

# Matriz de desigualdad social, enfoque de derechos y ODS



**Simone Cecchini**

**División de Desarrollo Social, CEPAL**

**Taller de capacitación “QUE NADIE SE QUEDE ATRÁS EN LA SENDA DEL DESARROLLO DE PANAMÁ”**

**Ciudad de Panamá, 15-16 de noviembre de 2018**

# Agenda 2030: “no dejar a nadie atrás”

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



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



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

# La igualdad como fundamento del concepto de desarrollo

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

## La igualdad como instrumento de desarrollo

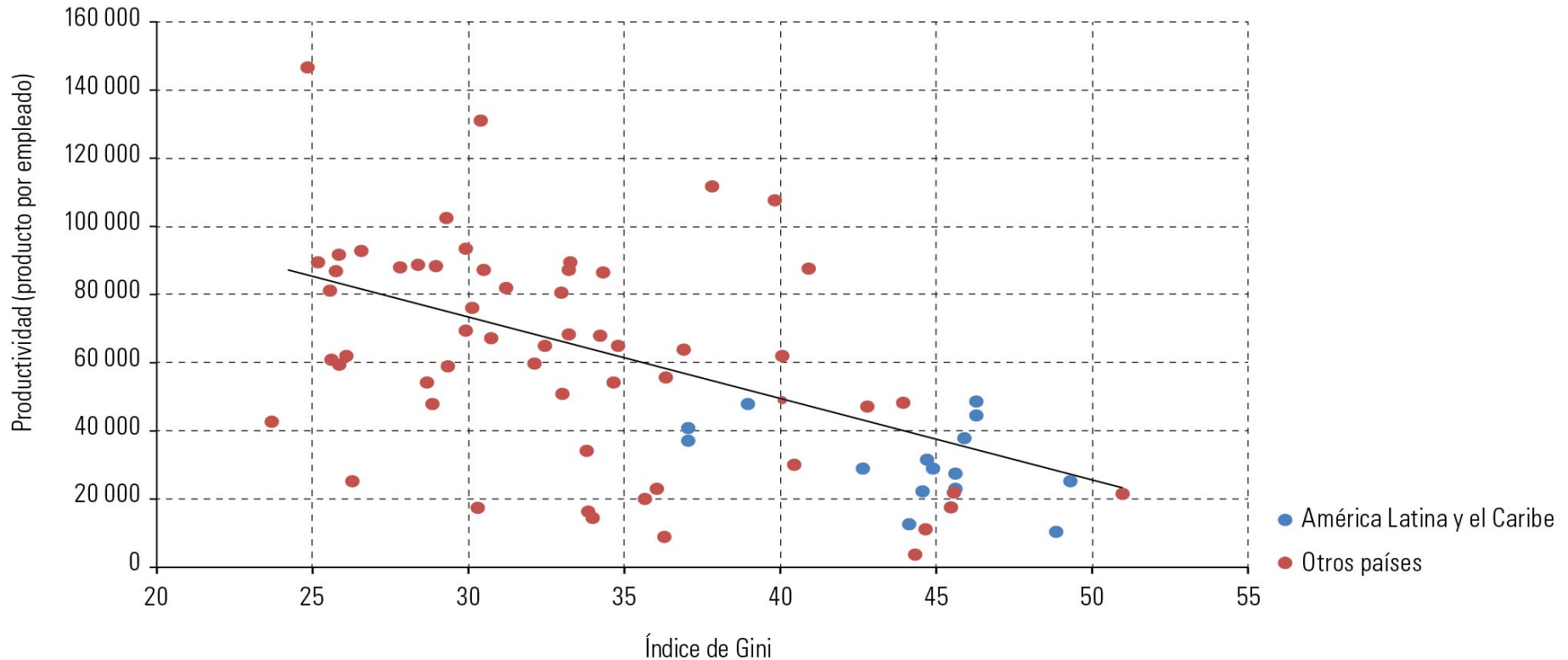
- Convergen nuevas miradas desde la teoría económica: ya no se habla de la “gran contraposición” (*the big trade-off*) entre igualdad y eficiencia
- La igualdad no es solamente un resultado del sistema económico, sino también una variable explicativa de su eficiencia en el largo plazo
- Igualdad, productividad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



