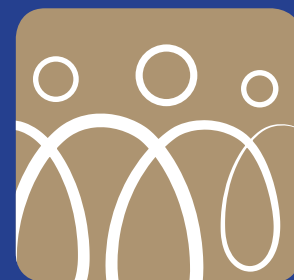


# Capítulo I



## La matriz de la desigualdad social en América Latina: un tema clave para el desarrollo sostenible

- A. La centralidad de la igualdad en el pensamiento de la CEPAL
- B. La matriz de la desigualdad social: ejes y ámbitos del desarrollo social

# Capítulo I

La desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, que se ha mantenido y reproducido incluso en períodos de crecimiento y prosperidad económica. En el período reciente, la desigualdad se ha reducido (CEPAL, 2016a; 2016c), en un contexto político en el cual los gobiernos de los países de la región dieron una alta prioridad a los objetivos de desarrollo social y promovieron políticas activas de carácter redistributivo e incluyente. A pesar de estos avances, persisten altos niveles de desigualdad, que conspiran contra el desarrollo y son una poderosa barrera para la erradicación de la pobreza, la ampliación de la ciudadanía y el ejercicio de los derechos, así como para la gobernabilidad democrática. Avanzar para reducirlos significativamente es un compromiso plasmado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y asumido por todos los países de América Latina y el Caribe.

Son varias las razones por las cuales reducir la desigualdad es clave para avanzar en el desarrollo sostenible. Como muestra la experiencia histórica y reciente de América Latina y el Caribe, si bien el crecimiento económico es un factor fundamental para la reducción de la pobreza, la desigualdad puede limitar significativamente ese proceso. Sin un cambio en la distribución del ingreso, incluso los altos niveles de crecimiento son insuficientes para reducir la pobreza en forma sostenible; existen evidencias de que el crecimiento es menos efectivo para lograr esa reducción en países con altos niveles de desigualdad y la velocidad de reducción tiende a ser mayor en países más igualitarios (Naciones Unidas, 2013, pág. 66).

En consonancia con lo anterior, la desigualdad genera barreras muy marcadas que dificultan que las personas asciendan socialmente, logren mayores niveles de bienestar que sus padres o aspiren a que sus hijos los alcancen. Varios estudios muestran un vínculo entre el aumento de los niveles de desigualdad y la disminución de los niveles de movilidad social. En América Latina y el Caribe se observan relaciones estrechas entre el nivel socioeconómico de los padres y el que alcanzan sus hijos e hijas, lo que perpetúa las brechas mediante la transmisión intergeneracional de las oportunidades (CEPAL, 1998, 2004a, 2008, 2011b; Franco, 2001). Ello ocurre porque la estructura social tiende a reproducirse a través de una estructura (diferencial) de oportunidades y una enorme disparidad de resultados (Atkinson, 2015), limitando la movilidad, particularmente hacia los estratos sociales más altos.

Asimismo, los niveles elevados de desigualdad tienen un impacto en los procesos de integración social, ya que generan experiencias de vida y expectativas sociales divergentes. Como consecuencia de ello, existe una mayor estratificación social, segregación residencial (Naciones Unidas, 2013, pág.70) y conflicto, que puede desembocar en situaciones de violencia política y social (Trucco y Ullmann, 2015; Escotto, 2015). La desigualdad es percibida como particularmente injusta cuando las oportunidades que se presentan a las personas para mejorar su situación socioeconómica son acentuadamente dispares y cuando aquellos en la parte superior de la distribución de ingresos han llegado a esa posición a partir de posiciones heredadas y avaladas por una “cultura del privilegio” (Bárcena y Prado, 2016)<sup>1</sup>. En dichas condiciones, la desigualdad puede contribuir a la inestabilidad social y a la pérdida de confianza al debilitar la legitimidad de los mecanismos de apropiación de los recursos, los sistemas que los regulan y los grupos sociales que los controlan. Si esta situación se asienta de manera naturalizada, contribuye a la reproducción y permanencia de la desigualdad y de la misma cultura del privilegio.

