a cabo por las fuerzas armadas también se han intensificado tras la decisión de algunos países de militarizar las tareas de seguridad pública, lo que ha provocado un aumento de la violencia en Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y Venezuela<sup>48</sup>.

#### Figura 4.9. Las manifestaciones han sido generalmente pacíficas, pero las protestas violentas son un problema en varios países

Número de protestas violentas en países de ALC, 2000-2019



Fuente: Arjona 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; datos de Clark y Regan (2016), Datos sobre Movilización Masiva y Protesta (tablero de indicadores), versión 5.0, Biblioteca de la Universidad de Harvard, Universidad de Harvard, Cambridge, MA, <https://dataverse.harvard.edu/dataverse/MMdata>.

Nota: el promedio de ALC está representado por la línea naranja punteada.

<sup>46</sup> Marques *et al.* (2019); Muñoz Acebes (2020).

<sup>47</sup> Castillo Muñoz, Suárez Rueda y Acero Velásquez (2019); Legrand (2020).

<sup>48</sup> Diamint (2015), Flores-Macias y Zarkin (2019).

La violencia política en ALC también ha tenido graves consecuencias para quienes han sido señalados y asesinados sistemáticamente por sus convicciones, opiniones y actividades políticas. Entre ellos se encuentran defensores de los derechos humanos, líderes sociales, activistas medioambientales, políticos y periodistas. La mayoría de los casos de defensores de los derechos humanos asesinados se han producido en Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras y México<sup>49</sup>. Los conflictos por cuestiones ambientales se han vuelto especialmente violentos en Brasil, Guatemala y Honduras<sup>50</sup>. Cientos de políticos mexicanos han sido asesinados por organizaciones narcotraficantes<sup>51</sup>. Alrededor de 2.000 políticos locales en Colombia fueron asesinados entre 1980 y 2015<sup>52</sup>. Se estima que 450 periodistas fueron asesinados o desaparecidos en la región entre 2000 y 2017; Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras y México son los países más peligrosos para esa profesión<sup>53</sup>.

### Patrones de la violencia social y doméstica

Además de los problemas críticos a los que se enfrenta ALC respecto de la violencia criminal y política, la región también lucha contra la violencia social y doméstica (recuadro 4.3). Alrededor de un tercio de las mujeres de la región que han estado alguna vez en una relación sentimental han sido agredidas física o sexualmente por una pareja íntima al menos una vez a lo largo de su vida, y más del 10 por ciento de las mujeres mayores de 14 años han sido forzadas a mantener relaciones sexuales por alguien que no es su pareja<sup>54</sup>.

Sin embargo, hay una gran variación entre los países. Los datos sobre la violencia de pareja contra las mujeres durante el último año disponible entre 2003 y 2017 muestran que Ecuador tuvo la tasa más alta (40,4 por ciento), seguido de Costa Rica (35,9 por ciento) y Trinidad y Tobago (30,2 por ciento) (figura 4.10). Todas las demás tasas se situaron entre el 20 por ciento y el 30 por ciento, excepto las de Brasil y Uruguay, que tuvieron las tasas más bajas: el 16,7 por ciento y el 16,8 por ciento, respectivamente. El porcentaje de mujeres que han sufrido abusos físicos o sexuales por su pareja actual o más reciente también varía ampliamente entre los países (figura 4.11). Bolivia presenta la tasa más alta (casi el 60 por ciento), las tasas de Colombia, Ecuador, y Perú se sitúan entre el 30 por ciento y el 35 por ciento, y Uruguay registra una tasa de menos del 10 por ciento.

<sup>49</sup> Front Line (2020).

<sup>50</sup> Temper, del Bene y Martínez-Alier (2015).

<sup>51</sup> Trejo y Ley (2021).

<sup>52</sup> Arjona, Chacón y García (2020).

<sup>53</sup> Díaz Nosty y de Frutos García (2017).

<sup>54</sup> OMS, LSHTM, y SAMRC (2013).



También se registraron diferencias notables en la tasa promedio de feminicidios entre los países de la región entre 2010 y 2019 (figura 4.12). En el Caribe, las mayores tasas de feminicidio por cada 100.000 habitantes correspondieron a República Dominicana (3,1), Trinidad y Tobago (2,3) y Santa Lucía (1,8). En América del Sur, las tasas más altas se encontraron en Bolivia (2,0), Brasil (1,6) y Uruguay (1,5). En América Central, la subregión con las tasas más altas, los países con el mayor número de feminicidios relativo a su población fueron Honduras (7,1) y El Salvador (6,3).

### **Recuadro 4.3. La erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas es un requisito para el desarrollo sostenible**

La violencia contra las mujeres y las niñas es un flagelo contra los derechos humanos, la salud pública, la seguridad ciudadana y la autonomía física, política y económica de las mujeres. En ALC, los niveles de este tipo de violencia son abrumadores. La región tiene la tercera tasa más alta de violencia sexual fuera de la pareja en el mundo, y la tasa de violencia a manos de la pareja o de exparejas es la segunda más alta a nivel global. La manifestación más extrema de esta violencia, el feminicidio, ha alcanzado dimensiones preocupantes: según el Observatorio de Igualdad de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 4.555 mujeres fueron víctimas de feminicidio en 18 países de ALC en 2018<sup>a</sup>.

Por cuenta de la pandemia de COVID-19, la mayoría de los países viven una crisis socioeconómica como subproducto de la crisis sanitaria, que ha generado mayores brechas de desigualdad, afectando principalmente a niñas, niños, adolescentes y mujeres, los más vulnerables y en situación de riesgo dentro de sus propios hogares. Los datos internacionales muestran que la violencia contra las mujeres y las niñas aumenta en contextos de crisis, conflicto o emergencia. Los datos del Rastreador Global de Respuestas de Género al COVID-19 del PNUD muestran que los gobiernos de la región han puesto la lucha contra este tipo de violencia en el centro de la respuesta política de emergencia: 177 medidas aplicadas en 29 países se centran en prevenir o contrarrestar la violencia contra las mujeres y las niñas, lo que equivale a alrededor del 68 por ciento de todas las acciones sensibles al género<sup>b</sup>.

La eliminación de este tipo de violencia es un factor catalizador para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. No solo es fundamental para el empoderamiento económico de las mujeres, sino también para la reducción de la pobreza, la consolidación de la paz, la cohesión social y el acceso a la justicia. Como se ha demostrado ampliamente en los últimos años, las políticas públicas dirigidas a erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas deben adoptar un enfoque integral que incluya la prevención, la atención, la sanción y la reparación. Este enfoque también debe integrar perspectivas económicas, sociales, culturales y de justicia para enfrentar el problema a lo largo de las diferentes etapas del ciclo de vida de las mujeres.

La iniciativa Spotlight está en el corazón de las reformas al interior de las Naciones Unidas<sup>c</sup>. Encarna una nueva forma de cumplir la Agenda 2030 de manera integral. Se trata de una alianza mundial plurianual entre la Unión Europea y las Naciones Unidas para ayudar a eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas. El principal objetivo del programa regional de la iniciativa Spotlight para América Latina es prevenir, abordar y eliminar la violencia contra las mujeres y las niñas, con foco en el feminicidio. El programa regional de la iniciativa Spotlight para el Caribe se centra principalmente en encarar la violencia doméstica.

---

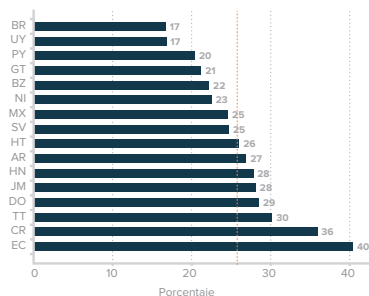
<sup>a</sup> Ver Femicidio o feminicidio (tablero de indicadores), Observatorio de Igualdad de Género para América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, <https://oig.cepal.org/en/indicators/femicide-or-feminicide>.

<sup>b</sup> ONU Mujeres y PNUD (2020); ver el Rastreador Global de Respuestas de Género a COVID-19 (tablero de indicadores), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, <https://data.undp.org/gendertracker/>.

<sup>c</sup> Ver el sitio web de la Iniciativa Spotlight, en <https://www.spotlightinitiative.org/>.

**Figura 4.10. La violencia de pareja contra las mujeres en la región es generalizada**

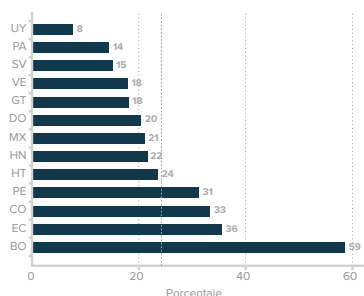
Porcentaje de mujeres abusadas física o sexualmente por alguna pareja, %, último año disponible, 2003-2017



Fuente: Arjona 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC, basado en datos de Bott et al. (2019).  
Nota: el promedio de ALC está representado por la línea naranja punteada.

**Figura 4.11. En la mayoría de los países, más de 1 de cada 10 mujeres han sido abusadas sexual o físicamente por su pareja más reciente**

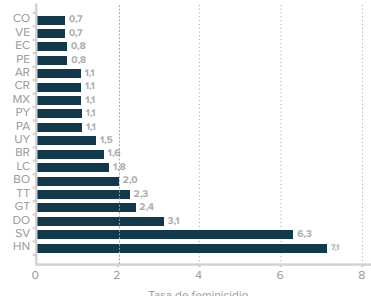
Porcentaje de mujeres abusadas física o sexualmente por su pareja más reciente, %, último año disponible, 2003-2017



Fuente: Arjona 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC, basado en datos de Bott et al. (2019).  
Nota: el promedio de ALC está representado por la línea naranja punteada.

**Figura 4.12. En ALC, América Central es la subregión con mayores niveles de feminicidio**

Tasa media de feminicidio por 100.000 habitantes en países de ALC, 2000-2019



Fuente: Arjona 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC; Femicidio o Feminicidio (tablero de indicadores), Observatorio de Igualdad de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, <https://oig.cepal.org/en/indicators/femicide-or-feminicide>.  
Nota: el promedio de ALC está representado por la línea naranja punteada.

La violencia también ha afectado gravemente a la infancia y a las minorías sexuales y de género de la región. Se calcula que el 58 por ciento de los niños de la región han estado expuestos a abusos físicos, sexuales o emocionales<sup>55</sup>. Los datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) sugieren que en muchos de los países de ALC, la mayoría de los niños son objeto de disciplina violenta en el hogar. Cerca de 2 millones de niños en la región han sido víctimas de la explotación sexual, y el 48 por ciento de las víctimas de la trata de personas en América Central y el Caribe son menores de edad, frente al 34 por ciento a nivel mundial<sup>56</sup>. Los cinco países con las tasas de homicidio de adolescentes más altas del mundo se encuentran en la región: Venezuela, Honduras, Colombia, El Salvador y Brasil<sup>57</sup>. Los datos relativos a la violencia contra las personas LGBT+ son aún más escasos que otros debido a la inexactitud y el subregistro en las denuncias. Las cifras disponibles sugieren que ALC concentra una gran parte de los homicidios contra personas transgénero, pero los conjuntos de datos disponibles incluyen países que informan de un solo

<sup>55</sup> Hillis et al. (2016).

<sup>56</sup> Save the Children (2017); UNODC (2018).

<sup>57</sup> UNICEF (2017).

suceso de este tipo de violencia entre 2008 y 2011, lo cual no inspira confianza respecto a la exactitud de la información<sup>58</sup>. La información más confiable procede de organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones comunitarias de base que mantienen sus propios observatorios para hacerle seguimiento a las noticias locales (recuadro 4.4).

<sup>58</sup> Balzer y Hutta (2012).

#### **Recuadro 4.4. Ha habido avances en la protección de los derechos de las personas LGBT+, pero los niveles de violencia en su contra continúan siendo altos**

La comunidad LGBT+ de ALC sigue encontrando descalces entre los derechos jurídicos y la realidad. Según SinViolencia LGBTI, una red regional de grupos defensores de las personas LGBT+, cuatro personas LGBT+ son asesinadas en la región cada día<sup>a</sup>. En Colombia, los impresionantes logros en la protección de los derechos de las personas LGBT+ contrastan con los altos niveles de discriminación y violencia. Frente a este telón de fondo, el país ofrece un valioso estudio de caso para la región por la disponibilidad de datos recientes sobre el asunto y por la respuesta de las organizaciones comunitarias de base, que investigan y denuncian los casos de discriminación y violencia de personas LGBT+ y ofrecen asesoramiento jurídico a las víctimas.

Una encuesta realizada en 2019 por el Instituto Williams de la Universidad de California en Los Ángeles, que incluyó a casi 5.000 participantes LGBT+ en Colombia, reveló patrones altamente perturbadores<sup>b</sup>. Entre los encuestados, el 72 por ciento reportó angustia psicológica, el 55 por ciento había tenido pensamientos suicidas y el 25 por ciento había intentado suicidarse. Entre estos últimos, el 33 por ciento eran mujeres bisexuales y el 31 por ciento eran personas transgénero. Entre los encuestados, el 67 por ciento habían sido agredidos verbalmente, el 35 por ciento habían sido amenazados, el 21 por ciento habían sido agredidos sexualmente y el 23 por ciento habían sido golpeados. La proporción de encuestados que había sido agredida verbal

o físicamente por autoridades públicas ascendía al 20 por ciento y al 11 por ciento, respectivamente. Entre los participantes, el 75 por ciento habían sufrido acoso cuando eran menores de edad y el 73 por ciento afirmaron haber estado expuestos rutinariamente a microagresiones. Estos porcentajes fueron notablemente más altos en el caso de los encuestados transgénero.

Los prejuicios y la violencia suelen ir de la mano, y los asesinatos de la población LGBT+ de Colombia son a menudo el último paso en una historia de abusos y discriminación dentro y fuera del hogar<sup>c</sup>. En agosto de 2020, un joven de 17 años de la ciudad de Sincelejo atacó brutalmente a Luis, un vecino gay de la misma edad, con un machete, mutilándole el brazo. Esto ocurrió después de que Luis había sido reiteradamente intimidado y acosado por ser homosexual. Tres organizaciones que trabajan en temas relacionados con la población LGBT+ —Colombia Diversa, Pink Consultores y Sucre Diversa— están brindando apoyo a Luis y a su familia tras la agresión. Asimismo, la ONG Red Comunitaria Trans, que realiza un seguimiento activo de las diferentes formas de violencia contra las trabajadoras sexuales transgénero en Colombia, denunció en junio de 2020 que varios agentes de policía habían golpeado, disparado y perseguido a cinco trabajadoras sexuales en la capital del país, Bogotá, después de insultarlas verbalmente.

Según Temblores ONG, se registraron 1.944 actos de violencia contra personas LGBT+ en Bogotá entre 2010 y 2020<sup>d</sup>. Los autores más comunes de estos actos fueron amigos, desconocidos y conocidos no cercanos a la persona, y agentes de policía y militares. Colombia Diversa ha documentado que las mujeres transgénero estaban entre las víctimas más frecuentes de los homicidios vinculados con discriminación contra la comunidad LGBT+ en espacios públicos en 2015<sup>e</sup>. Están relativamente más expuestas a estas formas de victimización debido a las ocupaciones altamente criminalizadas que se ven obligadas a aceptar en ausencia de mejores oportunidades laborales. El 95 por ciento de los homicidios de personas LGBT+ entre 2012 y 2015 nunca han conducido arrestos.

No es probable que disminuya la persistencia de los crímenes motivados por prejuicios contra la comunidad LGBT+ sin un compromiso firme y una línea de acción clara de los gobiernos de toda la región para confrontar la intolerancia hacia la diversidad de orientación sexual e identidad de género.

---

<sup>a</sup> SinViolencia LGBTI (2019).

<sup>b</sup> Choi *et al.* (2020).

<sup>c</sup> Moloney (2019).

<sup>d</sup> Temblores ONG (2019).

<sup>e</sup> Colombia Diversa (2016).

Otro hecho alarmante es el creciente apoyo popular hacia el uso de la violencia extrajudicial como forma válida de resolver conflictos entre los países de la región, lo que refleja unos niveles bajos de confianza en las instituciones. Los porcentajes de la población que apoyan estos actos se sitúan entre el 40 por ciento y el 52 por ciento en Belice, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Perú y República Dominicana; entre el 30 por ciento y el 40 por ciento en Brasil, Colombia, Guyana, México, Nicaragua, Paraguay, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela, y entre el 20 por ciento y el 30 por ciento en Argentina, Chile, Costa Rica y Panamá<sup>59</sup>.

### 4.3. La desigualdad es tanto un resultado como una fuente de violencia en la región

#### La desigualdad está asociada con el aumento de la violencia

Varios estudios empíricos han examinado la relación entre la desigualdad y el crimen. La mayoría de ellos encuentran una asociación positiva<sup>60</sup>. Otros no descubren conexiones significativas<sup>61</sup>. Luego de estudiar las tendencias de desigualdad y crimen a nivel mundial durante la segunda mitad del siglo XX, los investigadores han identificado un posible efecto causal subyacente de la desigualdad sobre las tasas de criminalidad<sup>62</sup>. Algunos han ilustrado la forma en que los niveles de crimen en América Latina guardan una relación estrecha con las características socioeconómicas urbanas<sup>63</sup>. Más recientemente, los investigadores han detectado una relación causal entre las variaciones en los factores socioeconómicos y el crimen en el contexto de la guerra contra las drogas en México<sup>64</sup>.

Este informe construye sobre este trabajo previo para analizar datos de períodos más recientes y proporcionar nueva evidencia empírica sobre la relación entre la desigualdad y los niveles de homicidio y victimización<sup>65</sup>. Utiliza datos nacionales y subnacionales procedentes de diversas fuentes para elaborar un análisis longitudinal. Dicho análisis tiene en cuenta diferentes mediciones de violencia, incluye distintas especificaciones del modelo, y corrige la posible endogeneidad de la desigualdad utilizando datos históricos como instrumentos. Los resultados señalan una relación

<sup>59</sup> Cruz y Kloppe-Santamaría (2019).

<sup>60</sup> Kelly (2000), Machin y Meghir (2004), Demombynes y Özler (2005), Buonanno y Vargas (2019).

<sup>61</sup> Bourguignon *et al.* (2003), Corvalan y Pazzona (2019).

<sup>62</sup> Fajnzylber, Lederman y Loayza (2002).

<sup>63</sup> Gaviria y Pagés (2002).

<sup>64</sup> Enamorado *et al.* (2016).

<sup>65</sup> Ver Schargrodsky y Freira (2021) para detalles adicionales sobre las recientes contribuciones empíricas cubiertas en esta sección.

positiva, significativa y robusta entre desigualdad y violencia. Son coherentes para todas las mediciones de la violencia estudiadas e implican que mayores niveles de desigualdad de ingresos medidos por el índice de Gini están asociados a aumentos en las tasas de homicidio y de victimización por delitos. El efecto de la desigualdad en los homicidios parece más fuerte en el caso de las víctimas masculinas. Lo mismo ocurre con las tasas de victimización. La victimización disminuye con la edad. Al juntarse con indicadores sobre la asociación entre género y crimen, se llega a la conclusión de que los hombres jóvenes padecen la carga principal del crimen. La victimización aumenta con el nivel educativo. Si se considera la etnia, los grupos mestizos y mulatos se enfrentan a mayores tasas de victimización. Los resultados también sugieren que los hogares más ricos de ALC sufren más victimización por delitos en general, especialmente robos, hurtos y fraude; pero los hogares de menor nivel socioeconómico son víctimas de más homicidios. El estudio también concluye que, en relación con los países de Europa Occidental, los países de ALC presentan tasas de homicidio y de victimización por delitos significativamente superiores. (El recuadro 4.5 ofrece detalles sobre el razonamiento econométrico y el proceso que sustenta estas conclusiones).

### **Recuadro 4.5. Nuevos datos empíricos sobre la relación entre desigualdad y violencia**

El documento de antecedentes escrito por Schargrodsy y Freira (2021) para este reporte, “Inequality and Crime in Latin America and the Caribbean: New Data for an Old Question” (Desigualdad y delito en América Latina y el Caribe: nuevos datos para una vieja pregunta), analiza la relación entre desigualdad y violencia en un contexto empírico. Encuentra evidencia robusta de que la mayor desigualdad de ingresos está acompañada por una mayor incidencia de violencia. Los autores utilizan las tasas de homicidio y de victimización como medidas de violencia y especificaciones alternativas de modelos empíricos para controlar por otros factores determinantes. También utilizan diferentes muestras, que incluyen países de todos los continentes o se centran exclusivamente en los países de ALC o en regiones dentro de los países de ALC.

Dadas las deficiencias de los sistemas estadísticos sobre crimen y violencia en la región, los datos se extraen de fuentes diversas:

- *Tasas de homicidio*: (a) un panel desbalanceado de homicidios intencionales por cada 100.000 habitantes por año que cubre 106 países desde 1995 hasta 2017 (Indicadores del Desarrollo Mundial), y (b) un panel desbalanceado de homicidios por cada 100.000 habitantes por año que cubre 123 países desde 1995 hasta 2017 (Estudio Carga Mundial de las Enfermedades)<sup>a</sup>.
- *Tasas de victimización por crimen*: (a) una base de datos de corte transversal de la proporción de encuestados que afirmaron haber sido víctimas de un crimen en los doce meses anteriores, que abarca 42 países y 60.472 personas entre 2010 y 2014, en un año por cada país (Encuesta Mundial de Valores) y (b) un panel desbalanceado de la proporción de encuestados que declararon haber sido víctimas de un crimen en los doce meses anteriores, que abarca 18 países de ALC y un promedio de 14.000 individuos por año, de 1995 a 2018 (Latinobarómetro)<sup>b</sup>.
- Los coeficientes o índices de Gini a nivel de país (PovCalNet) y los coeficientes o índices de Gini a nivel subnacional para los países de ALC (SEDLAC)<sup>c</sup>.
- Datos del PIB (Perspectivas de la Economía Mundial), tasas de pobreza (Indicadores del Desarrollo Mundial), brechas de pobreza (PovCalNet) y tasas de finalización de la educación primaria (Indicadores del Desarrollo Mundial), todos utilizados como controles<sup>d</sup>.

Para abordar los posibles sesgos en la estimación, derivados de la simultaneidad explicativa de los factores políticos e institucionales sobre la desigualdad y el crimen y la posible endogeneidad por causalidad inversa directa de la violencia sobre la desigualdad, las estimaciones incluyen efectos fijos de país y utilizan datos históricos en un contexto de variables instrumentales. En concreto, el estudio utiliza como instrumentos la tasa de mortalidad de colonos y las variables de excolonias de Acemoglu et al. (2001) y las mediciones de la esclavitud de africanos y nativos de Soares, Assunção y Goulart (2012). Se demuestra que estas variables instrumentales tienen un fuerte poder explicativo sobre la desigualdad.

Schargrotsky y Freira (2021) encuentran que un aumento de 10 puntos en el índice de Gini se traduce en 9,3 homicidios adicionales por cada 100.000 habitantes. Las estimaciones en las regresiones que utilizan las tasas de victimización por crimen como variable dependiente varían según la fuentes de datos. Un aumento de 10 puntos en el índice de Gini implica un aumento en la tasa de victimización de la Encuesta Mundial de Valores de 3,7 puntos porcentuales, lo que representa un aumento del 20 por ciento con respecto al nivel de referencia. A su vez, un aumento de 10 puntos en el índice de Gini conduce a un aumento de 5,9 puntos porcentuales en la tasa de victimización de Latinobarómetro, lo que equivale a un 16,6 por ciento adicional con respecto al nivel de referencia. El análisis de esta relación a nivel subnacional encuentra que un aumento del índice de Gini de 10 puntos equivale a un aumento de 4,1 puntos porcentuales en la tasa de victimización.



Los hallazgos de Schargrodsky y Freira también destacan la magnitud del problema de la violencia en ALC desde una perspectiva global. Al comparar las regiones del mundo, encuentran que los países de ALC tienen 14,3 homicidios adicionales por cada 100.000 habitantes al año y 11,8 puntos porcentuales adicionales en las tasas de victimización por crimen en relación con los países de Europa Occidental. Los coeficientes de ALC en las regresiones son los más elevados entre las regiones del mundo y sugieren que la violencia “adicional” asociada con ALC representa dos tercios de los homicidios totales de la región.

El impacto de la pobreza en las tasas de homicidio y de victimización por crimen es menos robusto y más inestable que el de la desigualdad. Mientras que esta última parece ser un factor determinante de los niveles de violencia, la primera no lo es.

<sup>a</sup> Ver la Herramienta de Resultados CME (base de datos), Estudio Carga Mundial de las Enfermedades, Intercambio Mundial de Datos en Salud, Instituto para la Métrica y Evaluación de la Salud, Seattle, <http://ghdx.healthdata.org/gbd-results-tool>,. IDM (Indicadores del Desarrollo Mundial) (tablero de indicadores), Banco Mundial, Washington, DC, <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>.

<sup>b</sup> Ver Latinobarómetro (tablero de indicadores), Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>; EMV (Encuesta Mundial de Valores) (tablero de indicadores), King's College, Old Aberdeen, Reino Unido, <http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>.

<sup>c</sup> Ver PovCalNet (herramienta de análisis en línea) (tablero de indicadores), Banco Mundial, Washington, DC, <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/>; SEDLAC (Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe), Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina, y Laboratorio de Equidad, Equipo para el Desarrollo Estadístico, Banco Mundial, Washington, DC, <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/wp/en/estadisticas/sedlac/estadisticas/>.

<sup>d</sup> Ver PovcalNet (herramienta de análisis en línea) (tablero de indicadores), Banco Mundial, Washington, DC, <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/>; IDM (Indicadores del Desarrollo Mundial) (tablero de indicadores), Banco Mundial, Washington, DC, <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>; PEM (Bases de datos de las Perspectivas de la Economía Mundial) (tablero de indicadores), Fondo Monetario Internacional, Washington, DC, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx>.

## Los más vulnerables están sobrerrepresentados entre las víctimas de la violencia

Para arrojar luz sobre los efectos desproporcionados de la violencia sobre poblaciones ya desfavorecidas y las implicaciones para la desigualdad, el análisis comienza mostrando datos sobre cómo los más vulnerables están regularmente sobrerrepresentados entre las víctimas de la violencia.

Como en el resto del mundo, la mayoría de las víctimas de homicidio en ALC son hombres jóvenes. Sin embargo, no todos los hombres jóvenes corren el mismo riesgo de violencia letal. La violencia criminal se concentra en los barrios urbanos

más pobres y en las zonas rurales con presencia estatal precaria y fuertes economías ilícitas, y en comunidades fronterizas<sup>66</sup>. Los homicidios suelen afectar excesivamente a los pobres<sup>67</sup>. También se ha encontrado que las minorías étnicas enfrentan un riesgo mayor de victimización letal. La tasa de homicidio de jóvenes afrodescendientes entre 12 y 29 años en Brasil fue de 70,8 por cada 100.000 habitantes en 2012, mientras que el equivalente para los jóvenes no afrodescendientes fue de 27,8<sup>68</sup>. En lo que respecta a la delincuencia y el crimen, algunos estudios consideran que determinados crímenes como los robos callejeros en Argentina<sup>69</sup>, afectan a los ricos y a los pobres por igual. Otros sostienen que la delincuencia suele afectar a los hogares ricos y de clase media que viven en las grandes ciudades<sup>70</sup>. Es más probable que las personas con educación primaria y secundaria reporten la presencia de violencia entre pandillas en su lugar de residencia que las personas con educación superior<sup>71</sup>. Esto también sucede entre los encuestados de minorías étnicas en comparación con los encuestados blancos.

También se ha observado que la victimización es más común entre las personas que enfrentan múltiples desventajas simultáneas por cuenta de su género, etnia, orientación sexual o identidad de género, o condición socioeconómica. Por ejemplo, las minorías étnicas y la comunidad LGBT+ corren mayor riesgo de ser asesinadas y las mujeres LGBT+ que son pobres tienen más probabilidades de ser víctimas de acoso policial y presentan tasas de encarcelamiento más altas<sup>72</sup>. Las mujeres indígenas y afrodescendientes en Ecuador son objeto de mayores niveles de violencia de género<sup>73</sup>. Los homicidios de mujeres afrodescendientes en Brasil aumentaron un 54,2 por ciento entre 2003 y 2013, mientras que los homicidios de mujeres no afrodescendientes durante el mismo período disminuyeron un 9,8 por ciento<sup>74</sup>. El 66 por ciento de todas las mujeres víctimas de homicidio en Brasil eran afrodescendientes, a pesar de que las personas afrodescendientes representan aproximadamente el 51 por ciento de la población del país<sup>75,76</sup>. Algunos estudios han revelado que las mujeres pobres tienen más probabilidades de sufrir violencia doméstica que las mujeres no pobres en Barbados, Chile, Colombia, Haití y Nicaragua<sup>77</sup>. Sin embargo, otros estudios no han encontrado una relación positiva en República Dominicana, Nicaragua, o Perú<sup>78</sup>.

<sup>66</sup> Yashar (2018).

<sup>67</sup> Soares (2006).

<sup>68</sup> CEPAL (2017).

<sup>69</sup> Di Tella, Galiani y Schargrodsky (2010).

<sup>70</sup> Gaviria y Pagés (2002).

<sup>71</sup> Datos para 2018 de Latinobarómetro (tablero de indicadores), Corporación Latinobarómetro, Santiago, Chile, <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.

<sup>72</sup> CIDH (2015).

<sup>73</sup> CEPAL (2018).

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> Cerqueira *et al.* (2019).

<sup>76</sup> Para Brasil se usa el término afrodescendiente para referirse tanto a las personas pretas como a las pardas.

<sup>77</sup> Larrain (1993); Ellsberg *et al.* (2000); Flake y Forste (2006); BSS (2014).

<sup>78</sup> Flake y Forste (2006).

En el ámbito de la violencia política, la agresión hacia líderes sociales ejerce una carga excesiva sobre las minorías étnicas y los grupos económicamente vulnerables, que suelen ser los que representan las demandas de las personas afectadas por las injusticias territoriales y ambientales. La mayoría de los líderes asesinados en Colombia entre 2017 y 2019 eran afrodescendientes, indígenas, trabajadores rurales o representantes de sindicatos<sup>79</sup>. En Brasil, la mayoría de los líderes sociales asesinados pertenecía a comunidades que enfrentaban múltiples formas de desposesión, como las organizaciones de trabajadores rurales que se movilizaban por tierras y servicios públicos o las poblaciones indígenas que defendían sus territorios y recursos naturales<sup>80</sup>. En medio del conflicto civil colombiano, los grupos armados concentraban sus operaciones en las zonas rurales, y la mayor parte de la violencia tenía lugar fuera de las grandes ciudades<sup>81</sup>. Además, solían reclutar a personas de bajos ingresos que generalmente ya habían sido victimizadas<sup>82</sup>. La mayoría de las víctimas del enfrentamiento civil peruano vivía en zonas rurales y trabajaba en la agricultura<sup>83</sup>. En cuanto a la violencia estatal, la proporción de víctimas de abusos policiales entre los grupos de bajos ingresos o las minorías étnicas es mayor que entre el resto de la población en Argentina, Brasil, Chile y Colombia<sup>84</sup>. Los afrodescendientes de América Latina, especialmente los jóvenes, tienen más probabilidades de ser detenidas y registradas por la policía en la calle debido a la discriminación racial; también es más probable que sean arrestadas y encarceladas, y sus penas suelen ser más severas<sup>85</sup>. La criminalización de las protestas también parece afectar de forma desproporcionada a los pobres<sup>86</sup>.

Las personas y las comunidades que de por sí ya se enfrentan a adversidades en términos de ingresos, derechos, acceso a los servicios sociales o representación política, corren un mayor riesgo de ser víctimas de la mayoría de las formas de violencia. Todos los tipos de crímenes, a excepción de los robos y los secuestros, tienden a afectar de manera desproporcionada a las personas y comunidades pobres, así como a las zonas geográficas con precaria presencia estatal. Esto implica que los efectos negativos de la violencia amplían la desigualdad porque afectan a personas que ya están en desventaja. La violencia puede, por lo tanto, aumentar las desigualdades existentes en el desarrollo humano porque empeora la situación de algunos miembros de la sociedad en los múltiples aspectos del desarrollo humano en los que están desfavorecidos. Según Arjona (2021), el tipo y la magnitud del impacto

<sup>79</sup> International Crisis Group (2020).

<sup>80</sup> Amnistía Internacional (2016).

<sup>81</sup> GMH (2013).

<sup>82</sup> Arjona y Kalyvas (2012).

<sup>83</sup> CVR (2003).

<sup>84</sup> González (2019).

<sup>85</sup> CEPAL (2017).

<sup>86</sup> Doran (2017).

que la violencia tiene sobre el desarrollo humano estará determinado por la forma de violencia y su severidad, así como por aquellos atributos de las víctimas y su contexto que puedan moderar los efectos.

## La violencia restringe los derechos y las libertades

La violencia puede aumentar la desigualdad al socavar el derecho a la vida y la integridad física de grupos desfavorecidos. Gran parte de la violencia contra grupos indígenas y afrodescendientes está asociada a la tierra en la que habitan. Esta tierra suele ser un activo de alto valor para algunas actividades económicas altamente rentables, desde el acceso al agua dulce y a los metales en las altas montañas andinas a lo largo de gran parte de América del Sur, hasta la minería en las cuencas del Amazonas y del Orinoco en Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Dichas actividades económicas suponen una amenaza para la integridad ecológica de la diversidad cultural y biológica del territorio y de la población local. Con frecuencia, los líderes indígenas y las organizaciones ambientales son intimidadas y victimizadas. Al mismo tiempo, la concentración de la violencia letal en los barrios pobres y las zonas rurales con presencia estatal precaria exacerba la desigualdad subnacional, ya que las comunidades económicamente desfavorecidas e institucionalmente abandonadas deben enfrentarse a mayor inseguridad. Esto se agrava aún más por el hecho de que los miembros de estas comunidades carecen de la influencia política de las personas más acomodadas y sus preocupaciones y reclamos sobre seguridad reciben menos atención por parte de los encargados de las decisiones de política y las fuerzas de seguridad.

Del mismo modo, dado que las personas adaptan su comportamiento para disminuir el riesgo de ser victimizadas en formas que limitan sus decisiones, la violencia y la amenaza de violencia pueden aumentar la desigualdad al socavar las libertades de las personas<sup>87</sup>. Una encuesta del 2012 encontró que hasta el 65 por ciento de la población latinoamericana dejó de salir por la noche debido a la inseguridad y el 13 por ciento pensó en mudarse a otro lugar por miedo al crimen<sup>88</sup>. Este impacto es más pronunciado entre los pobres porque tienen menos alternativas para adaptar su comportamiento con el objetivo de evitar el crimen dado que es menos probable que puedan pagar medidas de seguridad y protección o reubicarse en zonas más seguras. Este efecto puede ser significativo. Cerca de la mitad de los homicidios ocurridos en la región en 2012 se produjeron en el hogar o el barrio de la víctima y otro 30 por ciento ocurrió en el municipio de la víctima<sup>89</sup>. Del mismo modo, las

<sup>87</sup> Lane (2014).

<sup>88</sup> PNUD (2013); Barómetro de las Américas (tablero de indicadores), Proyecto de Opinión Pública de América Latina, Universidad de Vanderbilt, Nashville, Tennessee, <https://www.vanderbilt.edu/lapop/core-surveys.php>.

<sup>89</sup> Chioda (2017).

mujeres enfrentan mayores obstáculos a su movilidad por temor a ser objeto de acoso sexual. Por ejemplo, un estudio de 2018 encontró que el 70 por ciento de las mujeres encuestadas en Buenos Aires, Quito y Santiago de Chile se sentían inseguras al viajar en transporte público<sup>90</sup>. Las respuestas del aparato estatal para frenar el crimen y la violencia política también pueden aumentar la desigualdad al provocar una sensación de inseguridad y violar los derechos individuales en las poblaciones de bajos ingresos y las minorías étnicas, ya que estas acciones persecutorias suelen estar sesgadas en contra de los desfavorecidos.

