

LA CRISIS DE LA DESIGUALDAD

América Latina y el Caribe
en la encrucijada

Editado por Matías Busso y Julián Messina



LA CRISIS DE LA DESIGUALDAD

América Latina y el Caribe
en la encrucijada

Editado por Matías Busso y Julián Messina



**Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo**

La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada / editores, Matías Busso, Julián Messina.

p. cm. — (Monografía del BID ; 837)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Income distribution-Latin America. 2. Income distribution-Caribbean Area. 3. Equality-Health aspects-Latin America. 4. Equality-Health aspects-Caribbean Area. 5. Education-Social aspects-Latin America. 6. Education-Social aspects-Caribbean Area. 7. Labor market-Latin America. 8. Labor market-Caribbean Area. 9. Coronavirus infections-Social aspects-Latin America. 10. Coronavirus infections-Social aspects-Caribbean Area. I. Busso, Matías, editor. II. Messina, Julián, 1971-, editor. III. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Investigación y Economista Jefe. IV. Serie. IDB-MG-837

Clasificaciones JEL: D31, D63, D72, H2, H30, I14, I24, J15, J16, J31, O15, O54

Palabras clave: Desigualdad, distribución del ingreso, riqueza, género, raza, salud, educación, política fiscal, impuestos, confianza

Copyright © 2020 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



ÍNDICE

LISTA DE RECUADROS	VIII
LISTA DE GRÁFICOS	X
LISTA DE CUADROS	XX
PREFACIO	XXIII
AGRADECIMIENTOS	XXVIII
LISTA DE COLABORADORES	XXXI
1. RESUMEN: Sociedades fracturadas	1
2. PANORÁMICA DE LA DESIGUALDAD DEL INGRESO	18
3. LA DESIGUALDAD EN TIEMPOS DE CRISIS: Lecciones de la covid-19	40
4. DISPARIDADES REGIONALES Y SEGREGACIÓN URBANA	68
5. MÁS QUE DINERO: Brechas de género, raza y etnicidad	100
6. LA DESIGUALDAD EN SALUD: Una historia de expansión y fragmentación	132
7. LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: segregada y desigual	166

8.	EL PAPEL TRANSFORMADOR DE LOS MERCADOS LABORALES	194
9.	LA DELINCUENCIA Y LA JUSTICIA EN UNA SOCIEDAD DESIGUAL	219
10.	CAMBIO CLIMÁTICO Y DESASTRES NATURALES: exposición desigual, impactos y capacidad para hacerles frente	247
11.	CUANDO LA INCLUSIÓN FINANCIERA RESULTA SER NO INCLUSIVA	268
12.	LOS EFECTOS LIMITADOS DE LAS POLÍTICAS FISCALES SOBRE LA REDISTRIBUCIÓN	295
13.	LA REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD A TRAVÉS DEL PROCESO DEMOCRÁTICO	329
14.	¿EN QUIÉN CONFIAMOS? Una cuestión de percepciones y desigualdad	348

LISTA DE RECUADROS

RECUADRO 3.1	Programas de ayudas públicas durante el confinamiento de la COVID-19	53
RECUADRO 4.1	Segregación e informalidad en las ciudades	82
RECUADRO 4.2	Asentamientos informales, desplazamientos y el impacto de la COVID-19	85
RECUADRO 5.1	Brechas de género en tiempos de la COVID-19	108
RECUADRO 6.1	Mortalidad neonatal y postneonatal	154
RECUADRO 6.2	La COVID-19 y la salud de los pobres	156
RECUADRO 7.1	La COVID-19 y sus efectos potenciales en el capital humano	173
RECUADRO 9.1	La desigualdad de oportunidades y el comportamiento criminal	232
RECUADRO 9.2	Discriminación en el sistema judicial: el caso de los mapuches en Chile	235
RECUADRO 9.3	Ideas para disminuir la población penal durante la pandemia	236
RECUADRO 11.1	La pandemia de la COVID-19 y el gran impulso a favor de la inclusión financiera	287
RECUADRO 13.1	Información desigual durante la pandemia	335
RECUADRO 14.1	Las pandemias, la confianza y las políticas públicas	365

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 2.1	Alta desigualdad del ingreso en la región	21
GRÁFICO 2.2	Participaciones del ingreso antes de impuestos	24
GRÁFICO 2.3	Persistencia educativa intergeneracional relativa promedio	24
GRÁFICO 2.4	Evolución de la desigualdad en América Latina y el Caribe, 1990-2018	26
GRÁFICO 2.5	Evolución del coeficiente de Gini por país, 2002-18	27
GRÁFICO 2.6	Desglose de los cambios en la desigualdad del ingreso en América Latina, 2013-18	29
GRÁFICO 2.7	Cambios en la distribución del ingreso	31
GRÁFICO 2.8	Participación media del trabajo en la región y en el mundo, 1975-2010	33
GRÁFICO 2.9	¿Es justa la distribución del ingreso?	36
GRÁFICO 3.1	Promedio del deterioro máximo de los resultados del mercado laboral durante las recesiones en América Latina y el Caribe	45
GRÁFICO 3.2	Pérdidas de empleo y teletrabajo durante el confinamiento de la COVID-19 en América Latina, por quintiles de ingreso de los hogares, 2020	53

GRÁFICO B 3.1.1	Porcentaje de hogares focalizados, por ingreso laboral monetario per cápita, terciles 1 y 2	54
GRÁFICO B3.1.2	Transferencias monetarias de emergencia como porcentaje del ingreso laboral monetario mensual de hogares focalizados en los terciles 1 y 2	56
GRÁFICO 4.1	Disparidades subnacionales de ingresos y salarios en América Latina, circa 2018.....	71
GRÁFICO 4.2	Alcantarillado seguro: disparidades subnacionales de acceso	74
GRÁFICO 4.3	Descomposición del índice Theil de salarios e ingresos per cápita de hogares en América Latina, entre países y regiones, circa 2018	76
GRÁFICO 4.4	Descomposición geográfica de la desigualdad salarial mensual en Brasil, 2010.....	78
GRÁFICO B4.1.1	Duración de los desplazamientos e informalidad por nivel de ingreso laboral en Brasil, 2010	83
GRÁFICO B4.2.1	Características de las ciudades e impacto de la pandemia de la COVID-19 en Brasil	86
GRÁFICO 5.1	Trabajadores informales como porcentaje de la población empleada, por género	103
GRÁFICO 5.2	Número promedio de horas a la semana dedicadas a trabajos remunerados y al cuidado no remunerado de otras personas del hogar, por género	105

GRÁFICO 5.3	Porcentaje de mujeres que se gradúan de programas terciarios	106
GRÁFICO 5.4	Violencia de pareja física y/o sexual, por quintil de riqueza	108
GRÁFICO B5.1.1	Porcentaje promedio de encuestados en edad de trabajar que perdieron su empleo o cerraron su negocio durante el mes anterior a la encuesta, por género	109
GRÁFICO B5.1.2	Porcentaje promedio de encuestados que son exclusivamente responsables del trabajo no remunerado en el hogar durante el confinamiento, por género.....	111
GRÁFICO B 5.1.3	Porcentaje de mujeres que declaran un aumento de los conflictos y la violencia en el hogar	113
GRÁFICO 5.5	Brechas de los salarios mensuales para afrodescendientes y poblaciones indígenas	123
GRÁFICO 6.1	Gasto en salud como porcentaje del PIB	134
GRÁFICO 6.2	Gastos de bolsillo como porcentaje de los gastos sanitarios actuales	135
GRÁFICO 6.3	Tasa de mortalidad de los menores de cinco años, por cada 1.000 nacidos vivos	138
GRÁFICO 6.4	Mortalidad de los menores de cinco años (ratio de madres con educación secundaria o más versus madres con educación primaria o menos)	139
GRÁFICO 6.5	Insumos de la atención prenatal (secundaria+/primaria-)	140

GRÁFICO 6.6	Años de vida ajustados por discapacidad por cada 100.000 personas en la región	141
GRÁFICO B6.1.1	Mortalidad neonatal y postneonatal, por cada 1.000 nacidos vivos.....	155
GRÁFICO 7.1	Tasas de matriculación por estatus socioeconómico	170
GRÁFICO 7.2	Brechas de aprendizaje por estatus socioeconómico	171
GRÁFICO 7.3	Brechas de resultados en lectura en PISA, 2018	172
GRÁFICO B 7.1.1	Cambios en los puntajes de las pruebas entre el final del año escolar y el comienzo del año escolar siguiente, por estatus socioeconómico (ESE).....	176
GRÁFICO B 7.1.2	Posesión de insumos escolares básicos en el hogar, por estatus socioeconómico de la familia y país	177
GRÁFICO B 7.1.3	Acceso a insumos digitales en el hogar por estatus socioeconómico de la familia	177
GRÁFICO 7.4	Una medida de la segregación social en la escuela: ¿qué probabilidad tienen los alumnos de tener compañeros de estatus socioeconómico más alto o más bajo?	179
GRÁFICO 7.5	La evolución de las brechas de lectura en PISA, 2009 y 2018	183
GRÁFICO 7.6	Porcentaje de alumnos en el quintil superior que asisten a escuelas privadas, por país	185

GRÁFICO 7.7	Gasto público por alumno en regiones de ingresos altos y bajos de países seleccionados de América Latina	186
GRÁFICO 8.1	Evolución de la desigualdad salarial en América Latina, 2013-17	197
GRÁFICO 8.2	Evolución de la desigualdad salarial en América Latina: promedios subregionales, 2003-17.....	198
GRÁFICO 8.3	Crecimiento anual del salario por percentil en América Latina, 2003-17.....	199
GRÁFICO 8.4	Crecimiento de las primas educativas ajustadas por la composición en América Latina, 2003-17.....	201
GRÁFICO 8.5	Crecimiento de las primas de la experiencia ajustadas por la composición en América Latina, 2003-17	202
GRÁFICO 8.6	Ratios entre el salario mínimo promedio mensual y el salario medio en América Latina, 2003 y 2017	203
GRÁFICO 8.7	Empleos informales en América Latina, circa 2017	207
GRÁFICO 8.8	La carga distributiva de la informalidad en América Latina, circa 2017	208
GRÁFICO 8.9	Desigualdad salarial en América Latina y en los países de la OCDE: coeficientes de Gini, circa 2017.....	210
GRÁFICO 9.1	Exposición a los homicidios por municipio por ingreso per cápita, Santiago de Chile	221

GRÁFICO 9.2	Patrón de victimización por nivel educativo en cinco países	223
GRÁFICO 9.3	¿Cuánto tardaría la policía en llegar a su casa después de un robo?	227
GRÁFICO 9.4	Equipos de seguridad privada por nivel educativo en varios países	228
GRÁFICO 9.5	Acceso a la justicia civil	230
GRÁFICO 9.6	Trato igualitario y ausencia de discriminación	231
GRÁFICO 10.1	PIB per cápita y temperaturas de referencia en países de América Latina	250
GRÁFICO 10.2	PIB per cápita y temperaturas de referencia en los estados de Brasil	251
GRÁFICO 10.3	Relación entre el PIB per cápita, los daños totales y los daños como múltiplo del PIB per cápita debidos a ciclones tropicales severos	254
GRÁFICO 10.4	Pérdidas de activos y costos debido al huracán Mitch por quintiles de riqueza	256
GRÁFICO 11.1	Cambios en el acceso al financiamiento en diferentes países y a nivel nacional en América Latina y el Caribe	271
GRÁFICO 11.2	Acceso a préstamos de los hogares de ingresos más bajos e ingresos medios bajos, por tipo de prestamista y quintil de ingreso	275
GRÁFICO 11.3	Sistemas de pagos móviles en la región y en el mundo	278