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

## Productividad e índice de Gini, 2014

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



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

# ¿Por qué la igualdad es eficiente?

## Razones para la complementariedad estratégica entre igualdad y eficiencia

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

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

## Tres rasgos definen la cultura del privilegio:

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



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

## Planteamientos teóricos

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

## Matriz de la desigualdad social

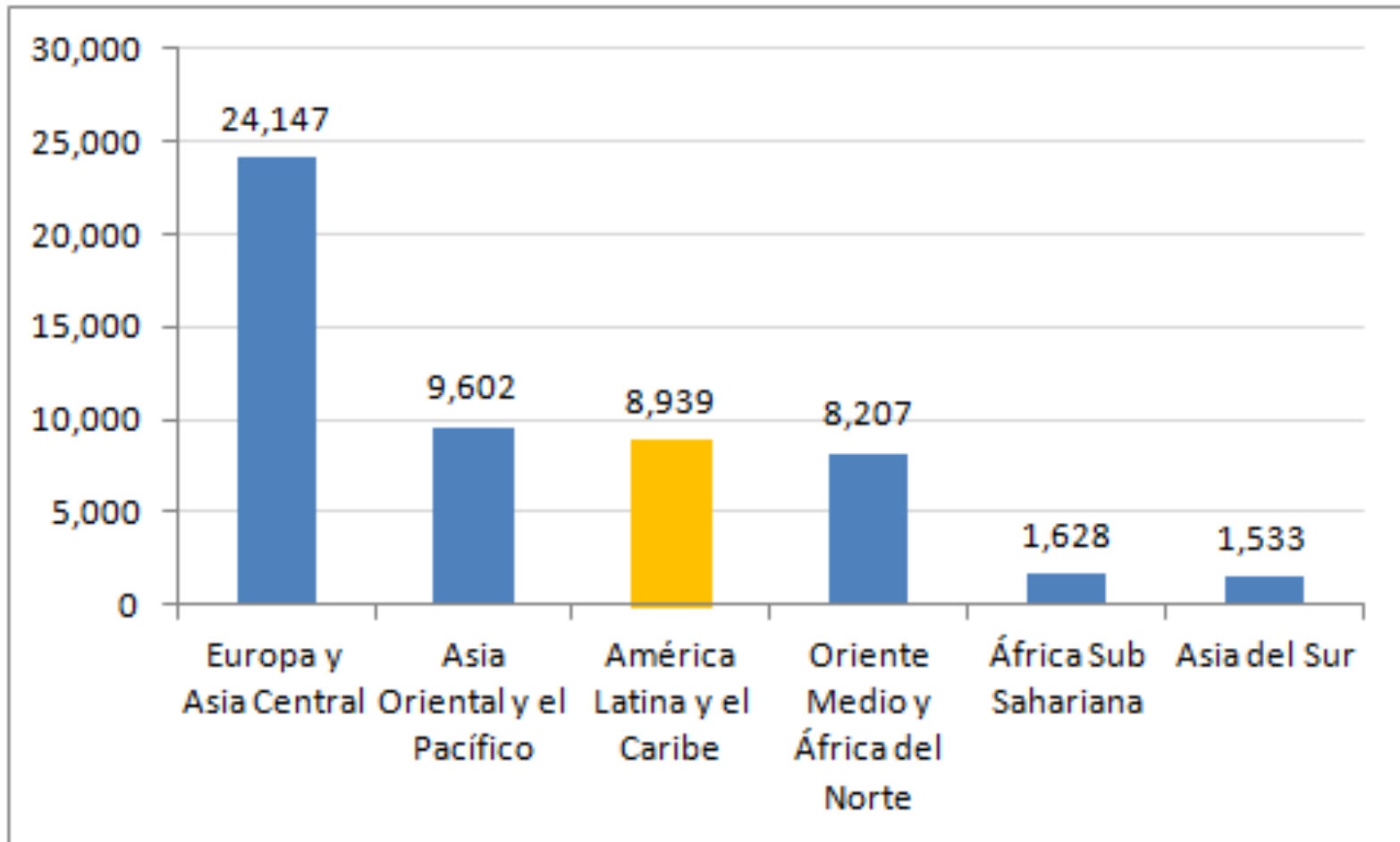
- Ejes estructurantes
  - Ámbitos de derechos en que inciden
- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Nivel socioeconómico</b></li><li>• <b>Género</b></li><li>• <b>Raza y etnia</b> (indígenas y afrodescendientes)</li><li>• <b>Edad (ciclo de vida)</b></li><li>• <b>Territorio</b></li><li>• Situación de discapacidad</li><li>• <b>Estatus migratorio</b></li><li>• <b>Orientación sexual e identidad de género</b></li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Ingresos</b></li><li>• <b>Trabajo y empleo</b></li><li>• <b>Protección social y cuidados</b></li><li>• <b>Educación</b></li><li>• <b>Salud y nutrición</b></li><li>• <b>Servicios básicos</b> (agua, electricidad, vivienda, TICs)</li><li>• <b>Participación y toma de decisiones</b></li></ul> |
|---|---|

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

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

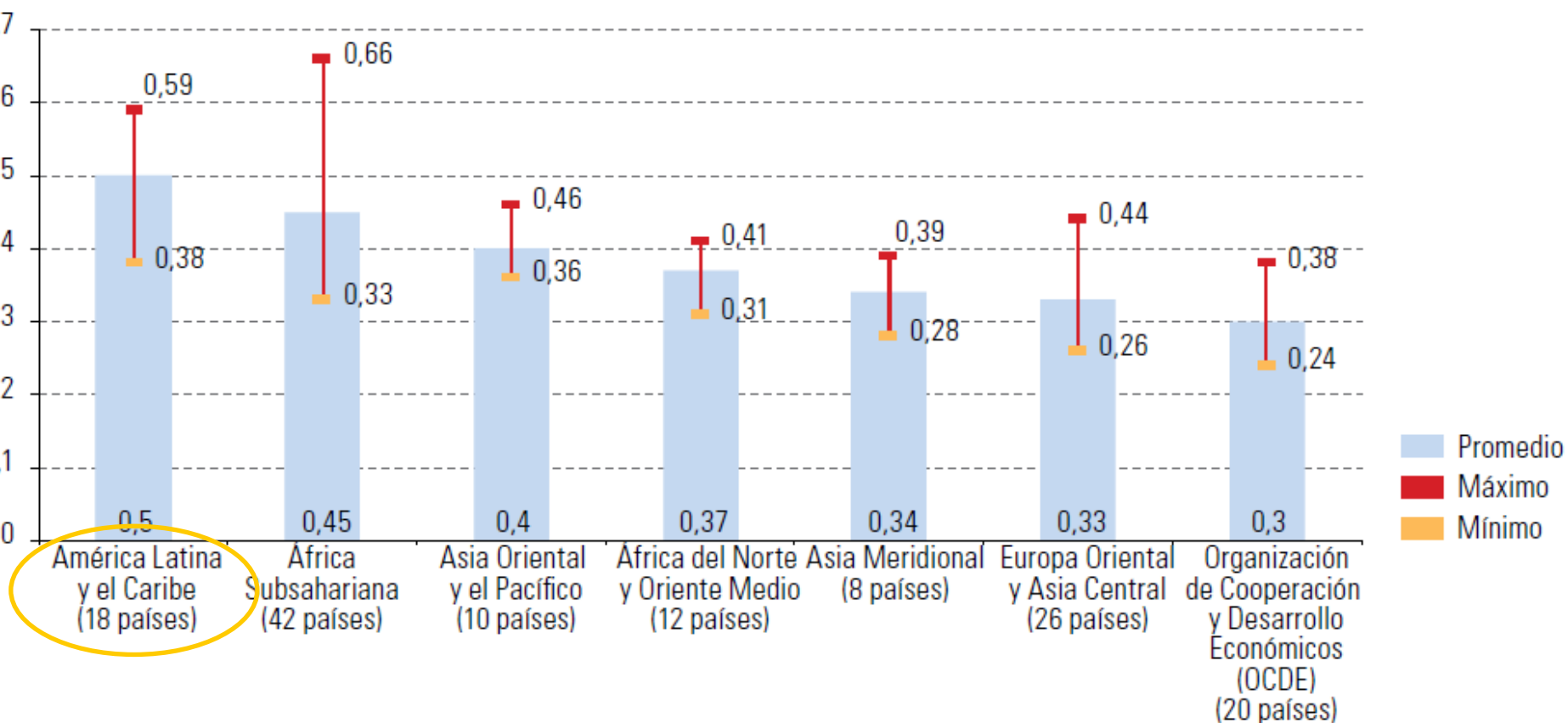
# América Latina y el Caribe es una región de ingresos medios