### La violencia afecta la salud y la educación

La violencia tiene efectos críticos en la formación de capital humano. En el contexto de la salud, esto no aplica únicamente a los problemas de la salud física como consecuencia de la violencia, sino también a las repercusiones sobre la salud mental. Ambos efectos pueden exacerbar las desigualdades existentes. Por ejemplo, en el contexto de la desigualdad de género, el impacto de la violencia sobre la salud mental de las mujeres es grave y suele estar asociado a la mayoría de trastornos mentales<sup>91</sup>. El efecto directo de la violencia en la salud física y mental de las mujeres no solo implica un profundo menoscabo de un aspecto central de su bienestar, sino que además las expone a mayores desventajas por la interferencia que genera en su vida económica, social y política. Las desigualdades en educación, salud, acceso al empleo y participación política a las que se enfrentan las mujeres en ALC pueden verse exacerbadas por la violencia, que obstaculiza sus habilidades cognitivas, emocionales y sociales<sup>92</sup>. En el caso de los niños, la violencia puede ampliar la brecha entre los privilegiados y los desfavorecidos al afectar su salud física y mental. Los niños pueden sufrir enormes traumas psicológicos y fisiológicos causados por las experiencias de violencia contra ellos y contra sus progenitores, profesores y comunidades<sup>93</sup>. Estas experiencias pueden tener efectos irreparables en las zonas del cerebro que regulan el afecto, la memoria y la atención<sup>94</sup>. Es probable que estos efectos negativos amplíen las diferencias en el desarrollo humano, ya que los niños de familias de bajos ingresos y de minorías étnicas corren mayor riesgo de ser objeto de la mayoría de las formas de violencia.

La desigualdad en el ámbito de la salud puede verse agravada como consecuencia de la violencia política y criminal que afecta de forma desproporcionada a las personas que viven en zonas donde operan grupos armados. Además del número de muertes

<sup>90</sup> CAF y Fundación FIA (2018).

<sup>91</sup> Jordan, Campbell y Follingstad (2010).

<sup>92</sup> ONU Mujeres (2012).

<sup>93</sup> Molteno *et al.* (1999).

<sup>94</sup> Teicher (2002); Arnsten (2009).

y lesiones, las guerras civiles suelen aumentar la prevalencia del trastorno de estrés postraumático (TEPT) y puede deteriorar la salud pública incluso después de la guerra, afectando desproporcionadamente a las mujeres y los niños<sup>95</sup>. Debido a la violencia y la migración forzada, las personas refugiadas tienden a mostrar mayores tasas de trastornos del estado de ánimo, enfermedades psíquicas y TEPT que las poblaciones residentes no migrantes<sup>96</sup>. Asimismo, la minería ilícita puede aumentar la desigualdad subnacional en materia de salud al causar daños ambientales, afectando directamente a las comunidades cercanas a las explotaciones mineras que ya experimentan menores niveles de desarrollo y pueden experimentar consecuencias de salud debilitantes, como el contacto con agua contaminada, lo que las hace retroceder en términos de salud y bienestar con respecto al resto del país.

La brecha en educación entre las personas y comunidades privilegiadas y las desfavorecidas puede ampliarse por el impacto de la violencia en los resultados y los logros educativos de los niños y los jóvenes. El efecto de la violencia en el desarrollo de habilidades cognitivas y no cognitivas puede debilitar la capacidad de aprendizaje y disminuir el rendimiento académico<sup>97</sup>. Este efecto es mayor entre las escuelas situadas en zonas urbanas pobres y en los centros de educación secundaria situados en áreas con actividad de bandas criminales. El deterioro de los resultados educativos puede mantenerse mucho tiempo después de que se produzcan los acontecimientos violentos, y el impacto de la violencia en la salud mental de niños y jóvenes puede dar lugar a enfermedades mentales, llevando a calificaciones más bajas, mayor absentismo y tasas más elevadas de deserción escolar<sup>98</sup>. De manera similar, la violencia puede amplificar la desigualdad a través de su efecto perjudicial sobre la calidad y la accesibilidad de las escuelas. La destrucción de las escuelas o la interrupción de las actividades escolares limitan la oportunidad de los niños de recibir una educación<sup>99</sup>. Los entornos violentos también pueden disuadir a los alumnos de asistir a la escuela por miedo a la violencia o por el peligro de tener que atravesar barrios inseguros de camino a la escuela. Si las agresiones se dirigen a los progenitores, la violencia amplía la brecha de apoyo familiar en la educación al interrumpir el importante papel de las madres y padres en el desarrollo de las habilidades cognitivas y socioemocionales de los niños y los jóvenes. La ausencia de las madres o padres que corren mayor riesgo de ser víctimas del crimen puede dejar a sus hijos emocionalmente desatendidos y perjudicar sus habilidades en la toma de decisiones<sup>100</sup>. Al crear barreras para el acceso a la educación, afectar negativamente el desarrollo infantil y el rendimiento

---

<sup>95</sup> Collier *et al.* (2003); Iqbal (2006).

<sup>96</sup> Porter y Haslam (2005), Steel *et al.* (2009).

<sup>97</sup> Molteno *et al.* (1999); Burdick-Will *et al.* (2011).

<sup>98</sup> McLeod y Fettes (2007); Molano, Harker y Cristancho (2018).

<sup>99</sup> Molteno *et al.* (1999).

<sup>100</sup> Cuartas, Harker y Moya (2016).

académico y provocar enfermedades mentales entre aquellos niños que ya están en desventaja, la violencia puede conducir a mayor desigualdad.

### **La violencia afecta la generación de ingresos, aumentando la desigualdad**

Los efectos de la violencia en la desigualdad de ingresos operan a diferentes niveles. A nivel individual, la violencia puede poner en peligro los prospectos de ingresos de las personas desfavorecidas a través de múltiples canales, creando obstáculos adicionales para la reducción de la desigualdad. Por ejemplo, puede ampliar la brecha de ingresos al deteriorar la salud mental entre los pobres y, por lo tanto, alterar su participación en el mercado de trabajo. El miedo y la ansiedad, causados por la amenaza de la violencia, pueden alterar el comportamiento laboral, afectando así negativamente los logros educativos y el desarrollo cognitivo, empeorando los resultados en el mercado laboral y socavando las habilidades no cognitivas<sup>101</sup>. Por estas razones, la violencia de género puede empeorar las desigualdades de género existentes en el mercado laboral<sup>102</sup>. Puede además amplificar la desigualdad económica dado el efecto desproporcionado de la violencia de pareja sobre las mujeres de bajos ingresos. La migración provocada por la violencia también puede exacerbar la desigualdad de ingresos porque los migrantes, los desplazados internos y los refugiados tienen mayores dificultades para encontrar trabajo y, por lo tanto, encuentran menos opciones para mejorar su situación económica. Si quienes migran son los más desfavorecidos, la desigualdad está destinada a prevalecer.

La violencia puede desestabilizar las economías locales en zonas desfavorecidas, condenándolas a un menor crecimiento económico. Las olas de violencia en las economías rurales locales que ya tienen menor crecimiento económico e instituciones poco eficaces amplían la desigualdad subnacional mediante el deterioro adicional del bienestar económico de la población. En México, las localidades afectadas por la violencia relacionada con el narcotráfico experimentaron una disminución de la producción, las ganancias, los salarios y el número de empresas y trabajadores del sector manufacturero<sup>103</sup>. En Belo Horizonte y en Rio de Janeiro, en Brasil, el crimen corresponde al 5 por ciento y 4 por ciento de la producción anual, respectivamente<sup>104</sup>.

La violencia puede suponer un obstáculo para los esfuerzos de reducción de la desigualdad. Los altos niveles de violencia usualmente se convierten en la principal preocupación de la ciudadanía, impidiendo así que la desigualdad se convierta en una prioridad de la política. El crimen en ALC ha llevado a una reducción en el apoyo

<sup>101</sup> Heckman y Rubinstein (2001); Murnane *et al.* (2001); Heckman, Stixrud y Urzua (2006).

<sup>102</sup> Swanberg, Logan y Macke (2005).

<sup>103</sup> Gutiérrez-Romero y Oviedo (2017).

<sup>104</sup> Rondon y Andrade (2003).

hacia políticas de bienestar. Los elevados niveles de violencia criminal han facilitado la propagación de percepciones de inseguridad y esto ha impedido la consolidación de los sistemas de bienestar. Paradójicamente, las víctimas directamente afectadas por el aumento del crimen son frecuentemente quienes más necesitan del apoyo del bienestar social<sup>105</sup>. La violencia puede incluso funcionar como un instrumento de poder que les permite a las élites mantener el *statu quo* distributivo, dada la contribución de la violencia a la exclusión política de amplios sectores que no pueden reclamar una mayor igualdad a través del proceso democrático. Las élites han tolerado, facilitado y participado en la violencia, interviniendo de forma decidida solo cuando esta amenaza el equilibrio de poder entre el centro y la periferia o la distribución del poder económico y político a nivel local<sup>106</sup>.

### La violencia afecta la gobernanza al reducir la participación política

La violencia puede provocar distorsiones en los procesos políticos ya que acalla las voces y la participación de los desfavorecidos en los debates y decisiones públicas. Algunos estudios encuentran que, tras una guerra civil, las víctimas de la violencia tienden a participar más en actividades políticas que quienes no fueron víctimas y que las víctimas del crimen tienden a involucrarse más en diversas formas de participación política, posiblemente debido al crecimiento postraumático y al valor expresivo de la participación<sup>107</sup>. No obstante, varios estudios encuentran que, en tiempos de guerra, las víctimas participan menos en política<sup>108</sup>. Las víctimas pueden también evitar participar en la vida política ante la presencia de altos niveles de violencia, como en el caso de México<sup>109</sup>. En toda la región, mientras que el crimen no violento parece aumentar la participación política, los crímenes violentos parecen tener el efecto contrario<sup>110</sup>. Los grupos armados no estatales pueden socavar la participación política con su mera presencia<sup>111</sup>. Pueden impedir que los ciudadanos voten o pueden forzarlos a votar por determinados candidatos<sup>112</sup>. Es de esperar que la violencia tenga un mayor impacto sobre la participación política en ALC en aquellos casos en los que la violencia es muy frecuente o generalizada; este impacto negativo, a su vez, aumentaría la desigualdad si aumentara la brecha en la influencia política entre los sectores más acomodados de la sociedad y aquellos con bajos ingresos, o al interior de comunidades desfavorecidas y de minorías étnicas.

<sup>105</sup> Altamirano, Berens y Ley (2020).

<sup>106</sup> Gutiérrez Sanin, Acevedo y Viatela (2007); Carroll (2011); Robinson (2013); Saffon Sanín (2021).

<sup>107</sup> Bateson (2012); Bauer *et al.* (2016).

<sup>108</sup> Acemoglu, Robinson y Santos (2013); Gallego (2018); Arjona, Chacón y García (2020).

<sup>109</sup> Trelles y Carreras (2012), Ley (2018).

<sup>110</sup> Berens y Dallendörfer (2019).

<sup>111</sup> Córdova (2019).

<sup>112</sup> Jaffe (2013), Arjona (2016), Arias (2017).



Algunas formas de crimen y violencia pueden tener consecuencias en la sociedad a través de su impacto directo en los sistemas y mecanismos de gobernanza. Las organizaciones criminales y rebeldes afectan a las personas no solo mediante el uso de la violencia, sino también mediante la gobernanza de facto en espacios bajo su control. Este fenómeno ocurre en los barrios marginales de las grandes ciudades, los pueblos rurales en las rutas del narcotráfico y los asentamientos cercanos a cultivos de coca y amapola. La victimización y la violación de los derechos son la moneda común bajo regímenes locales coercitivos en los que estos grupos operan como gobernantes armados<sup>113</sup>. Dentro de estos órdenes sociales corruptos, las autoridades criminales toman control de la seguridad, regulan las actividades económicas organizando la mano de obra y expidiendo permisos de trabajo, regularizan la extorsión como mecanismo de recolección de impuestos, establecen reglas para los mercados, proveen bienes públicos y regulan el comportamiento social, económico y político<sup>114</sup>. También ejercen su influencia sobre la política infiltrándose en los gobiernos locales para acceder a información sensible, persuadiendo a los funcionarios locales para que diseñen y apliquen políticas públicas que favorezcan la actividad criminal, estableciendo alianzas con partidos y políticos, vetando a los candidatos que se presentan a las elecciones o impidiéndoles hacer campaña, coaccionando a las organizaciones civiles y movilizándolo a los votantes para que apoyen a un determinado candidato o participen en protestas. Estos grupos pueden también prohibir ciertas actividades y hacer que otras sean obligatorias y pueden incluso castigar con dureza a las parejas maltratadoras, los ladrones y los violadores.

La gobernanza criminal violenta afecta la desigualdad a nivel subnacional a través de sus efectos sobre la representación, la democracia, el estado de derecho y la calidad de los gobiernos locales. También puede aumentar la desigualdad al socavar la representación política en las comunidades vulnerables. La interferencia de los grupos armados en los procesos democráticos es generalizada en varios países de ALC<sup>115</sup>. Suele llevar a una reducción de la competencia política y la pluralidad y a una desconfianza generalizada en la democracia y los gobiernos locales debido a la falta de confianza en las elecciones como mecanismos de rendición de cuentas o selección de liderazgos<sup>116</sup>. Esta interferencia suele afectar a las localidades que se encuentran bajo la influencia criminal, que son típicamente las más vulnerables.

La desigualdad también puede aumentar si la democracia y el estado de derecho en las localidades desfavorecidas han sido vulnerados. Se ha comprobado repetidamente que el crimen en ALC menoscaba el apoyo de los ciudadanos a la

---

<sup>113</sup> Mampilly (2011); Arjona, Kasfir y Mampilly (2015); Arjona (2016); Arias (2017); Lessing (2020).

<sup>114</sup> Arjona (2016); Arias (2017).

<sup>115</sup> Arjona, Chacón y García (2020).

<sup>116</sup> Albarracín (2018); Gallego (2018); Ponce (2019).

democracia, las instituciones y el estado de derecho<sup>117</sup>. La consecuencia directa es que las poblaciones desfavorecidas en contextos donde la violencia es mayor o las localidades que tienen instituciones estatales poco eficaces y niveles de desarrollo económico más bajos son menos propensas a exigir a los políticos que defiendan los valores democráticos y el estado de derecho. Las élites políticas pueden explotar el crimen para justificar medidas de seguridad autoritaria y evitar abordar las condiciones estructurales que facilitan el crimen<sup>118</sup>. Las políticas de mano dura se han vuelto cada vez más frecuentes en ALC<sup>119</sup>. Estas socavan la democracia y el estado de derecho y a menudo conducen a la violación de los derechos humanos.

Los efectos de la violencia sobre la calidad de la gobernanza local pueden tener consecuencias muy negativas sobre la desigualdad, sobre todo debido a la presencia gubernamental asimétrica y la inherente distorsión sobre las instituciones locales y sobre el desarrollo de las comunidades marginadas, un rasgo que comparten los países de la región de ALC<sup>120</sup>. Si los grupos criminales organizados obstruyen la participación y la representación democrática, la calidad de la política local disminuye porque se reducen los incentivos para que los políticos capacitados y honestos se presenten a las elecciones y ganen<sup>121</sup>. La violencia puede reducir la capacidad de gasto de los gobiernos locales en las comunidades vulnerables al desacelerar el crecimiento económico o desviar los recursos necesarios para la provisión de bienes públicos hacia la lucha contra el crimen. Puede empeorar directamente la calidad de las instituciones locales modificando las actividades políticas mediante la amenaza de asesinato político, la erosión de la confianza ciudadana, la represión de las exigencias de transparencia y rendición de cuentas, la subversión del sistema judicial y la implementación de medidas extralegales para la resolución de conflictos.

En últimas, la combinación de estos factores implica que los países de ALC que experimentan niveles sustanciales y frecuentes de violencia tendrán dificultades persistentes para desarrollar un entorno político saludable y consolidar la democracia. La inclusión política se ve interrumpida mientras las élites tradicionales conservan y amplían su influencia, y los más desfavorecidos pierden los incentivos para participar, exigen menos de la democracia y el estado de derecho, y se enfrentan a mayores adversidades por cuenta de una protección de derechos debilitada. El destacado 7 hace hincapié sobre la importancia de una mayor participación de mujeres en el liderazgo político como condición necesaria para democracias más fuertes e inclusivas en la región.

---

<sup>117</sup> Pérez (2003); Malone (2010); Ceobanu, Wood y Ribeiro (2011); Blanco y Ruiz (2013); Carreras (2013); Krause (2014); Visconti (2020).

<sup>118</sup> Chevigny (2003), Soares y Naritomi (2010).

<sup>119</sup> Muggah (2019).

<sup>120</sup> O'Donnell (1993).

<sup>121</sup> Arjona, Chacón y García (2020).

## 4.4. La violencia está relacionada con la desigualdad, pero también con la productividad

### La violencia reduce y distorsiona la inversión

La violencia y el crimen pueden contribuir al bajo crecimiento de la productividad en ALC. Uno de los canales por los que esto puede ocurrir es a través de la disminución de la inversión provocada por la mayor incertidumbre sobre los derechos de propiedad y el estado de derecho que acompañan al crimen y la violencia. La actividad criminal puede interpretarse como un impuesto oculto que deben pagar todos los participantes en la economía. Puede ahuyentar a los inversionistas nacionales o extranjeros, hacer que las empresas sean menos competitivas y distorsionar la asignación de recursos al aumentar la incertidumbre y la ineficiencia<sup>122</sup>. La disminución del crecimiento producida por la reducción de la inversión privada también puede tener su origen en la corrupción, que tiene el efecto adicional de impedir que la estabilidad económica se traduzca en una mejora del poder adquisitivo y de las condiciones de vida de las personas más afectadas por la pérdida de recursos<sup>123</sup>. La corrupción también puede modificar la composición de la inversión extranjera directa, ya que los inversionistas pueden evitar por completo colocar sus recursos en un país o preferir relacionarse con asociados locales para adquirir conocimientos sobre cómo lidiar con la burocracia cuando la corrupción no es restrictiva<sup>124</sup>.

Algunos estudios han llegado a la conclusión de que en ALC el crimen provoca la fisura de las redes y los vínculos entre parientes, amigos y asociados comerciales, especialmente ante la presencia de la migración, pero también que no hay un efecto significativo de la victimización sobre la confianza en las instituciones informales del sector privado —representadas por redes empresariales—<sup>125</sup>. El impacto económico del crimen depende en gran medida de la vulnerabilidad de un país a la violencia y de la magnitud de la destrucción que la violencia infunde, ambos de los cuales determinan la gravedad de los obstáculos al crecimiento y el rendimiento económico, como se ha observado en la evidencia reciente sobre Guatemala<sup>126</sup>. Del mismo modo, se ha comprobado que los homicidios y los robos tuvieron un papel clave en desincentivar la inversión extranjera directa en los estados mexicanos entre 2005 y 2015, afectando especialmente a los estados con los más altos niveles de violencia<sup>127</sup>. Los estudios que no restringen su alcance exclusivamente a la región han identificado

<sup>122</sup> Detotto y Otranto (2010).

<sup>123</sup> Arcia (2012).

<sup>124</sup> Gaviria (2002).

<sup>125</sup> Corbacho, Philipp y Ruiz-Vega (2012).

<sup>126</sup> Ruiz-Estrada y Ndoma (2014).

<sup>127</sup> Cabral, Mollick y Saucedo (2018).

además que la inversión extranjera directa, considerada un flujo financiero esencial para impulsar las iniciativas de los países para superar los obstáculos del desarrollo, se ve disuadida por el crimen violento<sup>128</sup>.

Los elevados costos de una sustancial actividad criminal en las sociedades latinoamericanas, especialmente aquellos costos asociados a cambios comportamentales, reducciones de la inversión, pérdidas de productividad, y cambios en la asignación pública de recursos, responden a un intento de reducir el riesgo de victimización<sup>129</sup>. Las empresas pueden evitar buscar alternativas de crecimiento y oportunidades de mercado para disminuir su visibilidad y exposición a las agresiones violentas<sup>130</sup>. Sin embargo, la evidencia sobre Colombia sugiere que la inversión podría sufrir reducciones como resultado de los secuestros relacionados con las empresas, mientras que la violencia que no es específicamente dirigida hacia funcionarios corporativos no muestra una relación estadística con estas reducciones<sup>131</sup>. Estas conclusiones sugieren que los cambios en la inversión empresarial no parecen responder a una expectativa de caída en la demanda, ni al deterioro de las calificaciones crediticias financieras, ni al aumento de los costos administrativos, sino que son el resultado del temor asociado a la amenaza a la seguridad del empresariado.

### **La violencia afecta la formación de capital humano y, por tanto, la productividad**

Con base en las discusiones sobre los efectos de la violencia en la educación, la salud y los ingresos, el crimen y la victimización también podrían explicar la ralentización del crecimiento económico, ya que las víctimas suelen ver comprometida su capacidad de generar ingresos, sus habilidades de aprendizaje y su productividad laboral. Esto es especialmente cierto en el caso de las mujeres, los niños y las minorías, cuyos prospectos y aspiraciones económicas pueden verse gravemente transformadas por experiencias traumáticas relacionadas con la violencia. Las mujeres víctimas de violencia podrían tener que hacer frente a dificultades adicionales en el mercado de trabajo debido a retos de salud mental, y los niños víctimas de violencia podrían tener peores prospectos laborales debido a los efectos adversos de la violencia en sus trayectorias educativas. Los refugiados y los desplazados por la fuerza que rompen sus vínculos económicos y su estabilidad podrían tener dificultades para adaptarse a diferentes contextos productivos y mantener compromisos laborales estables.

Estudios anteriores dirigidos por el PNUD han señalado que los años perdidos en

<sup>128</sup> Brown y Hibbert (2017).

<sup>129</sup> Jaitman (2017).

<sup>130</sup> PNUD (2013).

<sup>131</sup> Pshisva y Suárez (2010).

esperanza de vida derivados del exceso de homicidios en América Latina durante 2009 representaron a una pérdida equivalente al 0,5 por ciento del PIB per cápita de la región ese año<sup>132</sup>. En su conjunto, estos efectos de la violencia sobre la productividad individual implican que las sociedades y los países se ven obligados a renunciar al potencial productivo de una fracción importante de su población y enfrentan serias contracciones en la acumulación de capital humano.

La violencia también puede debilitar las capacidades estatales y productivas al hacerlas más vulnerables a comportamientos rentistas y a la corrupción. La captación de rentas por parte de agentes económicos poderosos que provoca pérdidas de bienestar entre las personas menos poderosas es más probable en contextos de elevada desigualdad y en los que la influencia de las élites sobre las políticas y las leyes es excesiva<sup>133</sup>. Las expansiones en la corrupción suelen ir acompañadas de disminuciones en el crecimiento, debido a que la corrupción desalienta la inversión extranjera y nacional, elimina los incentivos para la innovación, aumenta la incertidumbre, asigna de manera inadecuada el capital humano y aumenta los costos operativos de las empresas<sup>134</sup>. La corrupción tiende a ser más incisiva cuando la inestabilidad política aumenta. En estas situaciones, los políticos y burócratas tienden a abandonar su sentido de responsabilidad y tienen mayores incentivos para extraer rentas. La expansión de los cultivos ilícitos en Colombia dio lugar a aumentos considerables de crimen y violencia. Esto desaceleró el crecimiento económico a través de la disminución de la productividad total de los factores que se produjo como consecuencia de las fracturas a la infraestructura social e incentivó actividades rentistas predatorias y menos productivas que contribuían poco al rendimiento<sup>135</sup>. Además, la corrupción y el crimen pueden reducir la competitividad de las empresas a través de reducciones sustanciales en ventas<sup>136</sup>.

### La violencia provoca el agotamiento del capital físico y natural

Directa o indirectamente, los actos de violencia pueden obstaculizar la acumulación de capital o deteriorar sus existencias. Los crímenes dirigidos explícitamente a destruir o tomar control de activos o propiedades son quizá el caso más evidente del agotamiento de capital. La violencia ejercida sobre el capital natural — como la contaminación del agua debido a la minería ilegal, la destrucción de oleoductos, la incautación de combustibles fósiles, la deforestación destinada a despejar la tierra para que grupos poderosos introduzcan por la fuerza esquemas productivos que

---

<sup>132</sup> PNUD (2013).

<sup>133</sup> Arcia (2012).

<sup>134</sup> Gaviria (2002).

<sup>135</sup> Cárdenas y Rozo (2008).

<sup>136</sup> Gaviria (2002).

exigen un alto consumo de recursos (monocultivos, ganadería extensiva, cultivos ilícitos), y las pérdidas de biodiversidad asociadas a enfrentamientos violentos en gran escala — es especialmente perjudicial. Este tipo de violencia trae consigo costos implícitos a la sociedad al agotar ineficientemente los recursos actuales y priva a las generaciones futuras de la oportunidad de hacer uso de estos recursos. La violencia contra las comunidades étnicas que durante siglos han establecido sistemas alternativos de asentamiento y conservación en territorios ecológicamente ricos podría amenazar la posibilidad de mantener este capital natural para las generaciones futuras. Varios estudios han documentado el impacto positivo de estos arreglos indígenas en la reducción de la deforestación<sup>137</sup>. El destacado 8 subraya los logros recientes en materia de política pública y los retos inherentes a la lucha contra el cambio climático a través de la reducción de las emisiones provenientes de la deforestación y la degradación de los bosques en los países de la región, así como el potencial de los programas basados en incentivos para enfrentar esta cuestión.

Los efectos macroeconómicos de la violencia se manifiestan en pérdidas de productividad potencial y el agotamiento de recursos necesarios para combatir y mitigar la violencia, pero que de lo contrario podrían haberse destinado a otros fines productivos (ver la sección 4.3). El sector público y el privado se enfrentan a la disyuntiva entre apartar recursos económicos para limitar la exposición al crimen y la violencia y efectivamente evitar la victimización. Los beneficios derivados de la lucha y la mitigación de la violencia generalmente superan los costos. No obstante, es imperativo que las naciones evalúen cómo este análisis de costo-beneficio puede adaptarse a y verse reflejado en sus respectivas estrategias, en particular si abarcan fracciones considerables de su PIB, como en el caso de algunos países de ALC. Los costos de la prevención y el castigo del crimen, que incluyen los gastos en salud causados por homicidios y lesiones, las pérdidas por crímenes contra la propiedad, la corrupción y el gasto público en juicios, servicios penitenciarios y rehabilitación representan aproximadamente el 1,04 por ciento del PIB de 2010 de Costa Rica, el 1,21 por ciento del PIB de Chile, el 2,27 por ciento del PIB de Uruguay, el 2,53 por ciento del PIB de Honduras y el 2,45 por ciento del PIB de Paraguay<sup>138</sup>. La victimización se aproxima al 1,18 por ciento del PIB de Uruguay, el 1,47 por ciento en Costa Rica, el 2,11 por ciento en Chile, el 6,36 por ciento en Paraguay y el 8,01 por ciento en Honduras. Si bien pueden estimarse los costos económicos de la violencia, no es posible cuantificar el verdadero costo humano de la violencia ni el trauma a largo plazo que la violencia puede perpetuar hacia el futuro.

---

<sup>137</sup> Vélez *et al.* (2020), Romero y Saavedra (2021).

<sup>138</sup> Aboal *et al.* (2016).

## 4.5. Combatir la violencia es una vía para crear sociedades más igualitarias y productivas

Este capítulo destaca el papel de la violencia como factor subyacente que impulsa la trampa de alta desigualdad y bajo crecimiento en la región. Explora los patrones de la marcada violencia criminal, política, social y doméstica en la región e ilustra cómo la persistencia de esta violencia es tanto un resultado como un factor que contribuye a la doble trampa en ALC. Este círculo vicioso de violencia, desigualdad y bajo crecimiento ofrece un horizonte sombrío para las soluciones en materia de política, en particular dados los actuales reveses previstos por la crisis económica y de salud pública en curso provocada por la pandemia de COVID-19.

Sin embargo, el progreso es posible, aunque sólo se conseguirá si las políticas adoptadas encaran los desequilibrios de poder subyacentes entre agentes a fin de promover las condiciones necesarias para que los conflictos puedan resolverse por mecanismos pacíficos en lugar de mecanismos violentos. Aunque no existe una única solución en materia de política que funcione para abordar la violencia, el recuadro 4.6 destaca algunas esferas prioritarias que pueden ser más o menos pertinentes dependiendo del contexto. Si dichas esferas son abordadas con éxito, el progreso en la lucha contra la violencia podría allanar el camino hacia sociedades más igualitarias, productivas y pacíficas.

### Recuadro 4.6. Algunas esferas prioritarias en materia de política para combatir la violencia

#### Establecer sistemas judiciales más independientes y eficaces

Establecer sistemas de justicia independientes y eficaces, capaces de salvaguardar los derechos humanos, facilitar el acceso a la justicia para todos sin discriminación y proporcionar servicios transparentes y objetivos es fundamental para combatir la violencia eficazmente. Al no permitir que los delitos queden impunes y prevenir la revictimización, el sistema judicial elevaría el costo de cometer crímenes. Estos sistemas deben responder adecuadamente a las necesidades diferenciadas, por ejemplo, construyendo capacidad para abordar mejor la violencia contra las mujeres, las personas LGBT+ y los grupos étnicos mediante una clasificación más detallada de los crímenes en las estructuras jurídicas y mediante el entrenamiento

en sensibilización de los funcionarios públicos. Los sistemas de justicia requieren mayor capacidad estatal y legitimidad social para ser efectivos. El apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, a una prensa libre y activa y a la investigación social, que tienen como objetivo recabar información, generar conocimiento e informar al público sobre las realidades de la violencia y la importancia de las soluciones institucionalizadas, es esencial para que las sociedades apoyen y defiendan la labor del sistema de justicia.

### **Contemplar nuevos enfoques para abordar el comercio ilícito**

En ALC, el comercio ilícito es una de las principales causas de la violencia y de la proliferación de poderosas organizaciones criminales, dos factores que aumentan la desigualdad en varios ámbitos críticos del desarrollo. Contemplar la despenalización y la legalización de las sustancias controladas podría ayudar a ALC a dar un paso adelante en la lucha contra el crimen, la violencia, los abusos de derechos humanos y la corrupción, a la vez que facilitaría la construcción de nación y gobernanza efectiva, la consolidación democrática y la justicia ambiental. Para alcanzar los objetivos de sostenibilidad, estos cambios en la regulación también tendrían que apuntar a enfrentar de la minería ilegal, la deforestación y los mercados de especulación de tierras, que son otra fuente de violencia gestionada por organizaciones ilegales y que están acompañadas de una grave degradación del medio ambiente y de problemas de salud pública.

### **Empoderar económicamente a los grupos marginados**

Como se muestra en este capítulo, la marginalización económica puede hacer a las personas aún más vulnerables a la violencia. Por ejemplo, en el contexto de la violencia doméstica, promover el empoderamiento económico de las mujeres es esencial para reducir las situaciones de dependencia que pueden fomentar la violencia. Esto requeriría acciones en múltiples frentes, entre ellos el reconocimiento de las tareas de cuidado y el trabajo doméstico no remunerados y su reducción y redistribución a través de, entre otras cosas, mayor acceso a servicios de cuidado. En la misma línea los gobiernos deben trabajar con las escuelas para que el abuso infantil se identifique tempranamente, y educar a madres, padres y comunidades en el desmantelamiento de los estereotipos de género que pueden reforzar la desigualdad y la violencia. Las acciones de política dirigidas a encarar los obstáculos económicos específicos a los que se enfrentan los adolescentes, las minorías étnicas y la población LGBT+, entre otros, serán fundamentales para identificar rutas sostenibles de salida de la violencia y apoyar el bienestar y la dignidad humana de todas las personas.

### **Expandir la atención en salud mental para las víctimas de la violencia**

El trauma producido por la violencia trasciende la dimensión puramente psicológica. Obstruye las oportunidades, deteriora las redes y quebranta las aspiraciones. Impide a las víctimas alcanzar sus objetivos, superar sus privaciones y compartir activamente los beneficios de la participación económica, social y



política. La atención de salud y otras iniciativas dirigidas a las víctimas deben reconocer la importancia de la salud mental en la reparación integral de los afectados.

### **Invertir en capital social para reformar la política local**

Cuando las voces poderosas apaciguan las voces desfavorecidas, la violencia conduce a la disolución del tejido social y la gobernanza democrática. Para reformar los entornos políticos locales, las inversiones en capital social deben estar dirigidas a reestablecer la confianza social y la cooperación entre las víctimas y las comunidades empobrecidas y alentar la acción colectiva. Pueden extraerse importantes lecciones de la lucha de las poblaciones indígenas de toda la región, especialmente de América del Sur y América Central, para proteger sus territorios con su capital social y motivadas por su patrimonio natural.

### **Construir capacidad estadística en materia de datos sobre la violencia**

En muchos países de la región, la capacidad estadística para medir, diagnosticar y analizar la violencia es limitada. Los sistemas estadísticos a menudo tienen fallas en la periodicidad de recolección y el nivel de desagregación de los datos, carecen de criterios uniformes para la recolección y clasificación de datos entre distintos organismos, carecen de independencia y transparencia, o están sujetos a manejos políticos inapropiados. Sin datos precisos sobre la violencia, los gobiernos están en riesgo de no poder diseñar y focalizar adecuadamente las respuestas de política. La recopilación de mejores datos sobre la violencia en la región requerirá un esfuerzo amplio y colaborativo que involucre a agentes de diferentes sectores de la sociedad y a diferentes niveles, incluidas las organizaciones multilaterales que pueden promover la colaboración entre países para iniciativas de recopilación de datos.