La desigualdad social no solo afecta al componente social del desarrollo. También es un freno para las dimensiones económica y medioambiental. Como se planteó en la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América

<sup>1</sup> La “cultura del privilegio” hace referencia a un conjunto de normas, valores y mecanismos institucionales a través de los cuales se legitiman y preservan las desigualdades sociales.

Latina y el Caribe (Lima, noviembre de 2015), “la persistencia de la pobreza y de altos niveles de desigualdad no solo conlleva costos personales para quienes la sufren, sino que también, en términos sociales y económicos, afecta a la sociedad como un todo. Por otra parte, el progreso en las condiciones sociales de la población es indispensable para lograr el cambio estructural y el desarrollo económico sostenible” (CEPAL, 2016a). El desarrollo sostenible se asienta en las dimensiones social, económica y medioambiental, que además están altamente interrelacionadas: el rezago de una afecta a las demás y viceversa. No por casualidad, los países que presentan los niveles más altos de desarrollo humano son aquellos en los que se conjugan altos estándares en las tres dimensiones.

En este marco, avanzar en el reconocimiento y análisis de las características de la desigualdad social en la región se convierte en un elemento fundamental para el diseño de políticas que permitan avanzar en la senda del desarrollo sostenible. La desigualdad social es un fenómeno de gran complejidad, por lo que agotar el análisis de sus causas y características, así como de sus mecanismos de reproducción y permanencia en el tiempo, excede los objetivos de este documento. Lo que se procura es avanzar en la identificación y caracterización de los principales ejes que estructuran la matriz de la desigualdad social en la región, así como los ámbitos del desarrollo social en los que se manifiestan, a partir de la visión que ha propuesto la CEPAL sobre la igualdad como el horizonte estratégico del desarrollo y de su centralidad para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

## A. La centralidad de la igualdad en el pensamiento de la CEPAL

El énfasis en la reducción de la desigualdad dentro de los países y entre ellos como un desafío central de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible culmina un proceso de análisis y reflexión mundial y regional que tiene como antecedente inmediato los avances parciales relacionados con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Refleja un compromiso internacional de la mayor relevancia y altamente pertinente para América Latina y el Caribe, que, a pesar de los progresos registrados en el último decenio, sigue siendo la región más desigual del mundo.

La preocupación por la igualdad está presente históricamente en el pensamiento de la CEPAL y gana centralidad a partir de 2010, tal como se expresó y fundamentó en los documentos conocidos como la “trilogía de la igualdad”, que ahora se complementan con el análisis desde América Latina y el Caribe de los principales desafíos para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030<sup>2</sup>. La igualdad es considerada un principio normativo y el horizonte estratégico del desarrollo (Bárcena y Prado, 2016, pág. 54) y una condición central no solo para la superación de la pobreza, sino también para el goce efectivo de los derechos de toda la población.

Los análisis de la CEPAL sobre el desarrollo económico y social han señalado que las economías latinoamericanas y caribeñas históricamente se han caracterizado por la presencia de una marcada heterogeneidad estructural<sup>3</sup>, que está, en gran medida, en la base de los altos niveles de desigualdad social que caracterizan a la región. La estructura productiva, poco diversificada y altamente heterogénea, en la cual los sectores de baja productividad generan aproximadamente el 50% del empleo, constituye un determinante importante de la desigualdad social. El mercado laboral es el eslabón fundamental que vincula esa estructura productiva con una elevada desigualdad del ingreso en los hogares, relacionada con una distribución muy diferenciada de las ganancias de la productividad y con un acceso altamente estratificado al empleo de calidad y a la protección social (CEPAL, 2010a, 2012a, 2014b y 2016b).

Durante décadas, los debates y análisis sobre la desigualdad en América Latina y el Caribe se han centrado en torno a las disparidades de ingreso. En gran medida ello responde a que el ingreso contribuye directamente al bienestar de las personas y sus familias y, por ende, condiciona sus oportunidades, así como el futuro de sus hijos e hijas, especialmente en sociedades donde predominan mecanismos de mercado para el acceso a los bienes y

<sup>2</sup> La “trilogía de la igualdad” comprende los siguientes documentos de la CEPAL: *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (CEPAL, 2010a); *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (CEPAL, 2012b), y *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (CEPAL, 2014b); a ellos se suma el documento presentado en el trigésimo sexto período de sesiones *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible* (CEPAL, 2016b).