**INGRESO NACIONAL BRUTO PER CÁPITA, 2015**  
(En dólares)



# Pero tiene la peor distribución del ingreso entre regiones del mundo

COEFICIENTE DE CONCENTRACIÓN DE GINI, ALREDEDOR DE 2012 /a

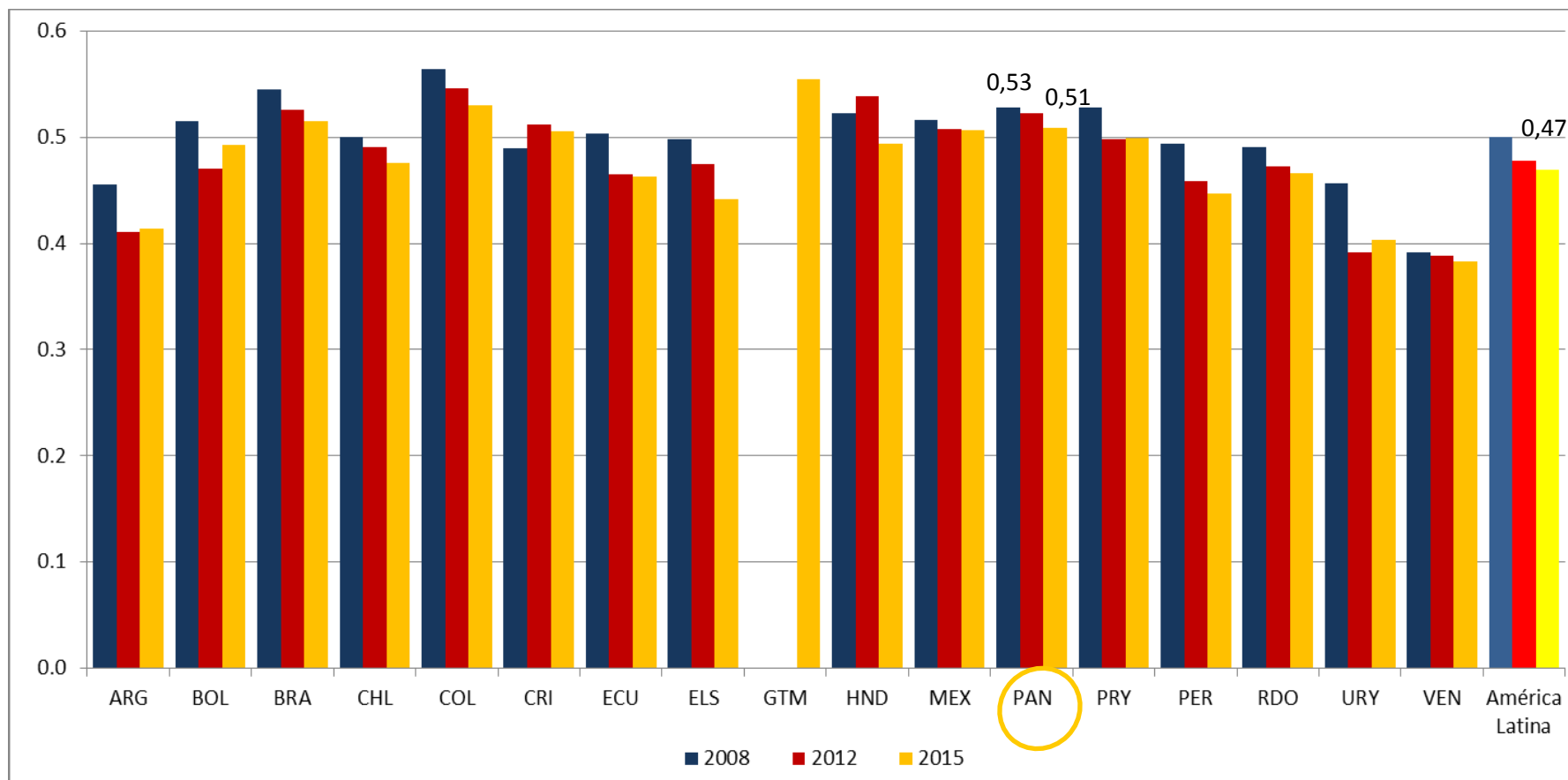


**Fuentes:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Base de datos OECDSTAT [en línea] <http://stats.oecd.org/>;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