GRÁFICO 11.4	Porcentaje de personas con ahorros para emergencias y para la jubilación, por quintiles de ingreso y región	283
GRÁFICO 11.5	Motivos para no abrir una cuenta bancaria, por quintil de ingreso	286
GRÁFICO B11.1.1	Tasas más bajas de posesión de una tarjeta de débito entre los beneficiarios de programas sociales que perdieron su medio de sustento durante la pandemia de la COVID-19 (abril 2020)	289
GRÁFICO 12.1	Gasto público primario en las dos últimas décadas en América Latina (porcentaje del PIB).....	297
GRÁFICO 12.2	Diferencias en la desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias monetarias del gobierno en América Latina y el Caribe, la OCDE y la Unión Europea, circa 2012	300
GRÁFICO 12.3	Estructura impositiva (como porcentaje de los ingresos tributarios totales) en América Latina y el Caribe y en los países de la OCDE, 2017.....	302
GRÁFICO 12.4	Gasto social y redistribución en América Latina y el Caribe, OCDE y Unión Europea, circa 2012	310
GRÁFICO 12.5	Filtraciones y cobertura de las TMCs y las PNCs en América Latina y el Caribe, circa 2013	314
GRÁFICO 12.6	Gráfico 12.6 Diferencias en desigualdad del ingreso, antes y después de las pensiones y las transferencias monetarias y en especie en salud y educación	316

GRÁFICO 12.7	Gasto en educación pro-pobres y pro-ricos por nivel educativo, ordenado por ingreso de mercado, circa 2012	319
GRÁFICO 12.8	Gasto en salud pro-pobres y pro-ricos (coeficientes de concentración), circa 2012	320
GRÁFICO 12.9	Composición del gasto social de los gobiernos centrales y subnacionales en América Latina y el Caribe, circa 2015	321
GRÁFICO 13.1	Disminuciones de la desigualdad a medida que aumenta la participación política en la región	331
GRÁFICO B13.1.1	Conocimiento de los síntomas y la propagación del virus por nivel de ingreso	335
GRÁFICO 13.2	La desigualdad es más prevalente en democracia antes, no después de impuestos	339
GRÁFICO 13.3	Las democracias más sólidas aplican una mayor redistribución	340
GRÁFICO 13.4	Las democracias más fuertes tienen una mayor participación electoral y menos protestas	342
GRÁFICO 14.1	La confianza ha disminuido ininterrumpidamente en todo el mundo y en la región	352
GRÁFICO 14.2	Relación entre confianza y desigualdad (promedio de país)	353

GRÁFICO 14.3	La percepción de las personas de la riqueza puede estar más estrechamente correlacionada con la confianza que con la riqueza	359
GRÁFICO 14.4	Confianza, riqueza relativa y percepciones socioeconómicas	360
GRÁFICO 14.5	Determinantes de las percepciones de la justicia en la distribución del ingreso	362
GRÁFICO B14.1.1	La confianza y las restricciones a la movilidad de la COVID-19	367

LISTA DE CUADROS

CUADRO 3.1	Deterioro máximo promedio en los resultados del mercado laboral durante las recesiones en América Latina y el Caribe	47
CUADRO 3.2	El mercado laboral en América Latina y el Caribe	50
CUADRO 5.1	Normas sociales en la región en comparación con las de economías más avanzadas	116
CUADRO 6.1	Prevalencia de factores de riesgo, en porcentajes	142
CUADRO 6.2	Brecha educativa en la prevalencia de factores de riesgo	144
CUADRO 6.3	Falta de tratamiento médico o de diagnóstico, en porcentajes	148
CUADRO 6.4	Brechas educativas en la falta de tratamiento o diagnóstico médico	149
CUADRO 6.5	Detección de cáncer, en porcentajes	150
CUADRO 6.6	Brecha educativa en la detección del cáncer	151
CUADRO B6.2.1	Prevalencia de factores de riesgo en la salud en la población que desconoce tenerlos, en porcentajes	158
CUADRO B6.2.2	Brecha educativa en la prevalencia de factores de riesgo en la población que desconoce tenerlos	158

CUADRO 11.1	Correlación positiva entre pobreza y tasas de interés promedio en los municipios bolivianos	275
CUADRO 12.1	Las filtraciones de las transferencias monetarias y las pensiones no contributivas, subsidios a la energía y gastos tributarios en América Latina, 2015	312

PREFACIO

Las sociedades de América Latina y el Caribe empezaron a practicar el distanciamiento social mucho antes de que la pandemia del coronavirus llegara a poner a prueba su resistencia y a exponer sus vulnerabilidades. Se trata de un distanciamiento social causado por la extrema desigualdad en la región, que socava la fe de los ciudadanos en el bien común y amplía la brecha entre ricos y pobres.

América Latina y el Caribe es una de las regiones más desiguales del mundo en materia de ingresos. El 10% más rico de la población capta 22 veces más de la renta nacional que el 10% más pobre. El 1% de los más ricos se lleva el 21% de los ingresos de toda la economía, el doble de la media del mundo industrializado. Además, las marcadas diferencias en materia de ingresos representan apenas una de las diversas formas de desigualdad que socavan la cohesión social y el sentido de pertenencia a algo más grande que uno mismo. El género, la raza y la etnicidad, al igual que los ingresos, son poderosos determinantes del acceso a la atención de la salud, la educación, el empleo y el sistema legal.

Las desigualdades comienzan temprano en la vida y se hacen más grandes durante la infancia y la adolescencia, dando a los niños de distintos orígenes oportunidades diferentes para crecer y desarrollarse. Los pobres y las clases medias bajas viven en vecindarios diferentes, asisten a escuelas diferentes y visitan clínicas diferentes. Es mucho más probable que quienes pertenecen a estos grupos sean víctimas de delitos violentos que aquellos que pertenecen a la clase alta y que estén mucho más expuestos a los efectos destructivos del cambio climático, a la vez que tienen menos herramientas para hacer frente a las consecuencias de estos dos fenómenos.

En materia de educación, los niños de las familias más ricas tienden a estar mejor preparados para ingresar a la escuela que los de las familias pobres. Al comenzar la escuela, los niños de niveles socioeconómicos altos tienen un desempeño sustancialmente mejor que sus pares más pobres en el desarrollo socioemocional, cognitivo y lingüístico. Estas

disparidades se amplían con el tiempo, y cuando los jóvenes llegan al mercado laboral, sus efectos se hacen muy evidentes. Las personas mejor preparadas tienen la primera opción para elegir los empleos de alta calidad en el relativamente pequeño sector formal de la región, mientras que las menos preparadas, que proceden, en forma desproporcionada, de las clases más pobres, probablemente pasarán el resto de su vida trabajando en el sector informal. El empleo formal da acceso a redes de seguridad, como las pensiones contributivas y, en algunos países, el seguro de desempleo. Por el contrario, la mayoría de los trabajadores del 40% de la parte inferior de la distribución de ingresos tienen trabajos informales que carecen de redes de seguridad.

Las desigualdades horizontales también son muy grandes. Las diferencias salariales entre hombres y mujeres en la región se han reducido en las últimas décadas, no obstante, las mujeres siguen ganando en promedio un 13% menos que los hombres. Además, es menos probable encontrarlas en trabajos mejor remunerados y en ocupaciones de prestigio social. Los pueblos indígenas y los afrodescendientes también siguen estando en desventaja. Pocas regiones del mundo son más multiétnicas y multiculturales que América Latina y el Caribe, donde los afrodescendientes constituyen cerca del 25% de la población y los indígenas, el 8%. Pero estos dos grupos, en toda la región, tienen muchas más probabilidades de ser pobres.

En el ámbito de la atención de la salud, la región ha logrado notables avances en la ampliación del acceso, especialmente mediante la expansión de los servicios de atención primaria en las zonas periurbanas y rurales. Sin embargo, las diferencias socioeconómicas en el acceso a la atención de la salud siguen siendo grandes: entre 2010 y 2015, la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años de madres con mayor nivel de educación fue la mitad de aquella de los niños de madres con menor nivel de educación.

En este contexto de desigualdades estructurales, la crisis de la COVID-19 se ha desarrollado a un ritmo sin precedentes y con repercusiones distributivas. Inmediatamente después de que la pandemia golpeará la región, la mayoría de los gobiernos impusieron estrictas medidas de

confinamiento que impidieron a las personas trabajar fuera de casa. Estas medidas han afectado de manera desproporcionada a los hogares de bajos ingresos. Un mes después de iniciados los confinamientos, cerca del 65% de los hogares en el quintil inferior de la distribución de ingresos había sufrido al menos una pérdida de empleo entre los miembros de la familia. Mientras que, en el quintil superior, la cuota fue del 22%.

Los gobiernos de América Latina y el Caribe son ocho veces menos eficaces que los países más desarrollados en la reducción de la desigualdad a través de los impuestos y el gasto público. Las políticas redistributivas de los países de la región reducen la desigualdad en menos de un 5%, mientras que el mundo industrializado lo hace en un 38%. La incapacidad de redistribuir se puede resumir en pocas palabras: pensiones, gasto social y política fiscal fallida.

Debido a la prevalencia del empleo informal en América Latina y el Caribe, millones de personas no reciben *pensiones*. Los sistemas de pensiones no contributivas se han ampliado en la región durante las dos últimas décadas en un esfuerzo por llegar a los más vulnerables, pero lograr la paridad con las pensiones que ofrece el empleo formal sigue siendo un objetivo distante.

Los niveles de *gasto social* en la región son bajos. Gran parte de lo que se gasta se hace por medio de subsidios de precios mal orientados (p. ej., para la energía) que no proporcionan una ayuda significativa a los más pobres. Una redistribución más eficaz, por cada dólar gastado, podría lograrse a través de subsidios directos a los ingresos de los pobres y de las clases medias bajas.

La redistribución basada en los impuestos ha fracasado debido a la limitada capacidad de los gobiernos para controlar los altos niveles de evasión fiscal que prevalecen en la región.

Tener niveles moderados de desigualdad no es perjudicial e incluso puede resultar beneficioso, por ejemplo, para estimular la iniciativa personal. Pero cuando la desigualdad es demasiado grande, se abre las puertas a la desmotivación, la desconfianza y el cinismo, erosionando

lentamente los vínculos sociales. En última instancia, nadie se beneficia cuando la creencia en el bien común es sustituida por la visión de que la vida social es una cuestión de “sálvese quien pueda”. La desigualdad moldea la percepción de justicia en la sociedad. Cuando la desigualdad disminuyó en la región entre 2000 y 2012, el período de auge de las materias primas, la fracción de la población que percibía como justa la distribución de ingresos aumentó hasta un aún modesto 25%. Siete años después, ese porcentaje había caído al 15%.

Una vez que la pandemia del coronavirus disminuya, la región seguirá estando expuesta y siendo vulnerable a las crisis económicas, los desastres naturales y el cambio climático. Aumentar la resiliencia a esos desafíos requerirá grandes reservas de energía y buena voluntad, y es más probable que se logren en una sociedad en la que todos disfrutan de oportunidades y donde las familias tienen un mínimo de seguro contra circunstancias imprevistas. Dicha sociedad más igualitaria, a su vez, requerirá una transformación de la política pública para ampliar las oportunidades para todos.

Los capítulos de este volumen nos indican el camino.

Luis Alberto Moreno

Presidente

Banco Interamericano de Desarrollo

AGRADECIMIENTOS

La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada es una publicación del Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo. Ha sido editada por Matías Busso y Julián Messina, economistas líderes en el Departamento.

El equipo agradece a Eric Parrado por su estímulo constante en la producción de esta publicación. Los editores y autores tuvieron la suerte de contar con los comentarios expertos de Ana María Ibáñez. Agradecemos la profundidad de sus comentarios, su apoyo permanente y su gran generosidad. Un equipo de maravillosos colegas ha hecho notables contribuciones y ha proporcionado una útil realimentación en capítulos concretos en diversas etapas. Ellos son: María Caridad Araujo, Diether Beuermann, Monserrat Bustelo, Suzanne Duryea, Gregory Elacqua, Tatiana Gallego-Lizon, Lea Raquel Giménez, Daniel Hernaiz, David S. Kaplan, Phillip Keefer, Nora Libertun de Duren, Carolina Méndez-Vargas, Judith Morrison, Santiago Pérez-Vincent, Emilio Pineda, Ferdinando Regalia, Sabine Rieble-Aubourg, Marta Ruiz, Bill Savedoff, Norbert Schady, Adrien Vogt-Schilb, Liliana Castilleja Vargas, y el Departamento de Países del Grupo Andino.