## Referencias

- Aboal, Diego, Bibiana Lanzilotta, Magdalena Dominguez, y Maren Vairo. 2016. "The Cost of Crime and Violence in Five Latin American Countries". *European Journal on Criminal Policy and Research*, 22 (4): 689–711.
- Acemoglu, Daron, James A. Robinson, y Rafael J. Santos. 2013. "The Monopoly of Violence: Evidence from Colombia". *Journal of the European Economic Association*, 11(supplement 1), 5–44.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, y James A. Robinson. 2001. "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation". *American Economic Review*, 91 (5): 1369–1401.
- ACNUR (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados). 2018. "Global Trends: Forced Displacement in 2017". 25 de junio, ACNUR, Ginebra. <https://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>.
- Albarracín, Juan. 2018. "Criminalized Electoral Politics in Brazilian Urban Peripheries". *Crime, Law and Social Change*, 69 (4): 553–575.
- Altamirano, Melina, Sarah Berens, y Sandra Ley. 2020. "The Welfare State amid Crime: How Victimization and Perceptions of Insecurity Affect Social Policy Preferences in Latin America and the Caribbean". *Politics and Society*, 48 (3): 389–422.
- AMAP (Programa de Vigilancia y Evaluación del Ártico) y PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) 2019. *Technical Background Report to the Global Mercury Assessment 2018*. Tromsø, Noruega: Fram Centre, secretariado PVEA; Ginebra: Subdivisión de Productos Químicos y Salud, PNUMA.
- Amnistía Internacional. 2016. "Brazil: Police Killings, Impunity, and Attacks on Defenders". Envío de Amnistía Internacional al Exámen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 27ª sesión, grupo de trabajo EPU, Ginebra, del 1–12 de mayo 2017.
- Amnistía Internacional. 2019. "Annual Report 2019: Human Rights in the Americas, Review of 2019". Febrero, Amnistía Internacional. Londres. <https://www.amnesty.org/download/Documents/AMR0113532020ENGLISH.PDF>.
- Amodio, Francesco. 2019. "Crime Protection Investment Spillovers: Theory and Evidence from the City of Buenos Aires". *Journal of Economic Behavior and Organization*, 159 (Marzo): 626–649.
- Arcia, Gustavo. 2012. "The Evolution of Violence: Economic Development and Intergroup Conflict in Guatemala, El Salvador, and Costa Rica". En *Economic Development Strategies and the Evolution of Violence in Latin America*, editado por William Ascher y Natalia S. Mirovitskaya, 71–93. Politics, Economics, and Inclusive Development Series. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Arias, Enrique Desmond. 2017. *Criminal Enterprises and Governance in Latin America and the Caribbean*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Arjona, Ana M. 2016. *Rebelocracy: Social Order in the Colombian Civil War*. Cambridge Studies in Comparative Politics Series. Nueva York: Cambridge University Press.
- Arjona, Ana M. 2021. "The Effects of Violence on Inequality in Latin America and the Caribbean: A Research Agenda". Documento de Trabajo 12 del PNUD ALC. Documento de antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2021 del PNUD, PNUD ALC, Nueva York.
- Arjona, Ana M., M. Chacon, y L. Garcia. 2020. "The Impact of Selective Violence on Political Participation: Evidence from Colombia". Manuscrito.
- Arjona, Ana M., Nelson Kasfir, y Zachariah C. Mampilly. 2015. *Rebel Governance in Civil War*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Arjona, Ana M., y Stathis N. Kalyvas. 2012. "Recruitment into Armed Groups in Colombia: A Survey of Demobilized Fighters". En *Understanding Collective Political Violence*, editado por Yvan Guichaoua, 143–171. Conflict, Inequality and Ethnicity Series. Houndsmills, Basingstoke, Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- Arnsten, Amy F. T. 2009. "Stress Signalling Pathways That Impair Prefrontal Cortex Structure and Function". *Nature Reviews Neuroscience*, 10 (6): 410–422.
- Ávila, Keymer. 2018. "¿Cómo analizar las actuales cifras delictivas en Venezuela?" *Amnistía internacional Venezuela* (blog), 15 de marzo 2018, <https://www.amnistia.org/en/blog/2018/03/5292/como-analizar-las-actuales-cifras-delictivas-en-venezuela>.
- Balzer, Carsten, y Jan Simon Hutta. 2012. *Transrespect versus Transphobia Worldwide: A Comparative Review of the Human-Rights Situation of Gender-Variant/Trans People*. Con Tamara Adrián, Peter Hyndal, y Susan Stryker. TvT Publication Series, 6 (Noviembre). Berlín: TGEU, Transgender Europe. [https://transrespect.org/wp-content/uploads/2015/08/TvT\\_research-report.pdf](https://transrespect.org/wp-content/uploads/2015/08/TvT_research-report.pdf).
- Banco Mundial. 2004. *The Road to Sustained Growth in Jamaica*. Report 29101. World Bank Country Study Series. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bateson, Regina. 2012. "Crime Victimization and Political Participation". *American Political Science Review*, 106 (3): 570–587.
- Bauer, Michal, Christopher Blattman, Julie Chytilová, Joseph Henrich, Edward Miguel, y Tamar Mitts. 2016. "Can War Foster Cooperation?" *Journal of Economic Perspectives*, 30 (3), 249–74.
- BCCC (Centro de Coordinación del Convenio de Basilea), SCRC (Centro Regional del Convenio de Estocolmo para América Latina y el Caribe), y PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente). 2014. "The Minamata Convention on Mercury and Its Implementation in the Latin America and Caribbean Region". Abril, BCCC y SCRC, Montevideo, Uruguay; Oficina Regional para América Latina y el Caribe, PNUMA, Ciudad de Panamá, Panamá.
- Becker, Gary S. 1968. "Crime and Punishment: An Economic Approach". *Journal of Political Economy*, 76 (2): 169–217.
- Berens, Sarah, y Mirko Dallendörfer. 2019. "Apathy or Anger? How Crime Experience Affects Individual Vote Intention in Latin America and the Caribbean". *Political Studies*, 67 (4): 1010–1033.
- Bergmann, Adrian, Andrés Ruiz Ojeda, Carlos Silva Forné, Catalina Pérez Correa, David Marques, Hugo Acero Velasquez, Ignacio Cano, et al. 2019. *Monitor del uso de la fuerza letal en América Latina: Un estudio comparativo de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela (2019)*. Aguascalientes, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. <http://www.monitorfuerzaletal.com/app/vVWScwZQSEq1SdVvDsEEXThKR96xKWrdzVuDC61.pdf>.
- Blanco, Luisa, e Isabel Ruiz. 2013. "The Impact of Crime and Insecurity on Trust in Democracy and Institutions". *American Economic Review*, 103 (3): 284–288.
- Bott, Sarah, Alessandra Guedes, Ana Paola Ruiz-Celis, y Jennifer Adams Mendoza. 2019. "Intimate Partner Violence in the Americas: A Systematic Review and Reanalysis of National Prevalence Estimates". *Revista Panamericana de Salud Pública*, 43 (20 marzo): e26.
- Bourguignon, François J., Jairo Nuñez, y Fabio José Sanchez Torres. 2003. "A Structural Model of Crime and Inequality in Colombia". *Journal of the European Economic Association*, 1 (2–3): 440–449.
- Brown, Leanora, y Keva Hibbert. 2017. "The Effect of Crime on Foreign Direct Investment: A Multi-Country Panel Data Analysis". *Journal of Developing Areas*, 51 (1): 295–307.
- BSS (Servicio Estadístico de Barbados). 2014. *Barbados Multiple Indicator Cluster Survey 2012: Final Report*. September. Bridgetown, Barbados: SEB.

- Buonanno, Paulo, y Juan F. Vargas. 2019. "Inequality, Crime, and the Long-Run Legacy of Slavery". *Journal of Economic Behavior and Organization*, 159 (marzo): 539–552.
- Burdick-Will, Julia, Jens Ludwig, Stephen W. Raudenbush, Robert J. Sampson, Lisa Sanbonmatsu, y Patrick Sharkey. 2011. "Converging Evidence for Neighborhood Effects on Children's Test Scores: An Experimental, Quasi-Experimental, and Observational Comparison". En *Whither Opportunity? Rising Inequality, Schools, and Children's Life Chances*, edited by Greg J. Duncan and Richard J. Murnane, 255–276. Chicago: Spencer Foundation; Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Cabral, René, André Varella Mollick, y Eduardo Saucedo. 2018. "Foreign Direct Investment in Mexico, Crime, and Economic Forces". *Contemporary Economic Policy*, 37 (1): 68–85.
- CAF (Corporación Andina de Fomento) y Fundación FIA (Fundación para la Innovación Agraria). 2018. *Ella Se Mueve Segura: A Study on Women's Personal Safety in Public Transport in Three Latin American Cities*. Caracas: CAF y Fundación FIA. <https://www.fiafoundation.org/media/597611/esms-toolkit-20181219-en.pdf>.
- Cárdenas, Mauricio, y Sandra Rozo. 2008. "Does Crime Lower Growth: Evidence from Colombia". Documento de Trabajo núm. 30. Comisión de Crecimiento y Desarrollo, Banco Mundial, Washington, DC.
- Carreras, Miguel. 2013. "The Impact of Criminal Violence on Regime Legitimacy in Latin America". *Latin American Research Review*, 48 (3): 85–107.
- Carroll, Leah Anne. 2011. *Violent Democratization: Social Movements, Elites, and Politics in Colombia's Rural War Zones, 1984–2008*. Kellogg Institute Series on Democracy and Development. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Castillo Muñoz, Jerónimo, Manuela Suárez Rueda, y Hugo Acero Velásquez. 2019. "Colombia". En *Monitor del uso de la fuerza letal en América Latina: Un estudio comparativo de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela (2019)*, editado por Adrian Bergmann, Andrés Ruiz Ojeda, Carlos Silva Forné, Catalina Pérez Correa, David Marques, Hugo Acero Velasquez, Ignacio Cano, et al., 42–79. Aguascalientes, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cederman, Lars-Erik, y Manuel Vogt. 2017. "Dynamics and Logics of Civil War". *Journal of Conflict Resolution*, 61 (9): 1992–2016.
- Ceobanu, Alin M., Charles H. Wood, y Ludmila Ribeiro. 2011. "Crime Victimization and Public Support for Democracy: Evidence from Latin America". *International Journal of Public Opinion Research*, 23 (1): 56–78.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2021. *Gender Equality Observatory for Latin America and the Caribbean*. Consultado el 31 de marzo de 2021. <https://www.oig.cepal.org>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2017. "Situación de las personas afrodescendientes en América Latina y desafíos de políticas para la garantía de sus derechos". Documento de Proyectos, LC/TS.2017/121, CEPAL, Santiago, Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2018. "Mujeres afrodescendientes en América Latina y el Caribe: Deudas de igualdad". Documento de Proyectos (julio), CEPAL, Santiago, Chile.
- Cerqueira, Daniel, Samira Bueno, Renato Sergio de Lima, Cristina Neme, Helder Ferreira, Paloma Palmieri Alves, David Marques, et al. 2019. *Atlas da Violência 2019*. São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública.
- Chainey, Spencer, y Robert Muggah. 2020. "Homicide Concentration and Retaliatory Homicide Near Repeats: An Examination in a Latin American Urban Setting". *Police Journal: Theory, Practice and Principles*. Published ahead of print, 14 de diciembre 2020. <https://doi.org/10.1177/0032258X20980503>.
- Chevigny, Paul. 2003. "The Populism of Fear: Politics of Crime in the Americas". *Punishment and Society*, 5 (1): 77–96.

- Chioda, Laura. 2017. *Stop the Violence in Latin America: A Look at Prevention from Cradle to Adulthood*. Latin American Development Forum Series. Washington, DC: Banco Mundial.
- Choi, Soon Kyu, Shahrzad Divsalar, Jennifer Flórez-Donado, Krystal Kittle, Andy Lin, Ilan H. Meyer, y Prince Torres-Salazar. 2020. *Stress, Health, and Well-Being of LGBT People in Colombia: Results from a National Survey*. Colombia Collaborative Project (Abril). Los Angeles: Williams Institute, School of Law, University of California, Los Angeles, Los Angeles.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). 2015. *Violence against Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Persons in the Americas*. Document OAS/Ser.L/V/II.rev.1 Doc. 36 (12 de noviembre). Washington, DC: CIDH, Organización de Estados Americanos.
- Clark, David H., y Patrick M. Regan. 2016. "Mass Mobilization Protest Data". Harvard Dataverse V5, Harvard University, Cambridge, MA. <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/HTTWYL>.
- Collier, Paul, V. L. Elliott, Håvard Hegre, Anke Hoeffler, Marta Reynal-Querol, y Nicholas Sambanis. 2003. *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. World Bank Policy Research Report Series. Washington, DC: Banco Mundial; Nueva York: Oxford University Press.
- Colombia Diversa. 2016. *Cuerpos excluidos, rostros de impunidad: Informe de violencia hacia personas LGBT en Colombia 2015*. Bogotá, Colombia: Colombia Diversa, Caribe Afirmativo, y la Fundación Santamaría.
- Comisión de la Verdad y la Reconciliación del Perú. 2003. Informe final de la comisión de la verdad y reconciliación.
- Corbacho, Ana, Julia Philipp, y Mauricio Ruiz-Vega. 2012. "Crime and Erosion of Trust: Evidence for Latin America". IDB Working Paper, DB-WP-344 (agosto), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Córdova, Abby. 2019. "Living in Gang-Controlled Neighborhoods: Impacts on Electoral and Nonelectoral Participation in El Salvador". *Latin American Research Review*, 54 (1): 201.
- Corvalan, Alejandro, y Matteo Pazzona. 2019. "The Ambiguous Effects of Inequality: The Case of Crime". Paper presented at the joint 24th Annual Meeting of the Latin American and Caribbean Economic Association and 32nd Latin American Meeting of the Econometric Society, Puebla, México, 7–9 november 2019.
- CRS (Servicio de Investigación del Congreso de los Estados Unidos de América). 2019. "Central American Migration: Root Causes and U.S. Policy". En Focus, 27 marzo, CRS. Washington, DC.
- Cruz, José Miguel, y Gema Kloppe-Santamaría. 2019. "Determinants of Support for Extralegal Violence in Latin America and the Caribbean". *Latin American Research Review*, 54 (1): 50–68.
- Cruz, José Miguel. 2009. "Maltrato Policial en Latin America". Perspectivas desde el Barómetro de las Américas, 11, Proyecto de Opinión Pública de América Latina, Universidad de Vanderbilt, Nashville, TN.
- Cuartas, Jorge Armando, Arturo Harker, y Andrés Moya. 2016. "Parenting, Scarcity, and Violence: Theory and Evidence for Colombia". Documento CEDE, 38 (diciembre), Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, Facultad de Economía, Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia.
- CVR (Comisión de la Verdad y la Reconciliación). 2003. *Informe final de la comisión de la verdad y reconciliación*. Noviembre. Lima, Peru: CVR. <https://www.cverdad.org.pe/ifinal/>.
- Demombynes, Gabriel, y Berk Özler. 2005. "Crime and Local Inequality in South Africa". *Journal of Development Economics*, 76 (2): 265–292.
- Detotto, Claudio, y Edoardo Otranto. 2010. "Does Crime Affect Economic Growth?" *KYKLOS*, 63 (3): 330–345.

- Di Tella, Rafael, Sebastián Galiani, y Ernesto Schargrodsky. 2010. "Crime Inequality and Victim Behavior during a Crime Wave". En *The Economics of Crime: Lessons for and from Latin America*, editado por Rafael Di Tella, Sebastian Edwards, y Ernesto Schargrodsky, 175–206. National Bureau of Economic Research Conference Report Series. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research; Chicago: University of Chicago Press.
- Diamint, Rut. 2015. "A New Militarism in Latin America". *Journal of Democracy*, 26 (4): 155–168.
- Díaz Nosty, Bernardo, y Ruth A. de Frutos García. 2017. "Murders, Harassment, and Disappearances: The Reality of Latin American Journalists in the XXI Century". *Revista Latina de Comunicación Social* 72: 1418–1434.
- Doran, Maire-Christine. 2017. "The Hidden Face of Violence in Latin America: Assessing the Criminalization of Protest in Comparative Perspective". *Latin American Perspectives*, 44 (5): 183–206.
- Ehrlich, Isaac. 1973. "Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation". *Journal of Political Economy*, 81 (3): 521–565.
- Ellsberg, Mary Carroll, Rodolfo Peña, Andrés Herrera, Jerker Liljestrand, y Anna Winkvist. 2000. "Candies in Hell: Women's Experiences of Violence in Nicaragua". *Social Science and Medicine*, 51 (11): 1595–1610.
- Enamorado, Ted, Luis F. López-Calva, Carlos Rodríguez-Castelán, y Hernán Jorge Winkler. 2016. "Income Inequality and Violent Crime: Evidence from Mexico's Drug War". *Journal of Development Economics*, 120 (mayo): 128–143.
- Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman, y Norman V. Loayza. 2002. "What Causes Violent Crime?" *European Economic Review*, 46 (7): 1323–1357.
- Fearon, James D., y Anke Hoeffler. 2014. Benefits and Costs of the Conflict and Violence Targets for the Post-2015 Development Agenda: Post-2015 Consensus". Conflict and Violence Assessment Paper (22 August), Copenhagen Consensus Center, Tewksbury, MA.
- Fernández-Shaw, José Luis. 2019. "Los datos de la violencia en Venezuela: en búsqueda de la transparencia metodológica para la formulación de políticas públicas efectivas en la reducción de víctimas de muertes y homicidios". Seguridad Ciudadana, Amnistía Internacional Venezuela, Caracas, Venezuela. [https://www.amnistia.org/media/5000/ai\\_sc\\_librillo4.pdf](https://www.amnistia.org/media/5000/ai_sc_librillo4.pdf).
- Flake, Dallan F., y Renata Forste. 2006. "Fighting Families: Family Characteristics Associated with Domestic Violence in Five Latin American Countries". *Journal of Family Violence*, 21 (1): 19–29.
- Flores-Macías, Gustavo A., y Jessica Zarkin. 2019. "The Militarization of Law Enforcement: Evidence from Latin America". *Perspectives on Politics*, 27 de diciembre. <https://doi.org/10.1017/S1537592719003906>.
- Front Line. 2020. "Front Line Defenders Global Analysis 2019". Front Line, Blackrock, Irlanda.
- Galiani, Sebastián, Laura Jaitman, y Federico Weinschelbaum. 2020. "Crime and Durable Goods". *Journal of Economic Behavior and Organization*, 173 (mayo): 146–163.
- Gallego, Jorge A. 2018. "Civil Conflict and Voting Behavior: Evidence from Colombia". *Conflict Management and Peace Science*, 35 (6): 601–621.
- Gaviria, Alejandro, y Carmen Pagés. 2002. "Patterns of Crime Victimization in Latin American Cities". *Journal of Development Economics*, 67 (1): 181–203.
- Gaviria, Alejandro. 2002. "Assessing the Effects of Corruption and Crime on Firm Performance: Evidence from Latin America". *Emerging Markets Review*, 3 (3): 245–268.
- GMH (Grupo de Memoria Histórica de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación). 2013. *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá, Colombia: Centro Nacional de Memoria Histórica.

- González, Yanilda. 2019. "The Social Origins of Institutional Weakness and Change: Preferences, Power, and Police Reform in Latin America". *World Politics*, 71 (1): 44–87.
- GRISUL (Grupo de pesquisa em Relações Internacionais e Sul Global). 2018. "Pacha: Defending the Land; Extractivism, Conflicts, and Alternatives in Latin America and the Caribbean". GRISUL, Political Science Faculty, Federal University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- Gutiérrez Sanín, Francisco, Tatiana Acevedo, y Juan Manuel Viatela. 2007. "Violent Liberalism? State, Conflict and Political Regime in Colombia, 1930-2006: An Analytical Narrative on State-Making". Crisis States Research Centre Working Paper, 19, Crisis States Research Centre, Development Studies Institute, London.
- Gutiérrez-Romero, Roxana, y Mónica Oviedo. 2017. "The Good, the Bad and the Ugly: The Socioeconomic Impact of Drug Cartels and Their Violence". *Journal of Economic Geography*, 18 (6): 1315–1338.
- Heckman James J., Jora Stixrud, y Sergio S. Urzua. 2006. "The Effects of Cognitive and Noncognitive Abilities on Labor Market Outcomes and Social Behavior". *Journal of Labor Economics*, 24 (3): 411–482.
- Heckman, James J., y Yona Rubinstein. 2001. "The Importance of Noncognitive Skills: Lessons from the GED Testing Program". *American Economic Review*, 91 (2): 145–149.
- Hillis, Susan, James Mercy, Aداugo Amobi, y Howard Kress. 2016. "Global Prevalence of Past-Year Violence against Children: A Systematic Review and Minimum Estimates". *Pediatrics*, 137 (3): e20154079.
- Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional. 2016. *Organized Crime and Illegally Mined Gold in Latin America*. Abril, Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional, Ginebra.
- International Crisis Group. 2017. "Mafia of the Poor: Gang Violence and Extortion in Central America". Informe sobre América Latina, 62 (6 de abril), International Crisis Group, Bruselas.
- International Crisis Group. 2020. "Leaders under Fire: Defending Colombia's Front Line of Peace". Latin America Report, 82 (6 de octubre), International Crisis Group, Bruselas. <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/andes/colombia/82-leaders-under-fire-defending-colombias-front-line-peace>.
- Iqbal, Zaryab. 2006. "Health and Human Security: The Public Health Impact of Violent Conflict". *International Studies Quarterly*, 50 (3): 631–649.
- Jaffe, Rivke. 2013. "The Hybrid State: Crime and Citizenship in Urban Jamaica". *American Ethnologist*, 40 (4): 734–748.
- Jaitman, Laura, ed. 2017. *The Costs of Crime and Violence: New Evidence and Insights in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jordan, Carol E., Rebecca Campbell, y Diane R. Follingstad. 2010. "Violence and Women's Mental Health: The Impact of Physical, Sexual, and Psychological Aggression". *Annual Review of Clinical Psychology*, 6 (abril): 607–628.
- Kelly, Morgan. 2000. "Inequality and Crime". *Review of Economics and Statistics*, 82 (4): 530–539.
- Kornhauser, Ruth Rosner. 1978. *Social Sources of Delinquency: An Appraisal of Analytic Models*. Chicago: University of Chicago Press.
- Krause, Krystin. 2014. "Supporting the Iron Fist: Crime News, Public Opinion, and Authoritarian Crime Control in Guatemala". *Latin American Politics and Society*, 56 (1): 98–119.
- Lagos, Marta, y Lucía Dammert. 2012. "La Seguridad Ciudadana: El problema principal de América Latina". *Corporación Latinobarómetro*, 9 (mayo): 21–48.
- Lane, Jodi, Nicole E. Rader, Billy Henson, Bonnie S. Fisher, y David C. May. 2014. *Fear of Crime in the United States: Causes, Consequences, and Contradictions*. Durham, NC: Carolina Academic Press.

- Larrain, Soledad. 1993. "Estudio de frecuencia de la violencia intrafamiliar y la condición de la mujer Chilena". Organización Panamericana de la Salud, Santiago, Chile.
- Lederman, Daniel, Norman V. Loayza, y Ana María Menéndez. 2002. "Violent Crime: Does Social Capital Matter?" *Economic Development and Cultural Change*, 50 (3): 509–539.
- Legrand, Diego. 2020. "Falsos positivos: crudos testimonios ante la JEP". *El Tiempo*, 17 de mayo 2020. <https://www.eltiempo.com/colombia/falsos-positivos-dos-crudos-testimonios-ante-la-jep-496344>.
- Lessing, Benjamin. 2018. *Making Peace in Drug Wars: Crackdowns and Cartels in Latin America*. Cambridge Studies in Comparative Politics Series. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Lessing, Benjamin. 2020. "Conceptualizing Criminal Governance". *Perspectives on Politics*, 20 de julio, <https://doi.org/10.1017/S1537592720001243>.
- Ley, Sandra. 2018. "To Vote or Not to Vote: How Criminal Violence Shapes Electoral Participation". *Journal of Conflict Resolution*, 62 (9): 1963–1990.
- Loayza, Norman V., y Jamele Rigolini. 2016. "The Local Impact of Mining on Poverty and Inequality: Evidence from the Commodity Boom in Peru". *World Development*, 84 (agosto): 219–234.
- Machin, Stephen J, y Costas Meghir. 2004. "Crime and Economic Incentives". *Journal of Human Resources*, 39 (4): 958–979.
- Magaloni, Beatriz, Gustavo Robles, Aila M. Matanock, Alberto Diaz-Cayeros, y Vidal Romero. 2020. "Living in Fear: The Dynamics of Extortion in Mexico's Drug War". *Comparative Political Studies*, 53 (7): 1124–1174.
- Malone, Mary Fran T. 2010. "The Verdict Is In: The Impact of Crime on Public Trust in Central American Justice Systems". *Journal of Politics in Latin America*, 2 (3): 99–128.
- Mampilly, Zachariah C. 2011. *Rebel Rulers: Insurgent Governance and Civilian Life during War*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Marques, David, Ignacio Cano, Samira Bueno Nunes, y Terine Husek. 2019. "Brasil". En *Monitor del uso de la fuerza letal en América Latina: Un estudio comparativo de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela (2019)*, editado Adrián Bergmann, Andrés Ruiz Ojeda, Carlos Silva Forné, Catalina Pérez
- Martinez-Alier, Joan. 2021. "Mapping Ecological Distribution Conflicts: The EJAtlas". *Extractive Industries and Society*. De próxima publicación, 23 de Febrero, 2021. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2214790X21000289>.
- McLeod, Jane D., y Danielle L. Fettes. 2007. "Trajectories of Failure: The Educational Careers of Children with Mental Health Problems". *American Journal of Sociology*, 113 (3): 653–701.
- Mejía, Daniel, y Pascual Restrepo. 2016. "Crime and Conspicuous Consumption". *Journal of Public Economics*, 135 (marzo): 1–14.
- Merton, Robert K. 1938. "Social Structure and Anomie". *American Sociological Review*, 3 (5): 672–682.
- Molano, Andres, Arturo Harker, y Juan Camilo Cristancho. 2018. "Effects of Indirect Exposure to Homicide Events on Children's Mental Health: Evidence from Urban Settings in Colombia". *Journal of Youth and Adolescence*, 47 (10): 2060–2072.
- Moloney, Anastasia. 2019. "LGBT+ Murders at 'Alarming' Levels in Latin America—Study". *Everythingnews* (blog), 8 de agosto 2019. <https://www.reuters.com/article/idUSL8N2525U7>.



- Molteno, Marion, Kimberly Ogadhoh, Emma Cain, y Bridget Crumpton, eds. 1999. *Towards Responsive Schools: Case Studies from Save the Children*. Education Research Paper, 38. Londres: UK Department for International Development.
- Muggah, Robert, y Katherine Aguirre Tobón. 2018. "Citizen Security in Latin America: Facts and Figures". Igarapé Institute Strategic Paper 33 (abril), Igarapé Institute, Rio de Janeiro.
- Muggah, Robert. 2019. "Reviewing the Costs and Benefits of Mano Dura Versus Crime Prevention in the Americas". En *The Palgrave Handbook of Contemporary International Political Economy*, edited by Timothy M. Shaw, Laura C. Mahrenbach, Renu Modi, y Xu Yi-chong, 465–483. Palgrave Handbooks in IPE Series. Londres: Palgrave Macmillan.
- Muñoz Acebes, César. 2020. "Brazil Suffers Its Own Scourge of Police Brutality". *Americas Quarterly*, 3 junio. <https://www.americasquarterly.org/article/brazil-suffers-its-own-scourge-of-police-brutality/>.
- Murnane, Richard J., John B. Willett, M. Jay Braatz, y Yves Duhaldeborde. 2001. "Do Different Dimensions of Male High School Students' Skills Predict Labor Market Success a Decade Later? Evidence from the NLSY". *Economics of Education Review*, 20 (4): 311–320.
- NIMOS (Instituto Nacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo en Suriname), SBB (Fundación para el Manejo Forestal y el Control de la Producción), y UNIQUE. 2017. *Background Study for REDD+ in Suriname: Multi-Perspective Analysis of Drivers of Deforestation, Forest Degradation, and Barriers to REDD+ Activities*. Paramaribo, Suriname: NIMOS y SBB.
- Nsoesie, Elaine Okanyene, Antonio S. Lima Neto, Jonathan Jay, Hailun Wang, Kate Zinszer, Sudipta Saha, Adyasha Maharana, Fatima Marinho, y Adauto Martins Soares Filho. 2020. "Mapping Disparities in Homicide Trends across Brazil: 2000–2014". *Injury Epidemiology*, 7 (1): 1–11.
- O'Donnell, Guillermo. 1993. "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries". *World Development*, 21 (8): 1355–1369.
- OMS (Organización Mundial de la Salud), LSHTM (Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres), and SAMRC (Consejo Sudafricano de Investigación Médica). 2013. "Global and Regional Estimates of Violence against Women: Prevalence and Health Effects of Intimate Partner Violence and Non-Partner Sexual Violence." OMS, Ginebra. <https://www.who.int/publications/i/item/9789241564625>.
- ONU Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres). 2012. "Development Agenda Post 2015, Gender Equality in the Future We Want: Inequality and Gender in Latin America and the Caribbean". ONU Mujeres, Nueva York. [http://americalatinagenera.org/es/documentos/post2015\\_fichas/Inequality.pdf](http://americalatinagenera.org/es/documentos/post2015_fichas/Inequality.pdf).
- ONU Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) y PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2020. "COVID-19 Gender Response Tracker". Global Fact Sheet, Versión 1 (28 de septiembre), Naciones Unidas, Nueva York.
- Pérez, Orlando J. 2003. "Democratic Legitimacy and Public Insecurity: Crime and Democracy in El Salvador and Guatemala". *Political Science Quarterly*, 118 (4): 627–644.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2009. *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano: Informe sobre Desarrollo Humano para América Central, 2009–2010*. Ciudad de Panamá: Centro Regional para América Latina y el Caribe PNUD; Bogotá: D'Vinni S.A.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2012. *Caribbean Human Development Report 2012: Human Development and the Shift to Better Citizen Security*. Nueva York: PNUD.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo). 2013. *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina*. Nueva York: PNUD.

- Ponce, Aldo F. 2019. "Violence and Electoral Competition: Criminal Organizations and Municipal Candidates in Mexico". *Trends in Organized Crime*, 22 (2): 231–254.
- Porter, Matthew, y Nick Haslam. 2005. "Predisplacement and Postdisplacement Factors Associated with Mental Health of Refugees and Internally Displaced Persons: A Meta-Analysis". *Jama, Journal of the American Medical Association*, 294 (5): 602–612.
- Pshisva, Rony, y Gustavo A. Suarez. 2010. "Capital Crimes: Kidnappings and Corporate Investment in Colombia". En *The Economics of Crime: Lessons for and from Latin America*, editado por Rafael Di Tella, Sebastian Edwards, y Ernesto Scharfrodsky, 63–100. National Bureau of Economic Research Conference Report Series. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research; Chicago: University of Chicago Press.
- Rasch, Elisabet Dueholm. 2017. "Citizens, Criminalization and Violence in Natural Resource Conflicts in Latin America". *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 103 (junio): 131–142.
- Relatora Especial sobre la situación de los defensores y defensoras de los derechos humanos. 2020. Última advertencia: los defensores de los derechos humanos, víctimas de amenazas de muerte y asesinatos. Asamblea General de las Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/CFI-killings-human-rights-defenders.aspx>
- Reuter, Peter. 2009. "Systemic Violence in Drug Markets". *Crime, Law and Social Change*, 52 (3): 275–284.
- Ríos Contreras, Viridiana. 2014. "The Role of Drug-Related Violence and Extortion in Promoting Mexican Migration: Unexpected Consequences of a Drug War". *Latin American Research Review*, 49 (3): 199–217.
- Robinson, James A. 2013. "Colombia: another 100 Years of Solitude?" *Current History*, 112 (751): 43–48.
- Romero, Mauricio, y Santiago Saavedra. 2021. "Communal Property Rights and Deforestation". *Journal of Development Studies*, 57 (6): 1038–1052.
- Rondon, Vinícius Velasco, y Mônica Viegas Andrade. 2003. "Custos da criminalidade em Belo Horizonte". *Economia*, 4 (2): 223–259.
- Ruiz Estrada, Mario Arturo, y Ibrahim Ndoma. 2014. "How Crime Affects Economic Performance: The Case of Guatemala". *Journal of Policy Modelling*, 36 (5): 867–882.
- Saffon Sanín, María Paula. 2021. "The Colombian Peace Agreement: A Lost Opportunity for Social Transformation?" En *The Colombian Peace Agreement: A Multidisciplinary Assessment*, editado por Jorge Luis Fabra-Zamora, Andrés Molina-Ochoa, y Nancy C. Doubleday, 70–90. Routledge Studies in Peace and Conflict Resolution Series. Abingdon, Reino Unido: Routledge.
- Save the Children. 2017. "Violencia contra adolescentes en América Latina y el Caribe". Save the Children, Ciudad de Panamá, Panamá. <https://www.refworld.org/es/pdfid/5af0c5684.pdf>.
- Scharfrodsky, Ernesto, y Lucia Freira. 2021. "Inequality and Crime in Latin America and the Caribbean: New Data for an Old Question Documento de Trabajo 13 del PNUD ALC. Documento de antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2021 del PNUD, PNUD ALC, Nueva York.
- Schröder, Patrick, Manuel Albaladejo, Pía Alonso Ribas, Melissa MacEwen, y Johanna Tilkanen. 2020. "The Circular Economy in Latin America and the Caribbean: Opportunities for Building Resilience". Documento de investigación (septiembre), Programa de Energía, Medio Ambiente y Recursos, Chatham House, Royal Institute of International Affairs, London.
- Secretaría de la Declaración de Ginebra. 2011. *Global Burden of Armed Violence 2011: Lethal Encounters*. Ginebra: Secretaría de la Declaración de Ginebra; Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Shaw, Clifford R., y Henry D. McKay. 1942. *Juvenile Delinquency and Urban Areas*. Chicago: University of Chicago Press.

- SinViolencia LGBTI. 2019. “El prejuicio no conoce fronteras: Homicidios de lesbianas, gay, bisexuales, trans en países de América Latina y el Caribe 2014–2019”. Agosto, Red Regional de Información sobre Violencias LGBT, Bogotá, Colombia. [https://sinviolencia.lgbt/wp-content/uploads/2019/08/Informe\\_Prejuicios\\_compressed.pdf](https://sinviolencia.lgbt/wp-content/uploads/2019/08/Informe_Prejuicios_compressed.pdf).
- Soares, Rodrigo Reis, Juliano J. Assunção, y Tomás F. Goulart. 2012. “A Note on Slavery and the Roots of Inequality”. *Journal of Comparative Economics*, 40 (4): 565–580.
- Soares, Rodrigo Reis, y Joana Naritomi. 2010. “Understanding High Crime Rates in Latin America: The Role of Social and Policy Factors”. En *The Economics of Crime: Lessons for and from Latin America*, editado por Rafael Di Tella, Sebastian Edwards, y Ernesto Schargrodsky, 19–60. National Bureau of Economic Research Conference Report Series. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research; Chicago: University of Chicago Press.
- Soares, Rodrigo Reis. 2006. “The Welfare Cost of Violence across Countries”. *Journal of Health Economics*, 25 (5): 821–846.
- Soares, Rodrigo Reis. 2015. “Welfare Costs of Crime and Common Violence”. *Journal of Economic Studies*, 42 (1): 117–137.
- Steel, Zachary, Tien Chey, Derrick Silove, Claire Marnane, Richard A. Bryant, y Mark van Ommeren. 2009. “Association of Torture and Other Potentially Traumatic Events with Mental Health Outcomes among Populations Exposed to Mass Conflict and Displacement: A Systematic Review and Meta-Analysis”. *Jama, Journal of the American Medical Association*, 302 (5): 537– 549.
- Swanberg, Jennifer E., T. K. Logan, y Caroline Macke. 2005. “Intimate Partner Violence, Employment, and the Workplace: Consequences and Future Directions”. *Trauma, Violence, and Abuse*, 6 (4): 286–312.
- Teicher, Martin H. 2002. “Scars That Won’t Heal: The Neurobiology of Child Abuse”. *Scientific American*, 286 (3): 68–75.
- Temblores ONG. 2019. “Qué maricada con nuestros derechos”. Diciembre, Temblores, Bogotá.
- Temper, Leah, Daniela del Bene, y Joan Martinez-Alier. 2015. “Mapping the Frontiers and Front Lines of Global Environmental Justice: The EJAtlas”. *Journal of Political Ecology*, 22 (1): 255–278.
- Trejo, Guillermo, y Sandra Ley. 2021. “High-Profile Criminal Violence: Why Drug Cartels Murder Government Officials and Party Candidates in Mexico”. *British Journal of Political Science*, 51 (1): 203–229.
- Trelles, Alejandro, y Miguel Carreras. 2012. “Bullets and Votes: Violence and Electoral Participation in Mexico”. *Journal of Politics in Latin America*, 4 (2): 89–123.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2017. *A Familiar Face: Violence in the Lives of Children and Adolescents*. Nueva York: UNICEF.
- UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). 2012. “Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean: A Threat Assessment”. Septiembre, UNODC, Viena.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). 2018. “Global Report on Trafficking in Persons 2018”. United Nations, New York.
- Vélez, María Alejandra, Juan Robalino, Juan Camilo Cárdenas, Andrea Paz, y Eduardo Pacay. 2020. “Is Collective Titling Enough to Protect Forests? Evidence from Afro-Descendant Communities in the Colombian Pacific Region”. *World Development*, 128 (abril): 104837.
- Visconti, Giancarlo. 2020. “Policy Preferences after Crime Victimization: Panel and Survey Evidence from Latin America”. *British Journal of Political Science*, 50 (4): 1481–1495.
- Yashar, Deborah J. 2018. *Homicidal Ecologies: Illicit Economies and Complicit States in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.

## LA DEMOCRACIA PARITARIA COMO HORIZONTE POLÍTICO PARA LA RECUPERACIÓN

En las tres últimas décadas, ALC ha presenciado logros significativos en el ejercicio del derecho de las mujeres a la participación política. En América Latina, seis mujeres fueron elegidas democráticamente como presidentas, aunque ninguna mujer ocupa actualmente este cargo. Desde la década de 1990, el liderazgo de las mujeres en la esfera pública ha aumentado rápidamente. La participación de las mujeres en gabinetes ministeriales, parlamentos y ayuntamientos, se ha duplicado o triplicado (PNUD, ONU Mujeres e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA), 2019). Sin embargo, todavía falta mucho para alcanzar la paridad de género. Si todos los países mantuvieran la misma dinámica de aumento en la representación de género sin retrocesos, aún se requerirían unos 30 años más para alcanzar un escenario de paridad parlamentaria.