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

# Si bien ha disminuido levemente, la desigualdad del ingreso sigue siendo muy elevada

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): COEFICIENTE DE CONCENTRACION DE GINI, ALREDEDOR DE 2008, 2012 Y 2015



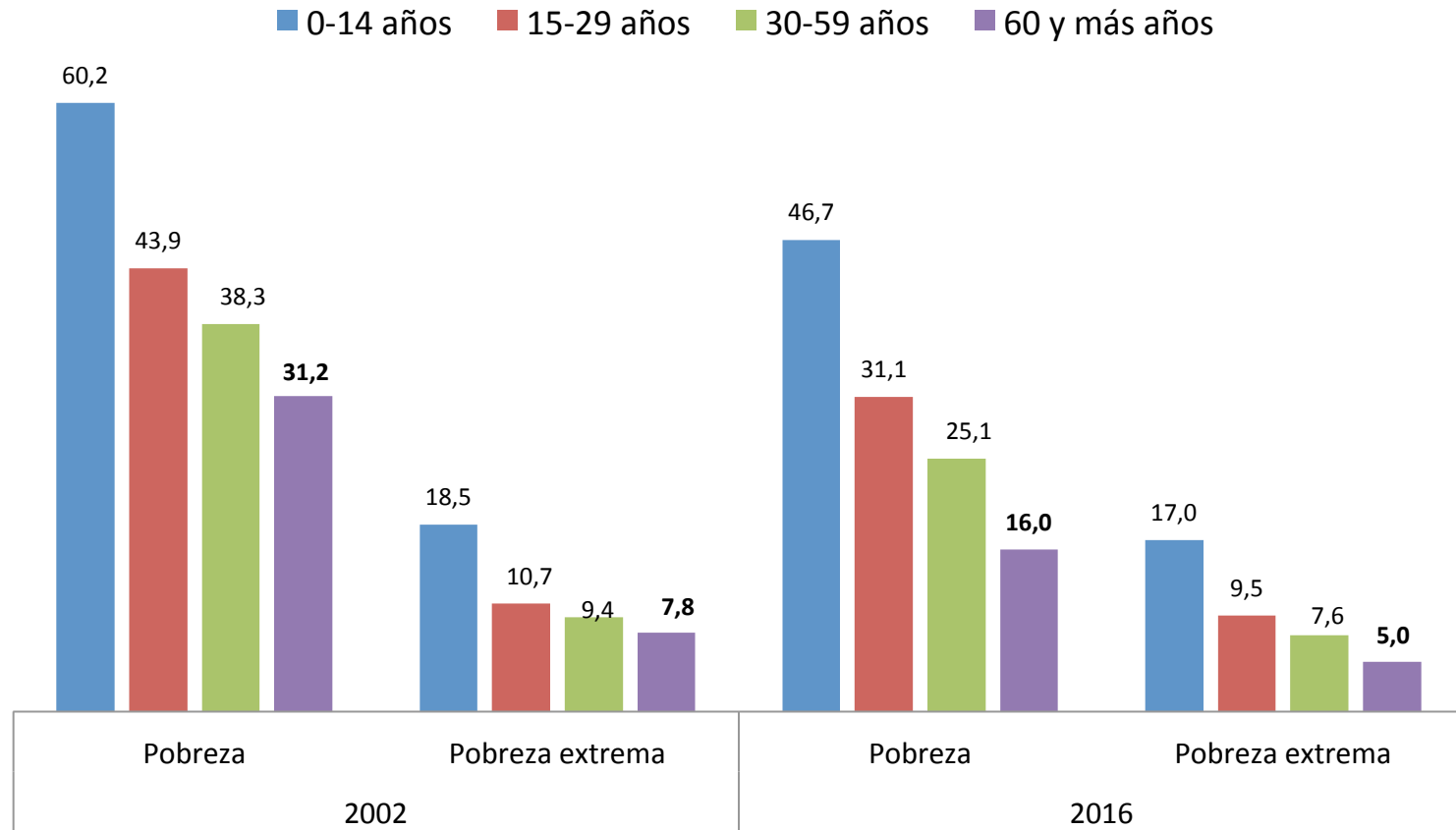
# ¿Quiénes son los más afectados por la pobreza en América Latina?