El equipo contó con la ayuda de un grupo estelar de ayudantes de investigación: Alejandra Goytia contribuyó a coordinar la producción del volumen. Juanita Camacho (Capítulos 2 y 3), Sebastián Espinoza (Capítulo 11), Alejandro Herrera (Capítulo 5), Nicolás Herrera (Capítulo 4), María Paula Medina (Capítulo 10), Guadalupe Montenegro (Capítulos 2, 3, 4 y 8), Sergio Perilla (Capítulo 13) y Pedro Rodríguez (Capítulo 9) colaboraron en los capítulos individuales. Sin ellos, este esfuerzo colectivo habría sido mucho más arduo y el resultado no habría sido igual de satisfactorio.

Tom Sarrazin coordinó el diseño de la publicación, la edición y la producción, y gracias a él el proceso fue sencillo y fluido. Steven Kennedy editó la versión en inglés con gran profesionalidad. Alberto Magnet tradujo el manuscrito y Anna Sanz-de-Galdeano realizó un trabajo estupendo editando la versión en español. El equipo también desea agradecer por su incansable colaboración a Federico Volpino, Myriam Escobar y al equipo de apoyo administrativo del Departamento de Investigación.

Por último, aunque no menos importante, los editores quieren darles las gracias a Mariana Orloff y Alexandra Savino. Esta publicación fue producida durante tiempos difíciles que nos obligaron a todos a conciliar el trabajo, la labor como padres y la educación de los hijos en el hogar. Sin la colaboración de Mariana y Alexandra, este volumen no habría sido posible.

Matías Busso y Julián Messina

LISTA DE COLABORADORES

Samuel Berlinski, ciudadano de Argentina, posee un Doctorado en Economía de la Universidad de Oxford. Es economista principal en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Matías Busso, ciudadano de Argentina, posee un Doctorado en Economía de la Universidad de Michigan. Es economista líder en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Juan Pablo Chauvin, ciudadano de Ecuador, posee un Doctorado en Políticas públicas de la Universidad de Harvard. Es economista en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Julián Cristia, ciudadano de Argentina, posee un Doctorado en Economía de la Universidad de Maryland. Es economista líder en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Patricio Domínguez, ciudadano de Chile, posee un Doctorado en Políticas públicas de la Universidad de California, Berkeley. Es economista en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Verónica Frisancho, ciudadana de Perú, posee un Doctorado en Economía de Pennsylvania State University. Es economista senior en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Jéssica Gagete-Miranda, ciudadana de Brasil, es alumna de doctorado en Políticas públicas y Administración en la Universidad Bocconi. Es asistente de investigación en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Bridget Hoffmann, ciudadana de Estados Unidos, posee un Doctorado en Economía de la Northwestern University. Es economista en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Alejandro Izquierdo, ciudadano de Argentina, posee un Doctorado en Economía de la Universidad de Maryland. Es líder técnico principal en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Julián Messina, ciudadano de Argentina y España, posee un Doctorado en Economía del Instituto Universitario Europeo. Es economista líder en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Carola Pessino, ciudadana de Argentina, posee un Doctorado en Economía de la Universidad de Chicago. Es economista jefe en la División de Gestión Fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo.

Xiomara Pulido, ciudadana de Colombia, posee un Máster en Economía de la Universidad de Los Andes. Es asistente de investigación en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Carlos Scartascini, ciudadano de Argentina, posee un Doctorado en Economía de George Mason University. Es líder técnico principal y líder del Grupo de Economía del Comportamiento en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Joana Silva, ciudadana de Portugal, posee un Doctorado en Economía de la Universidad de Nottingham. Es profesora asociada en la Universidad Católica de Lisboa y economista senior en la Oficina del Economista Jefe para América Latina y el Caribe en el Banco Mundial.

Joanna Valle Luna, ciudadana de México, posee un Máster de Asuntos Internacionales de la Universidad de California, San Diego. Trabaja como consultora de investigación en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Diego Vera-Cossío, ciudadano de Bolivia, posee un Doctorado en Economía de la Universidad de California, San Diego. Es economista en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

Marcos Vera-Hernández, ciudadano de España, posee un Doctorado en Economía de la Universitat Autònoma de Barcelona. Es profesor de economía en el University College en Londres y becario de investigación en el Instituto de Estudios Fiscales.

Razvan Vlaicu, ciudadano de Estados Unidos, posee un Doctorado en Economía de la Northwestern University. Es economista senior en el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo.

1.

RESUMEN: Sociedades fracturadas

Por Matías Busso y Julián Messina

Durante el último trimestre de 2019 estallaron protestas en grandes ciudades de América Latina. Chilenos, colombianos y ecuatorianos salieron a las calles de sus respectivas capitales para exigir, entre otras cosas, un trato igualitario, mejores oportunidades para todos y unas reglas del juego más justas. Las protestas no surgieron de la nada, sino que fueron la erupción de un volcán de ardiente malestar social que había permanecido inactivo durante la primera década del siglo XXI, la década dorada del auge de las materias primas y el progreso social. Sin embargo, el volcán se volvió más inestable con el estancamiento que comenzó en 2012 y, en sincronía con los indicadores económicos a la baja, las revueltas callejeras y las huelgas han aumentado desde entonces. Consideremos, a modo de ejemplo, uno de estos indicadores: el porcentaje de latinoamericanos que declaran no tener suficiente dinero para procurarse una vivienda creció en casi 20 puntos entre 2012 y 2019 hasta alcanzar un alarmante 40%.¹

¹ Gallup *World Poll*, consultado en <https://ga.gallup.com> durante la tercera semana de junio de 2020.

El malestar social se desactivó con la llegada de la pandemia de la COVID-19. Mientras este informe entra en prensa, la región se encuentra en medio de una crisis sanitaria sin precedentes cuyos costos humanos y económicos, que ya son altos, aumentan día a día. A medida que los gobiernos se ocupan de las necesidades más urgentes de los sistemas sanitarios, la pandemia está haciendo aflorar debilidades profundamente enraizadas y endémicas de las sociedades de América Latina. Los pobres y vulnerables sufren la mayor parte de los costos de la pandemia, pero la crisis también está haciendo patente la interdependencia de los grupos sociales. Construir una sociedad que sea resiliente en su conjunto requiere políticas económicas que protejan a los más vulnerables contra el peor de los *shocks* negativos.

Este libro consta de cuatro partes. La primera (Capítulos 2 - 5) se centra en los ingresos, y aborda las tendencias de largo plazo en la desigualdad personal, funcional, horizontal y regional. También analiza la dinámica de la desigualdad durante las crisis económicas del pasado, lo que abre el debate sobre lo que está ocurriendo durante la crisis de la COVID-19 y lo que podría ocurrir en los próximos años. La segunda parte del libro (Capítulos 6 - 9) analiza la desigualdad más allá del ingreso y aborda las desigualdades a las que se enfrentan las personas en materia de salud, educación, exposición a la delincuencia, acceso a la justicia y a los mercados laborales. La tercera parte (Capítulos 10 -11) estudia la vulnerabilidad y ahonda en los niveles más altos de vulnerabilidad que sufren los hogares de ingresos bajos en dos contextos: su mayor exposición a los *shocks* relacionados con el cambio climático y su capacidad más limitada de lidiar con esos *shocks*. La última parte del libro (Capítulos 12 - 14) aborda el grado limitado de redistribución que la región ha sido capaz de alcanzar mediante la política fiscal y ofrece posibles explicaciones de por qué, desde la perspectiva de la economía política, la redistribución ha sido limitada. El libro concluye con un debate sobre por qué todos estos fenómenos importan y muestra que la desigualdad erosiona la confianza mutua entre los ciudadanos y en las instituciones. La desigualdad elevada fractura la sociedad y destruye su tejido.

Tierra de desigualdades

La desigualdad del ingreso en América Latina y el Caribe es muy alta en comparación con la del resto del mundo. El Capítulo 2 muestra una panorámica de sus niveles actuales. El 10% más rico de la población gana 22 veces más que el 10% más pobre, por lo cual el ratio de Kuznets de la región, que mide la distancia entre ricos y pobres, es más del doble del promedio del ratio de los países desarrollados. El coeficiente de Gini promedio en la región es de 0,46, mientras que en los países desarrollados es de 0,32. Estas estadísticas, basadas en datos de encuestas a los hogares que normalmente no reflejan la parte más alta de la distribución del ingreso, ocultan otro hecho importante. En la región, en promedio, el 1% más rico de la población posee el 21% del ingreso de toda la economía, mientras que el 10% más rico recibe más de la mitad del ingreso nacional antes de impuestos. En el caso de los países desarrollados, el 1% más rico tiene en promedio el 10% del total del ingreso nacional antes de impuestos y el 10% más rico tiene aproximadamente una tercera parte.

Estos alarmantes niveles de desigualdad se mantienen tras dos décadas de reducciones en la misma. El comienzo de la década del 2000 marcó el inicio de un período de profundo declive de la desigualdad en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Desde 1990 hasta 2002, la desigualdad de la región se mantuvo estable, el coeficiente de Gini promedio se situó en torno al 0,53 y el 10% más rico de la población ingresó 45 veces más que el 10% más pobre. Entre 2002 y 2018, la desigualdad disminuyó un promedio anual de 0,4 puntos en el coeficiente de Gini, mientras que el ratio de Kuznets se redujo a una tasa anual promedio de 1,3 puntos. Estas reducciones no se debieron a la disminución del porcentaje del ingreso correspondiente al 1% más rico de la población, sino a que las personas de estratos más bajos ascendieron por la escalera del ingreso. La pobreza disminuyó en promedio del 42,3% en 2002 al 23,1% en 2018, a medida que amplios estratos de la población se desplazaban hacia la clase media.

Esta disminución de la desigualdad del ingreso se debió, en su mayor parte, a una disminución de la desigualdad salarial. El Capítulo 8 presenta

evidencia de dos fuerzas en juego. En primer lugar, la ampliación de la educación en las décadas anteriores favoreció la disminución de las primas salariales de la educación secundaria y terciaria en toda la región. En segundo lugar, el aumento de la demanda interna alimentado por el auge de las materias primas también favoreció a los trabajadores menos cualificados. En otras palabras, la disminución de la desigualdad se produjo mientras los ingresos de todos aumentaban, pero el ingreso de los pobres y vulnerables creció mucho más rápidamente. Esto ocurrió particularmente en los países exportadores netos de materias primas en América del Sur. Durante la edad dorada del auge de las materias primas entre 2003 y 2013, el crecimiento anual real de los salarios para los trabajadores en la parte inferior de la distribución salarial fue de un asombroso 6% en América del Sur, en contraste con el 3% de crecimiento para los trabajadores en la parte superior. Cuando la bonanza de las materias primas se estancó también lo hizo el crecimiento salarial en todos los países de América del Sur y, entre 2013 y 2018, la distribución salarial siguió comprimiéndose, si bien a un ritmo mucho más lento. En México y América Central, donde la mayoría de los países son importadores netos de materias primas, el patrón fue el inverso, a saber, hubo pequeñas reducciones de la desigualdad salarial entre 2003 y 2013 y disminuciones más marcadas posteriormente.

La desigualdad es un determinante importante de las percepciones de justicia en la sociedad. En promedio, a lo largo de las últimas dos décadas, solo uno de cada cinco latinoamericanos ha considerado que la distribución del ingreso en su país era justa. Y, a medida que la desigualdad cambia, también cambian las percepciones. Cuando la desigualdad disminuyó entre 2000 y 2013, una fracción creciente de la población percibió que la distribución del ingreso era más justa, fracción que llegó casi al 25% hacia 2013. Sin embargo, esta fracción disminuyó con la desaceleración económica entre 2013 y 2019. Actualmente, solo el 15% de la población considera que la distribución del ingreso es justa.