A nivel nacional, la participación de las mujeres en la toma de decisiones sigue enfrentando obstáculos. En 2019, el 30 por ciento de los gabinetes ministeriales y el 27 por ciento de los puestos en las cortes supremas de América Latina estaban ocupados por mujeres, mientras que la proporción de mujeres en los parlamentos nacionales era del 27,4 por ciento a principios de 2021<sup>a</sup>. Durante el mismo período, hubo mujeres en el Caribe desempeñándose como Jefas de Estado o de gobierno o como representantes virreinales, y las mujeres ocuparon el 23,8 por ciento de los cargos ministeriales (ONU Mujeres, 2018). En 2018, las mujeres representaron el 47 por ciento de los cargos de jueces en las cortes supremas y el 63,3 por ciento de los escaños del Tribunal Supremo del Caribe Oriental<sup>b</sup>. Las mujeres legisladoras en el Caribe ocupan actualmente el 39,5 por ciento de los escaños parlamentarios<sup>c</sup>.

En la gobernanza local, el progreso hacia la equidad de género en el liderazgo político aún tiene un largo camino por recorrer. En toda América Latina y el Caribe, las mujeres ocuparon solo el 24,5 por ciento de los puestos del gobierno local<sup>d</sup>. En

---

<sup>a</sup> PNUD, ONU Mujeres, e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) (2019); ver también la plataforma UIP Parline (Datos Globales sobre Parlamento Nacionales) (repositorio de datos), Unión Interparlamentaria, Ginebra, <https://data.ipu.org/content/parline-global-data-national-parliaments>.

<sup>b</sup> Ver el Observatorio de Igualdad de Género para América Latina y el Caribe (tablero de indicadores), Comisión para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile, <https://oig.cepal.org/en>.

<sup>c</sup> Ver la plataforma UIP Parline (Datos Globales sobre Parlamento Nacionales) (repositorio de datos), Unión Interparlamentaria, Ginebra, <https://data.ipu.org/content/parline-global-data-national-parliaments>.

<sup>d</sup> Ver Indicadores ODS (tablero de indicadores), División de Estadística, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Naciones Unidas, Nueva York, <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/database/>.

América Latina, la participación de las mujeres en las administraciones locales alcanzó un pico histórico del 13,3 por ciento en 2018 (PNUD, ONU Mujeres e IDEA, 2019). Los datos equivalentes para el Caribe son escasos, pero tan solo el 9,1 por ciento de los alcaldes en Saint Kitts y Nevis son mujeres, y la proporción de alcaldesas mujeres en Belice, Dominica, Jamaica y Trinidad y Tobago es prácticamente nula.

Los cambios recientes en la participación política de las mujeres en la región se han caracterizado por lo siguiente:

- *La disparidad entre países:* pocos países han introducido medidas diseñadas para que la paridad de género tenga un impacto generalizado en los cuerpos de decisión de elección popular.
- *Avances notables en el poder legislativo:* la paridad (53,1 por ciento en Bolivia) o casi paridad (48,2 por ciento en México) en las cámaras bajas contrasta con los aún inquebrantables techos de cristal que persisten en las ramas judiciales y electorales de toda la región.
- *Algunas mejoras en el poder ejecutivo reflejan las complejidades inherentes al cambio:* el porcentaje promedio de mujeres en posiciones de liderazgo en la región puede haberse triplicado, pero las dirigentes mujeres continúan estando relegadas a puestos de menor impacto político.
- *Amplias brechas a distintos niveles de gobierno:* retrocesos en la paridad de género en los gobiernos locales ilustran el hecho de que las mujeres se enfrentan a los mayores obstáculos en el acceso a nombramientos directos.
- *El ritmo lento de los cambios en la dinámica de acceso al poder al interior de las organizaciones políticas.*
- *La ausencia de un enfoque interseccional en la ampliación de los derechos políticos:* los avances hacia la paridad no se han traducido en una mayor representación de mujeres indígenas, afrodescendientes, con discapacidad, migrantes, con identidad de género diversa o jóvenes (ONU Mujeres, 2021).
- *La persistencia de barreras institucionales y culturales:* esto incluye prácticas nocivas, normas sociales discriminatorias, estereotipos de género y violencia política, que limitan la realización plena de los derechos políticos de las mujeres; oposición dentro de los partidos políticos hacia la igualdad de género; y la existencia de condiciones desiguales en el posicionamiento de las mujeres líderes y su acceso a la financiación de campañas (ONU Mujeres, 2021).

Este es el nuevo contexto de una región que ha privilegiado las reformas jurídicas como motor de cambio para enfrentar la subrepresentación de las mujeres en la esfera pública. La legislación sobre medidas temporales de acción afirmativa no siempre ha podido garantizar la igualdad sustantiva debido a múltiples razones, incluidos el diseño deficiente de políticas, los sistemas políticos y electorales en los que se implementan las políticas, y la resistencia a las iniciativas por parte de agentes políticos. Ante estas

limitaciones, los nuevos enfoques han avanzado progresivamente hacia un nuevo paradigma: la democracia paritaria. La democracia paritaria opera en la región como un horizonte político, expresado en compromisos políticos regionales inscritos en un marco normativo internacional que reconoce la necesidad de alcanzar la igualdad sustantiva. Los nuevos enfoques también han fomentado novedosas legislaciones orientada a promover la paridad política y electoral a nivel nacional, trayendo consigo consecuencias sin precedentes en el acceso de las mujeres a los parlamentos. Aunque decisivas, estas iniciativas aún no han abordado las brechas étnico-raciales. Por ende, no se han observado impactos similares en el caso de la representación política de las mujeres indígenas y afrodescendientes, quienes simultáneamente se enfrentan a barreras estructurales más apremiantes.

## Referencias

- ONU Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres). 2018. *Women in Political Leadership in the Caribbean*. ONU Mujeres Oficina Multipaíses–Caribe, Christ Church, Barbados.
- ONU Mujeres (Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres). 2021. “Hacia una participación paritaria e inclusiva en América Latina y el Caribe. Panorama regional y aportes a la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW65)”. Consulta Regional América Latina y el Caribe, Sesión Especial, 65a Sesión de la comisión de la condición Jurídica y Social de la, 24–25 de febrero, Onu Mujeres, Ciudad de Panamá, Panamá.
- PNUD, ONU Mujeres e IDEA (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres e IDEA). 2019. “Surcando olas y contra-olas: una mirada paritaria a los derechos políticos de las mujeres en América Latina”. PNUD, Nueva York

## DESTRUCCIÓN AMBIENTAL E ILEGALIDAD EN ALC

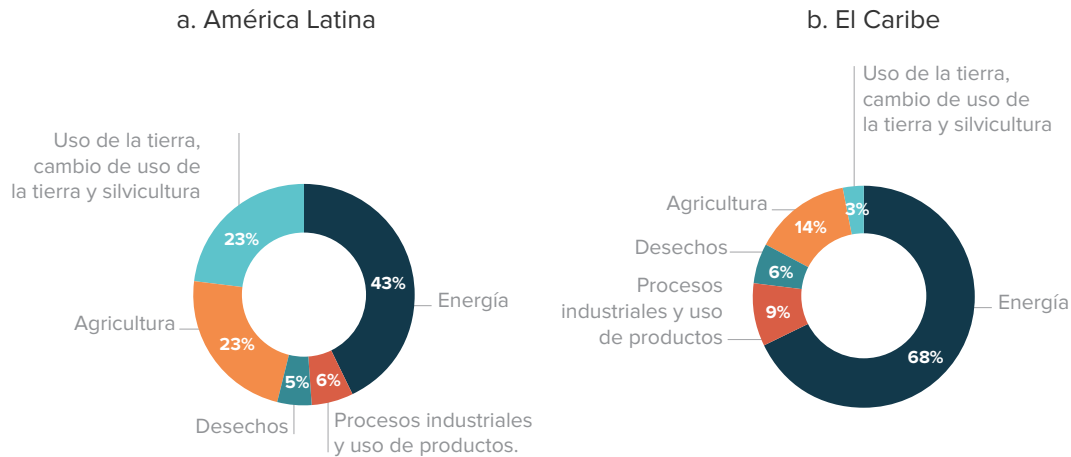
La extracción agresiva de recursos en zonas con debilidades institucionales ha cobrado un precio muy alto sobre los ecosistemas de la región. La región ha perdido casi el 13 por ciento de su superficie forestal en las últimas tres décadas (FAO, 2020). Decenas de miles de especies enfrentan amenazas de extinción cada vez mayores en ALC a pesar del estatus de la región como epicentro de biodiversidad.

La deforestación y la degradación de los bosques son resultados interrelacionados de complejos cambios en el uso de la tierra. Varios factores económicos, tecnológicos, culturales, demográficos e institucionales han sido generalmente identificados como motores de la dinámica de estos cambios. La expansión agrícola, las actividades extractivas ilegales, y la expansión de la infraestructura son algunos de los principales motores directos. La ilegalidad se manifiesta de al menos dos maneras, relacionadas con la gobernanza y la falta de recursos monetarios: (1) la extracción ilegal directa de recursos en los territorios, y (2) las maniobras ilegales para obtener permisos o concesiones para desarrollar actividades que dan lugar a la deforestación o degradación de los bosques. En los dos escenarios, los agentes locales que intentan detener las intervenciones ilegales en sus zonas han sido objeto de ataques violentos. La prevalencia de la pobreza en las comunidades locales puede agravar la destrucción del medio ambiente, especialmente si la población local encuentra en estas actividades, legales o ilegales, una oportunidad para generar ingresos. Aunque la lucha política contra el cambio climático ha abierto la posibilidad de abordar este último aspecto, hacer frente a las sinergias perjudiciales que subyacen a la deforestación y la degradación de los bosques es más complejo y requiere de una gran variedad de intervenciones.

En América Latina, el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y el sector de silvicultura (UTS) son una de las principales fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) –alrededor del 23 por ciento de las emisiones totales–, mientras que en el Caribe solo aportan el 3 por ciento de las emisiones totales (figura D8.1).

**Figura D8.1. El sector UTS: una de las principales fuentes de GEI en América Latina, pero un problema menor en el Caribe**

*Emisiones de gases de efecto invernadero en América Latina y el Caribe, por sector, porcentaje de las emisiones totales*



Fuente: Crumpler *et al.* 2020a, 2020b.

Alcanzar el objetivo de reducir en un 36 por ciento las emisiones netas en el 2030, establecido en las contribuciones determinadas a nivel nacional, dependerá en gran medida de mayores inversiones en alternativas de mitigación. En general, entre el 80 por ciento y el 85 por ciento de los países de América Latina están comprometidos con estrategias de mitigación en la agricultura y el sector de UTS. Estas estrategias se centran predominantemente en el sector forestal: el 81 por ciento de los países promueve la gestión sostenible de los bosques; el 75 por ciento ha emprendido proyectos de reforestación o forestación; el 38 por ciento ha puesto en marcha planes generales de gestión de tierras forestales; el 36 por ciento ha introducido políticas para reducir la deforestación y promover la conservación de los bosques, y el 31 por ciento incluye alguna forma de gestión de incendios forestales. Alrededor de un tercio de estos países también han previsto estrategias de mitigación en tierras de cultivo y sistemas integrados, pero pocos están promoviendo la mitigación dentro del sector ganadero (Crumpler *et al.*, 2020a).

En el Caribe, el 85 por ciento de los países con un componente de adaptación explícito en sus contribuciones nacionales prevén al menos una política en ecosistemas agrícolas, y el 69 por ciento de ellos propone al menos una medida específicamente relacionada con el subsector forestal. Los esfuerzos en este subsector se centran en la reducción de la degradación y la implementación de prácticas de gestión forestal sostenible, y en la ejecución de proyectos de reforestación y forestación, la reducción de la deforestación y la promoción de la conservación de los bosques. En esta subregión, el 38 por ciento de los países con componentes de adaptación en sus contribuciones nacionales propone al menos una intervención en el sector ganadero (Crumpler *et al.*, 2020b).



El PNUD ha apoyado a los países a lo largo y ancho de la región en el proceso de diseño e implementación de políticas y medidas para reducir la deforestación y gestionar los bosques de manera sostenible. Esto ha contribuido a la mitigación del cambio climático, creando simultáneamente condiciones propicias para un crecimiento inclusivo que cierre las brechas económicas, sociales y ambientales en el camino hacia el desarrollo sostenible. Esto incluye la asignación de recursos para la implementación de esquemas de pagos por servicios ambientales (PSA) y programas de gestión forestal comunitaria. Los esquemas PSA se distinguen de otros programas de transferencias monetarias en la medida en que priorizan la conservación ambiental sobre la reducción de la pobreza como objetivo principal (Wunder, 2013). Aún así, los esquemas PSA bien diseñados tienen el potencial de proteger los recursos ambientales al tiempo que mejoran las condiciones de vida de las comunidades pobres de las zonas rurales. Lo anterior, porque aumentan el valor de los servicios ecosistémicos que se generan en áreas locales, por cuenta del costo de oportunidad que supone proteger estos servicios en lugar de explotarlos (Pagiola, Arcenas y Platais, 2005; Milder, Scherr, y Bracer, 2013). Sin embargo, las sinergias entre la protección del medio ambiente y la reducción de la pobreza no resultan automáticamente de los esquemas PSA, porque el influjo de recursos adicionales puede llevar a las comunidades a adoptar decisiones de consumo que no tienen en cuenta la sostenibilidad de su entorno, lo que implica de alguna manera que los incentivos extrínsecos pueden ir en contra de la voluntad de conservar (Wunder, 2005). Además, el hecho de que los esquemas PSA están con frecuencia pensados para corregir comportamientos negativos para el medio ambiente, en lugar de recompensar conductas adecuadas, implica que el objetivo de compensar de forma justa a las personas pobres rurales que protegen el medio ambiente y proveen servicios ecosistémicos puede verse obstaculizado por la necesidad de priorizar los pagos a otros agentes que representan la mayor amenaza para estos servicios. Como resultado, el papel de los esquemas PSA en la reducción de la pobreza en la región estará en gran medida determinado por la forma específica en que se incluya y remunere a los pobres que participen en los proyectos, así como por su inclusión en las políticas destinadas a reducir las condiciones generalizadas de pobreza (Pagiola, Arcenas y Platais, 2005). El PNUD está comprometido a apoyar esquemas de PSA focalizados en comunidades indígenas y agricultores familiares en Brasil y Ecuador, y a contribuir a la mejora del diseño de los PSA en toda la región.

## Referencias

- Crumpler, Krystal, Giulia Gagliardi, Alexandre Meybeck, Sandro Federici, Lorenzo Campos Aguirre, Mario Bloise, Valentyna Slivinska, et al. 2020a. *Regional Analysis of the Nationally Determined Contributions in Latin America: Gaps and Opportunities in the Agriculture and Land Use Sectors*. Medio ambiente y gestión de recursos naturales Documento de Trabajo, 81, Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación.
- Crumpler, Krystal, Giulia Gagliardi, Alexandre Meybeck, Sandro Federici, Tanja Lieuw, Mario Bloise, Valentyna Slivinska, et al. 2020b. *Regional Analysis of the Nationally Determined Contributions in the Caribbean: Gaps and Opportunities in the Agriculture and Land Use Sectors*. Medio ambiente y gestión de recursos naturales Documento de Trabajo, 81, Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación). 2020. *Global Forest Resources Assessment 2020: Main Report*. Roma: FAO. <https://doi.org/10.4060/ca9825en>.
- Milder, Jeffrey C., Sara J. Scherr, y Carina Bracer. 2010. "Trends and Future Potential of Payment for Ecosystem Services to Alleviate Rural Poverty in Developing Countries". *Ecology and Society*, 15 (2): 4.
- Pagiola, Stefano, Agustin Arcenas, y Gunars Platais. 2005. "Can Payments for Environmental Services Help Reduce Poverty? An Exploration of the Issues and the Evidence to Date from Latin America". *World Development*, 33 (2): 237–253.
- Wunder, Sven. 2005. "Pagos por servicios ambientales: Principios básicos esenciales". CIFOR Paper Ocasional, 42, Centro Internacional de Investigación Forestal, Jakarta, Indonesia.
- Wunder, Sven. 2013. "When Payments for Environmental Services Will Work for Conservation". *CIFOR Conservation Letters*, 6: (4): 230–237.

## ¿QUÉ TAN EFICACES SON LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN ALC?

- Los mercados laborales en América Latina y el Caribe se caracterizan por altos niveles de informalidad. La segmentación formal-informal resulta de exclusiones legales y de incumplimiento por parte de empresas y trabajadores.
- Los mercados de trabajo segmentados son fuente de desigualdad y contribuyen al bajo crecimiento de la productividad. La combinación de programas de seguridad social contributiva y no contributiva, junto con las transiciones entre la formalidad y la informalidad y condiciones de acceso a veces caprichosas, resultan en un aseguramiento menos eficaz y tienen efectos contradictorios sobre la desigualdad.
- Los trabajadores informales están menos protegidos de los riesgos y, en general, reciben servicios de menor calidad que los trabajadores formales.
- La informalidad está asociada con el trabajo por cuenta propia o en empresas muy pequeñas de baja productividad, un factor crítico en la determinación de los ingresos de los trabajadores (y crucial para el crecimiento a largo plazo).
- La seguridad social y la asistencia social son complementos y no sustitutos en un sistema de protección social que funciona. La región no debe esperar que las transferencias focalizadas por sí solas reduzcan la pobreza.
- Un principio rector de la protección social debe ser la universalidad en los sistemas de seguridad social, entendida en tres dimensiones: i) toda la población expuesta a un riesgo determinado cubierta por el mismo programa; ii) la misma fuente de financiación para cada programa; y iii) beneficios en especie de la misma calidad para todos.

## 5.1. Los sistemas de protección social afectan tanto a la desigualdad como al crecimiento económico

Los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) responden a la elevada desigualdad de la región desplegando un amplio conjunto de políticas y programas. Algunas se centran en aumentar los activos y el capital humano de los hogares para mejorar sus resultados en el mercado laboral, sobre todo mediante inversiones en educación, y en elevar su nivel de vida mediante, por ejemplo, subsidios a la vivienda.

Paralelamente, los gobiernos también despliegan políticas para modificar los ingresos y el consumo de los hogares, entre estas los impuestos progresivos sobre la renta, las exenciones de impuestos sobre el valor agregado u otros impuestos sobre el consumo de determinados bienes; los subsidios a la electricidad, los combustibles y similares; los desayunos escolares u otros programas que distribuyen alimentos; el apoyo a los ingresos de los pobres a través de programas de transferencias monetarias condicionadas y otros semejantes; los seguros contra riesgos como la enfermedad, la discapacidad y la muerte; las pensiones de vejez; los salarios mínimos; los programas de capacitación laboral para mejorar las oportunidades de los trabajadores en el mercado laboral; los regímenes fiscales especiales para las pequeñas empresas y los microcréditos para los empresarios de bajos ingresos, entre otros. La lista varía de un país a otro, pero puede afirmarse que en la mayoría de los países es larga. Numerosas o no, estas políticas muestran una profunda preocupación de los gobiernos de ALC por la desigualdad, una respuesta acertada en vista de la situación documentada en el capítulo 1.

Sin embargo, las buenas intenciones no bastan. A juzgar por los elevados y persistentes niveles de desigualdad de ingresos de la región, las políticas centradas en cambiar los niveles de ingresos y consumo no son tan eficaces como podrían ser, y sin duda no como las circunstancias exigen. Una forma de ver esto es comparar el índice de desigualdad más utilizado, el índice de Gini, antes y después de impuestos y transferencias en los países de ALC y otras regiones (ver capítulo 3).

Este capítulo analiza algunos de los principales programas y políticas desplegados en la región para combatir la desigualdad: la seguridad social y las regulaciones laborales para proteger a los trabajadores de riesgos como la enfermedad, la discapacidad, la muerte y los vaivenes del mercado laboral, los salarios mínimos para ayudar a quienes tienen bajos ingresos, los programas de transferencia de ingresos a los hogares que viven en la pobreza y los regímenes fiscales especiales para apoyar a los empresarios de bajos ingresos y promover las pequeñas empresas. Estas políticas se consideran conjuntamente como la protección social, y el capítulo se centra en ellas por dos razones. En primer lugar, en la mayoría de los países de ALC se les asigna una parte importante del presupuesto nacional destinado a aumentar el bienestar social; y en segundo lugar, inciden en el comportamiento de los trabajadores y las empresas en

el mercado laboral y, por lo tanto, indirectamente, en el desempeño de la economía y en las oportunidades que tienen los propios trabajadores de aumentar sus ingresos a lo largo de la vida. El capítulo evalúa estas políticas desde dos dimensiones distintas pero complementarias, a saber: i) su eficacia para reducir la desigualdad y ii) su impacto en el comportamiento de las empresas y los trabajadores en el mercado laboral y, por tanto, en la productividad. El capítulo ofrece otra perspectiva sobre los vínculos entre la alta desigualdad y el bajo crecimiento, que complementa las presentadas en los capítulos 3 y 4, y se basa en doce documentos de antecedentes elaborados específicamente con este fin<sup>1</sup>.

Cabe formular algunas advertencias. En primer lugar, el capítulo se centra únicamente en un subconjunto de políticas y programas. No se examina el impuesto sobre la renta y apenas se analizan los impuestos sobre el consumo o los subsidios a la electricidad o los combustibles. Dado que estas políticas de impuestos y subsidios son también importantes determinantes de la desigualdad, es esencial complementar la discusión con un análisis de su impacto. Siempre hay un intercambio entre amplitud y profundidad, y esperamos que el análisis de este capítulo, aunque incompleto, sea suficientemente informativo y sugerente de áreas que necesitan la atención de los responsables de la formulación de políticas interesados en *simultáneamente* reducir la desigualdad y acelerar el crecimiento.

En segundo lugar, las políticas de protección social desplegadas en la región son sumamente heterogéneas. El capítulo se centra en tendencias y características comunes, pero cabe afirmar desde el principio que su relevancia individual varía de un país a otro. Cada país es diferente y hay que tener en cuenta sus especificidades y peculiaridades. Las comparaciones entre países deben realizarse con cuidado, no solo porque las leyes y las instituciones varían, sino también porque incluso en países con leyes e instituciones similares, la importancia cuantitativa de los diversos factores que determinan los resultados también varía.

El capítulo prosigue de la siguiente manera. La sección 5.2 introduce un marco sencillo para ayudar a comprender la compleja estructura de la protección social en ALC. La sección 5.3 describe tres hechos estilizados sobre los mercados de trabajo en ALC que desempeñan un papel central en los resultados de la protección social. Las secciones 5.4 y 5.5 combinan este marco y los hechos estilizados para examinar el impacto de la protección social en la desigualdad y la productividad, respectivamente. La sección 5.6 concluye con una propuesta de cambio sustantivo en la protección social.

---

<sup>1</sup> Estudios de países: Argentina: Alzúa y Pacheco (2021); Brasil: Firpo y Portella (2021); Chile: Morales y Olate (2021); Colombia: Alvarado, Meléndez y Pantoja (2021); Ecuador: Ñopo y Peña (2021); Honduras: Ham y Membreño-Cedillo (2021); Jamaica: Mera (2021); México: Correa, García de Alba, Martínez, Martínez y Sulmont (2021); Perú: Ñopo (2021) y República Dominicana: Barinas y Ñopo (2021). Marco conceptual: Levy y Cruces (2021). Salario mínimo: Flabbi (2021).

## 5.2. La estructura de protección social

### Seguridad social

La piedra angular de la protección social en ALC es la combinación de programas de seguridad social para los trabajadores en las empresas con regulaciones sobre estabilidad laboral y salarios mínimos. Esta combinación ha estado en vigor en la mayoría de los países desde las décadas de 1930 o 1940, y aunque ha evolucionado desde entonces, sus principales características persisten y siguen desempeñando un papel dominante en los resultados de la protección social y el crecimiento.

Varios aspectos de esta combinación son relevantes. En primer lugar, los programas de seguridad social se limitan en general a los trabajadores que tienen una relación de dependencia y subordinación con las empresas, y que reciben una remuneración monetaria en forma de sueldos o salarios. En segundo lugar, se financian principalmente con las cotizaciones de las empresas y de los trabajadores, que son proporcionales a los sueldos o salarios de estos últimos (lo que da lugar al adjetivo de seguridad social contributiva, o SSC). En tercer lugar, se agrupan los programas para asegurar contra los riesgos de enfermedad, discapacidad, accidentes de trabajo, muerte y longevidad y, en algunos países, la pérdida de empleo. En cuarto lugar, los trabajadores cubiertos también están sujetos a las regulaciones sobre estabilidad en el empleo y salarios mínimos, de modo que el conjunto de programas de la SSC está a su vez agrupado con esas regulaciones. En quinto lugar, las prestaciones se constituyen en derechos que pueden hacerse valer a través de los tribunales. Sin embargo, sexto, claramente el aspecto más importante de esta combinación es que no abarca a todos los trabajadores. Muchos quedan excluidos, principalmente los trabajadores por cuenta propia, pero también en algunos casos, con algunas variaciones entre países, los empresarios, los trabajadores agrícolas y domésticos, los trabajadores que no reciben una remuneración monetaria, los trabajadores de empresas que son familiares de la persona propietaria de la empresa y comparten las ganancias de la empresa familiar, y los trabajadores de empresas que no están bajo una relación de dependencia, ya que se les paga por producto o de otra manera. También pueden quedar excluidos los trabajadores independientes que prestan servicios a las empresas en virtud de un contrato comercial, y no están empleadas bajo un contrato laboral (ver el recuadro 5.1).

Por supuesto, la región es muy heterogénea. En algunos países, como Argentina y Brasil, los trabajadores por cuenta propia están obligados a participar en los regímenes de SSC, aunque en este caso no se aplican las regulaciones sobre estabilidad laboral y salarios mínimos. A veces se ofrece a estos trabajadores tasas de cotización subsidiadas, en función de su nivel de ingresos. En otros países, como Colombia, los trabajadores por cuenta propia también están obligados a participar, aunque solo si sus ingresos superan un salario mínimo. Pero se trata de excepciones; en

general, la obligación de participar en regímenes de SSC se limita a los trabajadores en empresas bajo una relación de dependencia, que también están cubiertos por las regulaciones sobre estabilidad laboral y salarios mínimos.

### Recuadro 5.1. Exenciones a la SSC, estabilidad laboral y régimen de salario mínimo

**Argentina:** trabajadores no remunerados, regímenes especiales para cuenta propia, empresarios.

**Brasil:** trabajadores no remunerados, regímenes especiales para cuenta propia, empresarios.

**Chile:** trabajadores por cuenta propia y no remunerados, empresarios.

**Colombia:** trabajadores por cuenta propia que ganan menos de un salario mínimo, trabajadores no remunerados.

**Ecuador:** trabajadores por cuenta propia, independientes, domésticos y no remunerados, microempresarios, trabajadores agrícolas.

**Honduras:** trabajadores por cuenta propia, independientes, domésticos y no remunerados, microempresarios, trabajadores agrícolas.

**Jamaica:** trabajadores no remunerados.

**México:** trabajadores por cuenta propia, independientes, domésticos y no remunerados, trabajadores de empresas familiares, productores agrícolas, empresarios.

**Perú:** trabajadores por cuenta propia, independientes, domésticos y no remunerados, regímenes especiales para trabajadores de microempresas.

**República Dominicana:** trabajadores por cuenta propia, independientes, domésticos y no remunerados, trabajadores de empresas familiares, empresarios.

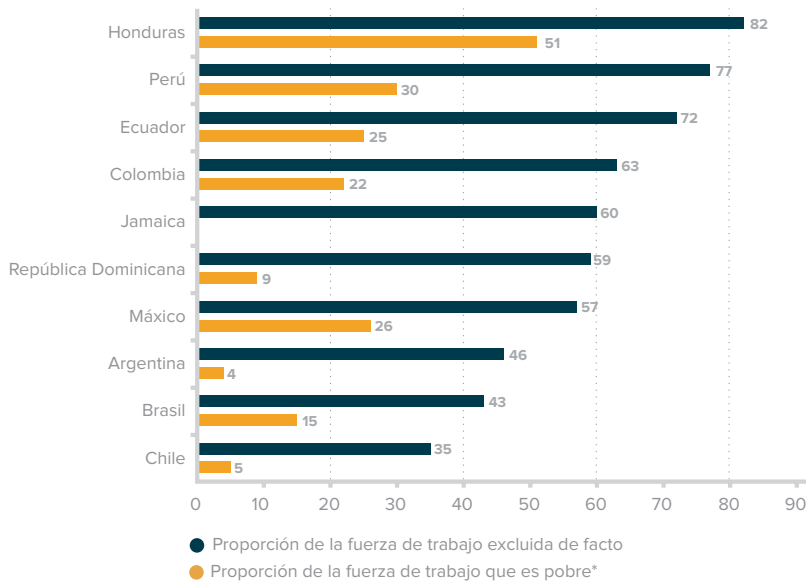
Fuente: Documentos de Trabajo 14 a 23 del PNUD ALC: Alvarado, Meléndez y Pantoja (2021); Alzúa y Pacheco (2021); Barinas y Ñopo (2021); Correa *et al.* (2021); Firpo y Portella (2021); Ham y Membreño Cedillo (2021); Mera (2021); Morales y Olate (2021); Ñopo (2021); Ñopo y Peña (2021).

Además de las exenciones de ley, hay otro factor que limita la cobertura de los regímenes de SSC: en un contexto en el que las leyes y las regulaciones se fiscalizan de forma imperfecta, el incumplimiento por parte de las empresas, y de los trabajadores por cuenta propia cuando se les exige que coticen. El incumplimiento puede deberse a una evasión explícita o a una elusión en situaciones en las que la línea divisora entre

un trabajador dependiente y uno por cuenta propia es difusa y la obligación de cumplir es ambigua. Cabe destacar que el incumplimiento se ve facilitado cuando la unidad de producción es pequeña, medida por el número de participantes. Las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley tienen grandes dificultades para separar la evasión de la elusión y, en el caso de la primera, para fijar y recaudar las multas. De hecho, dado que las regulaciones sobre SSC pueden no aplicarse a estas empresas, e incluso en caso de que se apliquen, es difícil asegurar su cumplimiento, éstas se sustituyen por normas sociales tácitamente aceptadas que sancionan *de facto* el incumplimiento, aunque *de iure* pueda argumentarse que se trata de un comportamiento ilegal. La figura 5.1 muestra que en todos los países una parte importante de la población económicamente activa está excluida de los programas de protección social más importantes, en muchos, más de la mitad. Para futura referencia, la figura también muestra la proporción de trabajadores que son pobres.

### Figura 5.1. Gran parte de la fuerza de trabajo está excluida de los programas de protección social más importantes

Porcentaje de la fuerza de trabajo excluida de la seguridad social contributiva. Países seleccionados de ALC



Fuente: Levy y Cruces (2021), Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.

Nota: \* trabajadores que viven en hogares por debajo del umbral de pobreza de 5,50 dólares de Estados Unidos al día, paridad del poder adquisitivo (PPA) 2011.

Esta exclusión es un problema grave, y en respuesta a ello los gobiernos de la región han creado programas para proporcionar algún tipo de seguridad social a las personas que quedaron excluidas. Cabe destacar algunas características de estos programas. En primer lugar, se limitan en su mayor parte a la salud y las pensiones de jubilación, aunque algunos países incluyen otros beneficios como las asignaciones por hijos (Argentina) o los servicios de guardería (México). En segundo lugar, los beneficios, medidos por su calidad o valor monetario, suelen ser inferiores a los ofrecidos por los



regímenes de SSC y excluyen cualquier piso de ingresos o protección contra la pérdida de empleo. En tercer lugar, se financian con los ingresos generales del gobierno, una diferencia clave con los regímenes de SSC que, como se ha mencionado, se pagan con las contribuciones de las empresas y los trabajadores, razón por la cual estos programas se denominan Seguridad Social No Contributiva (SSNC). En cuarto lugar, suelen ofrecerse a todos los trabajadores excluidos de los programas de la SSC, independientemente de que esto se deba a una disposición legal o al incumplimiento.

Al igual que en el caso de la SSC, la región se caracteriza por su heterogeneidad. En Colombia, por ejemplo, los programas de salud contributivos y no contributivos proporcionan en principio las mismas prestaciones. Las pensiones no contributivas de México cubren a todas las personas de la tercera edad, aunque algunas tengan una pensión contributiva. En Brasil, un único programa de salud financiado con los impuestos generales cubre a todos los trabajadores, lo que hace irrelevante la distinción entre la cobertura de salud contributiva y la no contributiva (aunque no en el caso de las pensiones). En Chile, el gobierno contribuye a los programas de SSC, por lo que podrían denominarse semicontributivos. De hecho, los países tienen sus propias especificidades y la clasificación contributiva o no contributiva debe considerarse más como una distinción conceptual, que como una división categórica que se aplica por igual a todos los países de ALC.

Dicho lo anterior, el punto central es que la interacción entre el diseño y el funcionamiento de los programas de SSC y SSNC, por un lado, y su cumplimiento, por otro, segmenta a la fuerza de trabajo en dos categorías: la formal, cubierta por los programas de SSC y las regulaciones de estabilidad laboral y salario mínimo; y la informal, que recibe los beneficios que ofrecen los programas de SSNC.

La segmentación de la fuerza de trabajo entre formal e informal, característica central de los mercados laborales de ALC, es el resultado de una combinación de exenciones de ley y el incumplimiento. En los países en los que todas las personas están obligadas a participar en los programas de SSC, como Jamaica, la segmentación se debe únicamente al incumplimiento. Sin embargo, en otros países, la segmentación persistiría incluso en caso de cumplimiento total, porque algunos trabajadores simplemente no están obligados a participar. La informalidad es un fenómeno complejo que resulta de las instituciones, las leyes y su aplicación; y *mutatis mutandis* en los diferentes países de ALC, es en parte legal y en parte ilegal. Como se examinará más adelante, los mercados laborales segmentados no solo son una fuente de desigualdad, sino también uno de los factores que contribuyen al bajo crecimiento de la productividad.

## Asistencia social

Dado que todos los trabajadores están expuestos a riesgos como la enfermedad, la discapacidad, el desempleo o la muerte, independientemente de su nivel de ingresos, los programas de SSC y SSNC deberían cubrirlos a todos. En paralelo, los

ingresos de algunos trabajadores pueden ser tan bajos que los lleven a la pobreza, lo que requiere programas adicionales para aumentar su consumo. Estos programas de *asistencia* social, a veces también denominados programas de alivio de la pobreza, se centran por definición en un subconjunto de la población, y su principal objetivo es redistribuir los ingresos a su favor.

La distinción entre programas de seguridad social y de asistencia social no implica que los primeros no redistribuyan ingresos; en la mayoría de los casos lo hacen (¡aunque no siempre en la dirección deseada!). El punto es que, incluso si existiera una sociedad sin pobreza y, por tanto, sin necesidad de asistencia social, los programas de seguridad social seguirían siendo necesarios para agregar los riesgos entre sus miembros y protegerlos de choques negativos. Por otra parte, el hecho de que los trabajadores pobres se beneficien de programas de asistencia social no elimina su necesidad de seguridad social ya que se enfrentan a los mismos riesgos que los trabajadores no pobres. Evidentemente, sería un error pensar que los programas de seguridad social se limitan solo a quienes no son pobres.