- Pobreza entre **niños** (menores de 15 años) es entre 1,1 y 2 veces mayor que en la población total
- Pobreza entre **mujeres** en edad de trabajar (25-49 años) es 1,2 veces mayor que entre los hombres
- Pobreza entre **grupos indígenas y afro descendientes** es entre 1,2 y 3,4 veces la del resto de la población
- Incidencia de la pobreza es más elevada en **áreas rurales** (en 2013, 47,9%, aprox. 54 millones), pero hay más pobres en **zonas urbanas** (23,2%, aprox. 110 millones)



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

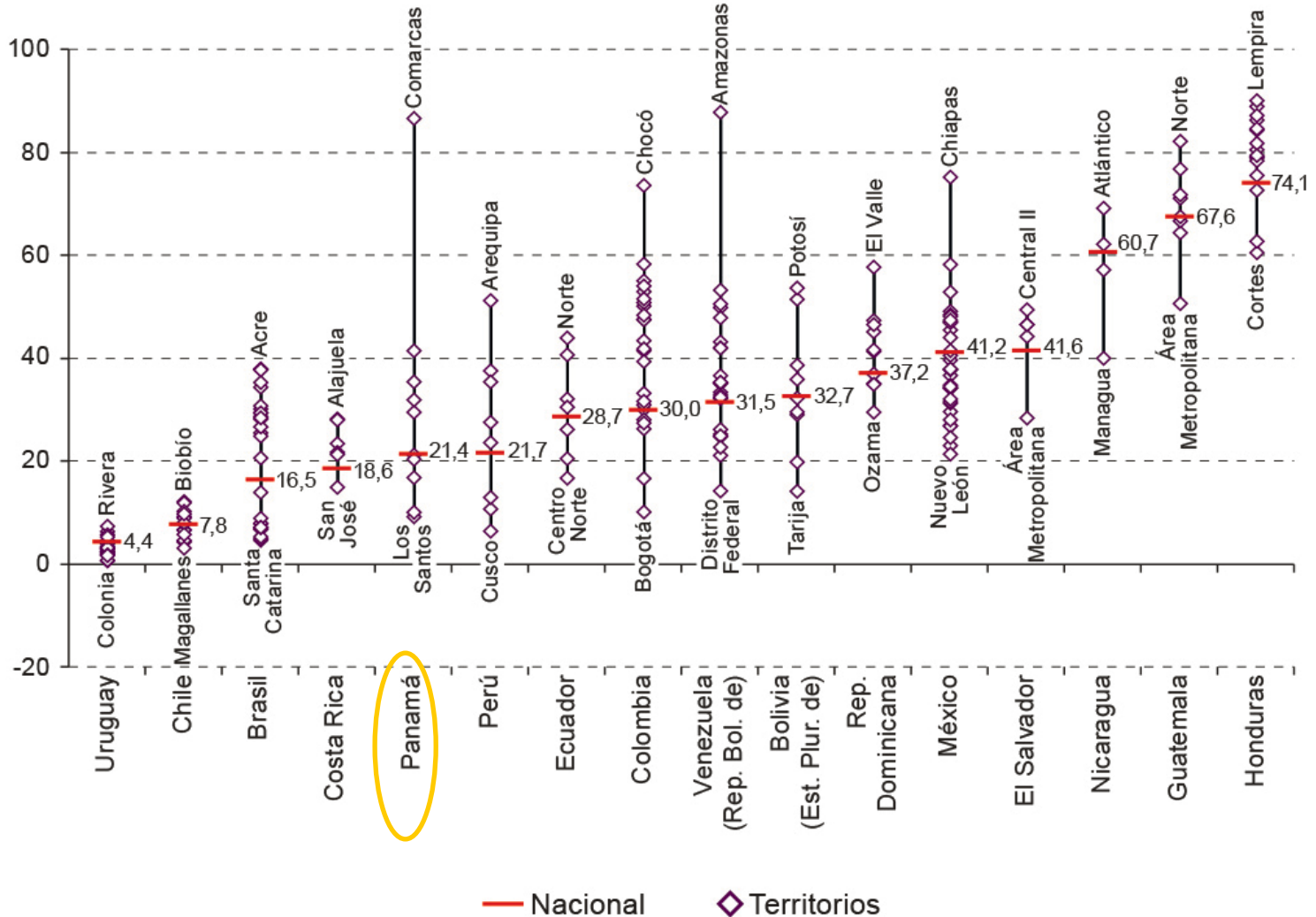
AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): TASA DE POBREZA Y POBREZA EXTREMA POR GRUPOS DE EDAD, 2002 y 2016  
(Porcentajes)