El Capítulo 4 estudia la geografía de la desigualdad: dentro de los países, entre los países, en los barrios, en las ciudades y en las provincias. En general, las diferencias en el ingreso regional son más grandes en los países más ricos que en los más pobres. En Argentina, por ejemplo, los

salarios promedio en Tierra del Fuego son aproximadamente tres veces más altos que en Santiago del Estero, mientras que en El Salvador las brechas salariales regionales son mucho más bajas. Los salarios en la capital, San Salvador, son solo un 40% más altos que en Ahuachapán, la región con los salarios promedio más bajos. Las grandes disparidades salariales entre regiones diferentes son un resultado habitual del proceso de desarrollo. En las primeras etapas de desarrollo, las regiones de un país tienden a ser similarmente pobres. Sin embargo, a medida que la economía del país crece, algunas regiones emergen como polos de desarrollo y se vuelven más productivas, pagan salarios más altos y atraen a una población con un mayor nivel educativo.

A pesar de la influencia de las diferencias interregionales, la segregación entre los barrios urbanos da cuenta de la mayor parte de la desigualdad del ingreso individual. Pensemos por un momento en América Latina como una entidad hipotética única. El análisis del desglose presentado en el Capítulo 4 muestra que las diferencias entre países solo representan aproximadamente el 8% de la desigualdad total entre los hogares y que las fronteras subnacionales (entre provincias o estados) representan otro 7%. Por lo tanto, la mayor parte de la diferencia del ingreso entre hogares distintos se observa dentro de las fronteras nacionales y subnacionales más que entre ellas. Un análisis en profundidad de Brasil ofrece algunos hechos interesantes. Las macrorregiones y las unidades federativas juegan un rol de poca importancia para explicar el nivel general de desigualdad en el país. Incluso las fronteras de las ciudades tienen un rol relativamente menor y explican solo el 2% de las diferencias salariales generales entre los brasileños. Las personas pobres y ricas se encuentran en las ciudades ricas y también en las ciudades pobres. Las diferencias entre los barrios dentro de las ciudades son las que explican la mayor proporción del diferencial salarial. En otras palabras, la segregación entre los barrios explica cerca del 9% de las diferencias salariales totales entre los brasileños. En América Latina y el Caribe, la zona de la ciudad en la que una persona vive nos dice más acerca de la desigualdad que las diferencias generales del ingreso entre países.

Las desigualdades horizontales suponen diferencias en oportunidades y resultados entre grupos que tienen una identidad definida (o construida),

normalmente relacionada con el origen cultural, el género, la etnicidad o la religión. A menudo cuesta superar estas inequidades porque están enraizadas en la historia y en las normas sociales. El Capítulo 5 analiza tres dimensiones de las desigualdades horizontales, a saber, el sexo, la raza y la etnicidad.

Las mujeres trabajan más por un salario menor. Las brechas salariales entre hombres y mujeres en la región se han estrechado en las últimas décadas, pero aún siguen presentes y las mujeres ganan 0,87 centavos de dólar por cada dólar que ganan los hombres. Además, las mujeres suelen estar infrarrepresentadas en los empleos mejor remunerados y más prestigiosos. Solo una tercera parte de los empleos con mejores salarios en los negocios, el derecho, la salud, las ciencias de la computación, el gobierno y el ámbito de la ciencia son desempeñados por mujeres. La infrarrepresentación de las mujeres es incluso mayor en puestos de máxima responsabilidad en las empresas que cotizan en bolsa, pues menos del 10% de los miembros de las juntas directivas y de los altos ejecutivos son mujeres y solo una de cada 20 gerentes generales en la región es una mujer.

Las mujeres suelen considerarse más adecuadas que los hombres para satisfacer las necesidades familiares y, por lo tanto, se espera de ellas que renuncien a oportunidades de obtener ingresos para cuidar a los demás. Estas diferencias están profundamente arraigadas en las normas sociales. Más del 40% de los habitantes de América Latina cree que los niños de edad preescolar sufren cuando sus madres trabajan y la mitad piensa que ser ama de casa es tan gratificante como tener un empleo remunerado. De hecho, las mujeres dedican el triple de horas por semana que los hombres a trabajos no remunerados en el hogar y acaban trabajando casi 18 horas más por semana que ellos. Las diferencias entre hombres y mujeres también se reflejan fuera del mercado laboral. Un ejemplo es la educación: a medida que las mujeres en la región participan más en la educación terciaria, tienden a alejarse de los campos tradicionalmente dominados por los hombres, como las ciencias, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas.

América Latina y el Caribe es una de las regiones más multiétnicas y multiculturales del mundo. El porcentaje de las poblaciones indígenas

es aproximadamente del 8%, y se estima que el número total de grupos indígenas se sitúa entre 772 y 826. Los afrodescendientes representan una cuarta parte de la población total, pero en países como Brasil, República Dominicana y Venezuela son mayoría. Los pueblos indígenas y los afrodescendientes siguen en una situación de desventaja tanto en términos de bienestar económico como de acceso a oportunidades. En promedio, en los países de la región el 43% de la población indígena y el 25% de los afrodescendientes son pobres y las brechas salariales en relación con el resto de la población siguen siendo bastante altas. Si se ajusta por el nivel educativo, los salarios de los afrodescendientes son en promedio un 17% menores que los del resto de la población, mientras que la brecha salarial ajustada para los pueblos indígenas es del 27%.

Baja resiliencia ante los shocks: antes y después de la pandemia de la COVID-19

En contraste con este contexto de desigualdades estructurales, la crisis de la COVID-19 se desplegó con una velocidad y un impacto distribucional sin precedentes. El Capítulo 3 analiza el efecto de las crisis del pasado sobre los mercados laborales en la región y demuestra que, cuando el Producto Interior Bruto (PIB) disminuyó en un 5% o más, la reducción de los salarios reales fue generalmente mayor: del 10% en promedio, si bien en algunos casos llegó al 20%. El desempleo también aumentó y el número de empleos formales se redujo. Como resultado, la pobreza creció normalmente en 3-5 puntos porcentuales, incluso después de tener en cuenta las medidas de alivio tomadas por los gobiernos. Los efectos en la desigualdad, no obstante, han sido ambiguos porque, aunque las personas en la parte inferior de la distribución del ingreso sufrieron pérdidas de empleo y reducciones salariales, el efecto fue aún mayor para quienes se encontraban en el medio.

La crisis de la COVID-19 ha tenido ciertas características que la vuelven particularmente regresiva, tanto en el corto como en el largo plazo. Inmediatamente después de que la pandemia golpease a la región, la mayoría de los gobiernos han instaurado estrictas medidas de confinamiento que impiden que las personas trabajen fuera del hogar.

Estas medidas han afectado desproporcionadamente a los hogares de ingresos bajos: cerca del 65% de los hogares en el 20% inferior de la distribución del ingreso han experimentado la pérdida de al menos un empleo entre los miembros de la familia tan solo un mes después de comenzar el confinamiento. En el 20% superior, el porcentaje de pérdidas de empleo ha sido aproximadamente del 22%. Estas pérdidas de empleo se traducen directamente en pérdidas de ingreso. La capacidad para teletrabajar y conservar un empleo durante el confinamiento está distribuida de manera muy desigual.

Más allá de los impactos a corto plazo, hay abundante evidencia de que las crisis económicas tienen efectos duraderos sobre la acumulación de capital humano a través de la nutrición infantil, la salud y la educación. El efecto de estos *shocks* es mayor para los hogares de ingresos bajos, lo cual empeoraría la desigualdad incluso décadas después de la crisis. Resulta difícil estimar la magnitud de las pérdidas de aprendizaje debido al cierre de las escuelas asociado con la crisis de la COVID-19, pero el Capítulo 3 aborda dos implicaciones importantes. En primer lugar, los alumnos pueden desentenderse de la escuela e incluso abandonarla. En segundo lugar, es probable que las pérdidas de aprendizaje sean considerables incluso para aquellos alumnos que permanecen en la escuela. Hay evidencia basada en estudios sobre las huelgas de profesores según la cual las interrupciones largas en la educación tienen un efecto adverso sobre las notas de los alumnos en matemáticas, lectura y escritura. Asimismo, pasados los años, los alumnos afectados cobran salarios menores y se enfrentan a una mayor probabilidad de sufrir desempleo. En todo caso, es probable que las predicciones basadas en los resultados de estos estudios infravaloren los impactos a largo plazo de la crisis de la COVID-19 sobre el capital humano y la desigualdad.

La crisis de la COVID-19 ha puesto de relieve la necesidad de aumentar la resiliencia de las sociedades de América Latina y el Caribe. Una vez que la pandemia remita, si no se toman otras medidas, la región seguirá expuesta y será vulnerable ante *shocks* futuros como las crisis económicas, los desastres naturales y otros eventos negativos relacionados con el cambio climático. Como se indica en el Capítulo 10,

se prevé que hacia 2030 los impactos del cambio climático lleven a más de 100 millones de personas en todo el mundo a la pobreza. El cambio climático y los desastres naturales exacerban la desigualdad por tres motivos. En primer lugar, los países, las regiones y las personas pobres generalmente están más expuestas a los efectos del cambio climático y a los desastres naturales. En segundo lugar, cuando los *shocks* golpean, los países, las regiones y los pueblos más pobres sufren pérdidas mayores en proporción a su riqueza. Por ejemplo, en 1998, el huracán Mitch destruyó el 18% de los activos de los hogares del quintil más pobre en Honduras, pero solo el 3% de los activos de los hogares del quintil más alto. En tercer lugar, los países, las regiones y los pueblos más pobres tienen menos recursos y menos capacidad para recuperarse de los impactos de los *shocks* climáticos, en buena parte porque disponen de menos ahorros y menos acceso al crédito para recuperarse.

Como se describe en el Capítulo 11, solo cuatro de cada 10 personas en la región declaran disponer de recursos para lidiar con una emergencia. Estos niveles de resiliencia son incluso más bajos en el caso del quintil más pobre de los hogares, pues solo una de cada cinco personas en dicho quintil declara ser capaz de hacer frente a las necesidades financieras derivadas de una emergencia (en los países de la OCDE, el 50% de los hogares de más bajos ingresos tienen algún ahorro para abordar las emergencias). La baja resiliencia también se explica por los bajos niveles de acceso al financiamiento. Más del 90% de las personas de los países de la OCDE tienen una cuenta bancaria, en comparación con solo el 40% en América Latina y el Caribe. Este porcentaje es aún menor entre aquellos cuyos ingresos están en el extremo inferior de la distribución. ¿Por qué los latinoamericanos ahorran tan poco en el sector financiero formal? Hay numerosos factores que intervienen. La falta de confianza en las instituciones financieras es un motivo esgrimido habitualmente para no abrir una cuenta bancaria. Los instrumentos formales de ahorro a menudo no se adecúan a las necesidades de las personas con ingresos bajos y pueden ser demasiado caros. Más de una tercera parte de los hogares más pobres de la región cita la distancia entre las sucursales bancarias y sus domicilios como un motivo para no abrir una cuenta. Los desajustes entre los productos de ahorro y de inversión que ofrecen los bancos y las necesidades de los prestatarios puede ser un factor

disuasorio del ahorro. Por ejemplo, algunos productos financieros pueden no ser adecuados para trabajadores informales sin un ingreso regular.

Para que la región sea más resiliente ante los *shocks* hay que construir una sociedad más igualitaria en la que todos tengan oportunidades similares en la vida y las familias dispongan de algún tipo de seguro frente a las adversidades inesperadas. Esto requerirá una transformación de las políticas públicas para establecer reglas justas y ofrecer oportunidades para todos. Si bien se han adoptado algunas medidas en la dirección adecuada, el camino probablemente será largo y difícil.

¿Por qué es tan alta la desigualdad?