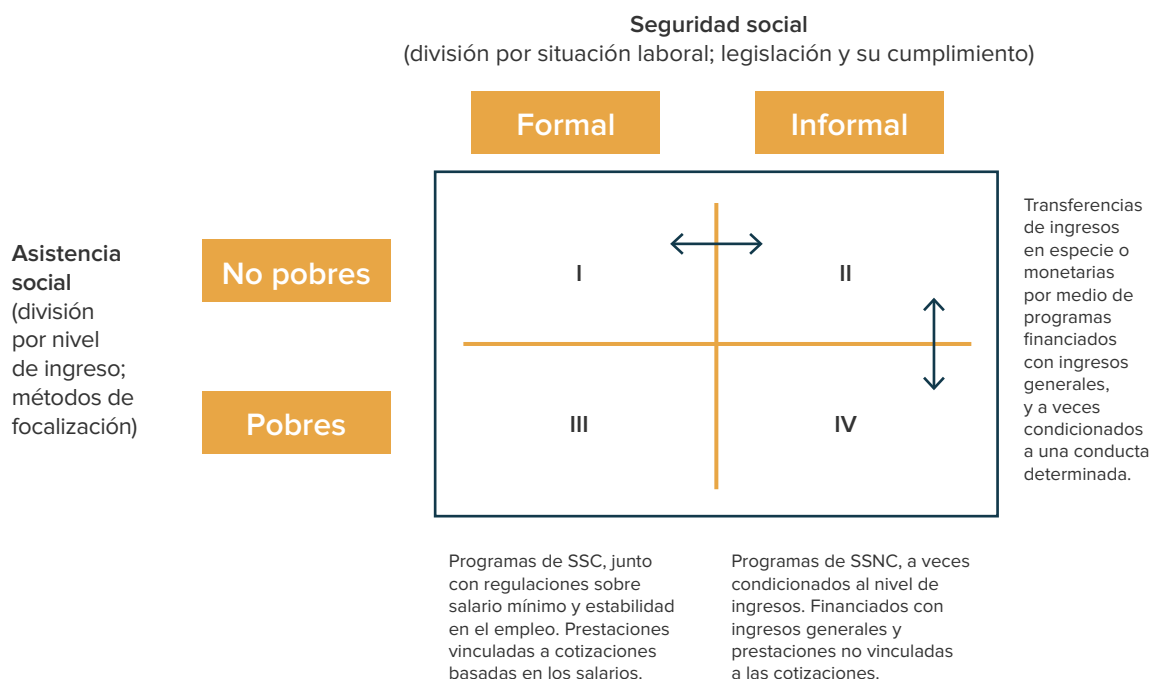
La figura 5.2 resume la discusión anterior, separando a los trabajadores por su situación laboral y niveles de ingreso. La línea vertical punteada por situación laboral, formal e informal; la horizontal por niveles de ingreso, pobres y no pobres. Dejando de lado el desempleo, la suma de los trabajadores de los cuatro cuadrantes es igual a la población económicamente activa. Es importante resaltar que, aunque a veces se las agrupe, la pobreza y la informalidad no son lo mismo. En la mayoría de los países hay más trabajadores informales no pobres que pobres (es decir, más trabajadores en el cuadrante II que en los cuadrantes III y IV). Por otro lado, la mayoría de los trabajadores pobres son informales (es decir, hay más en el cuadrante IV que en el III).

La figura 5.2 es una descripción estilizada que refleja elementos comunes de los países de la región, aunque existen importantes diferencias entre ellos, como se ha señalado anteriormente. Los programas de SSC difieren no solo en cuanto a que población esta obligada a cotizar, sino también en cuanto a sus costos, su alcance, la calidad de las prestaciones y la naturaleza de su fiscalización, y lo mismo ocurre con los salarios mínimos y las regulaciones sobre estabilidad en el empleo. Los programas de SSNC también difieren en cuanto a su generosidad y reglas de acceso, ya que a veces cubren a todos los trabajadores informales y otras veces solo a los que son pobres. A su vez, los programas de asistencia social difieren en los métodos utilizados para identificar a los pobres (técnicas de focalización), las reglas de acceso y los beneficios. La interacción resultante entre todos estos elementos es muy compleja y requiere un análisis caso por caso, como se ejemplifica en los diez estudios de países que son documentos de antecedentes del presente informe.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Documentos de Trabajo 4 a 23 del PNUD ALC. Alvarado, Meléndez y Pantoja (2021); Alzúa y Pacheco (2021); Barinas y Ñopo (2021); Correa *et al.* (2021); Firpo y Portella (2021); Ham y Membreño Cedillo (2021); Mera (2021); Morales y Olate (2021); Ñopo (2021); Ñopo y Peña (2021).

**Figura 5.2. La pobreza y la informalidad no son lo mismo**

*Estructura de la protección social*



Fuente: Levy y Cruces (2021), Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.

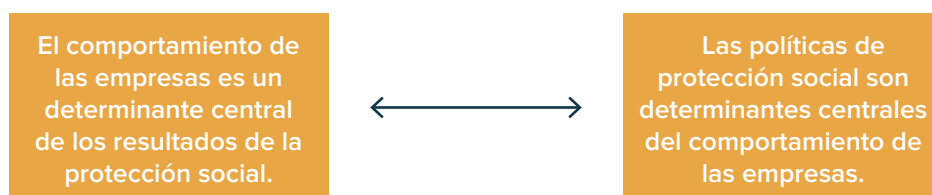
La figura 5.2 permite formular una observación importante: en ALC, el acceso a la protección social resulta de la interacción entre la situación laboral formal o informal de los trabajadores en el mercado de trabajo y su nivel de ingresos. Como el nivel de ingresos de los trabajadores también depende del desempeño del mercado laboral, los resultados en este mercado se convierten en el determinante central de la eficacia de la protección social: qué trabajadores y de qué nivel de ingresos tienen acceso a uno u otro programa de salud, de pensiones, de cuidado de niños o de otro tipo, quiénes están protegidos contra la incapacidad, la muerte o la pérdida del empleo, quiénes reciben al menos el salario mínimo, qué programas se pagan con las contribuciones de las empresas y los trabajadores y cuáles con los ingresos fiscales generales y, en consecuencia, cuánto ingreso se redistribuye entre los hogares y en qué dirección.

En todos los países, la distribución de los trabajadores entre los cuatro cuadrantes de la figura 5.2 es el resultado de las decisiones de millones de empresas y trabajadores, que a su vez dependen de un amplio conjunto de políticas, muchas de ellas alejadas de la protección social: regulaciones del comercio internacional, del crédito, de los derechos de propiedad, entre otras. Pero también depende de i) el conjunto de políticas y programas directamente asociados a la protección social –programas de SSC y regulaciones de estabilidad laboral y salario mínimo, programas de SSNC y programas de asistencia social–; ii) su funcionamiento, en función de, por un lado, de

sus costos y, por otro, de las reglas de acceso y la calidad de los beneficios y iii) la fiscalización de las leyes y regulaciones asociadas a ellas.

Las empresas desempeñan un papel muy importante en la protección social porque constituyen el lado de la demanda del mercado laboral y, por tanto, los resultados de la protección social dependen de lo que hacen. Pero, a su vez, lo que hacen las empresas depende de las políticas de protección social. En este contexto, la figura 5.3 muestra la interdependencia bidireccional entre las empresas y la protección social, una interdependencia que no siempre se aprecia plenamente.

**Figura 5.3. Los resultados de la protección social dependen de lo que hacen las empresas, pero lo que hacen las empresas depende de las políticas de protección social**



- ¿Existen muchas empresas sin trabajadores dependientes?
- ¿Las empresas cumplen con las leyes sobre SSC y las regulaciones sobre seguridad laboral y salario mínimo?
- ¿Existen muchas empresas pequeñas o microempresas en las cuales la relación de dependencia es ambigua?
- ¿Cuál es la composición de habilidades de la demanda laboral de las empresas?
- ¿Las empresas ofrecen contratos de corto o largo plazo a los trabajadores? ¿Cuántas empresas invierten en la capacitación laboral?
- ¿Los patrones de entrada, salida y crecimiento de las empresas incrementan la productividad de los trabajadores?
- ¿Qué tan costosas son las cotizaciones al SSC? ¿Cuál es la calidad de las prestaciones y cuáles son las reglas para acceder a estas?
- ¿Las regulaciones de estabilidad laboral permiten que las empresas se ajusten a choques negativos? ¿Los salarios mínimos son altos o bajos?
- ¿El cumplimiento de la SSC y las leyes sobre salario mínimo dependen del tamaño de las empresas? ¿Las empresas pequeñas pueden reemplazar estas leyes por normas sociales tácitamente aceptadas?
- ¿Existen regímenes impositivos especiales para empresarios de bajos ingresos? ¿Varían estos en función del tamaño de la empresa?
- ¿Las empresas evaden más si los programas de SSNC están presentes o se expanden?
- ¿Los trabajadores por cuenta propia tienen que participar en los programas de SSC?

Fuente: Levy y Cruces (2021), Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.

La interdependencia entre las empresas y la protección social es un resultado inevitable de la forma en que está estructurada la protección social en la región, en particular la seguridad social, que depende de la situación formal o informal de los trabajadores. Esta

interdependencia implica que, en cualquier país de ALC, si las políticas de protección social fueran diferentes, los mismos trabajadores, con el mismo capital humano, se distribuirían de forma diferente entre los cuatro cuadrantes de la figura 5.2. En otras palabras, si estas políticas fueran diferentes, la ubicación de las líneas punteadas en la figura 5.2 cambiaría (como lo sugieren las flechas de doble sentido). Y como cambiaría entonces el número de trabajadores en cada cuadrante, cambiarían también los resultados de protección social. Esto lleva a una observación que no ha recibido la atención que merece: el diseño de las políticas de protección social, aunque se centra en el bienestar de los hogares, debe prestar mucha atención a su impacto en las empresas, porque los resultados de la protección social dependen en gran medida de lo que estas hacen.

La distinción hecha en la figura 5.2 entre programas de SSC y de SSNC prácticamente carece de sentido desde la perspectiva de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), donde la cobertura de los programas de seguridad social contributiva es casi universal. De hecho, en estos países, los programas que no son de SSC y que están destinados a subconjuntos de la población probablemente se considerarían programas de asistencia social. Pero en ALC la distinción entre la SSC y la SSNC es central porque refleja el hecho de que los derechos y las obligaciones con respecto a la seguridad social difieren según la forma en que los trabajadores participan en el mercado laboral. Y la distinción entre la SSNC y los programas de asistencia social también es central porque responde a dos circunstancias diferentes: por un lado, la falta de cobertura por parte de los programas de SSC de los trabajadores que no son necesariamente pobres y, por el otro, los bajos ingresos de los hogares, aunque algunos de sus miembros tengan empleos con cobertura de SSC. Por supuesto, existe un importante traslape entre los hogares que carecen de cobertura de la SSC y los hogares que son pobres, lo que contribuye a la confusión de la SSNC y los programas de asistencia social. Sin embargo, este traslape no es perfecto porque, como se acaba de mencionar, hay algunos hogares pobres con trabajadores protegidos por programas de SSC y algunos hogares no pobres que se benefician de programas de SSNC (de hecho, en algunos casos, más que los hogares pobres).

El resultado es que la estructura de protección social en ALC es sustancialmente diferente a la de los países de la OCDE. Además, la diversidad de fuentes de financiación, la multiplicidad de programas, las diferencias en las regulaciones sobre quién tiene derecho a qué y cuándo, y la debilidad de las instituciones que fiscalizan el cumplimiento del pago de las cotizaciones y entregan los beneficios, crean un entorno complejo. Como es de esperar, las empresas y los trabajadores reaccionan ante este entorno. Por parte de las empresas, porque determina cuándo deben pagar por la seguridad social de sus trabajadores y cuándo no, cuándo pueden eludir las cotizaciones y cuándo no, cuándo pueden ajustarse a choques negativos y cuándo no, y ajustan sus decisiones empresariales en consecuencia. Del mismo modo, por el lado de los trabajadores, según si una persona trabaja por cuenta propia, o está empleada por una empresa

como trabajador dependiente, puede o no tener que cotizar por algunos beneficios, puede o no tener acceso a beneficios que ni ella ni la empresa que la emplea tiene que pagar, y conforme a su nivel de ingresos puede o no tener derecho a otros beneficios, o puede perderlos, si sus ingresos o su situación laboral cambian.

La debilidad de las instituciones de la región, a veces considerada como capacidad estatal limitada, crea importantes brechas entre la letra de la ley *de iure* y su significado *de facto* para la vida cotidiana de los trabajadores y las empresas. Estas diferencias pueden variar en función del tamaño de la empresa, como ocurre con el cumplimiento de la regulación sobre el salario mínimo o la estabilidad laboral, por ejemplo, aunque también pueden variar en función de la región, como cuando la calidad de beneficios como los servicios de salud varía, por ejemplo, entre las grandes zonas urbanas y las áreas rurales más remotas. Como consecuencia de estas diferencias, en algunos casos normas sociales tácitamente aceptadas, y no las leyes, rigen las relaciones entre las empresas y los trabajadores.

### 5.3. Tres hechos estilizados sobre los mercados de trabajo de la región

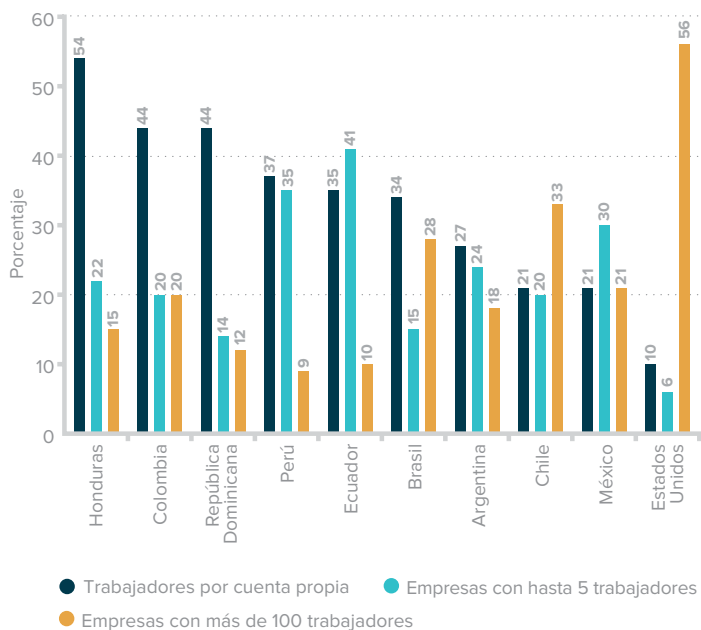
#### La distribución del empleo

Dado que en la mayoría de los países los trabajadores por cuenta propia no están obligados a participar en los programas de SSC, y que incluso si lo están, la fiscalización es débil, su participación en el empleo total reviste considerable importancia para la protección social. Además, dado que el incumplimiento de las regulaciones sobre la SSC, la estabilidad laboral y el salario mínimo es mayor en las unidades económicas más pequeñas, el número de trabajadores empleados en empresas de distintos tamaños también es importante. En este sentido, la figura 5.4 presenta datos sobre la proporción de trabajadores por cuenta propia, empleados en empresas de hasta cinco (o diez) trabajadores y empleados en empresas más grandes en varios países de ALC y, a modo de referencia, en los Estados Unidos. Aunque los datos no son exactamente comparables porque las clasificaciones de los países no siempre coinciden, ofrecen un panorama útil.

El empleo por cuenta propia es muy numeroso en ALC. Junto con el empleo en empresas muy pequeñas, representa aproximadamente la mitad de todo el empleo incluso en los países de mayor tamaño, como Brasil y México, y en algunos países bastante mas, como Ecuador (75 por ciento) y Perú (64 por ciento). Estas cifras son muy importantes para la protección social, porque los trabajadores por cuenta propia y empleados en pequeñas empresas tienden a estar en la informalidad (cuadrantes II y IV de la figura 5.2). Pero también son importantes para la productividad porque implican que una gran parte de la fuerza de trabajo de ALC está empleada en unidades muy pequeñas o, dicho de otro modo, que la actividad económica está muy dispersa.

**Figura 5.4. Gran parte de la fuerza de trabajo de ALC trabaja por cuenta propia o en empresas muy pequeñas**

*Distribución del trabajo por cuenta propia y del empleo por tamaño de la empresa*



Fuente: Documentos de Trabajo 14 a 23 del PNUD ALC; SUSB (Estadísticas de Empresas estadounidenses) (tablero de indicadores) Oficina del Censo de los Estados Unidos, Departamento de Comercio, Sutland, MD, <https://www.census.gov/programs-surveys/susb.html>.  
 Nota: Firmas de hasta cinco trabajadores: Chile, hasta nueve trabajadores; Ecuador, Honduras, Perú y República Dominicana: hasta diez trabajadores. Firmas de más de 100 trabajadores: Brazil, Chile, Colombia, México y República Dominicana: 50 trabajadores o más; Honduras: 150 trabajadores o más.

La otra cara de la moneda de la gran dispersión de trabajadores es el elevado número de empresas muy pequeñas. Aunque es más difícil de documentar porque pocos países disponen de un censo completo de empresas, los datos existentes son muy claros: en ALC la distribución del tamaño de las empresas es muy asimétrica, con una gran mayoría de empresas muy pequeñas que emplean entre la mitad y dos tercios de todos los trabajadores, pocas empresas de tamaño intermedio y una pequeña proporción de empresas muy grandes que emplean alrededor de un cuarto o, a lo sumo, un tercio de la mano de obra.

Cabe destacar que en muchos casos es difícil hacer una distinción categórica entre el trabajador por cuenta propia (o una empresa unipersonal) y una microempresa de dos o tres trabajadores, porque el tamaño de estas empresas es muy variable: si la demanda lo justifica, pueden ampliarse rápidamente a cuatro o cinco trabajadores, y si no lo hace, pueden contraerse con la misma rapidez a dos o una, situación facilitada por la combinación de exenciones legales y normas sociales tácitamente aceptadas que colocan de *facto* a estas empresas fuera del alcance de las regulaciones sobre estabilidad laboral. También es importante señalar que muchas de ellas llevan a cabo sus actividades en la calle o al interior de los hogares; pocas están constituidas como entidades jurídicas independientes, y menos aún tienen acceso al crédito formal de

los bancos comerciales. La viabilidad de estas empresas es muy precaria, tienen vidas cortas y altas tasas de entrada y salida; por lo tanto, crean empleos precarios, a menudo de corta duración.

En su conjunto, el empleo por cuenta propia y en microempresas constituye el grueso del sector informal que caracteriza a las economías de la región, lo que se refleja en una gran proporción de la fuerza de trabajo que recibe beneficios sociales de las distintas combinaciones de programas de SSNC y programas de asistencia social disponibles, como se consigna en la figura 5.1.

### Los trabajadores en ALC no siempre están en situación formal o informal

Contrariamente a lo que a veces se cree, datos procedentes de dos fuentes muestran que los trabajadores transitan entre la formalidad y la informalidad: en el caso de unos pocos países, los datos de panel de las encuestas de empleo que siguen a las mismas personas durante un período determinado; y en el caso de algunos países más, los registros administrativos de los organismos de seguridad social. El cuadro 5.1 ofrece algunos ejemplos del primer tipo de datos, en todos los casos para los años 2018-2019 (antes de la pandemia de COVID-19). Los paneles superiores representan la transición de los trabajadores entre la condición de formal, informal, desempleados y fuera de la fuerza de trabajo en República Dominicana (panel a) y México (panel b). Los paneles inferiores presentan lo mismo para Brasil, separando a los trabajadores según su posición en la distribución del ingreso (paneles c y d). Los datos de Brasil también permiten detectar la transición al empleo por cuenta propia.

La diagonal de cada panel del cuadro 5.1 muestra la proporción de trabajadores que permanecieron en la misma situación de un año al siguiente. En República Dominicana, por ejemplo, de todos los trabajadores que estaban empleados formalmente en 2018, solo el 78,9 por ciento mantuvo esa condición un año después; el 9,7 por ciento pasó al empleo informal, el 3,3 por ciento al desempleo y el 8,1 por ciento salió de la fuerza de trabajo. En términos más generales, al menos el 20 por ciento de los trabajadores en cada caso cambiaron de situación un año después, como se puede inferir centrándose en las cifras de la diagonal principal de cada panel. En México se observan patrones muy similares, con una menor persistencia en la situación de desempleo. Por otra parte, los datos de Brasil muestran que los trabajadores en el 25 por ciento más alto de la distribución del ingreso, en particular los trabajadores formales, registran menos cambios de situación que los de ingresos inferiores, lo que indica a su vez que proporcionalmente pasan más tiempo en la formalidad.

Los registros administrativos de los organismos de seguridad social consignan cuándo los trabajadores cotizan a los programas de la SSC, y por tanto son formales, y cuándo no. Lo hacen a partir de la primera vez que los trabajadores obtienen un empleo formal y, por lo tanto, solo captan a los que han estado empleados formalmente al



menos una vez. Además, no registran lo que sucede cuando los trabajadores no están cotizando, aunque se presume que algunos pasan al empleo informal, otros al desempleo y otros salen de la fuerza de trabajo, como se ha detectado en Brasil, México y República Dominicana. Los datos administrativos no son tan precisos como los datos de panel de las encuestas de empleo, pero tienen la ventaja de seguir a los trabajadores durante períodos más largos. Por lo tanto, ofrecen otro tipo de información sobre las transiciones entre la formalidad y la informalidad.

### Cuadro 5.1. Los trabajadores en ALC pueden transitar entre el empleo formal y el informal, así como hacia el desempleo o hacia fuera de la fuerza de trabajo

*Transiciones en la situación laboral en el curso de un año*

a. República Dominicana					b. México				
	Formal	Informal	Desempleado	Fuera de la fuerza de trabajo		Formal	Informal	Desempleado	Fuera de la fuerza de trabajo
Formal	<b>78,9</b>	9,7	3,3	8,1	Formal	<b>73,8</b>	15,4	1,6	9,1
Informal	12,5	<b>74,0</b>	1,9	11,6	Informal	14,5	<b>64,0</b>	1,9	19,5
Desempleado	17,4	30,4	<b>29,0</b>	23,2	Desempleado	22,8	31,9	<b>15,5</b>	29,7
Fuera de la fuerza de trabajo	5,7	14,7	1,8	<b>77,8</b>	Fuera de la fuerza de trabajo	6,6	15,8	1,6	<b>75,8</b>

c. Brasil (25% más bajo)					d. Brasil (25% más alto)						
	Empleado formal	Empleado informal	Por cuenta propia	Desempleado	Fuera de la fuerza de trabajo		Empleado formal	Empleado informal	Por cuenta propia	Desempleado	Fuera de la fuerza de trabajo
Empleado formal	<b>71,1</b>	8,7	6,9	9,0	4,3	Empleado formal	<b>86,2</b>	4,0	2,6	3,0	4,2
Empleado informal	4,9	<b>48,1</b>	12,0	12,2	22,8	Empleado informal	23,3	<b>47,7</b>	13,0	5,1	10,9
Cuenta propia	2,3	10,3	<b>53,5</b>	6,5	27,3	Cuenta propia	5,6	6,8	<b>75,4</b>	3,1	9,0
Desempleado	12,8	17,4	13,1	<b>30,9</b>	25,8	Desempleado	21,4	13,2	9,7	<b>29,6</b>	26,1
Fuera de la fuerza de trabajo	1,2	3,6	4,5	4,3	<b>86,4</b>	Fuera de la fuerza de trabajo	3,4	3,8	3,7	5,4	<b>83,8</b>

Fuente: Barinas y Ñopo (2021); Correa *et al.* 2021; Firpo y Portella (2021). Documentos de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.  
Nota: 25% más bajo = 25% más bajo de la distribución del ingreso. 25% más alto = 25% más alto de la distribución del ingreso.

La densidad de cotización, definida como la relación entre el tiempo que los trabajadores han cotizado a los programas de SSC y el tiempo que podrían haber cotizado desde que entraron en la formalidad por primera vez, resume el comportamiento que se describe más arriba. Una densidad de cotización del 100 por ciento implica que desde el momento en que el trabajador obtiene su primer empleo formal, siempre ha mantenido esa condición. Una densidad del 50 por ciento, en cambio, significa que el trabajador fue formal solo la mitad del tiempo que podría haber cotizado, desde la primera vez que adquirió esa condición. Dicho de otro modo, una densidad alta implica que los trabajadores pasan la mayor parte de su tiempo en la formalidad, en tanto que una baja indica lo contrario.

Es difícil comparar los datos sobre la densidad de cotización entre distintos países, ya que están disponibles para diferentes períodos de tiempo y no siempre por nivel de ingresos. Pero los casos de Chile y Colombia son ilustrativos. En Chile, en el período de 2009 a 2016 la densidad de cotización media fue del 40 por ciento, promedio que oculta el hecho que en el 20 por ciento más bajo de la distribución del ingreso laboral, el 51 por ciento de los trabajadores tenía una densidad de, a lo sumo, el 20 por ciento y solo el 38 por ciento tenía una densidad superior al 80 por ciento, en comparación con el 9 por ciento y el 82 por ciento de los trabajadores en el 20 por ciento más alto. Los resultados para Colombia son similares, aunque en ese caso los trabajadores se clasifican por rangos de ingresos laborales y no por quintiles. En el período 2010-2020, la densidad de cotización media fue del 42 por ciento, pero para los trabajadores que perciben hasta un salario mínimo fue del 39 por ciento, y para las que perciben entre cinco y diez salarios mínimos fue del 68 por ciento.<sup>3</sup>

Aunque para otros países estudiados no existen encuestas de empleo de panel ni datos administrativos detallados, es posible inferir patrones similares. Jamaica es un ejemplo de ello. Los datos permiten clasificar a los trabajadores por quintiles de ingresos y distinguir entre los que cotizaron en los últimos 12 meses, los que cotizaron antes y los que nunca han cotizado. Entre los que se encuentran en el 20 por ciento más bajo de la distribución del ingreso laboral, solo el 12 por ciento cotizó en el último año, el 13 por ciento lo hizo el año anterior y el 75 por ciento no ha cotizado nunca. En el 20 por ciento más alto, las cifras respectivas son el 46 por ciento, el 24 por ciento y el 31 por ciento.

En resumen, se destacan tres hechos. En primer lugar, muchos trabajadores transitan entre la formalidad y la informalidad; son formales una parte del tiempo e informales otra. En segundo lugar, hay una relación inversa entre los períodos de formalidad y los niveles de ingreso, es decir, los trabajadores con salarios bajos pasan menos tiempo en la formalidad que los de salarios más altos. Y en tercer lugar, debido a estas transiciones, la densidad de cotización media es baja, inferior al 45 por ciento en la mayoría de los países de los que se dispone de datos (frente al 60 por ciento o más en los países de la OCDE). Estos hechos indican que los mercados laborales de ALC son dinámicos y se caracterizan por una gran movilidad. También implican que una característica común de los mercados laborales de la región es que muchos trabajadores que pueden acceder a un empleo formal no pueden mantener esa condición durante períodos de tiempo largos.

---

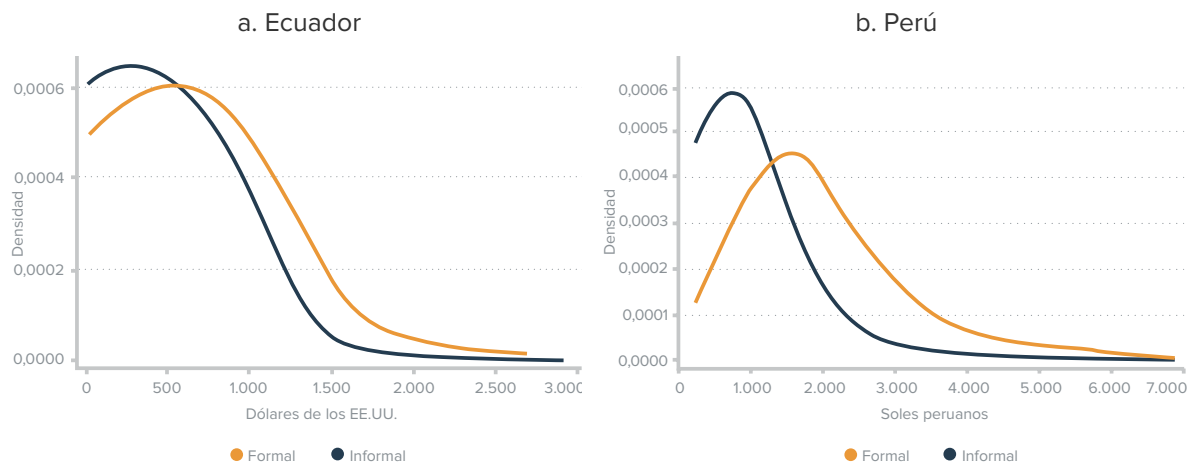
<sup>3</sup> Los datos de la Corporación Andina de Fomento (CAF) (2020) para Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay muestran un panorama muy similar: en los cuatro países la densidad de cotización promedio aumenta con los ingresos. Además, las diferencias son significativas: en Argentina, 14% para los trabajadores del quintil más bajo de la distribución frente al 60% del quintil más alto; en Brasil el 35% frente al 71%; en Ecuador el 20% frente al 69%; y en Uruguay el 31% frente al 71%. En México, la densidad de cotización promedio entre 1997 y 2015 fue del 46%, pero del 13% para quienes perciben un salario mínimo, del 39% para quienes perciben dos, del 52% para quienes perciben tres y del 74% para quienes perciben diez o más (Castañón Ibarra y Ferreira Blando 2017).

## Traslape de la distribución salarial formal e informal

Dado que algunos trabajadores formales pueden ser pobres, no es cierto que todos los trabajadores formales ganen más que los informales. De hecho, muchos trabajadores informales ganan más que algunos formales. En otras palabras, la formalidad no es exactamente equivalente a ingresos altos y la informalidad a ingresos bajos.

La distribución del ingreso laboral ofrece más información sobre este fenómeno. La figura 5.5 la ilustra para Ecuador y Perú. Si la formalidad fuera sinónimo de ingresos altos, la distribución de los trabajadores formales estaría a la derecha de la de los trabajadores informales, sin que se traslaparan entre ellas. La figura 5.5 deja en claro que en Ecuador y Perú esto no es así, y de hecho en ambos países, aunque la distribución del ingreso laboral formal está a la derecha de la informal, de modo que el promedio de los ingresos laborales formales supera al de los informales, hay un considerable traslape entre ellos.

Figura 5.5. Traslape de la distribución del ingreso laboral formal e informal



Fuente: Ñopo (2021); Ñopo y Peña (2021). Documentos de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.

Se registran cifras similares para otros países de ALC. En todos los casos, el promedio de los ingresos laborales formales es mayor, pero algunos trabajadores informales ganan más que algunos formales. Esto es consistente con el hecho de que la informalidad está asociada a muchas formas de participación en el mercado laboral, algunas de las cuales pueden ser, en el neto, mejor remuneradas que los salarios netos que algunas empresas formales pueden ofrecer a sus trabajadores.

## En síntesis

Estos tres hechos estilizados –una gran proporción de empleo por cuenta propia y empleo en microempresas, la transición de una situación laboral a otra y el traslape

entre los ingresos formales e informales— son el resultado de las interacciones de las empresas y los trabajadores en el mercado laboral. Estas interacciones dependen de muchas políticas y, como ya se señaló, de algunas que están fuera del ámbito de la protección social. Pero también dependen de estas políticas, ya que influyen en dos dimensiones fundamentales: el bienestar de los trabajadores y la rentabilidad de las empresas. A su vez, estos tres hechos estilizados determinan el impacto de las políticas de protección social en la desigualdad y la productividad.

## 5.4. Protección social, desigualdad y aseguramiento contra riesgos

### Seguridad social

Si todos los trabajadores de un país fueran formales y tuvieran los mismos ingresos, los programas de SSC no tendrían impacto alguno en la desigualdad. Los trabajadores cotizarían un monto proporcional a sus ingresos —el mismo para todos— suficiente para pagar las prestaciones estipuladas dada la distribución esperada de las contingencias (enfermedad, discapacidad y muerte, entre otras). Paralelamente, todas las personas estarían cubiertas de forma permanente. En otras palabras, los programas de SSC servirían para agregar los riesgos entre los miembros de la sociedad, pero serían neutros desde el punto de vista de la distribución del ingreso.

La situación en ALC es diferente, por muchas razones. En primer lugar, porque existen grandes diferencias de ingresos entre los trabajadores, lo que implica que cuando las cotizaciones son proporcionales a los ingresos, pero los beneficios no lo son, inevitablemente se produce cierta redistribución. En segundo lugar, porque los trabajadores transitan entre la formalidad y la informalidad y, por tanto, están cubiertos por los programas de SSC solo una parte del tiempo. En tercer lugar, porque la permanencia en la formalidad está correlacionada positivamente con los ingresos. Y en cuarto lugar, porque las múltiples reglas y condiciones de acceso que rigen los programas de salud, pensiones y protecciones contra la pérdida de empleo introducen discrepancias entre las cotizaciones individuales y los beneficios, en la práctica redistribuyendo ingresos en formas que no siempre son obvias o deseables. Esto tiene tres consecuencias. Primero, no es posible separar el impacto de los programas de SSC en la protección de los trabajadores contra riesgos (la función de aseguramiento), de su impacto en la desigualdad (la función de redistribución); ambas van juntas. Segundo, el impacto de los programas de SSC en estas dos dimensiones varía entre países debido a las diferencias en su composición de formalidad o informalidad y en la dinámica de su mercado laboral, y porque las regulaciones para acceder a los programas también difieren. Tercero, si bien hay algunas características comunes, las especificidades de

los países son extremadamente relevantes, por lo tanto, el análisis de esta sección debe complementarse con la revisión de los estudios de cada país<sup>4</sup>.

### **Agregación incompleta de riesgos y cobertura ineficaz**

Comencemos por un aspecto que no se tiene debidamente en cuenta en los programas de SSC: su eficacia cuando los trabajadores pasan de la situación formal a la informal en un contexto de mercados de trabajo segmentados. Un primer punto a notar es que los riesgos se agregan solo entre un subconjunto de todos los trabajadores, lo que aumenta intrínsecamente los costos del aseguramiento.

Un segundo punto es que las transiciones entre la formalidad y la informalidad reducen la eficacia de los programas de SSC para proteger a los trabajadores contra riesgos. Consideremos, por ejemplo, la protección contra la discapacidad. Si el trabajador es formal cuando adquiere una discapacidad, obtendrá la correspondiente pensión o al menos alguna compensación, pero no la obtendrá si esto ocurre cuando está empleado de manera informal. Pensemos ahora en la ayuda a mujeres u hombres trabajadores después del nacimiento de un hijo (mediante licencias de maternidad o paternidad o, en algunos casos, pagos únicos): solo la reciben si el evento tuvo lugar cuando tenían un empleo formal. O pensemos en el fallecimiento repentino del principal sostén del hogar: la familia obtiene una pensión de sobrevivencia si esto ocurrió cuando el sostén de la familia tenía un empleo formal, pero no si en ese momento tenía un empleo informal. De forma más general, los trabajadores pueden sufrir choques negativos cuando tienen un empleo formal o informal, pero solo están protegidos en el primer caso. Es lo mismo que contratar un seguro de incendio para una casa, o un seguro de accidentes para un coche, que cubriera estas contingencias únicamente los días laborables, pero no los fines de semana ni por la noche; claramente, una cobertura tan errática es insatisfactoria.

Cabe destacar que la ineficacia de la SSC no es neutral a través de los niveles de ingreso. Dado que los trabajadores de mayores ingresos pasan más tiempo en la formalidad que los de menores ingresos, están protegidos durante períodos más largos. Así pues, los impactos de los choques negativos recaen de forma desproporcionada sobre aquellos que tienen menos capacidad para soportarlos. La interacción entre períodos de formalidad dependientes de los ingresos y el acceso a la protección dependiente de la situación laboral es especialmente desfavorable para los trabajadores pobres.

Con distintos grados de cobertura según los países, los trabajadores obtienen algún tipo de aseguramiento a través de los programas de SSNC cuando están empleados de

---

<sup>4</sup> Ver los Documentos de Trabajo 14 a 23 de PNUD ALC.

manera informal, casi siempre con menor calidad o generosidad que los programas de SSC. Sin embargo, salvo algunas excepciones, estos programas solo aseguran contra los riesgos de salud y longevidad (por medio de programas de salud y pensiones no contributivas). Cuando tienen un empleo informal los trabajadores no están asegurados contra el desempleo, la discapacidad o la muerte. El resultado es que en ALC, los hogares –sobre todo los de bajos ingresos–, soportan muchos más riesgos por sí mismos o a través de la red de familiares y amigos, que en los países de la OCDE, donde estos riesgos se comparten de forma más amplia. Se podría decir que la segmentación entre formalidad e informalidad de la fuerza de trabajo limita la solidaridad entre los miembros de la sociedad, reduciendo el margen para nutrir el capital social.