<sup>3</sup> La heterogeneidad estructural puede ser entendida en sentido amplio “como una cristalización de formas productivas, relaciones sociales y mecanismos de dominación [...] coexistentes en el tiempo e interdependientes en su dinámica dentro de sociedades nacionales políticamente unificadas” (Di Filippo y Jadue, 1976). Esta se puede definir atendiendo a la estructura productiva o a la estructura ocupacional. La estructura productiva se dice heterogénea cuando coexisten en ella sectores, ramas o actividades donde la productividad del trabajo es alta (es decir, alcanza los niveles que permiten las tecnologías disponibles), con otras en que la productividad es mucho más baja. [...] A esta estructura productiva corresponde cierto tipo de estructura ocupacional (Pinto, 1976).

servicios. La CEPAL ha contribuido sustancialmente a ese análisis mediante la cuantificación de la desigualdad del ingreso y el estudio de sus determinantes (CEPAL, 2014b, pág. 73). También ha llamado la atención sobre el carácter estructural y la persistencia de los altos niveles de concentración de los ingresos, que se han mantenido incluso en períodos de prosperidad económica y altas tasas de crecimiento. Asimismo, ha destacado la importancia de analizar la concentración de los activos (riqueza) y no solo del ingreso corriente, ya que, pese a la escasez de información al respecto, diversas evidencias parciales parecen indicar la existencia de desigualdades aún más profundas<sup>4</sup>.

Sin embargo, se reconoce cada vez más que la desigualdad es un fenómeno multidimensional. Como se ha señalado, en la perspectiva de la CEPAL la heterogeneidad de la estructura productiva se reproduce en el mercado de trabajo y permea de múltiples formas la realidad social y política. Así, a la desigualdad del ingreso determinada por la inserción laboral se suman otras, relacionadas con aspectos políticos, sociales y culturales, y con mecanismos de discriminación que se reproducen en diversos ámbitos socioeconómicos más allá del trabajo, como la salud, la educación, la cultura y la participación política y ciudadana. Estas desigualdades son determinantes de las situaciones de pobreza y constituyen grandes barreras para su superación (CEPAL, 2016a, pág. 140).

A su vez, la autonomía individual —capacidad de decidir e influir sobre la propia existencia— y el poder político —capacidad de influir sobre la toma de decisiones colectivas a nivel de la sociedad— también están desigualmente distribuidos y estas “desigualdades de agencia” están fuertemente entrelazadas con la desigualdad socioeconómica (De Ferranti y otros, 2004, pág. 13), pues subyacen a los procesos de “explotación y acaparamiento de oportunidades que desempeñan un papel central en la generación de las desigualdades” y su reproducción (Tilly, 1999, pág. 10; Reygadas, 2004, pág. 7; Morris, 2000).

En otras palabras, “...las brechas productivas no operan solo en el plano socioeconómico, en el que generan desigualdad de ingresos, sino que atraviesan la cultura y las capacidades, y vulneran la propia autonomía de las personas, afectando el ejercicio de sus derechos y el desarrollo de sus capacidades [...]. Estas otras dimensiones de la desigualdad, a la vez que refuerzan las desigualdades socioeconómicas, son influidas por ellas” (Bárcena y Prado, 2016, pág. 51).

La noción de igualdad de la CEPAL, por lo tanto, no se refiere solamente a una igualdad económica o de medios. Esa es, sin duda, una dimensión fundamental de la igualdad y alude, tanto a la distribución de los ingresos monetarios de que disponen las personas y las familias para procurar su bienestar y desarrollar sus capacidades, como también a la desigualdad en la distribución funcional del ingreso entre capital y trabajo, y a la desigualdad en la propiedad de activos financieros y no financieros. Cabe además destacar que en la región la concentración de la riqueza es más intensa que la de los ingresos, tanto en lo que se refiere a la propiedad de los activos productivos como de los activos financieros (Bárcena y Prado, 2016; CEPAL, 2016b).