¿Por qué es tan alta la desigualdad en América Latina? ¿Por qué las transiciones democráticas en la región no cumplen la promesa de mejorar las oportunidades para todos? Sin duda se trata de preguntas complejas y no hay una única respuesta para todos los países. Sin embargo, algunos patrones regionales se manifiestan en todos ellos, aunque con diferentes grados de intensidad. Los niños nacidos en familias con un nivel socioeconómico bajo generalmente carecen de oportunidades. Cuando son adultos, estos niños tienen acceso al mercado laboral con brechas de habilidades considerables que a su vez se traducen en importantes diferencias de ingresos a lo largo de la vida. Los gobiernos hacen poca cosa para invertir estas tendencias. Allí donde los programas sociales sí existen, el gasto suele ser bajo y los programas a menudo tienen problemas de focalización considerables. La recaudación de impuestos sufre de un fuerte sesgo hacia los impuestos indirectos (por ejemplo, los impuestos al valor agregado), que son más regresivos que los impuestos sobre los ingresos o los beneficios. En este sentido, América Latina ha adoptado escasas medidas a favor de la redistribución. Además, la calidad de los servicios públicos (como la educación, la seguridad, la salud y el transporte público) es baja, lo que genera un círculo vicioso que alimenta la transmisión intergeneracional de la desigualdad.

Las desigualdades comienzan temprano en la vida, incluso antes del nacimiento. Se exacerban durante la infancia y la adolescencia y, como

consecuencia, los niños de diferentes contextos tienen oportunidades desiguales para crecer y desarrollarse. La falta de oportunidades para los niños de hogares con ingresos bajos y medios durante estos años cruciales se traduce en brechas del ingreso cuando esos niños se convierten en adultos y en una elevada persistencia de la desigualdad del ingreso entre generaciones. La desigualdad de oportunidades debido a los antecedentes familiares existe en todos los países del mundo, pero en América Latina la brecha de oportunidades entre los niños ricos y pobres es mayor que en otras regiones. Además, los latinoamericanos son conscientes del problema, pues una tercera parte de las familias de América Latina cree que sus hijos no tienen oportunidades para crecer y aprender todos los días, en comparación con solo el 14% de los hogares en los países de la OCDE.²

Un comienzo saludable en la vida tiene efectos positivos a largo plazo en términos de nivel educativo y de salarios. El Capítulo 6 muestra que la región ha logrado enormes progresos en cuidados prenatales mediante la ampliación de los servicios de atención primaria en las zonas rurales y periurbanas. A comienzos de los años noventa, la brecha entre las familias de ingresos bajos y altos en prácticas prenatales rutinarias, como las visitas al médico y los análisis de orina y sangre durante el embarazo, era considerable. Con la ampliación de la cobertura sanitaria a los hogares informales mediante sistemas no contributivos, esta brecha ha disminuido rápidamente en las últimas décadas. Paralelamente, en términos generales la mortalidad por debajo de los cinco años ha disminuido drásticamente, al igual que la brecha de la mortalidad infantil entre ricos y pobres. Sin embargo, los niños nacidos antes de 1990, que tuvieron menos acceso a los servicios sanitarios al igual que sus madres, actualmente se encuentran en el mercado laboral y sufren las consecuencias del acceso desigual a la atención sanitaria que tuvieron durante su infancia. Además, las brechas socioeconómicas en el acceso a la atención sanitaria todavía son grandes: entre 2010 y 2015, las tasas de mortalidad por debajo de los cinco años de los hijos de madres con un nivel educativo alto eran la mitad de las tasas de los hijos de madres con un nivel educativo bajo.

² Gallup *World Poll*, consultado en <https://ga.gallup.com> durante la tercera semana de junio de 2020.

El Capítulo 6 también ilustra cómo están surgiendo nuevos retos para los sistemas de salud de la región. Dado que la esperanza de vida al nacer ha aumentado desde los 60 años en los años setenta a los 75 años en 2019, un conjunto nuevo de enfermedades ha adquirido mayor importancia. Las enfermedades infecciosas, maternas y neonatales eran las principales causas de la baja esperanza de vida antes de los años noventa. Hoy en día, son más prevalentes las enfermedades no transmisibles como la obesidad, la diabetes, la hipertensión y el colesterol alto, sobre todo entre los más pobres y con menor nivel educativo. Esto también tiene consecuencias para la desigualdad del ingreso, dado que en la región prácticamente no existen redes de protección contra los *shocks* de salud.

Los niños de familias más ricas tienden a estar mejor preparados para la escuela que los niños de familias pobres. El Capítulo 7 muestra que, al comenzar la escuela, los niños de contextos socioeconómicos altos tienen resultados considerablemente mejores que sus pares de contextos socioeconómicos bajos en desarrollo socioemocional, cognitivo y del lenguaje. Estas brechas no se cierran durante los años escolares. Hacia el tercer grado, un niño del 20% inferior de la distribución del ingreso acusa un rezago equivalente a 1,5 años escolares en comparación con un niño del 20% superior. Cuando los niños tienen 15 años la brecha es aún mayor y representa más de dos años del progreso natural de un alumno normal. Y estas brechas ni siquiera tienen en cuenta a los niños más pobres, muchos de los cuales ya no van a la escuela hacia los 15 años. La brecha en la matriculación en la escuela secundaria entre los quintiles superior e inferior de la distribución del ingreso es de 17 puntos porcentuales.

Estas brechas de habilidades acumuladas son exacerbadas por un mercado laboral caracterizado por una alta informalidad del empleo y una alta variabilidad en la calidad de los empleadores potenciales. El Capítulo 8 muestra que el capital humano es un determinante crucial del éxito en el mercado laboral, ya sea medido mediante mayores salarios o a través del acceso a empleos mejores con beneficios añadidos como pensiones, seguro de salud y (en algunos países) redes de protección contra el riesgo de desempleo. Los trabajadores con habilidades

diferentes acaban trabajando para empresas distintas y las diferencias de productividad entre las empresas son altas según los estándares internacionales, incluso en sectores estrechamente definidos. Dado que las empresas comparten las rentas con sus trabajadores, el emparejamiento de trabajadores altamente cualificados con empresas de calidad elevada exacerba las diferencias salariales entre los trabajadores con niveles distintos de habilidades. Además, las medidas correctivas que intentan comprimir la estructura salarial, como los requisitos de salario mínimo, tienen un impacto limitado debido a la prevalencia del empleo informal y al no cumplimiento de dichos requisitos.

El Capítulo 12 muestra una diferencia crucial entre América Latina y un grupo de países de la OCDE-UE, a saber, la intensidad de la redistribución del ingreso. A través de los impuestos y el gasto público, América Latina reduce la desigualdad en menos del 5%, y la OCDE-UE la reduce en un 38%. Por lo tanto, los gobiernos de América Latina son ocho veces menos efectivos que sus contrapartes de la OCDE y la UE en materia de reducción de la desigualdad. Esta incapacidad para redistribuir depende de tres factores.

El primer factor son las pensiones, uno de los principales instrumentos de redistribución de los países ricos. Dominados por los sistemas de reparto, la reducción promedio de la desigualdad atribuible a las pensiones es del 24% en la OCDE-UE. En América Latina y el Caribe, en cambio, los sistemas formales de pensiones son sumamente regresivos porque una parte importante de los trabajadores que entran y salen de empleos formales contribuyen mientras están empleados formalmente, pero no lo suficiente para obtener una pensión formal al jubilarse. El resultado es que millones de latinoamericanos carecen de una pensión. Para proteger a los más vulnerables, a lo largo de las dos últimas décadas se ha ampliado un sistema de pensiones no contributivas en la región, lo que compensa parcialmente el carácter regresivo del sistema contributivo en el contexto del empleo formal.

El segundo factor que explica la redistribución ineficiente es el gasto social, que es insuficiente y a menudo inefectivo. Los países de la OCDE-UE dedican cerca del 28% del PIB al gasto social, mientras que

América Latina gasta la mitad. Y esto ocurre a pesar de los aumentos considerables de dicho gasto durante la década del 2000, pues este pasó de representar aproximadamente el 10% del PIB a mediados de los años noventa al 15% a mediados de la década del 2010. Muchos de los gastos situados bajo el paraguas del gasto social no llegan a los pobres y vulnerables. Por ejemplo, cerca de tres cuartas partes de los subsidios energéticos llegan al 60% más rico de la población. Se observan otras «filtraciones» similares en las normas fiscales que tienen un objetivo social, como las exenciones por los gastos de alimentación, medicación y vivienda. El cambio de los subsidios de los precios a los subsidios directos del ingreso focalizados en los pobres y las clases medias bajas proporcionaría una redistribución mucho más efectiva por dólar gastado.

El tercer factor es la evasión fiscal. La redistribución mediante los impuestos ha sido escasa en la región debido a los elevados niveles de evasión y fraude fiscal o, dicho de otro modo, a la limitada capacidad de los gobiernos de reducir el fraude y detectar y castigar la evasión.

Un contrato social fracturado

La redistribución insuficiente y la desigualdad de oportunidades son las principales características de lo que podría denominarse un contrato social fracturado en América Latina. Un contrato social es un acuerdo implícito entre los miembros de una sociedad para definir derechos y responsabilidades mutuos. Cuánto obtiene cada grupo del gobierno y cuánto contribuye es un aspecto básico del tejido social. En América Latina este contrato social está fracturado y hay segmentos de la sociedad segregados geográficamente que disfrutan de servicios de cantidad y calidad diferentes. Este contrato social fracturado se ha vuelto más inclusivo y cohesivo en las últimas décadas, pero la agenda sigue abierta y algunas tendencias recientes son preocupantes. Varios capítulos de este libro ilustran esta segmentación.

Al analizar la evolución de los sistemas de salud, el Capítulo 6 ilustra cómo la región ha ampliado progresivamente la cobertura, aunque el acceso y la calidad siguen segmentados. Al principio, los

sistemas sanitarios cubrían únicamente a los trabajadores formales. Posteriormente, se introdujeron ampliaciones para incluir a sus familiares y en las últimas décadas, la ampliación se ha centrado en la cobertura de los trabajadores informales. Algunos países han avanzado hacia sistemas de pagador único, mientras que otros han creado un segundo pilar no contributivo. Pero como persisten las brechas en términos de calidad y del tipo de servicios ofrecidos en los sistemas contributivo y no contributivo, también persiste la brecha socioeconómica en la atención sanitaria. Incluso en sistemas de pagador único, el sector de los seguros sanitarios privados ha emergido para evitar a los ciudadanos más ricos los largos tiempos de espera y la mala calidad de los servicios. En Brasil, por ejemplo, cerca del 25% de la población tiene un seguro privado de salud voluntario. Como alternativa, los hogares pagan la atención médica privada directamente, sin seguro, lo que genera desembolsos elevados. Esta segmentación no tiene por qué ocurrir. Costa Rica adoptó un sistema de pagador único en los años setenta y el porcentaje de la población con seguro sanitario privado es desdeñable.

La segmentación es aún más visible en la educación que en la atención sanitaria. La región se ha embarcado en una rápida ampliación del acceso a la educación para los menos favorecidos. Como se muestra en el Capítulo 7, actualmente, la educación primaria es casi universal y la matriculación en la escuela secundaria está aumentando rápidamente. Sin embargo, las brechas socioeconómicas en la matriculación secundaria y terciaria siguen siendo grandes y los niveles de aprendizaje en las escuelas públicas, medidos a través de pruebas internacionales estandarizadas, son relativamente bajos. En un intento de proporcionar una educación mejor a sus hijos, las clases altas y medias están desertando rápidamente las escuelas públicas. Más del 40% de la matriculación en la escuela secundaria corresponde a escuelas privadas, en contraste con aproximadamente el 10% en los países de la OCDE y en países de ingresos medios de otras regiones. Esta división entre lo privado y lo público ha generado una segmentación extrema. En promedio, un alumno con estatus socioeconómico perteneciente al 20% superior de la distribución matriculado en la educación secundaria tiene una probabilidad seis veces más alta de compartir experiencias con otros alumnos con de estatus socioeconómico superior que un alumno cuyo

estatus socioeconómico pertenece al 20% inferior de la distribución. En la OCDE, el promedio del mismo indicador es tres veces. En Chile y Perú, el ratio se acerca a 10. La consecuencia es que los alumnos de contextos más pobres esencialmente nunca interactúan con alumnos de clase media alta.