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

# Los niveles de pobreza son muy dispares entre distintos territorios

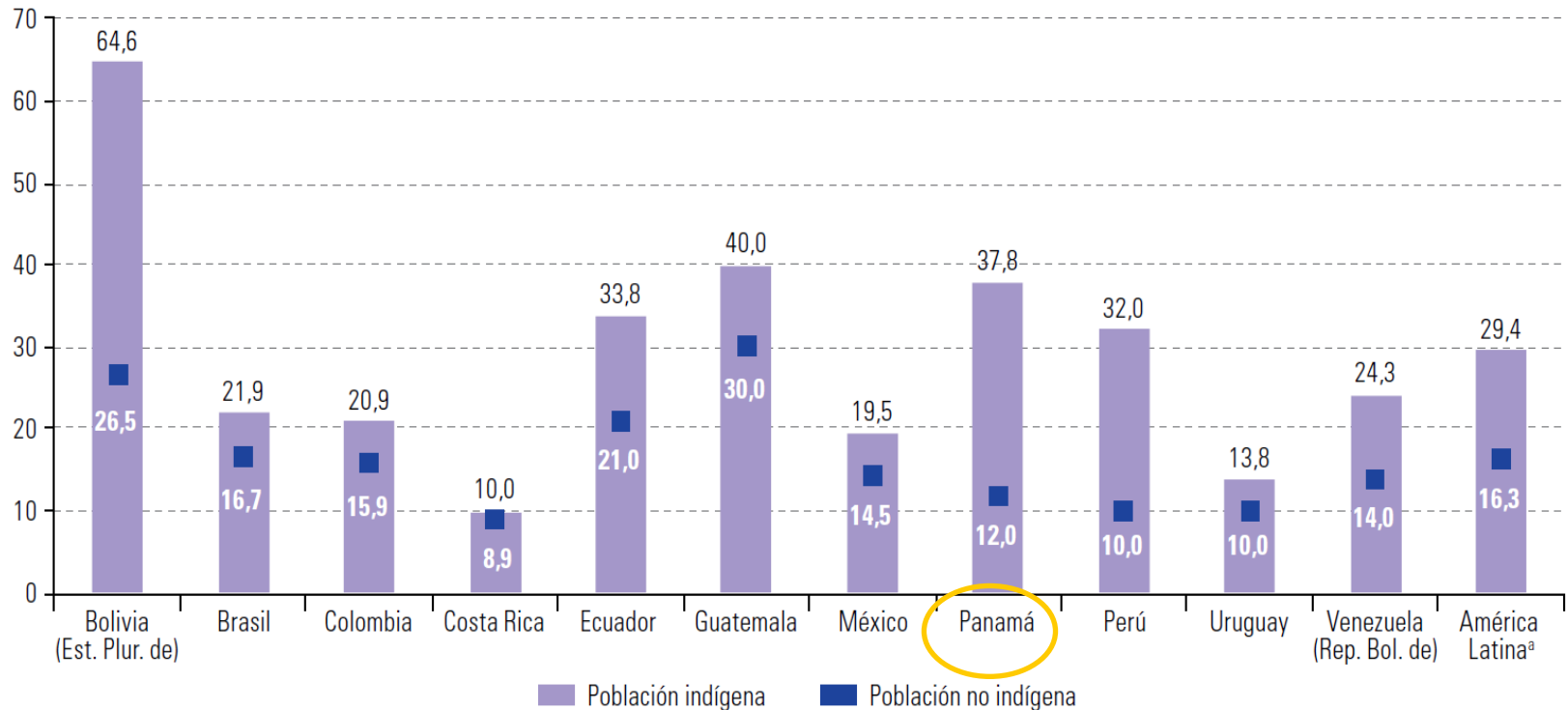
AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA POR TERRITORIO Y PAÍS  
(En porcentajes)



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

# Agudas desigualdades étnicas en indicadores de salud

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



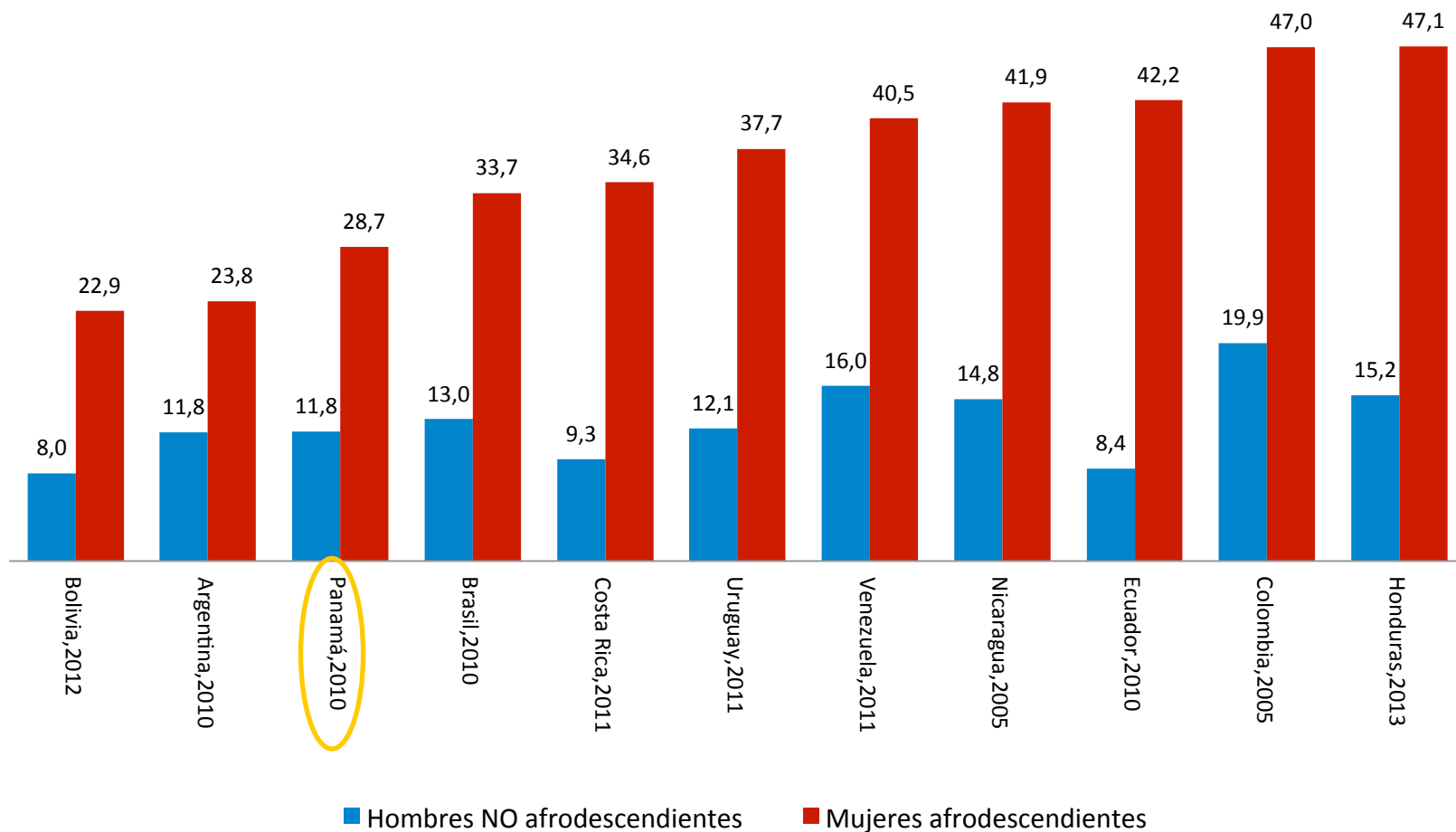
Fuente: CEPAL (2017), Panorama social de América Latina 2016.