La noción de igualdad a la que hace referencia la CEPAL comprende también la igualdad de derechos, la igualdad de capacidades (entendida como el conjunto de habilidades, conocimientos y destrezas que los individuos adquieren y les permite emprender proyectos de vida que consideran valiosos), el reconocimiento recíproco de los actores y la igualdad de género, étnica y racial (Bárcena y Prado, 2016).

La igualdad de derechos es, para la CEPAL, el eje primordial de la igualdad y se refiere a la plena titularidad de los derechos económicos, sociales y culturales como horizonte normativo y práctico para todas las personas (sin distinción de sexo, raza, etnia, edad, religión, origen, situación socioeconómica u otra condición) y a la inclusión de todos los ciudadanos y ciudadanas en la dinámica del desarrollo, lo que implica una efectiva pertenencia a la sociedad (“ciudadanía social”). En sentido contrario, la desigualdad se manifiesta en que no todos los individuos pueden ejercer plenamente sus derechos económicos, sociales y culturales y, por tanto, en la vulneración del principio de universalidad.

Mediante el enfoque de derechos se busca garantizar al menos un nivel suficiente de bienestar para todos los ciudadanos y ciudadanas (acceso a la educación, a la salud, al trabajo, a la protección social, entre otros). Este enfoque permite identificar la vulneración de derechos —que deja a determinados grupos sociales excluidos de ciertos mínimos de bienestar— y hacer exigibles acciones públicas para el avance progresivo en el cumplimiento de los mismos. En este sentido, otorga fundamento jurídico al reclamo de igualdad de los grupos que se sienten

<sup>4</sup> Diversos estudios han señalado que los análisis basados en la distribución del ingreso a partir de las mediciones hechas en las encuestas de hogares subestiman el nivel de concentración del mismo, debido a la dificultad de estos instrumentos para captar los ingresos altos (CEPAL, 2016c; Amarante y Jiménez, 2015).

vulnerados en sus derechos, invisibilizados en condiciones de exclusión y segregados por un sistema que se percibe como de privilegios de unos en desmedro de otros (CEPAL, 2014b, pág. 69).

Sin embargo, para analizar las desigualdades sociales es necesario identificar no solo a quienes se les ha vulnerado el acceso a este nivel básico de bienestar, sino también prestar atención a la distribución de activos, medios y oportunidades, ingresos y otros resultados, poder e influencia. En este sentido, la desigualdad hace referencia a las asimetrías en la capacidad de apropiación de los recursos y activos productivos (ingresos, bienes, servicios, entre otros) que constituyen o generan bienestar entre distintos grupos sociales. En definitiva, apunta a la concentración de una gran proporción de la riqueza en un sector reducido de la población. A su vez, refiere a la exclusión y la inequitativa distribución del poder político, que deja para unos pocos el espacio de las decisiones que afectan a una mayoría, posibilitan o limitan el ejercicio de derechos y el desarrollo de capacidades. Así, es importante resaltar que la desigualdad tiene un carácter fundamentalmente relacional y, también, que es un fenómeno indisoluble de las relaciones de poder a nivel individual y colectivo.

La desigualdad social se manifiesta en diversos ámbitos, en especial en la educación y la salud, en las trayectorias reproductivas, en el trabajo y la protección social, el acceso a la conectividad, a bienes duraderos, a la vivienda y a los servicios básicos y la calidad ambiental, entre otros (CEPAL, 2014b). En su permanencia y reproducción inciden diversos mecanismos de discriminación, estructurales e institucionales, de género, étnicos, raciales y de origen socioeconómico, entre otros.

En síntesis, la desigualdad que se produce y reproduce a partir de la estructura productiva, desborda ese ámbito, se extiende a los ámbitos laboral y social y se entrelaza con las relaciones de género, las relaciones étnicas y raciales y las relaciones a lo largo del ciclo de vida, y llega incluso a definir, en gran medida, el patrón de desarrollo territorial (Bárcena y Prado, 2016). Un enfoque multidimensional de la desigualdad implica, por lo tanto, analizar sus aspectos económicos, sociales, políticos y culturales, así como tomar en consideración los diferentes ejes estructurantes de las desigualdades que marcan las relaciones sociales, políticas y económicas de las sociedades latinoamericanas.