La profunda separación entre ricos y pobres en el tipo y la calidad de los servicios recibidos se extiende a todas las esferas de la sociedad. En el mercado laboral, el Capítulo 8 muestra que los trabajadores formales tienen acceso a redes de protección que incluyen indemnizaciones por despido, pensiones contributivas y, en algunos países, prestaciones de desempleo. Aunque imperfectos y con abundante margen para mejorar, estos son amortiguadores útiles contra los *shocks* del ingreso. En cambio, la mayoría de los trabajadores (y sus familias) en los dos quintiles del ingreso más bajos tienen empleos informales y sin acceso a ninguna red de protección. En relación con la seguridad, el Capítulo 9 ilustra que el 20% más rico tiene acceso a mejores servicios públicos de seguridad. Según los resultados de sondeos de opinión, los grupos de ingreso medio y alto declaran una respuesta más rápida de la policía ante las llamadas de denuncia de robos. Además, estos grupos complementan la vigilancia pública con servicios privados, como la contratación de guardias de seguridad o la adquisición de alarmas y cámaras de videovigilancia.

Este contrato social fracturado se encuentra en un frágil equilibrio. Los ricos y la clase media alta disfrutan de los beneficios del empleo formal en términos del acceso a la atención sanitaria, las pensiones, las indemnizaciones por despido y las prestaciones por desempleo. No ejercen presión alguna para mejorar la calidad de la educación, la infraestructura y la seguridad públicas porque existen soluciones privadas. Los pobres y las clases medias bajas viven en barrios distintos, van a diferentes colegios, visitan diferentes clínicas y se las arreglan con las pensiones no contributivas introducidas recientemente y con sistemas de salud que son menos generosos, aunque son una innovación bien acogida. Como ilustra el Capítulo 13, las democracias de la región han mostrado cierta preferencia por la redistribución, pero no a los niveles que se podría esperar si se considera su capacidad institucional. Con la excepción de

Argentina y Brasil, la tributación es baja y también lo es el gasto social. El capítulo plantea varias restricciones que afectan a las democracias de toda la región y que pueden funcionar como barreras contra la adopción de políticas más amplias de reducción de la desigualdad. Entre esas barreras se encuentran las percepciones populares sesgadas de la distribución del ingreso, la demanda relativamente baja de políticas a favor de los pobres, un sesgo institucional contra la redistribución y la compra de votos.

El Capítulo 14 cierra el libro analizando una consecuencia importante de la alta desigualdad: el contrato social fracturado da lugar a una sociedad menos cohesiva en la que una falta generalizada de confianza en el gobierno coexiste con un elevado nivel de desigualdad. El equilibrio es frágil porque las sociedades están interconectadas. Como se muestra en el Capítulo 9, a pesar de los esfuerzos de las clases medias altas para protegerse de la delincuencia mediante la adquisición de servicios de seguridad privados, declaran a su vez una mayor incidencia de delitos no violentos que los pobres. Esto establece un agudo contraste tanto con los países de la OCDE como con otras regiones en vías de desarrollo, donde los delitos son menos frecuentes en general y además afectan más a los segmentos más pobres de la población. El aislamiento tiene sus límites.

La crisis de la COVID-19 ha puesto de relieve algunas de estas interacciones. La política de permanecer en casa es efectiva solo si las personas pueden satisfacer sus necesidades básicas sin salir del domicilio. La virtual ausencia de redes de protección para los hogares informales limita la capacidad de los gobiernos para supervisar de modo creíble el cumplimiento de las cuarentenas. Las medidas de emergencia como las que se describen en el Capítulo 3 fueron tomadas precisamente para proporcionar un ingreso básico a las poblaciones vulnerables. Esas medidas podrían ser el comienzo de la reparación del tejido social de América Latina.

2.

PANORÁMICA DE LA DESIGUALDAD DEL INGRESO

Por Matías Busso y Julián Messina

La desigualdad del ingreso en América Latina y el Caribe (LAC, por sus siglas en inglés, *Latin America and the Caribbean*) ha preocupado por igual a académicos e intelectuales, a las organizaciones multilaterales y a los responsables de las políticas públicas al menos desde mediados del siglo XX. Aunque la región ha logrado grandes avances en diversos frentes sociales y económicos, el objetivo de reducir la desigualdad del ingreso ha resultado esquivo en muchos países. A pesar de que los indicadores de desigualdad cayeron en picado durante el auge de las materias primas (particularmente entre 2003 y 2013), su reducción se desaceleró en los últimos años y la desigualdad sigue siendo sumamente alta a día de hoy. Las tendencias recientes, exacerbadas por la propagación de la pandemia de la Covid-19, probablemente empeorarán un problema estructural preexistente.

Este capítulo presenta un panorama de la distribución de la renta personal en los países de América Latina y el Caribe y de su reciente evolución.¹ Del análisis realizado emerge la imagen de una región donde

¹ La distribución de la renta personal se refiere a cómo se distribuye el ingreso en la economía independientemente de su fuente.

la desigualdad es más extrema que en casi cualquier otra región del mundo. El Capítulo 3 abordará los desarrollos recientes y analizará, en primer lugar, cómo la Covid-19 está afectando a los medios de sustento de los habitantes de América Latina y, en segundo lugar, cómo la desigualdad podría evolucionar a medida que la crisis continúa.

La disponibilidad de datos relativamente buenos en los últimos treinta años permite a los investigadores identificar tres períodos distintos. A los años noventa, en los que la desigualdad se caracterizó por su elevado nivel y su estancamiento, les siguió un periodo de importantes reducciones en la desigualdad en la primera década del siglo XXI (2000-2010) que luego remitieron entre 2010 y 2020. Entre 2002 y 2012 la desigualdad del ingreso disminuyó casi en todos los países en América Latina y el Caribe gracias a que el crecimiento económico redujo la desigualdad salarial y permitió la expansión de las transferencias públicas (por ejemplo, los programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas y las pensiones no contributivas). Sin embargo, después de 2012 estas mejoras se estancaron. El capítulo se centrará en diferentes partes de la distribución del ingreso para revelar cómo, incluso mientras la pobreza disminuía a lo largo de los últimos veinte años y numerosas personas ascendían a la clase media, el 1% de mayores ingresos en la región siguió recibiendo una parte mucho más grande del ingreso total que sus contrapartes en los países desarrollados. Por lo tanto, no tiene nada de sorprendente que haya grandes mayorías en la región que perciben que la distribución del ingreso es injusta.

En este contexto, la pandemia de la Covid-19 golpeó en toda la región y también en la economía global. La pandemia, de dimensiones históricas, ha desencadenado crisis de salud pública y crisis económicas que ponen de relieve la interdependencia de las personas y las sociedades, exponiendo las vulnerabilidades a las que todos están sujetos cuando hay tantas personas que no alcanzan a tener un nivel de vida mínimo. La crisis económica activada por la pandemia probablemente empeorará la distribución del ingreso en América Latina y el Caribe. Abordar los factores estructurales que están detrás de la persistente desigualdad del ingreso es más importante ahora que nunca.

2.1.

UNA REGIÓN MARCADA POR LA DESIGUALDAD EXTREMA

La desigualdad del ingreso ha sido extrema desde hace mucho tiempo en América Latina y el Caribe. Simon Kuznets adquirió fama por su estudio de la relación entre la desigualdad del ingreso y el desarrollo económico y, en un artículo pionero (Kuznets, 1955), abordó los altísimos niveles de desigualdad en la región en relación con países más desarrollados. Setenta años después, a pesar de las crecientes mejoras en la región en materia de salud, educación, transferencias a los pobres y otros aspectos, la desigualdad del ingreso sigue siendo mucho mayor aquí que en cualquier otra región económica, quizás con la excepción del África al sur del Sahara (Alvaredo y Gasparini, 2013).

La desigualdad del ingreso en la región es severa en comparación no solo con los países desarrollados que pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sino también en comparación con países con niveles de desarrollo similares a los de América Latina y el Caribe. Dos conjuntos de indicadores, representados en el Gráfico 2.1, resumen las principales características de la distribución del ingreso (después de impuestos y transferencias). En primer lugar, está el llamado ratio de Kuznets, definido en este caso como el ratio entre el ingreso del 10% de la población que más gana y el 10% que menos gana. Esta medida es intuitiva: cuanto mayor sea la proporción del ingreso total ganado por el decil más rico con respecto al decil inferior (más pobre) de la distribución, mayor será la desigualdad. Sin embargo, esta medida no tiene en cuenta lo que ocurre en otras partes de la distribución del ingreso. Por este motivo, el gráfico también muestra el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad del conjunto de la distribución del ingreso en una economía de manera que un valor menor refleja una distribución más equitativa.² Estas estadísticas se basan en los últimos datos disponibles para cada país.

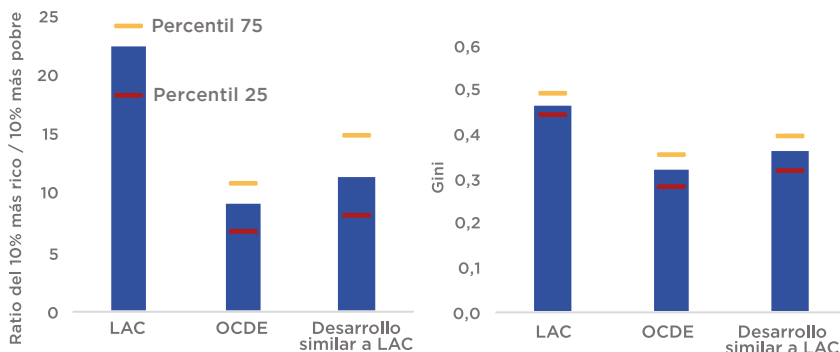
² Cicowiez, Gasparini y Sosa Escudero (2013) plantean un análisis exhaustivo de las diferentes medidas de la desigualdad, conceptos relacionados y aplicaciones a América Latina.

GRÁFICO 2.1 Alta desigualdad del ingreso en la región

Distribución de los indicadores en diferentes países

A. Ratio promedio del ingreso percibido por el 10% que más gana/10% que menos gana de la población

B. Coeficiente de Gini promedio



Fuente: Cálculos de los autores basados en los Indicadores de Desarrollo Mundial y en la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC), con sede en el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Nota: Este gráfico se basa en los últimos datos disponibles, que para la mayoría de los países corresponden al año 2017. LAC se refiere a América Latina y el Caribe e incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. El grupo de la OCDE incluye Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos. El grupo con un nivel de desarrollo similar a LAC incluye Albania, Argelia, Bulgaria, Hungría, Indonesia, Malasia, Marruecos, Filipinas, Polonia, Serbia, Tailandia, Túnez y Turquía.

En el país promedio de América Latina y el Caribe, el 10% más rico de la población gana 22 veces más que el 10% más pobre, mientras que el coeficiente de Gini promedio es 0,46. Hay cierta heterogeneidad en la región: Brasil, Honduras y Panamá se encuentran entre los más desiguales, mientras que El Salvador, Uruguay y Argentina están entre los más igualitarios. Nicaragua y República Dominicana se encuentran cerca del medio de la distribución regional de la desigualdad. Cabe destacar que los países en la región con la menor desigualdad del ingreso muestran más desigualdad que los países más desiguales en las economías desarrolladas. Es aún más llamativo que esos niveles también sean mayores que los del país más desigual en regiones con niveles similares de desarrollo económico, medido por el PIB per cápita.