<sup>a</sup> Promedio simple de las cifras de los países.

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

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

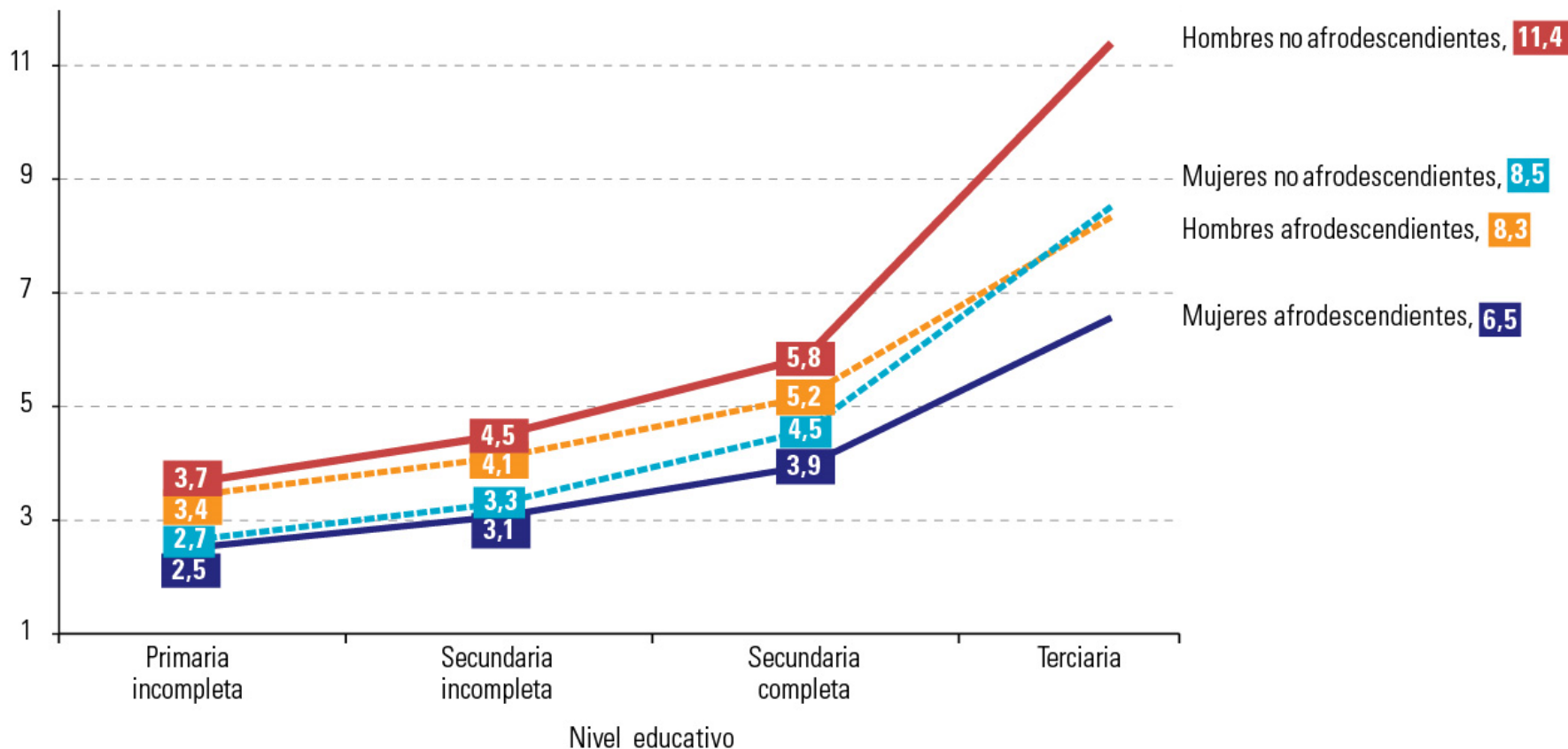
(En porcentajes)



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

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

(En dólares de 2010 en paridad del poder adquisitivo)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL.

**Nota:** En la población no afrodescendiente no está incluida la población que se autoidentifica como indígena ni los casos en que se ignora la condición étnico-racial.

# El enfoque de derechos en las políticas públicas: de beneficiarios a ciudadanos

- Igualdad y no discriminación
- Progresividad y no retroceso
- Uso de los máximos recursos disponibles
- Integralidad
- Institucionalidad
- Participación
- Transparencia y acceso a la información
- Rendición de cuentas

No se prescribe el contenido exacto de las políticas



## De la retórica a la práctica (1)

- **Universalidad e inclusión de grupos desaventajados**
  - Sistema Único de Salud, Brasil; Garantías Explícitas en Salud, Chile
  - Asignación Universal por Hijo, Argentina; Renta Dignidad, Bolivia; Pensión alimentaria, México DF
  - Cuotas para la entrada a la enseñanza técnica, profesional e universitaria para adolescentes y jóvenes de familias de bajos ingresos, indígenas y afrodescendientes, Brasil
- **Estrategias integrales de asistencia social**
  - Chile Solidario; *Brasil Sem Miséria*
- **Consolidación de un marco legal e institucional adecuado**
  - Brasil, Constitución 1988 y Ley Orgánica de Asistencia Social 1993
  - México, Ley General de Desarrollo Social 2004
  - El Salvador, Ley Desarrollo y Protección Social 2014