## B. La matriz de la desigualdad social: ejes y ámbitos del desarrollo social

La matriz de la desigualdad social en América Latina y el Caribe está muy condicionada por la matriz (o estructura) productiva. Como se ha señalado, el mercado laboral es el eslabón que vincula esa estructura productiva heterogénea (y la desigualdad que le es inherente en términos de productividad, acceso y calidad de los empleos) a una acentuada desigualdad de ingreso en los hogares. Una de las manifestaciones de la heterogeneidad estructural es la concentración de una gran proporción de los empleos (49,3% del total en 2013) en sectores de baja productividad (CEPAL, 2016c)<sup>5</sup>. Esa estructura productiva demanda pocas capacidades técnicas de la mayoría de los trabajadores, cuyos empleos, en general, se caracterizan por ser de baja calidad e informales, con bajos ingresos y escaso o nulo acceso a mecanismos de protección social. Junto con los bajos ingresos, estos empleos agrupan en mayor proporción a mujeres, jóvenes, indígenas y afrodescendientes. Esto conlleva un acceso estratificado a la seguridad social, una elevada vulnerabilidad social y niveles de bienestar muchas veces insuficientes para los ocupados y sus dependientes, manifestándose durante la vejez en desigualdades y brechas con fuertes sesgos de género (CEPAL, 2012a).

Así, el primer eje de la desigualdad, y el más básico, es la clase social (o estrato socioeconómico), que remite a la estructura social —a su vez fuertemente determinada por la matriz económica y productiva— y a las posiciones de los agentes en esa estructura a lo largo del tiempo. Los elementos centrales de este eje son la estructura de la propiedad y la distribución del poder, de los recursos y activos productivos; una de sus manifestaciones más claras y evidentes es la desigualdad de ingresos, que constituye, a la vez, la causa y el efecto de otras desigualdades en ámbitos como la educación, la salud y el mercado de trabajo.

<sup>5</sup> La ocupación en sectores de baja productividad considera a los empleadores o asalariados que trabajan en microempresas, los trabajadores independientes no calificados (trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica) y los empleados domésticos.

Pero las desigualdades que se manifiestan en los diversos ámbitos del desarrollo social en América Latina también están marcadas por los ejes de género, raza y etnia, así como por determinados momentos del ciclo de vida, como la infancia, la juventud, la vida adulta y la vejez. También son muy pronunciadas la heterogeneidad y las desigualdades territoriales en los países y en las zonas rurales y urbanas y entre estas.

Por lo tanto, y sin pretender agotar esa discusión en el ámbito de este documento, además de la clase social (o estrato socioeconómico), las desigualdades de género, étnicas y raciales, las desigualdades territoriales y aquellas derivadas de la edad de las personas son ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en América Latina. Lo que confiere a cada uno de estos ejes el carácter estructurante en la configuración de las desigualdades sociales es su peso constitutivo y determinante en el proceso de producción y reproducción de las relaciones sociales y de la experiencia de las personas o, en otras palabras, su impacto sobre la magnitud y la reproducción de las desigualdades en distintos ámbitos del desarrollo y del ejercicio de los derechos.

La matriz de desigualdad social que aquí se presenta seguramente requerirá un análisis mayor para integrar otros ejes y dimensiones críticas de la desigualdad, así como de los ámbitos del desarrollo en que se manifiestan y sus interrelaciones. Por ahora, se concentra en los mencionados en el párrafo anterior.

Es necesario señalar, además, que esos ejes se encadenan a lo largo del ciclo de vida y se entrecruzan y potencian, lo que resulta en una multiplicidad de factores de desigualdad y/o discriminación que pueden manifestarse en las personas o en determinados grupos de la población. Ese enfoque permite visibilizar las situaciones de múltiples desigualdades y/o discriminación que, con frecuencia, caracterizan a los “núcleos duros” de la pobreza, la vulnerabilidad y la desigualdad que persisten y se reproducen en la región. Sin él, la comprensión de las brechas estructurales que marcan las sociedades latinoamericanas será incompleta, y, por lo tanto, la posibilidad de diseñar e implementar políticas para superarlas también lo será.