La región no siempre fue tan desproporcionadamente desigual como lo es actualmente ni fue siempre una de las más desiguales del mundo. Milanovic, Lindert y Williamson (2011) recopilaron información sobre lo

que denominaron la base de datos de la «antigua desigualdad» para 28 países a lo largo de dos milenios. La muestra incluye datos para Brasil, Chile, México, Perú y América Central. Utilizando estos datos históricos, asumen que las élites fueron capaces de extraer todo lo que pudieron dados los niveles de ingreso en cada momento histórico, lo que les permite construir una serie estadística que define un límite superior de lo que podría haber sido la desigualdad en esas economías preindustriales de América Latina. Williamson (2015) destaca dos resultados interesantes basándose en estos datos históricos. En primer lugar, «la mayoría de las sociedades de América Latina tiene actualmente un coeficiente de Gini mucho más alto del que tenían hace 150-200 años.» En segundo lugar, en comparación con el resto del mundo, la desigualdad en la región no era alta en las décadas posteriores a la independencia, sino que se volvió alta solo en comparación con aquellos países que se convirtieron en economías desarrolladas después de la Primera Guerra Mundial e implementaron políticas que promovieron sociedades más igualitarias. En otras palabras, en el conjunto de países que actualmente son desarrollados se redujo la desigualdad mediante cambios en las políticas públicas y en las instituciones, un proceso que América Latina no experimentó en absoluto. El Capítulo 13 explora algunos de los motivos de esta diferencia histórica en las políticas redistributivas.

¿Qué ocurre con los ingresos en la parte superior de la distribución? Las estadísticas tienden a subestimar la desigualdad del ingreso (como aparece representada en el Gráfico 2.1). En la literatura especializada es habitual obtener información sobre el ingreso de las encuestas a los hogares, que, como es bien sabido, suelen excluir la parte alta de la distribución del ingreso, problema que Szekely y Hilgert (1999) detectaron muy tempranamente en la región. Los datos de las declaraciones de la renta son una manera de remediar este problema y el objetivo de la Base de Datos Mundial sobre la Desigualdad (2017) es precisamente este: recopilar información sobre los ingresos declarados por el 1% más rico de la distribución a lo largo del tiempo y en numerosos países.

La concentración del ingreso en la parte superior de la distribución es mucho mayor en América Latina que en otras regiones.³ Los porcentajes

³ Sin embargo, debería señalarse que las diferencias en la calidad de los datos y los métodos invitan a la cautela en relación con las comparaciones entre países de los porcentajes del ingreso en la parte alta de la distribución.

del ingreso nacional antes de impuestos del 1%, el 10% y el 50% que más ingresan se muestran en el Gráfico 2.2 para los mismos tres grupos de países (con datos del último año disponible). En promedio, en América Latina y el Caribe el 1% más rico percibe el 21%, mientras que el 10% con más ingresos gana más de la mitad del ingreso nacional antes de impuestos. A pesar de la pequeña muestra de países de América Latina para los que hay datos disponibles, estas cifras son abrumadoras y conforman un patrón que no se produce en muchas otras regiones del mundo. En los países de la OCDE y en los países con un nivel de desarrollo similar al de la muestra de América Latina, el 1% que más ingresa percibe en promedio entre el 10% y el 12% del total del ingreso nacional antes de impuestos, respectivamente.

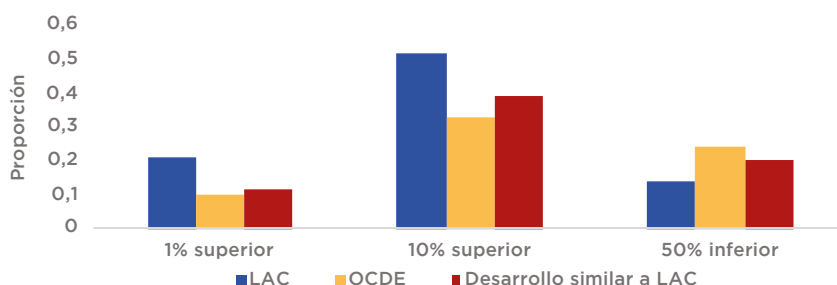
Los niveles altos y persistentes de desigualdad del ingreso a lo largo de la mayor parte del siglo XX han estado acompañados por una baja movilidad intergeneracional. Una medida de la movilidad intergeneracional es la relación entre el estatus socioeconómico de los padres y el de sus hijos adultos. La alta movilidad de una generación a otra puede mitigar la desigualdad extrema (Friedman, 1962; Krugman, 1992) dado que la movilidad se considera esencial para la igualdad de oportunidades. La «persistencia» educativa intergeneracional (Gráfico 2.3) se mide mediante la correlación entre los años de educación de los padres y los de sus hijos (nacidos en los años ochenta). Un coeficiente de correlación alto significa que los hijos con un nivel educativo alto suelen tener padres con un nivel educativo alto, mientras que un valor cercano a cero significa que no hay ninguna relación entre el nivel educativo de los padres y de los hijos.⁴ El país promedio de la región tiene una correlación de 0,44, más alta que la del promedio de la OCDE, donde los países más móviles tienen un coeficiente de 0,19. Sin embargo, hay cierta heterogeneidad: los países menos móviles (como Honduras y Guatemala) tienen coeficientes de correlación superiores a 0,5, mientras que los más móviles (como Argentina y República Dominicana) tienen coeficientes por debajo de 0,35. Además, las correlaciones intergeneracionales de la educación en la región no son demasiado diferentes de las observadas en

⁴ La movilidad educativa intergeneracional está relacionada con la movilidad del ingreso intergeneracional, pero estos dos conceptos no son iguales. Concurren diversos factores que determinan la relación entre el nivel de escolarización que tiene una persona y su ingreso. Los cambios en cualquiera de esos factores influirán en la relación entre la educación y la movilidad del ingreso. Por ejemplo, los retornos de la escolarización pueden cambiar debido a cambios en la oferta y la demanda de habilidades o en la calidad de la educación.

países con un nivel de desarrollo similar. Torche (2020) estudia cohortes más antiguas de niños y muestra que este nivel de persistencia ha sido relativamente constante a lo largo del tiempo a pesar del aumento reciente y rápido del nivel educativo en la región (véase el Capítulo 7).

GRÁFICO 2.2 Participaciones del ingreso antes de impuestos

Promedio en diferentes países

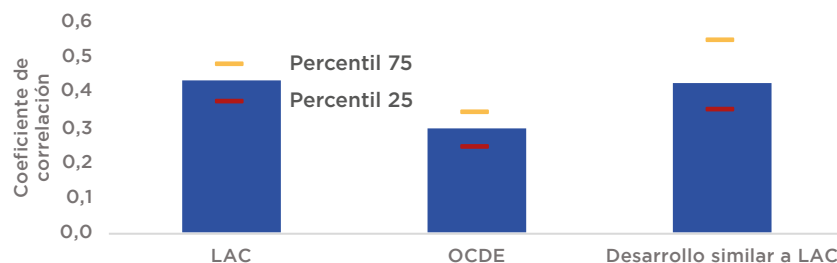


Fuente: Cálculos de los autores basados en la Base de Datos Mundial sobre la Desigualdad, 2020.

Nota: En todos los casos se utilizaron los datos más recientes disponibles. LAC se refiere a América Latina y el Caribe e incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. El grupo de la OCDE incluye datos para Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Corea, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos. Los países con un nivel de desarrollo similar a LAC son Albania, Argelia, Bulgaria, Hungría, Indonesia, Marruecos, Polonia, Serbia, Tailandia, Túnez y Turquía. La disponibilidad de datos cambia dependiendo del porcentaje (1%, 10% o 50%), por lo que algunos de estos países pueden no estar incluidos en el promedio mostrado.

GRÁFICO 2.3 Persistencia educativa intergeneracional promedio

Coefficiente de correlación de los años de escolarización de hijos y padres



Fuente: Cálculos de los autores basados en la Base de Datos Mundial sobre Movilidad Intergeneracional.

Nota: Este gráfico muestra la correlación de la educación de los hijos con la de sus padres utilizando la cohorte de 1980. Los valores más altos indican una mayor persistencia intergeneracional y, por lo tanto, una menor movilidad. Los países de LAC incluidos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. El grupo de la OCDE incluye datos para Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea, Letonia, Lituania, Países Bajos, Noruega, Portugal, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos. Los países con un nivel de desarrollo similar a LAC son Albania, Bulgaria, Hungría, Indonesia, Malasia, Marruecos, Filipinas, Polonia, Serbia, Tailandia, Túnez y Turquía.

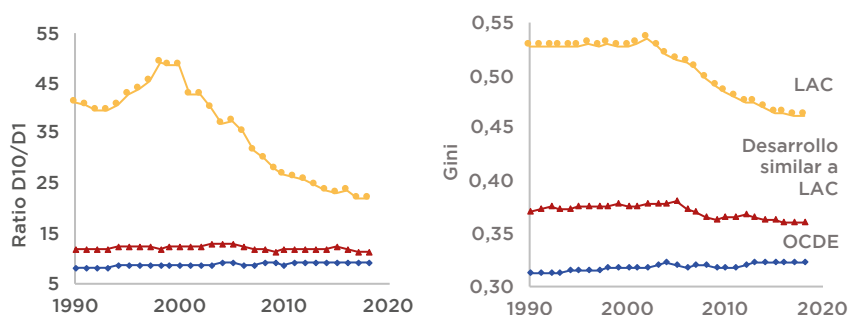
2.2.

LOS DECLIVES RECIENTES EN LA DESIGUALDAD DEL INGRESO

El comienzo de la década del 2000 marcó el inicio de un período de disminución de la desigualdad en la mayoría de países de América Latina y el Caribe (Lopez-Calva y Lustig, 2010). El Gráfico 2.4 muestra la evolución del coeficiente de Gini y del ratio de Kuznets 90/10 después de 1990 promediado en 17 países de la región. Hay tres períodos definidos. Desde 1990 hasta 2002 la desigualdad de la región fue estable, con un coeficiente de Gini promedio que se situaba en torno al 0,53 mientras el 10% más rico de la población ganaba 45 veces más de lo que ganaba el 10% más pobre. Después de varias crisis económicas en los años noventa, sobre todo en Argentina, Brasil, Ecuador, México y Uruguay, en el siglo XXI se dieron unas condiciones externas favorables que, junto a unas reformas estructurales impulsadas en numerosos países, trajeron la estabilidad macroeconómica. Desde 2002 a 2012 la desigualdad disminuyó a una tasa anual promedio de 0,6 puntos del coeficiente de Gini y la diferencia en el ratio de Kuznets disminuyó en promedio a una tasa anual de 1,68 puntos. Durante la tercera fase la reducción de la desigualdad continuó, pero más lentamente. Entre 2012 y 2018 el coeficiente de Gini disminuyó a una tasa anual de 0,2 puntos, mientras que el ratio del ingreso disminuyó a una tasa anual de 0,62 puntos. En comparación con la evolución en la OCDE y en otros países con niveles de desarrollo similares a los de América Latina y el Caribe, la disminución en las medidas de la desigualdad observada en la región fue notable. Sin embargo, la región aún está lejos de converger a los niveles observados en otras economías.

GRÁFICO 2.4. Evolución de la desigualdad en América Latina y el Caribe, 1990-2018

Promedio en diferentes países



Fuente: SEDLAC y Banco Mundial para los países de LAC. Base de Datos Mundial sobre la Desigualdad para la OCDE y países similares a LAC.

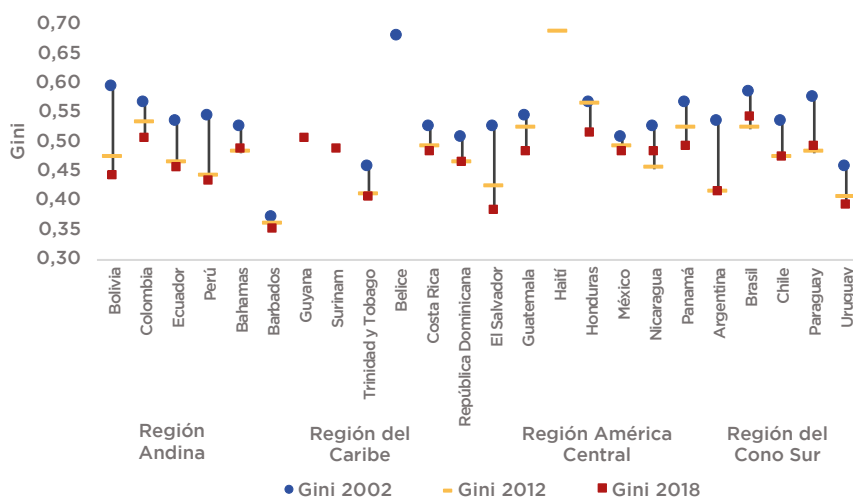
Nota: Los países en la muestra de LAC son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Los países de la OCDE son Australia, Austria, Bélgica, Canadá, República Checa, Dinamarca, Estonia, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Finlandia, Eslovenia, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos. Los países con un desarrollo similar a LAC son Albania, Argelia, Bulgaria, Hungría, Indonesia, Malasia, Marruecos, Filipinas, Polonia, Serbia, Tailandia, Turquía y Túnez.