### **Redistribución errática en los programas de salud y pensiones**

Los programas de SSC pueden redistribuir ingresos entre los trabajadores, aunque el grado y la dirección varía según el programa. Por lo general, los programas de salud son los más redistributivos: cada trabajador contribuye en proporción a su sueldo o salario, pero todos reciben las mismas prestaciones en especie; en otras palabras, los trabajadores formales de altos ingresos subsidian de forma cruzada a los trabajadores formales de bajos ingresos. Esto sucede en Colombia, Ecuador y México, por ejemplo. Sin embargo, en algunos países el potencial redistributivo de los programas de salud de la SSC se ve disminuido, o incluso anulado, por las opciones de salida de la agregación de riesgos, como se ejemplifica en el caso de Chile (ver el recuadro 5.2). El caso de Honduras es diferente, pero arroja un resultado similar. Al igual que en Chile, los trabajadores formales están obligados a cotizar al seguro de enfermedad, pero en este caso las cotizaciones no son proporcionales a los salarios de los trabajadores: tienen un máximo de un salario mínimo. Como en principio no hay trabajadores formales que ganen menos, esto implica que en Honduras los trabajadores con salarios altos y bajos pagan la misma cantidad y reciben las mismas prestaciones, es decir, no hay redistribución.

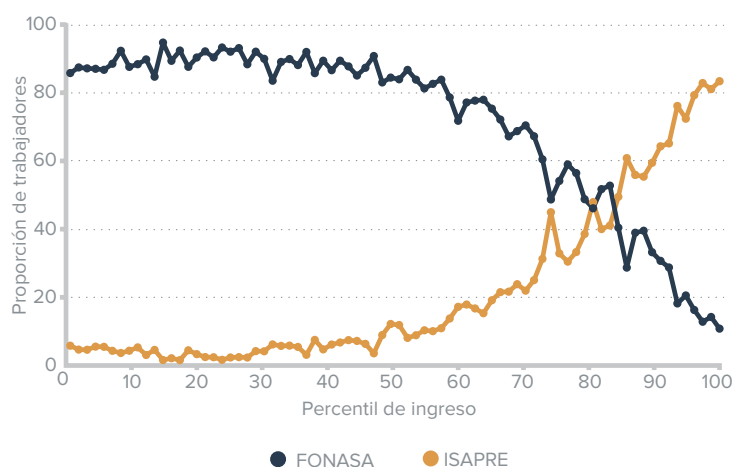
El hecho de que los programas de salud contributivos puedan no redistribuir hacia los trabajadores de bajos ingresos no excluye la redistribución a través de otros programas de salud, en particular los no contributivos. Estos se financian con los impuestos generales y cubren principalmente a los trabajadores de salarios más bajos porque pasan menos tiempo en la formalidad que los que perciben salarios más altos. Por lo tanto, los programas de salud de la SSNC son altamente redistributivos, y de hecho en muchos países son los más redistributivos de todos los programas de protección social si se tienen en cuenta los recursos que se les asignan, que suelen estar entre el 1,5 por ciento y el 2,5 por ciento del PIB, significativamente más altos que los que se asignan a los programas dirigidos de lucha contra la pobreza<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Esto último coincide con las conclusiones del Commitment to Equity Institute de la Universidad de Tulane. Ver Lustig (2017). El sitio web del instituto se encuentra en <https://commitmenttoequity.org/about/>.

## Recuadro 5.2. Programas de salud en Chile

En Chile, los trabajadores están obligados a cotizar el 7 por ciento de su salario para el seguro de salud. Luego tienen la opción de desviar sus contribuciones a las empresas de seguros privadas (ISAPRES, Instituciones de Salud Previsional) o de agregarlas en el Fondo Nacional de Salud (FONASA). En el primer caso, pueden complementar sus aportes con recursos adicionales para obtener servicios de mayor calidad. En el segundo, pueden obtener algunos subsidios según su nivel de ingresos en forma de copago, y tienen acceso a servicios de salud públicos. En este contexto, la figura R5.2.1 muestra la proporción de trabajadores que cotizan en cada opción por nivel de ingresos. Claramente, los trabajadores de mayores ingresos no aportan sus contribuciones al Fondo Nacional de Salud para evitar los subsidios cruzados a los trabajadores de bajos ingresos. Por tanto, en Chile los programas de salud de la SSC hacen poco por redistribuir ingresos de los trabajadores de altos ingresos a los de bajos ingresos, y todos los trabajadores no reciben servicios de la misma calidad<sup>a</sup>.

**Figura R5.2.1. En Chile los programas de salud de la SSC hacen poco por redistribuir ingresos de los trabajadores de altos ingresos a los de bajos ingresos**  
*Proporción de trabajadores que cotizaron a programas de salud en Chile en 2017, por percentil de ingresos*



Fuente: Morales y Olate (2021), Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.

<sup>a</sup> En Perú se registra una situación similar. En Argentina, los trabajadores formales cotizan a un seguro de salud gestionado por los sindicatos, pero estos pueden aportar sus cotizaciones a proveedores privados, y los sindicatos actúan como intermediarios; los trabajadores que perciben salarios altos se benefician de estos acuerdos contratando mejores servicios con una mayor cobertura.

Las diferencias de calidad entre los programas de SSC y de SSNC son relevantes, ya que, excepto en Colombia, en todos los países con los dos tipos de programas, los de SSC cubren intervenciones más complejas y costosas. Además, los servicios de la SSC a veces son prestados por los institutos de seguridad social y los de la SSNC por los ministerios de salud (como en Ecuador, Honduras, México y Perú), donde los tiempos de espera son más largos y hay menos disponibilidad de medicamentos. Estas diferencias importan para los gastos de bolsillo cuando hay complicaciones menores, como infecciones estomacales. Pero importan más si se tiene un problema grave, como un tumor cerebral, que puede no estar cubierto por los programas de SSNC, y que puede dejar a las familias en la ruina financiera.

En consecuencia, el mayor impacto redistributivo se produce en los países en los que existe un único programa de salud, que presta servicios de igual calidad a todas las personas, y este programa se financia con impuestos generales, en particular con impuestos sobre la renta o el consumo. En términos absolutos, se recaudan más recursos de los hogares con mayores ingresos –incluidos los que obtienen ingresos de la tierra o de activos financieros– porque sus ingresos y su consumo son mayores; es decir, el conjunto de contribuyentes es el más numeroso posible e incluye a personas con ingresos no salariales. Al mismo tiempo, todos los hogares reciben prestaciones similares. Esto sucede en el caso de Brasil y Jamaica, los dos únicos países de la región que cuentan con un programa de salud unificado, financiado en su totalidad con cargo a los impuestos generales en Brasil (ver el recuadro 5.3) y casi en su totalidad en Jamaica. El acceso y la calidad de la atención están desvinculados de la situación de los trabajadores en el mercado laboral. Brasil asigna el 3,9 por ciento del PIB al Sistema Único de Salud (SUS), el sistema público de salud. Jamaica gasta el 3,3 por ciento del PIB en su Sistema Nacional de Salud. Desde el punto de vista de la protección social, es casi imposible pensar en un dinero mejor gastado: una cobertura universal de la misma calidad, independientemente de los ingresos o de los vaivenes del mercado laboral.

Respecto a los programas de pensiones contributivas, en principio, estos ayudan a los trabajadores a suavizar el consumo a lo largo del tiempo y a gestionar los riesgos de longevidad. En ALC operan a través de dos modalidades: sistemas de reparto, como en Brasil, Ecuador y Jamaica; o sistemas de contribución definida generalmente basados en cuentas individuales administradas por empresas privadas, como en Chile y México. Sin embargo, en algunos países, como Colombia, Honduras y Perú, coexisten ambas modalidades al mismo tiempo; mientras que en otros, como Argentina, las modalidades han cambiado de reparto a sistemas de ahorro individual y nuevamente a reparto.



### Recuadro 5.3. Un único programa de salud financiado con ingresos generales en Brasil

Después de que la Constitución brasileña de 1988 transformara el sistema de bienestar social del país, en 1990 se puso en marcha el Sistema Único de Salud, *Sistema Único de Saúde*, para dar cumplimiento al mandato constitucional de la salud como un derecho fundamental y una responsabilidad del Estado por medio de la provisión de salud pública universal, integrada, descentralizada y democrática<sup>a</sup>.

Los gastos de salud pública, que representaron el 3,9 por ciento del PIB del país en 2017<sup>b</sup>, son progresivos<sup>c</sup>, especialmente si se tiene en cuenta que la financiación procede del presupuesto gubernamental general y no se financia a través de impuestos sobre la nómina de los trabajadores formales. Más concretamente, el sistema se financia mediante contribuciones obligatorias de todos los niveles de gobierno: los municipios y los estados deben destinar el 12 por ciento y el 15 por ciento de sus ingresos fiscales anuales a gastos de salud, mientras que las transferencias federales estaban inicialmente condicionadas al crecimiento del PIB<sup>d</sup>. Sin embargo, a partir de 2017, el gasto federal de salud se fijó durante 20 años en el 15 por ciento de los ingresos netos, y está previsto que se ajuste por la inflación a partir de ese momento<sup>e</sup>.

Durante las últimas tres décadas, este sistema ha garantizado el acceso a los servicios de salud a todos los ciudadanos de forma gratuita, independientemente de su situación en el mercado laboral<sup>f</sup>. Retrospectivamente, el sistema ha sido responsable de la ampliación del acceso a los servicios de salud en todo el país y de la mejora de los resultados de salud que han beneficiado especialmente a los menos favorecidos.

Aunque el sistema abarca a toda la población de Brasil a través de la salud pública, menos de una cuarta parte de los brasileños lo utilizan como fuente principal de atención, posiblemente por elección<sup>g</sup>. De hecho, aproximadamente el 23 por ciento de los brasileños tenía un seguro médico privado en 2018, el 70 por ciento de los cuales recibió este seguro como una prestación laboral<sup>h</sup>.

<sup>a</sup> Castro *et al.* (2019).

<sup>b</sup> IBGE (2019).

<sup>c</sup> Higgins y Pereira (2014).

<sup>d</sup> Piola *et al.* (2016).

<sup>e</sup> Massuda *et al.* (2018).

<sup>f</sup> Firpo y Portella (2021).

<sup>g</sup> Bhalotra *et al.* (2019).

<sup>h</sup> Tikkanen *et al.* (2020).

Si la tasa de cotización en la modalidad de reparto es actuarialmente justa, no hay redistribución alguna<sup>6</sup>. Lo mismo ocurre en la modalidad de ahorro individual, donde las pensiones de los trabajadores son proporcionales a las cantidades acumuladas en sus cuentas individuales. Pero en ALC no es común que esto suceda. Cinco características implican que los programas de pensiones contributivas tienen un fuerte impacto redistributivo, aunque no siempre en la dirección correcta: las condiciones para tener derecho a las prestaciones, las transiciones entre la formalidad y la informalidad, las tasas de cotización actuarialmente injustas en los sistemas de reparto, las reglas de indexación y los regímenes diferenciados y generalmente más generosos para ciertos grupos como los docentes en Brasil, o los trabajadores del sector público en Jamaica.

Muchos países exigen a los trabajadores un número mínimo de años de cotización para tener derecho a una pensión de jubilación, independientemente de que las modalidades sean de reparto o de ahorro individual. En Jamaica los trabajadores deben cotizar al menos 9 años, en Brasil, Ecuador y Honduras, 15, en Perú, 20, en México, 25, en Colombia, 25 en la modalidad de reparto y 22 en la de ahorro individual, y en República Dominicana, 30. En Argentina los trabajadores también deben cotizar 30 años, aunque este requisito se reduce a través de diferentes regímenes especiales.

Las transiciones entre la formalidad y la informalidad imposibilitan a muchos trabajadores a alcanzar ese umbral. Cotizan para percibir una pensión durante algunos períodos de su vida laboral, pero se les niega cuando llegan a la edad de jubilación. Este es un problema grave: en Colombia, entre dos terceras partes y tres cuartas partes de los trabajadores cotizantes no tendrán derecho a una pensión, según estén en la modalidad de régimen de reparto o de ahorro individual. En Jamaica sucede algo similar, donde dos de cada cinco personas no obtendrán una pensión en la modalidad de reparto, y en México, alrededor de dos de cada tres trabajadores no estarán en condiciones de recibir una pensión en su modalidad de ahorro individual. Esto es aún más preocupante en el caso de las mujeres, cuya edad de jubilación en varios países es inferior a la de los hombres, pero se les exige el mismo número de años de cotización.

Pero incluso si los trabajadores cumplen las condiciones para recibir una pensión, las transiciones entre la formalidad y la informalidad implican que la cuantía de la pensión disminuye, ya que la acumulación solo se produce durante el período de empleo formal. En otras palabras, aunque los trabajadores perciban una pensión, la tasa de reemplazo será baja porque no habrán ahorrado para su pensión todo el tiempo, lo que a su vez

---

<sup>6</sup> Un sistema de reparto es actuarialmente justo si los parámetros del sistema son tales que las cotizaciones pagadas son iguales al valor esperado de la pensión recibida.

limita el objetivo de suavización del consumo de las pensiones. Las tasas de reemplazo también dependen de otros factores, pero lo importante es que, manteniendo lo demás constante, son proporcionales al tiempo de permanencia en la formalidad.

¿Qué ocurre cuando los trabajadores no cumplen las condiciones para recibir una pensión? Según la legislación del país, en algunos casos pueden perder la totalidad o parte de sus cotizaciones, o en otros casos pueden recuperarlas en una suma fija (a veces con intereses, otras veces sin ellos). En el primer caso, los ahorros de los trabajadores son expropiados *de facto* o gravados fuertemente; en el segundo, los riesgos de longevidad se transfieren totalmente a los trabajadores, anulando en parte uno de los objetivos de estas pensiones.

Esto puede ilustrarse con algunos ejemplos. En Honduras, los trabajadores que no reúnen los requisitos reciben menos de un tercio de lo que han cotizado (un impuesto de aproximadamente el 71 por ciento sobre las cotizaciones acumuladas); mientras que los que sí los reúnen, reciben una pensión que es nueve veces mayor que sus cotizaciones, financiada en parte con las cotizaciones de aquellos que no la obtuvieron. Como los trabajadores de bajos ingresos tienen muchas menos probabilidades de acceder a la pensión, acaban subsidiando a los de altos ingresos que sí las tienen, lo que determina que el sistema sea realmente regresivo. En Brasil, las personas que no reúnen los requisitos para acceder a la pensión también pierden todas sus cotizaciones, lo que constituye un fuerte impuesto teniendo en cuenta que los trabajadores y las empresas cotizan el 28 por ciento del salario, y probablemente sea un impuesto regresivo teniendo en cuenta que los trabajadores que perciben salarios bajos tienen más probabilidades de caer en esa situación.

En Ecuador los trabajadores que no reúnen los requisitos, que por lo general también son los de bajos ingresos, pierden todas sus cotizaciones; en tanto que los que sí lo hacen, que son los de mayores ingresos, son subsidiados porque el gobierno cubre el 40 por ciento del valor de sus pensiones, lo que equivale al 1,6 por ciento del PIB. Lo mismo ocurre en Jamaica: los trabajadores que no reúnen los requisitos no reciben nada a cambio.

La situación en Perú es mixta: los trabajadores que no reúnen los requisitos para pensionarse en la modalidad de reparto pierden la totalidad de sus ahorros; se les cobra un impuesto del 100 por ciento que se utiliza para financiar parcialmente las pensiones de quienes sí reúnen los requisitos y logran pensionarse. En la modalidad de ahorro individual, quienes no cumplan los requisitos para recibir una pensión retiran todos sus ahorros, con intereses. Sin embargo, incluso si cumplen las condiciones para pensionarse, bajo esta modalidad pueden no obtener una pensión porque la normatividad peruana les da la opción de retirar la totalidad de sus ahorros y no les exige su conversión a una renta vitalicia. Dado que esta opción es elegida por el 95 por ciento de los jubilados, el resultado es que para efectos prácticos Perú no tiene

un sistema de pensiones de ahorro individual. Por el contrario, tiene un sistema de ahorro obligatorio para el día de la jubilación, momento en el que los trabajadores asumen por sí mismos los riesgos de longevidad hasta su fallecimiento.

Las pensiones contributivas también pueden tener importantes repercusiones redistributivas cuando los trabajadores cumplen los requisitos para acceder a una pensión, sobre todo cuando en las modalidades de reparto la tasa de cotización es inferior al valor actuarialmente justo de los beneficios. En estos casos, el gobierno cubre la brecha y quienes obtienen una pensión reciben un subsidio. En principio, estos subsidios pueden ser progresivos o regresivos, según el nivel de ingresos de quienes los reciben. En la práctica, sin embargo, suelen ser regresivos, porque los trabajadores con salarios más altos tienen más probabilidades de acceder a las pensiones.

Estas repercusiones pueden ser importantes, como lo ejemplifica el caso de Colombia, cuyo gobierno gasta el 3,4 por ciento del PIB para subsidiar las pensiones de reparto, y el 70 por ciento de estos subsidios son captados por los hogares en el 40 por ciento más alto de la distribución del ingreso. Pero también son importantes en México, donde se subsidia alrededor del 75 por ciento del valor de una pensión de reparto, lo que resulta en subsidios del 1,6 por ciento del PIB, también concentradas en los deciles más altos de la distribución del ingreso<sup>7</sup>. Jamaica ejemplifica dos situaciones adicionales que afectan al impacto redistributivo de las pensiones: las normas de indexación y los regímenes especiales para los trabajadores del sector público (ver el recuadro 5.4).

Jamaica no es el único país de la región que se encuentra en esa situación. En Brasil y México también hay regímenes de pensiones separados para los trabajadores del sector público, y en términos relativos son muy generosos, sobre todo si se tienen en cuenta a los trabajadores de las empresas públicas, los bancos de desarrollo y otras instituciones públicas. Además, en el caso de estos dos países, las cuantías son también significativas. En Brasil, por ejemplo, los subsidios a las pensiones contributivas de los trabajadores del sector público representan el 2,9 por ciento del PIB. Esta cifra es muy similar a la de los subsidios a las pensiones contributivas de los trabajadores del sector privado, un 2,8 por ciento, salvo por el hecho de que hay diez veces más personas jubiladas en el sector privado<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Scott (2014), Altamirano Montoya *et al.* (2018).

<sup>8</sup> Los salarios mínimos también pueden afectar el impacto redistributivo de las pensiones. En Colombia, las pensiones están indexadas a la inflación pero deben ser al menos iguales al salario mínimo por lo que, en la práctica, la pensión mínima está indexada a este salario. Este es un hecho relevante si se tiene en cuenta que en los últimos 15 años, la inflación acumulada fue del 77% mientras que el incremento acumulado del salario mínimo fue del 130%. En consecuencia, las pensiones mínimas han aumentado en términos reales, en tanto que las pensiones más altas no aumentaron. La distribución de las pensiones se ha comprimido, mientras que la pensión media real aumenta. En cambio, en Jamaica, donde las normas de indexación también han comprimido la distribución de las pensiones, la pensión media real se ha reducido.

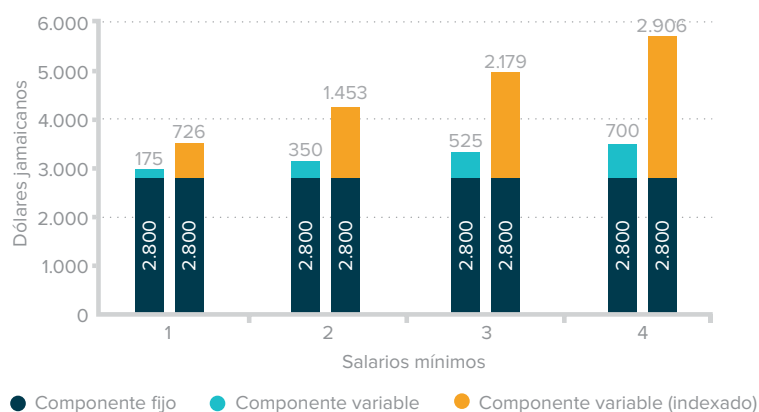
## Recuadro 5.4. Efectos redistributivos de las normas de indexación y los regímenes especiales de pensiones de Jamaica

En Jamaica, los trabajadores del sector privado participan en el Plan Nacional de Seguros. Como tienen que cotizar al menos nueve años para tener derecho a una pensión, dos de cada cinco trabajadores no la obtienen y pierden todas sus cotizaciones. Para quienes reúnen los requisitos, la pensión consta de dos componentes, uno fijo, igual para todos los trabajadores e indexado por inflación, y otro variable que depende de los ingresos de los trabajadores pero que no está totalmente indexado a la inflación.

La figura R5.4.1 describe la erosión del valor real de las pensiones hasta 2016 para aquellos que se jubilaron en 2001, período durante el cual la tasa de inflación media anual fue del 9,7 por ciento. Para cada nivel salarial, la primera barra refleja el valor real de la pensión en 2016, y la segunda, el valor que se habría observado si el componente variable hubiera estado totalmente indexado. Las personas que se jubilaron con una pensión de un salario mínimo perdieron el 16 por ciento del valor real de su pensión; las que tenían una pensión de dos salarios mínimos perdieron el 26 por ciento; las que tenían una pensión de tres perdieron el 34 por ciento, y las personas que tenían una pensión de cuatro perdieron el 39%.

**Figura R5.4.1. En Jamaica el valor real de las pensiones disminuye a lo largo del tiempo**

*Inflación y pensiones en Jamaica*



Fuente: Mera (2021), Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.

La combinación de transiciones entre la formalidad y la informalidad, los requisitos que deben cumplirse y las reglas de indexación implican que el impacto del Plan Nacional de Seguros sobre la desigualdad en Jamaica es muy contradictorio: por un lado, los trabajadores que no reúnen las condiciones —en su mayoría los de salario más bajo— son gravados con el 100 por ciento de sus cotizaciones, claramente, un resultado muy regresivo; por otro lado, entre los que reúnen las condiciones para percibir una pensión, los de salario más alto son gravados en mayor grado, dado que para ellos el componente variable de la pensión es más importante.

Paralelamente, en Jamaica los trabajadores del sector público reciben pensiones a través del Régimen de Pensiones del Sector Público que, a diferencia del régimen privado, está financiado casi en su totalidad por el gobierno ya que, hasta hace muy poco, los trabajadores prácticamente no cotizaban. Esto significa que hay una enorme diferencia entre la contribución real y la actuarialmente justa. Los subsidios resultantes son muy importantes, de 1,7 por ciento del PIB. Los trabajadores de los dos deciles más altos de la distribución del ingreso captan el 0,75 por ciento del PIB y los de los dos primeros deciles solo el 0,11 por ciento. En conjunto, en promedio, los trabajadores del sector público reciben pensiones que son casi cinco veces más altas que las del sector privado, 1,9 salarios mínimos en el primer caso frente a 0,4 en el segundo, lo que hace que el Régimen de Pensiones del Sector Público sea probablemente el programa de protección social más regresivo del país (en contraste con su Plan Nacional de Salud).

Las deficiencias de los programas de pensiones contributivas han llevado a muchos países a introducir programas no contributivos, que también adoptan muchas formas. El esquema más sencillo es el de una pensión fija para todas las personas, como en Bolivia y, más recientemente, en México. Las cantidades gastadas difieren, el 1,1 por ciento del PIB en el primer caso y el 0,6 por ciento en el segundo, pero independientemente de las cantidades, en ambos países estas pensiones son altamente redistributivas: todos los hogares las financian en proporción a sus ingresos a través de los impuestos sobre la renta o el consumo, y todos reciben la misma cantidad (como en los programas de salud de Brasil y Jamaica). A su vez, estas pensiones contribuyen a evitar la pobreza en la vejez y ayudan a los adultos mayores a gestionar los riesgos de longevidad. Además, tienen la gran ventaja de ser totalmente independientes de la participación previa en el mercado laboral, evitando cualquier impacto en las decisiones de cotización de los trabajadores actualmente activos.

Sin embargo, en otros países las pensiones no contributivas se limitan solo a los hogares pobres o a los trabajadores que no obtuvieron una pensión contributiva. Por ello, y porque en general la pensión es pequeña, la redistribución resultante

no es muy significativa, con el agravante de que las condiciones impuestas pueden alterar el comportamiento de los trabajadores. Colombia, por ejemplo, restringe su pensión no contributiva a los hogares pobres y la fija en una décima parte del salario mínimo. En consecuencia, solo gasta el 0,1 por ciento del PIB. Brasil gasta más, el 0,4 por ciento del PIB, pero otros países gastan mucho menos: el 0,35 por ciento en Ecuador, el 0,11 por ciento en Perú, el 0,10 por ciento en Jamaica, el 0,009 por ciento en República Dominicana y el 0,0007 por ciento en Honduras. Estas cifras se comparan desfavorablemente con los subsidios a las pensiones contributivas que, como se ha observado, tienden a favorecer a los hogares de mayores ingresos.

Argentina y Chile, en cambio, tienen regímenes intermedios que podrían describirse como semicontributivos. En lugar de tener pensiones contributivas y no contributivas separadas, complementan las cotizaciones de los trabajadores y las empresas para ajustarse a las primeras con subsidios del gobierno para aumentar su valor.

En Chile, las pensiones tienen la modalidad de ahorro individual, pero el gobierno proporciona subsidios para asegurar que nadie perciba una pensión inferior a un umbral determinado, la Pensión Básica Solidaria, aunque algunos nunca hayan cotizado en su cuenta individual. Estos subsidios se fijan en una escala decreciente a medida que aumenta la pensión obtenida con recursos propios de los trabajadores hasta otro umbral denominado Pensión Máxima con Aporte Solidario. El mecanismo es progresivo porque, aunque los trabajadores hubieran tenido los mismos períodos de formalidad a lo largo de su vida, los de menores ingresos acumularían, en términos absolutos, menos que los de mayores ingresos y, por tanto, recibirían un subsidio mayor. Cabe destacar que los trabajadores nunca pierden sus cotizaciones y que las pensiones aumentan con el ahorro individual. En términos de incentivos, el modelo chileno es de particular interés para la región (ver el recuadro 5.5). Sin embargo, los parámetros del esquema no son demasiado generosos, y en conjunto el gobierno destina el 0,7 por ciento del PIB para subsidiar estas pensiones para 1,4 millones de jubilados, lo que contrasta con el 1,35 por ciento en subsidios para 773.000 jubilados bajo la antigua modalidad de reparto, y el 2,2 por ciento en subsidios al Fondo Nacional de Salud para 13,8 millones de personas, aunque estos parámetros han cambiado recientemente, y el gasto aumentará.

## Recuadro 5.5. Pensiones solidarias en Chile

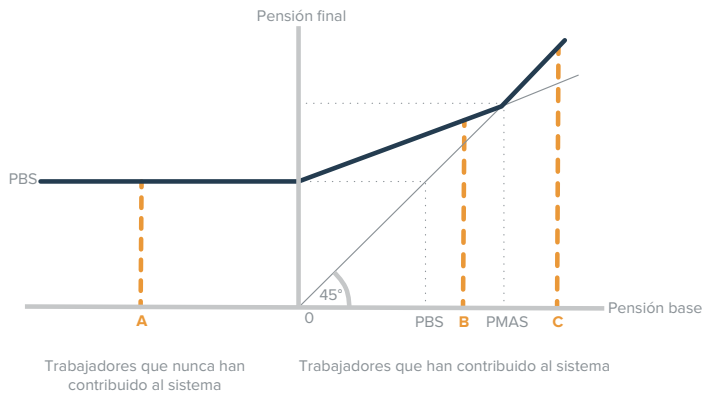
En 2008, Chile promulgó una reforma previsional que introdujo una importante modificación al sistema de pensiones: creó el llamado Pilar Solidario. Este componente no contributivo se financia por medio de los impuestos generales y busca introducir un mayor componente solidario en un sistema que hasta ese momento contaba con una baja cobertura de pensiones no contributivas. Los beneficiarios son las personas mayores de 65 años en los seis primeros deciles de la distribución del ingreso, sobre la base de los ingresos per cápita del grupo familiar. Las dos prestaciones principales son la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS). La PBS es una transferencia monetaria mensual de 150 dólares de los Estados Unidos (un tercio del salario mínimo bruto) a partir del 1 de julio de 2019 y es recibida por aquellos que no tienen una pensión autofinanciada (es decir, acumularon “cero” en su cuenta individual). El APS es un monto de dinero que complementa las pensiones de las personas mayores de 65 años que han cotizado al sistema de pensiones pero que no pueden autofinanciar una pensión mayor a un umbral denominado Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) (equivalente a 450 dólares, alrededor de 1,2 salarios mínimos). Esta transferencia disminuye a medida que aumenta la pensión que la persona logra autofinanciar en el momento de la jubilación.

La figura R5.5.1 muestra la estructura de la PBS y la APS; el panel (a) describe la situación de los jubilados pertenecientes a los hogares de los 6 deciles de ingresos más bajos y el panel (b) la de los 4 deciles más altos. En el punto A, se ve que si una persona no ha cotizado nunca (es decir, tiene una pensión autofinanciada igual a cero), recibe la PBS. En el punto B, se ve que si una persona ahorró poco durante su vida activa, de manera que la pensión autofinanciada que obtendría (sin la existencia del Pilar Solidario) es inferior al umbral del PMAS, su pensión final será la línea roja (y no la línea de 45 grados), que corresponde a la suma de la pensión autofinanciada y el APS (en otras palabras, el APS es la diferencia vertical entre la línea roja y la línea de 45 grados y disminuye a medida que crece la pensión autofinanciada). En el punto C, se ve que si una persona ahorra de tal manera que su pensión autofinanciada está por encima de la PMAS, no recibe ninguna ayuda del gobierno. Por lo tanto, su pensión final es igual a la línea de 45 grados. En el panel b de la figura, observamos cómo funciona el sistema para las personas que se encuentran en el 40% más alto de la distribución del ingreso. En el punto D, se ve que si la persona no ha cotizado y no tiene una pensión autofinanciada, su pensión final será igual a 0. En el punto E, se ve que si la persona ha cotizado y tiene una pensión autofinanciada mayor a cero, la pensión final es igual a la línea de 45 grados. Así, la línea roja en ambos paneles de la figura corresponde a las pensiones finales de los jubilados en Chile.

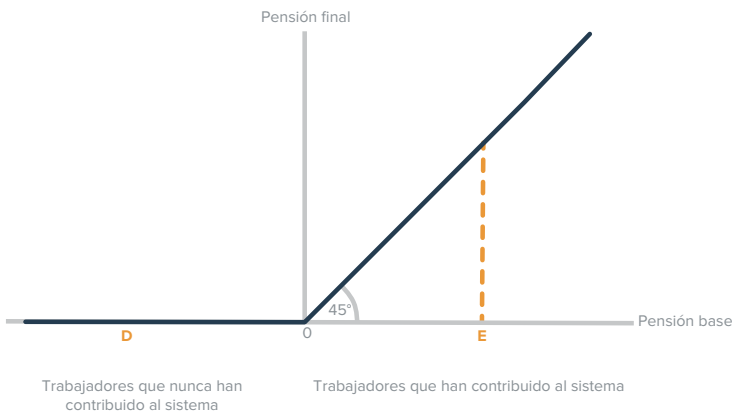


**Figura R5.5.1. Diseño del pilar solidario**

a. Pensión solidaria para las personas en los el 60% más bajo de la distribución del ingreso



b. Pensión solidaria para las personas en el 40% más alto de la distribución del ingreso



Fuente: Morales y Olate (2021), Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.

Si bien los valores de las pensiones solidarias aumentaron en 2020, el mecanismo por el cual se otorgan no se modificó.

## **Transiciones entre la formalidad y la informalidad y vínculos entre los programas de salud y de pensiones**

Como se analizó, las transiciones reducen la eficacia de los programas para proteger a los hogares contra los riesgos y, combinadas con las reglas para acceder a los beneficios, limitan la cobertura de las pensiones de jubilación y a veces tienen efectos distributivos regresivos. Además, en algunos casos como los de Ecuador, Honduras y México, las transiciones también producen efectos en los programas de salud contributivos porque estos funcionan como un sistema de reparto: las contribuciones de los trabajadores activos financian los servicios de salud de los jubilados. Sin embargo, la cobertura se limita a los trabajadores jubilados que tienen derecho a una pensión contributiva o al menos a los que han cotizado un número mínimo de años. No obstante, debido a las transiciones, muchos trabajadores no cumplirán los requisitos. Cuando trabajan formalmente, financian los servicios de salud para los trabajadores jubilados, pero cuando se jubilan, no tienen acceso a esos servicios. Por ejemplo, en México los trabajadores deben cotizar durante 15 años para tener derecho a servicios de salud al jubilarse, pero uno de cada dos no tendrá ese derecho; en cambio, obtendrá servicios de salud de programas no contributivos de menor calidad.

Esto es preocupante desde el punto de vista de la protección de los adultos mayores contra los riesgos de salud; pero también lo es desde el punto de vista redistributivo, ya que es más probable que los trabajadores con salarios más bajos caigan en esta situación debido al menor tiempo de trabajo en la formalidad. Terminan subsidiando de forma cruzada servicios de salud de mejor calidad para los jubilados con ingresos más altos que cuentan con una pensión, mientras que ellos no obtienen una pensión y reciben servicios de salud de menor calidad.

### **Resumen**

La mezcla de programas de pensiones y de salud contributivos y no contributivos en toda la región, junto con las transiciones entre la formalidad y la informalidad, las asimetrías en el tiempo de permanencia en la formalidad de los trabajadores de bajos y de altos salarios, y las a veces arbitrarias reglas y condiciones de acceso generan dos resultados:

- Una reducida eficacia de la seguridad social
- Efectos contradictorios en la desigualdad

Rastrear el impacto de la combinación de todos los programas en la desigualdad es complejo porque, entre otras cosas, un mismo trabajador puede a veces pagar por los beneficios mediante un programa contributivo y a veces recibir beneficios

gratuitos a través de uno no contributivo; porque trabajadores con características similares (edad, educación) y casi los mismos años acumulados de formalidad pueden terminar con resultados muy diferentes, uno obteniendo una pensión subsidiada y el otro perdiendo parte o todos sus aportes; porque trabajadores con carreras similares pueden obtener servicios de salud de diferente calidad cuando se jubilan; y porque puede haber efectos inter-temporales que afecten al valor real de las pensiones. Estos programas tienen incorporados un sistema de impuestos y subsidios que redistribuyen ingresos entre los trabajadores a lo largo de la distribución del ingreso, entre los trabajadores y las empresas, y entre los trabajadores y otros hogares. Estos impuestos y subsidios pueden cambiar a lo largo del tiempo, no son neutros entre los niveles de ingresos y no favorecen necesariamente a los trabajadores con menores ingresos. Lamentablemente, a menudo no se dispone de los datos necesarios para identificarlos y medirlos, incluso en países con encuestas de hogares adecuadas, en parte porque estas encuestas rara vez tienen paneles lo suficientemente amplios para medir efectos dinámicos, por ejemplo, los trabajadores que cotizan, pero no reciben pensiones o servicios de salud contributivos.

En este contexto, es difícil evaluar el impacto de los programas de seguridad social sobre la desigualdad en toda la región, principalmente porque programas que superficialmente parecen similares entre los países, pueden ser muy diferentes una vez que se tienen en cuenta las reglas de indexación, las condiciones de acceso y la dinámica del mercado laboral. Por lo tanto, el análisis anterior debe entenderse no tanto como una evaluación general, sino más bien como un análisis de la amplia gama de resultados que se observan en la región dada su arquitectura dual de seguridad social.

Dicho esto, en general los programas no contributivos tienden a ser más redistributivos que los contributivos, incluso si su impacto cuantitativo en muchos casos es pequeño porque los recursos presupuestarios involucrados no son grandes. A su vez, y nuevamente en general, los programas de salud tienden a ser más redistributivos que los de pensiones, porque los de salud suelen implicar subsidios cruzados de los trabajadores con salarios altos a los de bajos salarios y porque los recursos presupuestarios destinados a los no contributivos son mayores que los destinados a las pensiones no contributivas. En cuanto a los programas de pensiones, los contributivos son los más problemáticos, ya que en muchos casos redistribuyen los ingresos en la dirección opuesta a la deseada, situación que se agrava cuando estos programas demandan subsidios del gobierno que superan los asignados a las pensiones no contributivas, a veces por un margen significativo.

En definitiva, teniendo en cuenta la errática protección contra riesgos y el ambiguo impacto sobre la desigualdad, es difícil argumentar que en la actualidad los programas de seguridad social contribuyen en gran medida a la protección social en la región. Esto no quiere decir, por supuesto, que deban ser eliminados, sino más bien que se

requieren cambios sustanciales para que hagan la contribución a la lucha contra la desigualdad que la región requiere.