## De la retórica a la práctica (2)

- **Participación**
  - Brasil: Consejos de asistencia social; Consejos y Conferencias de salud; Consejos y Conferencias de la infancia y adolescencia; Consejos y Conferencias de educación
- **Transparencia y acceso a la información**
  - Líneas telefónicas para información sobre programa de transferencias condicionadas, México
- **Rendición de cuentas**
  - Sistema de Atención Ciudadana, México
  - Comité Nacional de Supervisión y Transparencia de Juntos, Perú

# Dilemas de política social desde una mirada de derechos

- **Focalizar vs. universalizar**
  - Focalización como instrumento
  - Universalización es el fin
- **Condicionar o no condicionar**
  - Evitar sanciones punitivas
- **Financiamiento**
  - Costo no proteger
  - Uso máximos recursos disponibles
  - Pactos sociales

# Abordar los ejes estructurantes de la desigualdad y las barreras específicas para el acceso al bienestar

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

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

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

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

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



# Igualdad social y dinamismo económico no deben estar reñidos entre sí

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

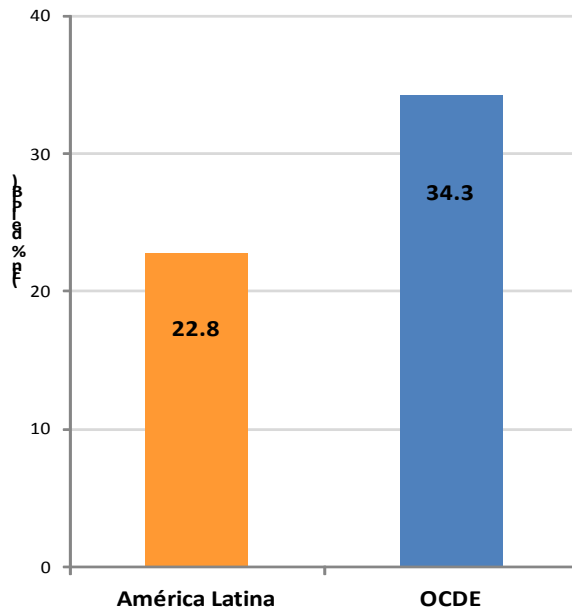
# Avanzar hacia la superación de la pobreza y la reducción de la desigualdad

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

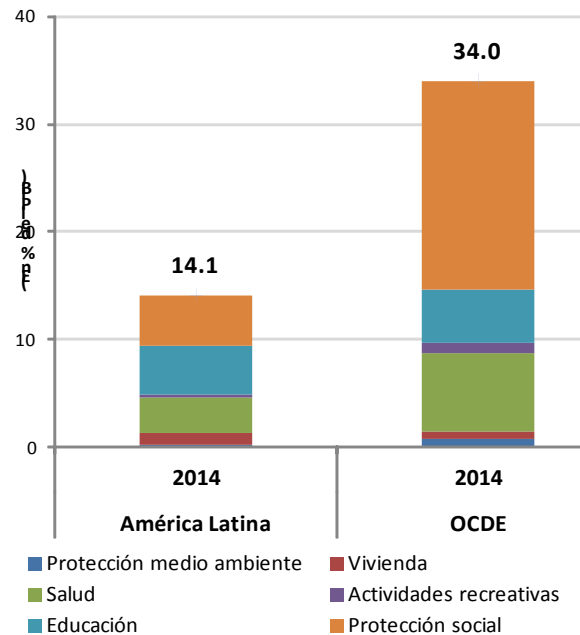
# Insuficientes niveles de tributación e inversión social no permiten impulsar adecuadamente el desarrollo sostenible

AMÉRICA LATINA Y OCDE: CARGA TRIBUTARIA, GASTO SOCIAL Y COEFICIENTE DE GINI ANTES Y DESPUÉS DE ACCIÓN FISCAL<sup>a</sup>

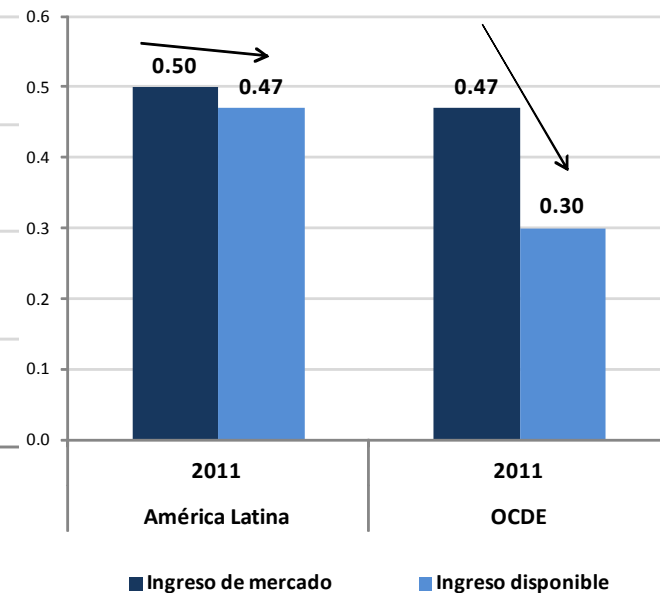
Carga tributaria, 2015



Gasto social, 2014



Coefficiente de Gini, 2011



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

<sup>a</sup> Promedio simple.