Otro aspecto que merece ser discutido es el peso relativo de cada uno de esos ejes en la estructuración de la matriz de la desigualdad social. Cada uno de ellos tiene raíces históricas distintas y también se manifiesta de distintas formas y a través de diversos mecanismos. Tampoco será posible, en los límites de este documento, profundizar esa discusión, pero puede decirse que la forma en que los ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social aquí señalados se manifiestan, así como sus pesos relativos, deben ser analizados en cada momento y cada realidad concreta. La dimensión más reconocida por los países de la región y más analizada hasta ahora por la CEPAL y con mayor presencia en la agenda regional es la de las desigualdades de género. Según Bárcena y Prado (2016), “no existe prácticamente ninguna dimensión relevante del proceso de desarrollo en que no se manifieste la problemática del género [...]. Las diversas formas de desigualdad que afectan a las mujeres no constituyen un mero capítulo de la agenda de desarrollo, sino uno de los puntos neurálgicos en que se manifiesta la problemática del subdesarrollo y una de sus dimensiones clave, a partir de los cuales resulta decisivo trabajar para apuntalar un verdadero proceso de desarrollo con igualdad”.

Sin embargo, las desigualdades étnicas y raciales, así como las territoriales, también tienen un peso determinante en la estructuración de las relaciones sociales y en las posibilidades de ejercicio de los derechos en América Latina, como procuraremos mostrar en este documento a través de indicadores seleccionados.

Con relación a la edad, hay una particularidad que merece señalarse: se refiere a distintos “estados” o “momentos” en la trayectoria de vida y potencialmente todas las personas pueden pasar por cada una de ellos. La edad es uno de los ejes determinantes de la distribución del bienestar y del poder en la sociedad, debido a que es una de las bases de la organización social en torno a la cual se asignan responsabilidades y roles a las personas. Asimismo, diversas desigualdades desencadenan nuevas diferencias, y a veces más profundas, en el bienestar, que se acumulan a lo largo del ciclo de vida individual. Más aún, las desigualdades y brechas intergeneracionales, su evolución en el tiempo y su interrelación con los demás ejes son fundamentales para el análisis y el diseño de políticas.

Entre los ámbitos en los que se manifiesta y reproduce la desigualdad social, en el presente documento se consideran los siguientes: ingresos y trabajo, protección social y cuidado, educación, salud, vivienda y servicios básicos (agua potable, saneamiento y electricidad). Además de estos, que remiten a componentes fundamentales del desarrollo social, la participación social constituye otro ámbito importante, relativo a la capacidad diferenciada de agencia (o influencia) a nivel individual y colectivo, en la esfera pública y privada, y al goce de derechos y de autonomía para tomar decisiones.

La acumulación o potenciación simultánea de las disparidades relacionadas con la clase social (o nivel socioeconómico), el género, la pertenencia racial o étnica, el territorio o la etapa del ciclo de vida crea un complejo esquema de relaciones sociales, con discriminaciones múltiples que se manifiestan en desigualdades de autonomía, bienestar y empoderamiento, así como también en marcadas diferencias en el ejercicio de los derechos y de oportunidades, capacidades y trato. Esas formas y mecanismos de discriminación se asientan también en los estereotipos, que jerarquizan y descalifican a determinados grupos sociales en razón de su sexo, etnia, raza o color de la piel, orientación sexual, situación socioeconómica u otra condición, que están presentes en diversos ámbitos de la vida social y que, así como la discriminación, permean las propias instituciones y son reproducidos por estas<sup>6</sup>. Para avanzar en la disminución de las brechas no basta con modificar estructuras y normas formales, sino que es necesario tener presente también el rol central de la cultura tanto a nivel de las personas y grupos sociales, como a nivel de las instituciones.

En este documento se analizarán tres de los ejes estructurantes de la desigualdad social en América Latina y el Caribe, a saber: i) las desigualdades étnicas y raciales y su relación con las desigualdades de género; ii) el encadenamiento de las desigualdades a lo largo del ciclo de vida; iii) las desigualdades territoriales.

---

<sup>6</sup> El machismo, el racismo y la homofobia, por ejemplo, son rasgos de las sociedades latinoamericanas que sintetizan la manera en que las desigualdades ligadas al sexo, el origen o la condición étnica y racial y a la orientación sexual permean la cultura y las prácticas sociales e institucionales.