## Asistencia social

### Transferencias de ingresos

Las políticas de ayuda a los pobres en ALC pueden agruparse en dos conjuntos. El primero incluye las transferencias de ingresos por medio de exenciones de impuestos al consumo de alimentos y otros artículos básicos, o subsidios directos o indirectos al transporte, los combustibles y los servicios básicos. Muchas de estas transferencias son generalizadas y están desvinculadas del comportamiento de los hogares (fuera de consumir lo que se subsidia). La mayoría de estas transferencias se justifican por motivos de alivio de la pobreza. Sin embargo, cuando su magnitud es proporcional al consumo, en términos absolutos los hogares no pobres suelen recibir transferencias mayores que los pobres, lo que hace que estos subsidios sean un mecanismo ineficiente para transferir ingresos a los hogares pobres.

El segundo conjunto de políticas son las transferencias focalizadas, que pueden ser en especie o monetarias. El primer grupo incluye las transferencias como la distribución de leche u otros alimentos básicos; el segundo, las transferencias monetarias que suelen estar condicionadas a la inversión de los hogares en su capital humano. Estos programas son más conocidos como transferencias monetarias condicionadas, una innovación latinoamericana iniciada a mediados de la década de 1990. Los subsidios a los precios de los servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad e Internet) concedidos a los hogares más pobres, también entran en la categoría de transferencias focalizadas, aunque no sean directamente en efectivo.

El cuadro 5.2 compara el gasto gubernamental en subsidios generalizados a los combustibles con los programas de transferencias monetarias dirigidas a los pobres (transferencias monetarias condicionadas o pensiones no contributivas) para una muestra de países, en ambos casos expresados como porcentaje del PIB. Dado que los subsidios a los combustibles fluctúan en función del precio mundial del petróleo, las cifras indican el promedio de cada país entre 2008 y 2014.

Es evidente que hay un gran desequilibrio entre las transferencias generalizadas y las focalizadas, siendo las primeras múltiples de las segundas. Este desequilibrio, junto con el hecho de que los programas focalizados a veces tienen importantes errores de exclusión, hace que muchos hogares pobres reciban poco apoyo a sus ingresos. Esto explica en parte por qué las tasas de pobreza en ALC son elevadas en relación con su nivel promedio de ingresos, aunque los obstáculos que enfrentan los trabajadores pobres para acceder a empleos más productivos son también una parte importante de la explicación, como se analiza más adelante.

### Cuadro 5.2. Las transferencias generalizadas representan una parte mucho mayor del gasto público que las focalizadas

*Subsidios a los combustibles y transferencias directas dirigidas a los pobres (como porcentaje del PIB)*

	Argentina	Colombia	Ecuador	Honduras	México	Perú
Subsidios a combustibles	3	1,4	6,4	1,9	1,9	1
Transferencias monetarias	0,6*	0,3	0,8	0,2	0,4*	0,2

Fuente: Marchán, Espinasa, y Yépez-García (2017); Levy y Cruces (2021), Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.  
Nota: \* excluye las pensiones no contributivas que no están dirigidas a los pobres.

Las transferencias focalizadas tienen una contrapartida inevitable. Desde el punto de vista fiscal, son sustancialmente menos costosas y más eficaces que las generalizadas. Si solo el 25 por ciento de la población es pobre, no parece tener mucho sentido incluir al otro 75 por ciento que no las necesita. Sin embargo, cualquier mecanismo de este tipo conlleva un impuesto implícito, ya que los pobres pierden la transferencia si la obtención de ingresos adicionales las hace superar el umbral estipulado en el mecanismo para tener derecho a ella (la línea horizontal punteada en la figura 5.2). Así, el ingreso neto de sus esfuerzos es el ingreso adicional obtenido menos el valor de la transferencia perdida. Si la transferencia es elevada, el impuesto implícito es alto, y los hogares pobres cuyos ingresos están cerca de los umbrales pueden caer en una “trampa de pobreza”<sup>9</sup>. Se trata de una cuestión importante, que señala los peligros potenciales de depender demasiado de las transferencias focalizadas.

Esto no significa que las transferencias focalizadas deban eliminarse; deben mantenerse, pero su valor y las condiciones para recibirlas deben considerar su interrelación con los programas de SSC y de SSNC y su impacto en las decisiones de empleo de los trabajadores. Evidentemente, desde el punto de vista de la mitigación de la pobreza, se ganaría mucho reduciendo los subsidios generalizados a los combustibles y reorientando los recursos hacia los pobres. Una parte de estos recursos debería canalizarse para ampliar la cobertura de las transferencias focalizadas en los países donde los hogares pobres están actualmente excluidos. Pero otra parte debería dirigirse a mejorar los servicios de infraestructura (agua y saneamiento, conexiones a Internet, carreteras); la calidad de los servicios públicos (como la educación); y, críticamente, el funcionamiento de los mercados laborales y el acceso de los trabajadores pobres a empleos más productivos.

### Transferencias de ingresos y acceso a seguridad social

Como todos los demás, los trabajadores pobres experimentan choques idiosincráticos: se enferman gravemente, pierden su empleo, mueren o adquieren una discapacidad

<sup>9</sup> Ver Besley y Kanbur (1990).

permanente. Las transferencias de ingresos que pueden obtener a través de programas focalizados, cuando las obtienen, no son eficaces para protegerlos contra estos choques. En otras palabras, los hogares pobres necesitan transferencias de ingresos y aseguramiento, no uno o el otro. De hecho, las mediciones de la pobreza a veces no logran captar el impacto que tiene en el bienestar de los pobres la mayor seguridad por estar cubiertos por programas de SSC, aunque esta cobertura no se refleje en sus ingresos monetarios.

Muchos hogares no pobres de ALC se encuentran en una posición vulnerable. Alrededor del 37 por ciento de todos los hogares tienen ingresos de 5,50 a 13 dólares de los Estados Unidos al día<sup>10</sup>. Algunos entran y salen de la pobreza regularmente<sup>11</sup>. Cuando viven al borde de la pobreza, un choque idiosincrático positivo puede colocarlos por encima de este umbral, pero uno negativo puede empujarlos en la dirección opuesta<sup>12</sup>. Para estos hogares, el aseguramiento es fundamental. Su ausencia implica que cuando los hogares sufren grandes choques, como el derivado del COVID-19, las condiciones de vida de los trabajadores pueden depender críticamente de transferencias del gobierno. Quedar fuera de la protección que ofrece un sistema de seguridad social eficaz es un problema importante y las transferencias focalizadas son una solución mediocre. En lugar de actuar con anticipación para prevenir la pobreza cuando hay un choque, las políticas reaccionan con posterioridad para mitigarla cuando ya ha llegado.

### Interfaz entre seguridad social, salarios mínimos y asistencia social

Las transferencias de ingresos a los pobres no deberían estar condicionadas a su situación laboral. Lamentablemente, en algunos países lo están. Los hogares pobres de Ecuador que reciben las transferencias monetarias condicionadas (Bono de Desarrollo Humano) las pierden si consiguen un empleo formal, como si el acceso a los programas de SSC eliminara su necesidad de apoyo adicional a sus ingresos. Esto aumenta las tasas de informalidad de los trabajadores pobres; se enfrentan a un impuesto de *facto* por conseguir un trabajo formal, equivalente al valor de las transferencias monetarias condicionadas perdidas. Inicialmente, la Asignación Universal por Hijo de Argentina solo era compatible con el trabajo informal, el desempleo (aunque no partiendo de un trabajo formal) y la no participación en el empleo formal, lo que reforzaba los incentivos a la informalidad. En estos casos, las transferencias monetarias condicionadas, más que crear una “trampa de pobreza”, pueden crear inadvertidamente una “trampa de informalidad”<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Busso y Messina (2020).

<sup>11</sup> Vakis *et al.* (2016).

<sup>12</sup> Cruces *et al.* (2011) encuentran que durante un período de 15 años el 10% de los hogares de ALC cae en la pobreza por año.

<sup>13</sup> Araujo *et al.* (2017) encuentran que en Ecuador el requisito para recibir las transferencias monetarias condicionadas de trabajar en la informalidad redujo las tasas de empleo formal entre las mujeres. En Brasil, Brauw *et al.* (2015) encuentran una reasignación sustancial del trabajo formal al informal. Bergolo y Cruces (2021) encuentran que las transferencias monetarias condicionadas (asignación familiar) de Uruguay generan incentivos al trabajo informal y desincentivos al formal. Garganta y Gasparini (2015) encuentran resultados similares en Argentina.

Las regulaciones del SSC y el SSNC interactuando conjuntamente con el salario mínimo también pueden dificultar la entrada de los trabajadores pobres a la formalidad, incluso si las transferencias monetarias condicionadas son neutras con respecto a su situación laboral. Los países que no exigen que los trabajadores por cuenta propia coticen a los programas de SSC les dan la opción de hacerlo voluntariamente. Sin embargo, las cotizaciones deben basarse al menos en el salario mínimo, incluso si sus ingresos están por debajo de ese umbral, una consideración pertinente en países como Honduras, Ecuador y Perú, donde la mayoría de los trabajadores por cuenta propia tienen ingresos inferiores. Colombia es un caso interesante. Los trabajadores por cuenta propia están obligados a cotizar, pero solo si sus ingresos son iguales o superiores a un salario mínimo, una consideración relevante, ya que el 50 por ciento de los trabajadores tienen ingresos inferiores a ese umbral. Bajo estas condiciones, los trabajadores por cuenta propia tendrían que destinar una gran parte de sus ingresos para participar en la SSC, excluyéndolos de *facto* de dicha cobertura (ver el recuadro 5.6).

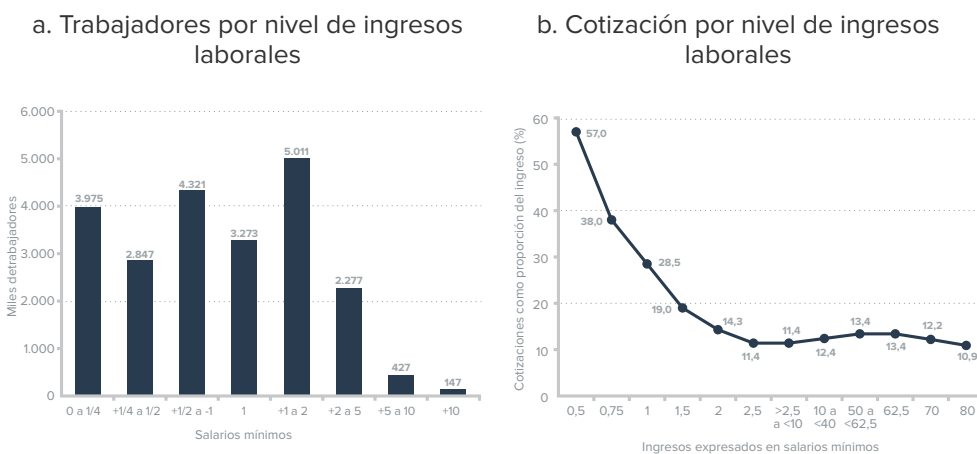
En Brasil, los trabajadores pobres no pierden automáticamente los beneficios de sus transferencias monetarias condicionadas (Bolsa Família) si consiguen un trabajo formal, como sucede en Ecuador o Perú, pero las normas del programa implican que probablemente así será. Un trabajo formal debe pagar al menos el salario mínimo. Ese ingreso puede situar al hogar por encima del umbral de pobreza utilizado para seleccionar a los hogares beneficiarios de las transferencias monetarias condicionadas, especialmente si tienen menos de seis miembros, como es el caso del 96 por ciento de los hogares que figuran en los registros del programa. Además, los trabajadores pobres también pueden no querer aceptar un empleo formal si consideran que es de corta duración, ya que volver a entrar en el registro es difícil. Este es uno de los factores que explican que casi el 93 por ciento de los trabajadores pobres de Brasil sean informales<sup>14</sup>.

### Recuadro 5.6. Salario mínimo en Colombia

El uso del salario mínimo como nivel de ingreso mínimo para que los trabajadores por cuenta propia participen en los programas de SSC excluye a una gran parte de la población trabajadora de los programas de protección social más importantes en Colombia. La figura R5.6.1 (panel a) muestra la distribución de los trabajadores por ingresos laborales, con rangos expresados en salarios mínimos, confirmando que al menos la mitad de la fuerza laboral colombiana gana menos de un salario mínimo.

<sup>14</sup> Ver Firpo y Portella (2021).

**Figura R5.6.1. La interacción entre el salario mínimo y los programas de SSC y SSNC en Colombia induce a muchos trabajadores por cuenta propia al empleo informal**



Fuente: Alvarado, Meléndez y Pantoja (2021), Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.

Los trabajadores que ganan menos de un salario mínimo no están obligados a cotizar, pero podrían hacerlo siempre y cuando paguen una cotización igual a la establecida para un trabajador que percibe el salario mínimo. La figura R5.6.1 (panel b) muestra que para este grupo la participación voluntaria sería costosa, ya que tendrían que pagar el 28,5 por ciento de un salario mínimo en cotizaciones, el 12,5 por ciento para salud y 16 por ciento para pensiones. Así, para los trabajadores que ganan la mitad de un salario mínimo las cotizaciones representarían el 57 por ciento de sus ingresos; y para los que ganan 3/4 de un salario mínimo, el 38 por ciento. Si estos trabajadores quisieran ser formales, tendrían que destinar al menos un tercio de sus ingresos a la salud y las pensiones, dejando dos tercios o menos para el resto de sus necesidades. Eso por sí solo ya parece una razón suficiente para no cotizar. Pero hay dos factores que refuerzan esa decisión: si no cotizan, tienen acceso gratuito a prestaciones de salud de la misma calidad; y si sí cotizan, necesitan hacerlo durante 22 años para tener derecho a una pensión bajo la modalidad de ahorro individual, o 25 bajo la modalidad de reparto. No es de extrañar que se mantengan en la informalidad.

La vía alternativa para que los trabajadores pobres en Colombia pasen a la formalidad es ser contratados como trabajadores dependientes por una empresa. Pero en ese caso, la empresa debe pagar el salario mínimo más una parte de las cotizaciones al SSC, que no puede trasladar a los trabajadores en forma de salarios más bajos debido al salario mínimo, y asumir los costos contingentes de las disposiciones sobre estabilidad laboral. Como esto no es rentable para la mayoría de las empresas, el resultado es que la mayoría de los trabajadores pobres trabajan por cuenta propia o en empresas que pueden eludir la obligación de cotizar porque la relación de dependencia es ambigua o la evaden aprovechando la debilidad en la fiscalización de la legislación.



República Dominicana también es un ejemplo interesante. Al igual que en Colombia, los trabajadores por cuenta propia también deben cotizar a los programas del SSC si ganan al menos un salario mínimo. Entre 2003 y 2019 el país tuvo uno de los mejores desempeños de la región en cuanto al crecimiento económico, duplicando su ingreso per cápita promedio; en el mismo período, el promedio de años de escolaridad aumentó en 26 por ciento. La tasa de pobreza cayó del 32 por ciento al 21 por ciento. No obstante, la informalidad aumentó ligeramente, del 54 por ciento al 55 por ciento, al igual que la proporción de trabajadores por cuenta propia o que trabajan en una empresa de hasta cinco trabajadores, del 51 por ciento al 52 por ciento. Muchos trabajadores pobres escaparon de la pobreza, pero casi ninguno escapó de la informalidad.

### **Transferencias focalizadas permanentes y temporales**

Los hogares pobres necesitan transferencias de ingresos mientras trabajan para salir de la pobreza. Lo ideal sería que los trabajadores de esos hogares vieran un aumento de sus ingresos con el tiempo, ya sea porque sus salarios aumentan cuando trabajan para empresas que son gradualmente más productivas o porque ellos mismos o sus propias empresas se vuelven más productivas. Así pues, lo ideal sería que las transferencias focalizadas fueran temporales. (El aseguramiento, en cambio, debe ser permanente, ya que los hogares pueden sufrir choques negativos independientemente del nivel de ingresos). Pero si los ingresos de los trabajadores pobres se estancan, porque trabajan para empresas que siempre tienen baja productividad, o porque no pueden aumentar su propia productividad o la de su microempresa, las transferencias focalizadas se convierten en una necesidad permanente.

Las transferencias monetarias condicionadas se introdujeron en la región hace más de dos décadas con un doble propósito: transferir ingresos a los pobres al mismo tiempo que se invertía en su capital humano, y ayudar a las nuevas cohortes de trabajadores a conseguir empleos formales más productivos dado su mayor capital humano. Los datos indican que, en general, han tenido éxito en el primer objetivo: el consumo aumentó, la desnutrición se redujo, la morbilidad disminuyó y los indicadores de escolaridad como las tasas de asistencia y progresión, mejoraron<sup>15</sup>. Pero no se puede decir lo mismo del segundo objetivo. Las tasas de pobreza han disminuido en gran parte porque los hogares reciben transferencias de ingresos y no tanto porque los ingresos propios de los hogares pobres hayan aumentado. Los pobres no acceden a suficientes ocupaciones de mayor productividad porque la mayoría de ellas siguen trabajando por su cuenta o en empresas muy pequeñas que, como se analiza en la siguiente sección de este capítulo, tienen baja productividad.

---

<sup>15</sup> Para un examen de los datos de la región, ver Fiszbein y Schady (2009).

En retrospectiva, desde principios de la década de 1990, mientras gran parte de la atención de la región se centraba en mejorar el capital humano de los niños y jóvenes pobres, no se prestó suficiente atención a considerar qué tipo de empresas los emplearían cuando entraran en la fuerza laboral. ¿Pasarían de trabajar por su cuenta a trabajar en empresas? ¿Qué tipo de empresas? ¿Serían empresas que requerirían su mayor capital humano, les ofrecerían contratos de largo plazo e invertirían en su capacitación? ¿O serían las mismas empresas pequeñas e informales, de baja productividad, que empleaban a sus padres? Las cifras de la figura 5.4 son pertinentes para este análisis. La mayoría de los pobres trabajan por su cuenta o en empresas muy pequeñas y frágiles. Están ahí porque las leyes y las instituciones de sus países, incluidas las relativas a la protección social, inducen la dispersión de la actividad económica y dificultan el crecimiento de las empresas.

Subsidiar permanentemente los precios de los combustibles y exentar del IVA a algunos bienes de consumo ayuda más a los no pobres que a los pobres. El problema de fondo –los bajos ingresos ante la falta de oportunidades productivas– no se resuelve aumentando los subsidios generalizados al consumo. Y el aumento de las transferencias focalizadas puede empeorar este problema si están condicionadas a la informalidad y crean una “trampa de informalidad”, o si son tan elevadas que crean una “trampa de pobreza”.

Las políticas de asistencia social a veces parten de la base de que la población beneficiaria de sus programas –ver figura 5.2, los cuadrantes III y IV– está exógenamente determinada. Pero la distribución de esta población entre estos cuadrantes tiene importancia sustancial. Si más personas pobres estuvieran en el cuadrante III y menos en el IV, tendrían mejores seguros y empleos, les sería más fácil salir de la pobreza o evitarían caer más profundamente en ella cuando los acontecimientos les fueran desfavorables. Pero que estén en el cuadrante III o en el IV depende de lo que hagan las empresas que, como muestra la figura 5.3, a su vez depende de todas las políticas de protección social, no solo de la asistencia social. Si los programas de seguridad social se unificaran y el acceso se desvinculara de la situación laboral de los trabajadores, los ingresos aumentarían y la necesidad de programas contra la pobreza disminuiría. Dicho de otro modo, en algún momento, mejorar los programas de seguridad social es una política más eficaz para reducir la pobreza que el aumento de la generosidad de las transferencias focalizadas.

Los gobiernos en la región ya no deben tener la expectativa que las transferencias focalizadas, por sí solas, eliminen la pobreza. Estas transferencias son útiles; ciertamente no deberían ser eliminadas. Pero sí deben integrarse mejor con las políticas de seguridad social. Mas aún, dadas las transferencias focalizadas que ya existen en la mayoría de los países en este momento, lo que más necesitan los pobres son empleos de mayor productividad con acceso a seguridad social en las mismas condiciones y con la misma calidad que los trabajadores de mayores ingresos. Este objetivo solo

se alcanzará si los responsables de la formulación de políticas preocupados por la mitigación de la pobreza amplían su perspectiva más allá de los programas focalizados individuales y examinan toda la gama de políticas de protección social, en particular las que influyen en el funcionamiento del mercado laboral. Si persiste la creencia de que la pobreza puede eliminarse a través de programas focalizados individuales, la región seguirá atrapando a una parte importante de su población en la pobreza, a pesar de las inversiones en capital humano.

## 5.5. Protección social y productividad

Consideremos ahora los efectos de la protección social en el comportamiento de las empresas y los trabajadores en el mercado laboral, complementando el análisis de su impacto sobre el aseguramiento y la redistribución. El cuadro 5.3 enumera los costos y beneficios de la formalidad, la informalidad legal y la informalidad ilegal. La informalidad legal solo existe en los países en los que las leyes excluyen a algunos trabajadores de la obligación de cotizar a los programas de SSC, así como a algunas empresas, según su tamaño o el tipo de contrato que ofrecen a sus trabajadores. En algunos países, como Ecuador, Honduras, México y Perú, las tres columnas son pertinentes, mientras que en otros, como Argentina y Jamaica, la del medio no lo es (ver el recuadro 5.1).

**Cuadro 5.3. La interrelación entre los programas de SSC, de SSNC y contra la pobreza influye en las decisiones relativas a la formalidad o informalidad de las empresas y los trabajadores**

Formalidad	Informalidad legal	Informalidad ilegal
Trabajadores	Trabajadores	Trabajadores
Deben pagar una parte de la cotización a la SSC (en el caso de los trabajadores por cuenta propia, la totalidad), pero podrían no valorar plenamente las prestaciones estipuladas	No se exige a los trabajadores por cuenta propia, domésticos, rurales y otros que coticen	Los trabajadores por cuenta propia y otros que deben cotizar a la SSC podrían tener que pagar multas de conformidad con las normas sociales aceptadas tácitamente
Perciben al menos el salario mínimo	Reciben prestaciones gratuitas de la SSNC	Reciben prestaciones gratuitas de la SSNC
En principio tienen la protección de la estabilidad laboral, pero el acceso puede ser irregular	Si son pobres también pueden recibir transferencias	Si son pobres también pueden recibir transferencias
Si son pobres, podrían perder las transferencias		

Empresas	Empresas	Empresas
Deben pagar su parte de la cotización a la SSC y pagar a los trabajadores al menos el salario mínimo	No están sujetas a las reglamentaciones de la SSC, el salario mínimo y la estabilidad laboral cuando no hay una relación de dependencia con los trabajadores o si tienen una relación ambigua con ellos (en particular, si cuando la empresa es pequeña)	Pagan multas si se encuentra que evaden las reglamentaciones de la SSC, el salario mínimo y la estabilidad laboral
Asumen los costos reglamentarios previstos sobre la estabilidad laboral	Frontera difusa entre los trabajadores por cuenta propia y la microempresa, en particular si los trabajadores son familiares no remunerados	La fiscalización depende del tamaño. A veces, sustituido por normas sociales tácitamente aceptadas

Fuente: Levy y Cruces 2021, Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.

## Impuesto a la formalidad

Muchos factores influyen en qué trabajadores y empresas están en cada columna del cuadro 5.3, entre otros el régimen impositivo, los derechos de propiedad y las regulaciones sobre el crédito. Aquí nos centramos en los que están asociados con la protección social; para ello es útil empezar por la primera columna del cuadro 5.3. Consideramos dos factores. El primero es el funcionamiento de los programas de SSC, que determina el balance entre los beneficios que obtienen los trabajadores y sus costos. Si fueran iguales, no habría impacto alguno en el comportamiento de las empresas o de los trabajadores.

Sin embargo, por muchas razones, los trabajadores pueden subvalorar estos programas. En primer lugar, el hecho de que pueden no cumplir con los requisitos para recibir una pensión de jubilación y perder parte o la totalidad de sus cotizaciones (o el hecho de que pueden no tener derecho a las prestaciones de salud cuando se jubilen). Pero incluso si recuperan sus cotizaciones a la pensión, podrían no estar dispuestos a ahorrar en una cuenta que no puede ser usada como garantía o utilizada en caso de emergencia y, al mismo tiempo, pagar comisiones altas a la empresa que la gestiona. Otra razón podría ser que la calidad de los servicios de salud es baja, o no muy superior a la provista por el régimen no contributivo. Los trabajadores pueden considerar que no tiene mucho sentido cotizar para los servicios de salud si pueden obtener otros similares de forma gratuita, especialmente si también deben cotizar por una pensión que quizá nunca reciban.

Una tercera razón podría ser que las cotizaciones a la SSC financian, en parte, beneficios para todos los hogares y todos los trabajadores, no solo para los que cotizan (de modo que hay subsidios cruzados de las empresas y los trabajadores formales a los informales). Este es un problema muy grave en Jamaica, donde aproximadamente 47 centavos de cada dólar cotizado no se traducen en beneficios directos para los trabajadores, sino que se utilizan para financiar programas de

educación, capacitación y vivienda para todos. Dado que las cotizaciones a la SSC representan el 4,6 por ciento del PIB, esto implica una transferencia del 2,2 por ciento del PIB de las empresas y los trabajadores formales a todas las demás personas. También es un problema en Brasil, donde entre el 3,3 por ciento y el 5,8 por ciento de la nómina de los trabajadores formales se utiliza para financiar actividades como la educación y al organismo de reforma agraria del país; y en Colombia, donde hasta el 4 por ciento de los salarios de los trabajadores formales se destina hacia programas de atención a la primera infancia y de capacitación técnica y tecnológica que benefician a toda la población.

Podrían citarse muchas otras razones, pero todas apuntan en la misma dirección: los programas de SSC pueden no ser valorados plenamente por los trabajadores. Este resultado es problemático porque equivale a un impuesto implícito sobre el empleo formal: tanto las empresas como los trabajadores pagan más de lo que los trabajadores obtienen o esperan obtener. Cabe señalar que este impuesto no está legislado en ninguna parte ni genera ingresos para el gobierno, sino que es el resultado del hecho de que, dado el funcionamiento de las instituciones asociadas a la SSC, existe una brecha entre los beneficios establecidos por ley y las experiencias de los trabajadores en la vida real.

Otro factor que contribuye a determinar si las empresas y los trabajadores se encuentran en la primera columna del cuadro 5.3 está relacionado con las regulaciones sobre el salario mínimo y la estabilidad en el empleo. Como se mencionó al principio del capítulo, estas regulaciones se combinan con los programas de SSC y también influyen en el comportamiento de las empresas, incluidas las decisiones de contratación. Los salarios mínimos varían mucho. En algunos países, como México, se fijan bajos en relación con la distribución salarial y en otros, como Colombia, altos (ver el recuadro 5.6). En Chile hay un único salario mínimo para todo el país, pero en República Dominicana hay tres, que aumentan con el tamaño de la empresa (al igual que en Honduras, donde hay cuatro y donde también difieren entre diez sectores). En consecuencia, la medida en que afectan las decisiones de contratación de las empresas varía.

Las regulaciones sobre estabilidad en el empleo también varían, pero menos que los salarios mínimos. Todos los países tienen disposiciones que limitan las condiciones bajo las que las empresas pueden despedir a los trabajadores. Unos pocos, como Chile y Jamaica, permiten a las empresas reducir su fuerza de trabajo cuando la demanda disminuye o hay un cambio técnico que ahorra mano de obra. Pero, en general, la mayoría de los países limitan las causas “justas” de despidos a la mala conducta de los trabajadores (como incumplimiento de sus responsabilidades o robo). Los choques exógenos a los que se enfrentan las empresas no lo son y si los trabajadores son despedidos por causas “injustas”, pueden demandar a la empresa y ser reincorporados a su puesto de trabajo o recibir indemnizaciones proporcionales al tiempo que hayan estado empleados en la empresa. Los resultados reales dependen

de los tribunales laborales que interpretan estas disposiciones y de las instituciones que hacen cumplir sus sentencias<sup>16</sup>. En la práctica los resultados dependen de los tribunales laborales que interpretan estas disposiciones y del funcionamiento de las instituciones para hacer cumplir las sentencias judiciales. En algunos casos, como en Perú, estas sentencias de facto impiden a las empresas despedir a los trabajadores con contratos permanentes (lo que ayuda a explicar por qué solo el 10 por ciento de todos los trabajadores del sector privado en ese país tienen un contrato de este tipo).

Estas disposiciones aumentan el costo esperado de la contratación formal de trabajadores, ya que las empresas saben que en algún momento futuro podrían enfrentar un choque negativo. En consecuencia, responden de muchas maneras: limitan la contratación formal, reducen la duración de los contratos laborales, subcontratan algunas tareas a trabajadores independientes (cuando pueden ser contratados mediante un contrato comercial) o contratan de manera informal. Independientemente de la combinación exacta, el resultado es el mismo: se desincentiva el empleo formal.

### Subsidio a la informalidad

Examinemos ahora la segunda columna del cuadro 5.3. En los países en los que algunas formas de participación informal en el mercado laboral son legales, el empleo informal está subsidiado por los programas de SSNC. Los trabajadores reciben gratuitamente beneficios por los que tendrían que pagar si trabajaran formalmente. En este contexto, cabe recordar que no todos los trabajadores informales son pobres y que algunos ganan más que los formales, como lo muestra el traslape entre las distribuciones de ingresos formales e informales de Ecuador y Perú (véase la figura 5.5). Estos subsidios aumentan con la generosidad de los programas de la SSNC y pueden potenciarse cuando los programas de asistencia social para los trabajadores pobres están condicionados al empleo informal.

La frontera entre el trabajo por cuenta propia y las microempresas es difusa, situación que se agrava cuando los que participan en la empresa son familiares. En este caso, la relación de dependencia entre el propietario de la empresa y sus trabajadores es ambigua y normas sociales aceptan el incumplimiento no necesariamente ilegal por la empresa de las regulaciones sobre el salario mínimo y la estabilidad laboral. La empresa puede ser informal sin infringir necesariamente la ley. De hecho, es posible que algunas de estas empresas ni siquiera paguen salarios, sino que el excedente de

---

<sup>16</sup> La protección que realmente reciben los trabajadores amparados por estas disposiciones depende de muchos factores: los costos monetarios o reputacionales de demandar a las empresas, la duración de los procedimientos judiciales y la capacidad de cobrar las indemnizaciones a las empresas, que suelen depender de su tamaño. Pocos países recopilan datos suficientes para hacer una evaluación adecuada. En el caso de México, Kaplan *et al.* (2008) encuentran que pocos trabajadores despedidos cobran la totalidad de las indemnizaciones a las que tienen derecho.

la empresa se distribuya entre los participantes en base acuerdos de compartición de rentas o a normas culturales<sup>17</sup>. Esta situación puede no mantenerse si la empresa crece, pero mientras es pequeña, ofrece a la empresa una gran flexibilidad en cuanto a sus decisiones de contratación y remuneración, y su capacidad para ajustarse a choques. Dado que los trabajadores y los propietarios de estas empresas se benefician de los programas de SSNC, también están subsidiados por estos.

Por último, consideremos la tercera columna del cuadro 5.3. En principio, los trabajadores y las empresas están infringiendo la ley. Pero su respuesta a esta situación depende de la interacción de factores que tiran en direcciones opuestas: por un lado, los subsidios de los programas de SSNC y, en el caso de las empresas, los menores costos laborales y la flexibilidad en las remuneraciones y en el ajuste a choques; por el otro, las multas y sanciones.

Las instituciones encargadas de fiscalizar el cumplimiento de las regulaciones desempeñan un papel fundamental en este caso. Estas instituciones varían en ALC; a veces trabajan por su cuenta y a veces en conjunto con las autoridades impositivas. No obstante, en general las multas dependen del tamaño de la empresa y del sector en que opera. La actividad económica de las empresas medianas y grandes y de los trabajadores por cuenta propia con mayores ingresos tiene más probabilidades de ser sancionada y, por lo tanto, es menos probable que esté en la tercera columna. Pero es menos probable que se detecte a las microempresas o las pequeñas empresas. Los trabajadores y las empresas en estos casos pueden estar seguros en esa columna y beneficiarse de los programas de SSNC, en especial si normas sociales tácitas aceptan este comportamiento. En general, no se espera que una empresa de dos personas en Ecuador sea multada por no afiliarse a sus trabajadores al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social o por no cumplir con las regulaciones sobre el salario mínimo y estabilidad laboral; ni que los trabajadores rurales en Jamaica sean sancionados por no cotizar al Plan Nacional de Seguros.

La interacción entre los factores listados en el cuadro 5.3 varía entre los países de ALC. Hay diferencias en las leyes que establecen quiénes deben participar en los programas de SSC, en las regulaciones para tener derecho a los beneficios y en la calidad de los servicios; en la cobertura, la generosidad y las reglas de los programas de SSNC y los programas de transferencias focalizadas; en las regulaciones sobre el salario mínimo y la estabilidad laboral; en las instituciones encargadas de fiscalizar las regulaciones; y en las circunstancias en las que normas sociales sustituyen a las leyes y permiten la persistencia de conductas ilegales. Estas cuestiones se analizan en los

---

<sup>17</sup> Esto ayuda a explicar el gran número de trabajadores que aparecen como “no remunerados” en las encuestas de hogares o de empleo (por ejemplo, el 10% en Perú). Algunos pueden ser recibir pagos en especie, viviendo y consumiendo en el hogar.

documentos de antecedentes para este capítulo que examinan los detalles de la protección social en diez países de ALC<sup>18</sup>, aunque algunas son difíciles de cuantificar. En conjunto, son parte de la explicación de la heterogeneidad entre países en la composición de la fuerza laboral entre formal e informal, la composición legal o ilegal del empleo informal, y otros resultados del mercado laboral que son críticos para los resultados de la protección social en la región.

No obstante, en general, sobre la base de los estudios de los países y el análisis anterior, es posible afirmar que, *mutatis mutandis* entre los distintos países:

- Las políticas de protección social gravan la formalidad y subsidian la informalidad;
- El impuesto a la formalidad aumenta a medida que los beneficios reales que obtienen los trabajadores de los programas de SSC, no los estatutarios, son inferiores a sus costos;
- El subsidio a la informalidad aumenta con la generosidad o la calidad de los programas de SSNC (y de los programas de asistencia social condicionados a la informalidad).

Es importante destacar que esto no implica que la actividad económica informal en ALC sea causada únicamente por las políticas de protección social<sup>19</sup>. Lejos de ello. Vale la pena reiterar que el comportamiento de las empresas y los trabajadores también depende de las políticas impositivas, crediticias y de otro tipo. Sin embargo, del análisis se desprende que, tal como están las cosas en la región, las políticas de protección social contribuyen a la informalidad.

### Regímenes especiales

Muchos países de ALC tienen regímenes especiales de impuestos y cotizaciones a la seguridad social para las pequeñas empresas o los trabajadores por cuenta propia, con múltiples objetivos: reducir las desigualdades de ingresos subsidiando a los empresarios de bajos ingresos, facilitar la incorporación de los trabajadores por cuenta propia a los programas de SSC y proporcionar facilidades administrativas para que las pequeñas empresas y los trabajadores por cuenta propia cumplan sus obligaciones fiscales y de seguridad social. Estos regímenes especiales toman muchas formas. En algunos casos, como en Argentina, adoptan la forma de tasas de cotización más bajas para los trabajadores por cuenta propia fusionadas con los impuestos sobre la renta de las personas.<sup>20</sup> En otros, se aplican a las empresas.

<sup>18</sup> Documentos de Trabajo números 14 a 23 del PNUD ALC.

<sup>19</sup> Definida como aquellas empresas y trabajadores excluidos de los programas del SSC, sin importar si es por elusión o por exclusiones jurídicas, es decir, las columnas 2 y 3 del cuadro 5.3.

<sup>20</sup> Se trata del régimen del “monotributo”. Brasil tiene un régimen similar llamado “microempreendedor individual” (microempreendedor individual), aunque el microempreendedor puede tener un empleado más (de hecho, una empresa de dos personas). Además, Brasil tiene un régimen separado para las empresas con ventas inferiores a un umbral determinado, llamado “Simples”.



En algunos casos, como en México, hay un solo régimen especial, pero en otros, como en Ecuador y Perú, hay dos. En todos ellos, los impuestos sobre la renta o las cotizaciones a la SSC y a otras prestaciones obligatorias, o ambos, se reducen en función de umbrales determinados por los ingresos (de los trabajadores) o las ventas o el número de trabajadores (de las empresas).

Estos regímenes son muy importantes, a juzgar por el hecho de que en algunos países la mayoría de las empresas y los trabajadores caen en su ámbito. Como se mencionó anteriormente, estos regímenes tienen muchos objetivos, pero al igual que los programas de SSC y SSNC, tienen un impacto directo en el comportamiento de las empresas y los trabajadores y, por lo tanto, en los resultados de la protección social.

El cuadro 5.4 ejemplifica el caso de Perú, donde las empresas se clasifican en tres tamaños: “micro”, con ventas de hasta 180.000 dólares de Estados Unidos por año; “pequeña”, con ventas de hasta 2.000.000 dólares de Estados Unidos por año; y “grande”. Las empresas grandes están sujetas al régimen general de SSC y las disposiciones sobre el salario mínimo y la estabilidad laboral, y las micro y pequeñas empresas a los regímenes especiales, si tienen menos de diez trabajadores. Además, las empresas están sujetas a diferentes regímenes del impuesto sobre la renta según el tamaño, aunque los rangos utilizados son diferentes y tienen más umbrales (y por lo tanto no se muestran aquí).

Estos regímenes dificultan el crecimiento de las empresas peruanas. Las cotizaciones a la SSC se duplican o triplican a medida que las ventas se incrementan, aumentando los costos laborales de las empresas. Al mismo tiempo, los costos laborales contingentes también suben porque las indemnizaciones por despido de trabajadores sin contrato permanente también aumentan fuertemente con las ventas (mientras que los que tienen contrato permanente no pueden ser despedidos). Además, si el crecimiento lleva a las empresas a tener más de diez trabajadores, dejan de cumplir los requisitos, aunque las ventas estén por debajo de los umbrales. Es importante señalar que, aunque estos regímenes tratan de facilitar la formalidad de las empresas y los trabajadores, tienen poco efecto, en parte por la interacción con los factores enumerados en el cuadro 5.3, que también inciden en las decisiones de las empresas y los trabajadores en favor de la informalidad (pero también con otros elementos del entorno empresarial, como la aplicación imperfecta de los contratos o los derechos de propiedad). El resultado es, por un lado, que 6 de cada 7 microempresas o pequeñas empresas de Perú no cumplen la obligación de ofrecer empleo formal y, por otro, que las que lo hacen enfrentan fuertes obstáculos para crecer.

#### Cuadro 5.4. Las contribuciones a la SSC aumentan con las ventas, incrementando los costos laborales de las empresas

*Regímenes especiales para las empresas de Perú*

	Micro	Pequeña	Grande
<b>Cotizaciones a la SSC como proporción de la nómina de la empresa</b>			
(como proporción del salario, incluyendo los beneficios obligatorios adicionales)	18	36	50
<b>Indemnización por despido (meses de salario por tiempo trabajado)</b>			
1 año	0,3	0,7	1,5
2 años	1,7	3,3	7,5
3 años	3	4	12

Fuente: Ñopo (2021), Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.

En el caso de Ecuador, el país cuenta con dos regímenes especiales para las empresas. En uno, el Régimen Impositivo Simplificado Ecuatoriano (RISE), si las ventas son inferiores a 60.000 dólares de Estados Unidos al año, una empresa puede consolidar el IVA y los impuestos empresariales en un único pago que depende del sector de actividad y del valor de las ventas. Además, por cada trabajador contratado formalmente, obtiene un descuento del 5 por ciento del pago consolidado, acumulativo hasta diez trabajadores, lo que significa que en ese momento la carga impositiva se reduce a la mitad. Sin embargo, si la empresa contrata un trabajador más, ya no tiene derecho a ningún descuento. El resultado es que el costo del undécimo trabajador es muy elevado, ya que implica duplicar la carga fiscal de la empresa. Por otro lado, si las ventas superan los 60.000 dólares de Estados Unidos pero son inferiores a 300.000, la empresa ya no puede acogerse al RISE, pero sí a un segundo régimen, en el que paga como impuesto el 2 por ciento de las ventas; si las ventas son superiores, paga el 22 por ciento de las utilidades en el régimen general. Evidentemente, estos regímenes explican en parte porqué en Ecuador más de tres cuartas partes de los trabajadores trabajan por cuenta propia o en empresas de hasta diez trabajadores (pero con un promedio de dos).

Los regímenes especiales tienen muchas implicaciones, incluyendo la recaudación de impuestos. Aquí solo destacamos tres que son importantes para la protección social. En primer lugar, los trabajadores pueden obtener una protección deficiente frente a los riesgos, ya que ellos o las empresas que los emplean están exentas de algunos programas de SSC (como los seguros de vida y de discapacidad) o de las regulaciones sobre estabilidad laboral. En segundo lugar, estos regímenes permiten que empresas de baja productividad sobrevivan, ya que sus costos laborales o sus cargas fiscales son menores, a veces por mucho. Y en tercer lugar, pueden impedir que las empresas pequeñas pero con mayor productividad crezcan, ya que las

utilidades después de impuestos pueden ser menores cuando dejan de cumplir los requisitos para estar en los regímenes especiales. Estos regímenes promueven el emprendedurismo y la creación de empleo, pero las empresas y los puestos de trabajo que generan no favorecen una protección social más amplia ni oportunidades mejor remuneradas<sup>21</sup>.

## Repercusiones sobre la productividad y el crecimiento

Los regímenes especiales interactúan con las regulaciones de SSC, los salarios mínimos y la estabilidad laboral, así como con los programas de SSNC y de asistencia social. La figura 5.6 muestra una descripción estilizada. El panel de la izquierda muestra la misma clasificación de los trabajadores por situación laboral y niveles de ingreso presentada en la figura 5.2, con la adición de las flechas superior e inferior que resumen el análisis del impuesto a la formalidad y el subsidio a la informalidad. El panel de la derecha muestra que la presión impositiva sobre las empresas aumenta con su tamaño como resultado de los regímenes especiales y la fiscalización de las regulaciones, que también son proporcionales al tamaño de la empresa.

De la figura 5.6 se desprende un resultado central: las políticas de protección social, incluidos los regímenes especiales, sesgan la asignación de recursos (mano de obra, capital, asunción de riesgos, talento) hacia la informalidad y la pequeñez.

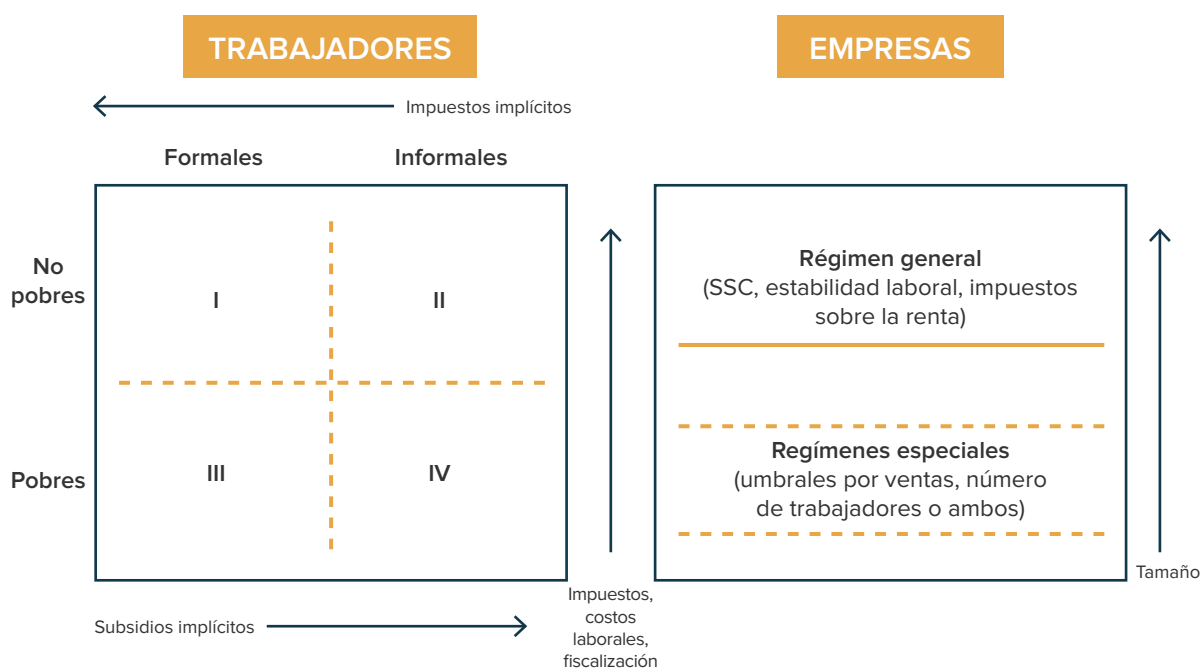
Se fomenta el trabajo por cuenta propia informal porque los trabajadores pueden no estar obligados a cotizar, e incluso cuando lo están, es poco probable que sean sancionados si no lo hacen; y porque, en ambos casos, reciben prestaciones gratuitas de la SSNC. Se promueven las pequeñas empresas que cumplen las regulaciones porque se benefician de los menores costos laborales y cargas fiscales de los regímenes especiales; en su caso, el crecimiento puede reducir las ganancias después de impuestos cuando pierden la protección de estos regímenes. Por otro lado, las pequeñas empresas que no cumplen con las regulaciones se ven favorecidas porque tienen costos laborales sustancialmente más bajos y una mayor flexibilidad, mientras que sus trabajadores obtienen beneficios gratuitos de la SSNC. Para estas empresas, el crecimiento puede obligarlas a cambiar su estructura contractual y a emplear trabajadores dependientes, con los costos y riesgos asociados; o a aumentar su exposición a las sanciones en caso de que ya hayan contratado trabajadores dependientes; en ambos casos, implica perder los beneficios gratuitos de la SSNC

<sup>21</sup> En el caso de México, Levy (2018) encuentra que las empresas que reportan en los Censos Económicos ventas anuales menores a 100.000 dólares, el umbral para beneficiarse del régimen especial, en el que los impuestos son el 2% de las ventas (versus 35% de las utilidades en el régimen general), emplean al 52% del total de trabajadores y representan el 25% del capital social. La mayoría está por debajo del percentil 25 de la distribución de la productividad. Pero para las que tienen una alta productividad y ventas cercanas pero inferiores al umbral, los beneficios después de impuestos caen si un aumento de las ventas hace que superen el umbral; en otras palabras, a estas empresas de alta productividad les conviene seguir siendo pequeñas.

y pagar para recibir los beneficios de la SSC que sus trabajadores tal vez no valoren plenamente. El hecho de que la mayoría de las empresas de la región sean pequeñas y no cumplan las regulaciones laborales, impositivas y de otro tipo, y de que el trabajo por cuenta propia sea considerable y mayoritariamente informal, es una prueba de que los factores consignados en la figura 5.6, sin duda interactuando con otros fuera del ámbito de la protección social, son muy poderosos.

**Figura 5.6. Los regímenes especiales castigan la productividad porque fomentan la informalidad y el tamaño pequeño de las empresas**

*Interacción entre la seguridad social, la asistencia social y los regímenes especiales*



Fuente: Levy y Cruces (2021), Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD ALC.

Las empresas que no cumplen las regulaciones laborales y de seguridad social son considerablemente menos productivas que las que sí lo hacen. En Perú, por ejemplo, las empresas con hasta 5 trabajadores, que su mayoría no cumplen con las regulaciones, son un 94 por ciento menos productivas que las empresas con más de 50 trabajadores, que generalmente sí las cumplen. En términos más generales, muchos estudios han documentado que en ALC la actividad económica que depende de acuerdos laborales informales es menos productiva que la que no lo hace<sup>22</sup>. Es importante destacar que la condición de informalidad, y no la del tamaño, explica

<sup>22</sup> Ver Pagés (2010), Lederman *et al.* (2014) Y CAF (2018) para estudios regionales, Ulyseas (2018) en Brazil y Levy (2018) en Mexico.

las diferencias de productividad. Por ejemplo, en México las empresas que emplean hasta cinco trabajadores formales son entre un 20 por ciento y un 50 por ciento más productivas que las del mismo tamaño que emplean trabajadores informales. Sin embargo, hay 16 veces más empresas en esta última categoría que en la primera, y por eso se confunden la baja productividad, la informalidad y la pequeñez<sup>23</sup>.

Lo que es preocupante desde el punto de vista de la productividad es que los recursos se asignen a empresas de productividad muy diferente, y no que las empresas tengan tamaños diferentes. De hecho, si todas las empresas tuvieran una productividad similar, su tamaño no importaría mucho; la reasignación de recursos entre estas dejaría la productividad agregada básicamente inalterada. En otras palabras, lo que es perjudicial para la productividad es el hecho de que se asignen recursos sustanciales a las pequeñas empresas de baja productividad y al trabajo informal por cuenta propia; y el hecho de que se obstaculice a las pequeñas empresas que cumplen las regulaciones crecer y atraer más recursos. Las fuerzas representadas en la figura 5.6 desempeñan un papel muy importante en estos resultados.

La informalidad es un problema para la protección social porque los trabajadores informales están menos protegidos frente a riesgos y, en general, reciben servicios de menor calidad que los formales, y porque es más difícil para los trabajadores informales pobres salir de la pobreza y, cuando lo hacen, no volver a caer en ella. Pero igualmente importante, porque la informalidad está fuertemente asociada a una menor productividad, lo cual es un factor crítico que determina los ingresos de los trabajadores y un factor igualmente crítico para determinar el crecimiento de largo plazo.

La arquitectura actual de la política de protección social en la región resulta entonces en un intercambio problemático. Hay una evidente necesidad de mejorar la seguridad social y redistribuir más hacia los trabajadores que tienen un empleo informal, especialmente si son pobres. Pero si esto se hace a través de mejores programas de SSNC y de programas de transferencias focalizadas más generosos, se perjudica la productividad de la economía, así como su potencial de crecimiento a largo plazo; e, indirectamente, las oportunidades de los trabajadores de obtener empleos mejor remunerados. Incluso si esta forma de actuar fuera fiscalmente sostenible a mediano plazo, lo cual en muchos países no es el caso, está claro que no es el camino hacia un crecimiento económico más rápido y sociedades más igualitarias.

---

<sup>23</sup> Levy (2018).

## 5.6. ¿Hacia dónde nos dirigimos ahora?

Este informe está motivado por la observación de que ALC es al mismo tiempo una de las regiones con mayor desigualdad y menor crecimiento del mundo. En los capítulos 3 y 4 se ofrecen algunas explicaciones de esta desafortunada situación, relacionadas con problemas muy arraigados, como la incapacidad de los gobiernos para proporcionar seguridad pública y reducir la violencia, o la persistencia de algunos grupos de la sociedad, generalmente asociados a grandes empresas, aunque a veces a poderosos sindicatos, que extraen rentas de todos, al tiempo que inducen ineficiencias que limitan el crecimiento.

Este capítulo ofrece una explicación complementaria. Con variaciones entre los distintos países, las políticas de protección social de la región segmentan el mercado laboral, proporcionan una protección errática a los hogares contra los riesgos, no hacen lo suficiente para redistribuir hacia los grupos de menores ingresos, y a veces, lo hacen en la dirección contraria, y sesgan la asignación de recursos de manera que castigan la productividad y el crecimiento de largo plazo.

Esta situación es preocupante porque la protección social es una de las herramientas clave para mitigar la desigualdad y fomentar la inclusión social. Es difícil pensar en un contrato social fuerte en una sociedad sin un sistema de protección social que funcione bien. De hecho, la ausencia de dicho sistema en algunos países de ALC puede ser fundamental para entender la debilidad de su contrato social y, a su vez, la persistencia de la violencia, la desconfianza en la ley y las percepciones de inequidad documentadas en los capítulos anteriores. En suma, los costos de un sistema de protección social ineficaz pueden ser muy elevados y extenderse más allá del ámbito social.

### Cómo llegamos hasta aquí

Para trazar un camino hacia el futuro es esencial comprender cómo hemos llegado hasta aquí. Destacan dos momentos en el desarrollo de la actual arquitectura de protección social de ALC. El primero ocurrió hace más de 75 años, cuando los países comenzaron a construir sus sistemas de protección social, imitando en gran medida los modelos Bismarckianos europeos de seguridad social: contribuciones basadas en el salario destinadas a un paquete de beneficios de salud, pensiones y otros; pisos de ingresos a través de salarios mínimos; y disposiciones sobre estabilidad en el empleo para garantizar que los trabajadores estuvieran siempre protegidos, independientemente de los vaivenes del mercado laboral.

El segundo momento se produjo a principios de la década de 1990, cuando los países salieron de la “década perdida” de los ochenta con una gran pobreza y con la mayoría

de sus trabajadores aún excluidos de la combinación de programas de SSC, salarios mínimos y disposiciones de estabilidad laboral establecida medio siglo antes. En lugar de corregir las fallas subyacentes de esta arquitectura, los países introdujeron una mezcla de programas no contributivos, sobre todo de salud y pensiones, junto con programas dirigidos a los pobres, a menudo en forma de transferencias monetarias condicionadas. Aunque las especificidades de estos programas variaban según los países, en general, la expectativa era que la necesidad de estos disminuiría gradualmente. La estabilización macroeconómica, las inversiones en educación y otros esfuerzos, acelerarían el crecimiento, reducirían la informalidad y aumentarían los ingresos, incrementando la proporción de la fuerza de trabajo cubierta por las protecciones asociadas a la formalidad. Paralelamente, la desigualdad disminuiría gracias a la combinación de una mayor educación y una protección social más amplia.

Esta expectativa se cumplió solo en parte, aunque, por supuesto, los resultados varían de un país a otro. En la mayoría, la pobreza se redujo, y esto es sin duda un logro. Sin embargo, la desigualdad disminuyó considerablemente menos, se ha revertido en algunos casos, y en la mayoría persiste en niveles todavía inaceptables (todo ello incluso antes de contabilizar los efectos previstos sobre la desigualdad de la pandemia de COVID-19). A pesar de tres décadas de esfuerzos, la mayoría de los trabajadores de la región siguen teniendo un empleo informal, trabajando por cuenta propia o en empresas pequeñas y frágiles, con acceso irregular al aseguramiento y oportunidades insuficientes para aprovechar plenamente sus años adicionales de escolaridad. Y, por supuesto, el crecimiento ha estado lejos de ser extraordinario.

Este capítulo ha argumentado que la compleja y, al final, ineficaz arquitectura de protección social en la región es una de las razones de estos resultados, y en algunos países quizá la principal. Podemos encontrar la raíz del problema en la articulación de la protección social en torno a la situación de los trabajadores en el mercado laboral, y la combinación de programas que a veces ofrecen a los trabajadores derechos a las prestaciones sociales y a veces no; que a veces se pagan con cargo a los impuestos generales, otras con contribuciones de empresas y trabajadores, y otras más con gastos de bolsillo; que están asociados con diferentes calidades de servicios y reglas de acceso caprichosas; y que, *mutatis mutandis* en los distintos países, a veces discriminan por el tipo de contrato laboral, a veces por región y otras por el tamaño de las empresas.

Con el beneficio de una visión retrospectiva, está claro que un crecimiento socialmente inclusivo difícilmente puede ocurrir cuando los principales programas de protección social segmentan el mercado laboral e inducen comportamientos de las empresas y los trabajadores que son perjudiciales para la productividad. Y cuando la respuesta a los bajos ingresos asociados a la baja productividad son más programas de protección social que, si bien pueden mejorar algunos resultados de protección social, al mismo tiempo profundizan las fuerzas que castigan la productividad.

ALC necesita una protección social más fuerte y eficaz, más inclusiva y redistributiva, y más favorable al crecimiento. Basándonos en la experiencia de la región, es poco probable que esto se produzca solo subiendo los impuestos y gastando más en los mismos programas de protección social, o similares. Es necesario reconsiderar la articulación de los programas en torno a la situación de los trabajadores en el mercado laboral, su fuente de financiación y sus reglas de acceso.

### Protección social universal

No se puede esperar que la inclusión social provenga de instituciones y políticas que segmentan. En el futuro, un principio rector clave para la protección social en la región debe ser la universalidad con respecto a la población relevante, entendida en tres dimensiones complementarias:

- Toda la población expuesta a un determinado riesgo debe ser protegida mediante un mismo programa,
- la fuente de financiación debe ser la misma para cada programa, en función del tipo de riesgo cubierto, y
- cuando los programas ofrecen prestaciones en especie, la calidad debe ser la misma para todos.

Este principio tiene diferentes implicaciones para los programas de salud, de pensiones, de discapacidad y de retiro, de protección contra la pérdida de empleo y de pobreza. Tomemos, por ejemplo, el caso de la salud. Los trabajadores enfrentan el riesgo de enfermedad independientemente del tipo de contrato que tienen con una empresa, del tamaño de la empresa que los emplea, o de sus transiciones entre el trabajo por cuenta propia o para una empresa. Para que gocen siempre de la misma protección, y para evitar sesgos en sus decisiones laborales, o en el tamaño y la estructura contractual de las empresas, es necesario desvincular el acceso y la calidad de la situación laboral, así como la financiación. Esto solo puede lograrse cuando el mismo programa de salud abarca a toda la población y se financia con cargo a los impuestos generales, lo que implica eliminar las contribuciones basadas en los salarios para la salud y la distinción entre programas contributivos y no contributivos (como en Brasil).

En términos más generales, el principio de universalidad con respecto a la población relevante provee una guía para evaluar quién debe estar protegido por cada programa y cuáles programas deben financiarse con los ingresos fiscales generales, cuáles con contribuciones de las empresas y cuáles con las contribuciones de los trabajadores. También proporciona orientación para evaluar las propuestas de nuevas políticas, como una renta básica universal<sup>24</sup>. Un sistema de protección social estructurado

---

<sup>24</sup> Ver Levy y Cruces (2021).



en torno a este principio ofrece a la región una senda para aumentar el gasto en protección social al tiempo que se refuerzan las bases del crecimiento de largo plazo, y una vía para mejorar la inclusión social.

La universalidad también abre nuevos caminos para combatir la pobreza. Los pobres tendrían acceso a la seguridad social en las mismas condiciones que las demás, incluidos servicios de la misma calidad. Y lo que es igualmente importante, se eliminarían los obstáculos derivados de las actuales políticas de protección social que restringen su acceso a mejores empleos. La senda para salir de la pobreza se ampliaría con más oportunidades productivas y el camino de vuelta a la pobreza se haría más angosto con una mejor seguridad social. La mayor parte del esfuerzo redistributivo se derivaría de las transferencias universales, algunas en especie y otras monetarias. En este contexto, las transferencias de ingresos dirigidas, además de desempeñar un papel secundario, sería más probable que fueran transitorias.

La universalidad representaría un cambio importante en el reconocimiento de los derechos ciudadanos a la protección social. Para efectos de la protección social, la norma sería la igualdad ante la ley. La protección social contribuiría a eliminar gradualmente la segmentación formal-informal de la economía, quizá el factor más importante en ALC que genera exclusiones e ineficiencias.

Por supuesto, el principio de universalidad con respecto a la población relevante no es un modelo rígido que deba seguirse en todas partes. Hay variantes y combinaciones de políticas, así como valores de parámetros específicos para cada caso, cuyos pros y contras dependen de las características de cada país, incluidas las preferencias políticas en materia de tributación y solidaridad social.

La universalidad es imposible sin un aumento importante de la carga impositiva. Sin embargo, si se toman como referencia los países de la OCDE, en casi todos los países de ALC hay margen para hacerlo a través de mayores impuestos a la renta, a la propiedad y a las actividades que dañan el medio ambiente, y a través de una reconsideración de los regímenes fiscales especiales; en algunos, también a través de mayores impuestos al consumo o menores subsidios generalizados, en particular a los combustibles; y en todos los casos, a través de una menor evasión (que iría de la mano de una menor informalidad). La combinación específica, por supuesto, difiere según el país. Pero por medio de estas vías, los impuestos podrían aportar una triple contribución a la protección social: financiar sus programas, reducir directamente la desigualdad de ingresos y facilitar el crecimiento de la productividad.

Hay, por supuesto, una compleja economía política con la que lidiar, y muchas personas se opondrán a una mayor tributación. Sin embargo, las sociedades también pueden rechazar más impuestos debido a la baja calidad de los servicios. En estos casos, la universalidad puede ser la punta de lanza para un esfuerzo de renovación de las instituciones que los prestan, sobre todo en materia de salud. Dicho de otro

modo, la universalidad puede abrir una vía para salir del círculo vicioso de la baja calidad de los servicios y la escasa voluntad de pagar impuestos.

La creación de sistemas universales de protección social debe verse como un proceso, no como un acontecimiento de una sola vez; un proceso durante el cual, inevitablemente, habrá choques exógenos inesperados, así como resistencia de los grupos afectados a lo largo del camino; pero también, un proceso que puede generar ganadores, cambiar el equilibrio de poder y ofrecer oportunidades de nuevas reformas. Desde esta perspectiva, una visión del sistema de protección social deseable es indispensable para ayudar a quienes formulan políticas a navegar con éxito aguas turbulentas, y la universalidad en las tres dimensiones enumeradas anteriormente puede proporcionar esa visión.

Desde esta perspectiva, independientemente de que las reformas individuales se lleven a cabo de forma rápida o lenta, lo fundamental es que sean compatibles entre sí y que apunten siempre en la dirección correcta. La transición desde el *statu quo* hacia sistemas más universales sería compleja en todos los países, pero diferente en cada uno de ellos. Las condiciones iniciales difieren, así como las capacidades administrativas, lo mismo que las prioridades sociales. Sin embargo, cuando aparecen oportunidades de cambio, es esencial tener claro a qué deben aspirar las personas encargadas de formular políticas. Para que la protección social sea más inclusiva y redistributiva, fiscalmente sostenible y más favorable al crecimiento, tiene que ser algo más que un conjunto de leyes anticuadas y un conjunto desarticulado de programas, financiados con cualquier combinación de impuestos y contribuciones que se pueda reunir. Tiene que garantizar que todo el mundo esté protegido; que se redistribuyan ingresos hacia las personas necesitadas; que las políticas desplegadas para lograr estos objetivos proporcionen incentivos a las empresas y a los trabajadores para aumentar la productividad; y que las fuentes de ingresos sean sostenibles.

La crisis asociada con el COVID-19 puede ser un tercer momento en la historia de la protección social en la región. Esta crisis es muy diferente de la crisis de la deuda de la década de 1980. La primera es un hecho realmente exógeno causado por un virus; la segunda fue en gran medida endógena, causada por una mala gestión macroeconómica. Sin embargo, hay una dimensión en la que la crisis actual podría ser muy similar a la de la década de 1980: puede ir seguida de cambios sustanciales en la protección social y la tributación, conforme los países luchan por contener los daños sociales, restablecer el equilibrio fiscal y reanudar el crecimiento económico. En este contexto, la respuesta de la década de 1990 a la “década perdida” que la precedió ofrece a ALC una lección extremadamente valiosa. Con el actual sistema de protección social, aumentar los impuestos para financiar más gasto social no dará lugar a una prosperidad compartida y sostenible. Con un sistema universal sí: la región sería más equitativa y podría crecer más rápidamente.

## Referencias

- Altamirano Montoya, Álvaro, Solange Berstein, Mariano Bosch, Manuel García Huitrón, y María Laura Oliveri. 2018. *Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe*. IDB Monograph, 649 (Noviembre). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alvarado, Francisco, Marcela Meléndez, y Marcela Pantoja. 2021. “El sistema de protección social en Colombia”. Documento de Trabajo 14 del PNUD ALC. Documento de antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2021 del PNUD.
- Alzúa, María Laura, y Ana Pacheco. 2021. “Protección social, formalidad y subsidios cruzados: evidencia para Argentina”. Documento de Trabajo 16 del PNUD ALC. Documento de antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2021 del PNUD.
- Araujo, María Caridad, Mariano Bosch, Rosario Maldonado, y Norbert R. Schady. 2017. “The Effect of Welfare Payments on Work in a Middle-Income Country”, Banco Interamericano de Desarrollo, Documentos de Trabajo, IDB-WP 830. Washington, D.C.
- Barinas, Sócrates, y Hugo Rolando Ñopo. 2021. “Políticas de protección social y laboral en República Dominicana”. Documento de Trabajo 18 del PNUD ALC. Documento de antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2021 del PNUD.
- Besley, Timothy J., y Ravi Kanbur. 1991. “The Principles of Targeting”. En *Current Issues in Developing Economics*, Balasubramanyan, V.N. y Lall, S. (eds.), págs. 69 a 90, Nueva York, Macmillan.
- Bérgolo, Marcelo, y Guillermo Cruces. 2021. “The Anatomy of Behavioral Responses to Social Assistance when Informal Employment is High”, *Journal of Public Economics*, 193.
- Bhalotra, Sonia R., Rudi Rocha, y Rodrigo R. Soares. 2019. “Does Universalization of Health Work? Evidence from Health Systems Restructuring and Expansion in Brazil”. IZA Discussion Paper núm. 12111.
- Brau, Alan, Daniel O. Gilligan, John F. Hoddinott, y Shalini Roy. 2015. “Bolsa Familia and Household Labor Supply”. *Economic Development and Cultural Change*, 63.
- Busso, Matías, y Julián Messina, eds. 2020. *The Inequality Crisis: Latin American and the Caribbean at the Crossroads*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- CAF (Corporación Andina de Fomento, Banco de Desarrollo de América Latina). 2018. “Instituciones para la Productividad: Hacia un Mejor Entorno Empresarial”. *RED 2018*. Corporación Andina de Fomento, Bogotá (Colombia).
- CAF (Corporación Andina de Fomento, Banco de Desarrollo de América Latina). 2020. “Los Sistemas de Pensiones y Salud en América Latina: Los Desafíos del Envejecimiento, el Cambio Tecnológico y la Informalidad”, *RED 2020*. Corporación Andina de Fomento, Buenos Aires (Argentina).
- Castañón Ibarra, Vicente, y Olaf Froylan Ferreira Blando. 2017. “Densidades de Cotización en el Sistema de Ahorro para el Retiro en México”, *Boletín del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos*, CEMLA, vol. (3), págs. 213 a 235.
- Correa, Alejandra, Maite García de Alba, Elizabeth Alejandra Martínez, Cynthia Martínez, y Annabelle Sulmont. 2021. “El sistema de protección social en México y su contribución a combatir las desigualdades”. Documento de Trabajo del PNUD ALC. Documento de antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2021 del PNUD.
- Cruces, Guillermo, Peter F. Lanjouw, Leonardo Lucchetti, Elizaveta Perova, Renos Vakis, y Mariana Viollaz. 2011. “Intra-generational Mobility and Repeated Cross-sections. A Three-Country Validation Exercise”, Documento de Trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de Desarrollo núm. 5916. Banco Mundial, Washington D. C.

- Castro, Marcia C., Adriano Massuda, Gisele Almeida, Naercio Aquino Menezes-Filho, Monica Viegas Andrade, Kenya Valéria Micaela de Souza Noronha, Rudi Rocha, et al. 2019. "Brazil's unified health system: the first 30 years and prospects for the future". *Lancet* 394: 345–356.
- Firpo, Sérgio Pinheiro, y Alysson Portella. 2021. "Informal and small: How labor market regulations, the social protection system and special tax regimes impact formalization, inequality, income volatility, firm size and labor productivity in Brazil". Documento de Trabajo 22 del PNUD ALC. Documento de antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2021 del PNUD.
- Fiszbein, Ariel, y Norbert R. Schady. 2009. *Conditional cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Flabbi, Luca. 2021. "Implications of Minimum Wages Policies in Labor Markets with High Informality and Frictions". Documento de Trabajo 25 del PNUD ALC. Documento de antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2021 del PNUD.
- Garganta, Santiago, y Leonardo Carlos Gasparini. 2015. "The Impact of a Social Program on Labor Informality: The Case of AUH in Argentina", *Journal of Development Economics*, 115:99–110.
- Ham, Andrés, y Sergio Arturo Membreño Cedillo. 2021. "¿Cuán efectiva es la protección social en Honduras?" Documento de Trabajo 21 del PNUD ALC. Documento de antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2021 del PNUD.
- Higgins, Sean, y Claudiney Pereira. 2014. "The effects of Brazil's taxation and social spending on the distribution of household income". *Public Finance Review*, n. 42 v. 3, p. 346-367.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2019. *Conta-Satélite de Saúde: Brasil 2010-2017. Contas Nacionais*, núm. 71. <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101690>. Consultado el 6 de febrero de 2021.
- Kaplan, David S., Joyce Sadka, y Jorge Luis Silva-Mendez. 2008. "Litigation and Settlement: New Evidence from Labor Courts in Mexico", *Journal of Empirical Legal Studies*, vol. 5(2).
- Lederman, Daniel, Julián Messina, Samuel Pienknagura, y Jamele Rigolini. 2014. *Latin American Entrepreneurs: Many Firms but Little Innovation*. World Bank Latin American and Caribbean Studies Series. Washington, DC: Banco Mundial.
- Levy, Santiago. 2018. *Under-Rewarded Efforts: The Elusive Quest for Prosperity in Mexico*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C.
- Levy, Santiago, y Guillermo Cruces. 2021. "Time for a New Course: An Essay on Social Protection and Growth in Latin America". Documento de Trabajo 24 del PNUD ALC. Documento de antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2021 del PNUD.
- Lustig, Nora Claudia, 2017. "El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina: Una aplicación del marco metodológico del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ)". Tulane Economics Working Paper 1714 (Agosto), Departamento de Economía, Tulane University, New Orleans.
- Marchán, Estefanía, Ramón Espinasa, y Ariel Yépez-García. 2017. *The Other Side of the Boom: Energy Prices and Subsidies in Latin America and the Caribbean during the Super-Cycle*. Washington, DC: Banco Inter-Americano de Desarrollo.
- Massuda, Adriano, Thomas Hone, Fernando Antonio Gomes Leles, Marcia C. de Castro, y Rifat Atun. 2018 "The Brazilian health system at crossroads: progress, crisis and resilience". *BMJ Global Health*, 3, e000829.
- Mera, Manuel. 2021. "Social Protection in Jamaica: strengths and limitations of its redistributive mechanisms". Documento de Trabajo 20 del PNUD ALC. Documento de antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2021 del PNUD.

- Morales, Matías, y Camila Olate. 2021. “¿Qué tan eficaz es la protección social en Chile?” Documento de Trabajo 15 del PNUD ALC. Documento de antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2021 del PNUD.
- Ñopo, Hugo Rolando. 2021. “Políticas de protección social y laboral en el Perú. Una espiral de buenas intenciones, malos resultados y peores respuestas”. Documento de Trabajo 17 del PNUD ALC. Documento de antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2021 del PNUD.
- Ñopo, Hugo Rolando, y María Alejandra Peña. 2021. “Políticas de protección social y laboral en Ecuador”. Documento de Trabajo 19 del PNUD ALC. Documento de antecedentes para el Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2021 del PNUD.
- Pagés, Carmen, ed. 2010. *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up*. Development in the Americas Series. Washington, DC: Banco Inter-Americano de Desarrollo; Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Piola Sérgio Francisco, José Rivaldo Mello de França, y André Nunes. 2016. “The effects of Constitutional Amendment 29 on the regional allocation of public funds for the National Health Service in Brazil”. *Ciência & Saúde Coletiva*, 21(2), 411-422.
- Scott, John. 2014. “Redistributive Impact and Efficiency of Mexico’s Fiscal System”, *Public Finance Review*, vol. 42(3), págs. 368 a 390.
- Tikkanen, Roosa, Robin Osborn, Elias Mossialos, Ana Djordjevic, y George Wharton, eds. 2020. *International Profiles of Health Care Systems*. The Commonwealth Fund.
- Ulysea, Gabriel. 2018. “Firms, Informality and Development: Theory and Evidence from Brazil”, *American Economic Review*, 108(8), 2015-47.
- Vakis, Renos, Jamele Rigolini, y Leonardo Lucchetti. 2016. “Left Behind: Chronic Poverty in Latin America and the Caribbean”. Banco Mundial, Washington D. C.



Con el generoso apoyo de la Cooperación Española