La desigualdad disminuyó en toda la región, pero a ritmos diferentes en diferentes lugares. El Gráfico 2.5 muestra el cambio en el coeficiente de Gini para cada país en tres periodos. En casi todas partes las reducciones más grandes de la desigualdad se produjeron en la primera década del siglo XXI (2002-12). Después de 2012 el coeficiente de Gini disminuyó en algunos países (por ejemplo, Bolivia, El Salvador, Panamá), mientras que en otros se produjo un estancamiento (por ejemplo, Argentina, Chile, Ecuador, Perú) y en otros la desigualdad aumentó (por ejemplo, Brasil y Paraguay).

En general, la reducción de la desigualdad fue mayor en la región andina. Entre 2002 y 2018, el coeficiente Gini disminuyó 10 puntos. Durante ese periodo la desigualdad también cayó mucho en el Cono Sur (7 puntos) y en América Central (casi 6 puntos). La reducción de la desigualdad salarial fue el principal impulsor de estos cambios (Messina y Silva, 2018; Capítulo 8 de este volumen). En la reducción de la desigualdad salarial jugaron un rol destacado los siguientes factores: la ampliación del acceso a la educación y el posterior declive de la prima salarial de las habilidades; los cambios asociados al auge de las materias primas que tuvieron como resultado

un aumento de la demanda de trabajadores no cualificados; y factores institucionales, como los aumentos de los salarios mínimos (De la Torre, Messina y Silva, 2017; Messina y Silva, 2020). La implementación de varios programas sociales de transferencias también redujo las desigualdades en la región (Gasparini, Cruces y Tornarolli, 2008; Lustig y Lopez-Calva, 2016).

GRÁFICO 2.5 Evolución del Coeficiente de Gini por país, 2002-18



Fuentes: SEDLAC y Banco Mundial y cálculos de los autores basados en datos de las Encuestas Armonizadas de los Hogares de América Latina y el Caribe del BID.

2.3.

LA DISMINUCIÓN DE LA DESIGUALDAD DEL INGRESO, LOS MERCADOS LABORALES Y LA REDISTRIBUCIÓN

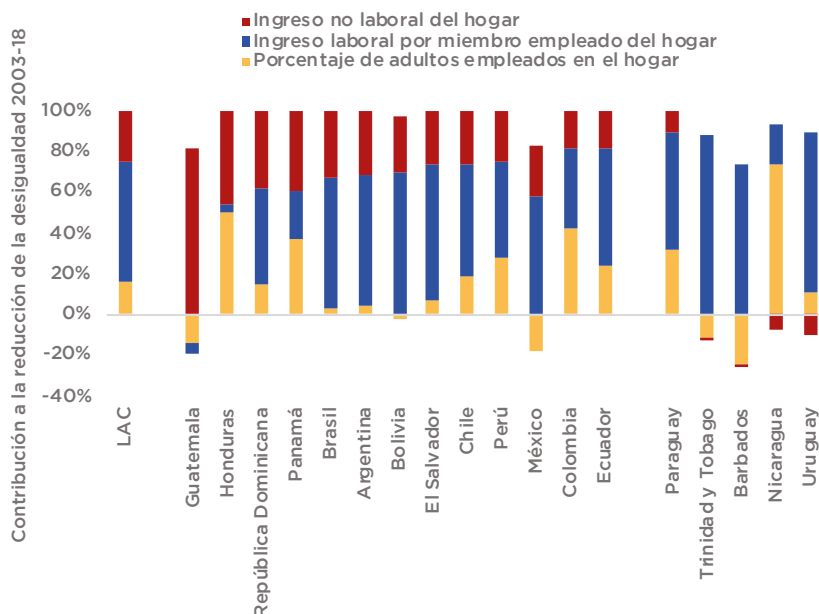
La desigualdad mejoró entre 2002 y 2012 gracias principalmente a los cambios en el mercado laboral y a las subidas salariales. Sin

embargo, también se redujo mediante las transferencias públicas de riqueza. La importancia relativa de estos factores se puede cuantificar descomponiendo el ingreso per cápita en cuatro factores. Dos de ellos están relacionados con el mercado laboral: primero, la proporción de adultos empleados en el mercado laboral por hogar y, segundo, los ingresos laborales ganados por cada miembro del hogar. El tercer componente es el ingreso no laboral del hogar, que normalmente consiste en las pensiones y las transferencias públicas como las transferencias condicionadas y no condicionadas a los hogares de bajos ingresos. El cuarto factor es el cambio demográfico, es decir, el número de miembros del hogar. La contribución de cada factor a la reducción de la desigualdad (medida con el coeficiente de Gini) se identificó simulando distribuciones del ingreso contrafactuales obtenidas cambiando uno de los cuatro componentes (uno cada vez) mientras los otros se mantienen constantes.⁵

En aras de la sencillez, el Gráfico 2.6 no incluye el cambio demográfico, ya que la contribución de este a los cambios en la desigualdad fue mínima en la región, y normaliza las contribuciones de los otros tres factores para que den cuenta del 100% de la disminución del coeficiente de Gini. La primera columna presenta la contribución promedio de cada factor en toda la región. Cerca del 75% de la disminución del coeficiente de Gini se debe a las mejoras en el mercado laboral para los hogares de la parte inferior de la distribución salarial. El cambio más importante en el mercado de trabajo fue la creciente compresión de la estructura salarial, capturado en la descomposición por el ingreso laboral por miembro empleado del hogar. Los factores detrás de estas reducciones masivas de la desigualdad salarial se abordan en el Capítulo 8. Los cambios en la oferta laboral principalmente impulsados por la creciente participación laboral femenina también jugaron un papel en la reducción de la desigualdad, pero relativamente menor con respecto a los cambios salariales. Los gobiernos reforzaron estos cambios en el mercado laboral con iniciativas redistributivas que aumentaron el ingreso no laboral, lo que explica cerca del 25% de la reducción del coeficiente de Gini.

⁵ La metodología aplicada sigue Azevedo, Nguyen y Sanfelice (2012).

GRÁFICO 2.6. Desglose de los cambios en la desigualdad del ingreso en América Latina, 2013-18



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de las Encuestas Armonizadas de los Hogares de América Latina y el Caribe del BID para 2003 y 2017, exceptuando Brasil (2016), Barbados (2004 y 2016), México (2004 y 2018), Nicaragua (2005 y 2014) y Trinidad y Tobago (2015).

Además de estos resultados agregados para la región, del análisis realizado emergen dos conjuntos de países diferenciados. En el primer conjunto, las políticas redistributivas explican gran parte de la disminución de la desigualdad en países como Guatemala, Panamá, Honduras y República Dominicana. Es interesante señalar que Guatemala y Honduras experimentaron reducciones durante la desaceleración (en el periodo 2003-18), mientras que la desigualdad prácticamente no se modificó durante el auge de las materias primas. La mayor parte de la reducción de la desigualdad en los otros países se produjo gracias a una mejora del mercado laboral, que en general supuso subidas salariales para los hogares de ingresos bajos. Las transferencias públicas aliviaron en gran medida la desigualdad y explican entre una cuarta parte y una tercera parte de las disminuciones observadas en la misma debido a dos innovaciones de las políticas: en primer lugar, la fuerte expansión a comienzos del siglo XXI de los programas de transferencias monetarias

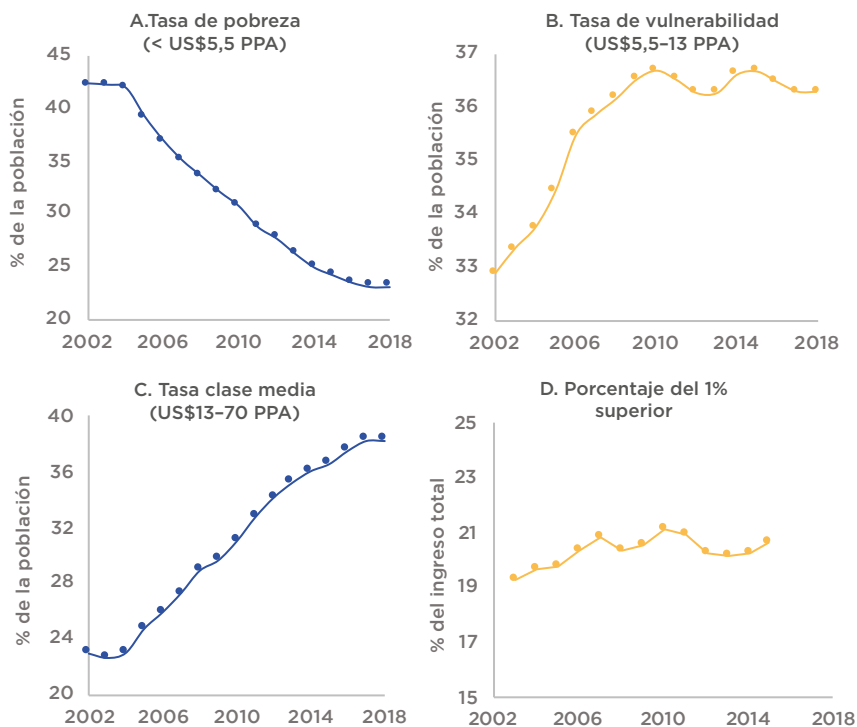
condicionadas y no condicionadas, que hacia 2008 se habían ampliado en toda la región (Fizbein *et al.*, 2009). Estos programas se implementaron para lidiar con la pobreza y fueron diseñados para aumentar el consumo y reducir el costo de oportunidad de las inversiones para mejorar la salud y la educación de los niños (Schady y Araujo, 2008; Macours, Schady y Vakís, 2012). La segunda innovación de las políticas fue la creación o expansión de los programas no contributivos de salud y pensiones que se centraron en los trabajadores informales, lo que hizo que se ampliase en gran medida la cobertura y se redujese la pobreza, sobre todo entre las personas de edad avanzada (Levy y Schady, 2013).

2.4.

¿QUIÉN SE BENEFICIÓ DE LA DISMINUCIÓN DE LA DESIGUALDAD?

Las disminuciones de la desigualdad no fueron producto de reducciones del porcentaje del ingreso percibido por el 1% de los individuos que más ingresan. En cambio, las personas normales ascendieron por la escalera del ingreso. Si clasificamos a las personas de acuerdo con su nivel de ingreso, aquellos considerados como pobres tienen ingresos diarios inferiores a US\$5 al día (en dólares constantes de 2011 ajustados por la paridad del poder adquisitivo). La clase media comprende dos conjuntos de personas: aquellas cercanas a la línea de la pobreza y, por lo tanto, expuestas a un mayor riesgo de volver a la pobreza durante las crisis (la denominada población vulnerable), y la clase media establecida. El Gráfico 2.7 muestra el porcentaje correspondiente a cada categoría. Se produjo una disminución considerable del porcentaje de personas por debajo del umbral de la pobreza, una tendencia acompañada por fuertes aumentos entre los grupos vulnerables y la clase media. El cuarto panel muestra el porcentaje del ingreso antes de impuestos percibido por el 1% superior de la distribución, que se mantuvo constante o, si acaso, aumentó ligeramente.

GRÁFICO 2.7 Cambios en la distribución del ingreso



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de SEDLAC y el Banco Mundial y de la Base de Datos Mundial sobre la Desigualdad.

Nota: Para construir el promedio simple de América Latina y el Caribe para los paneles A, B y C se incluyeron los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Para el cálculo del 1% superior de la distribución del ingreso se incluyeron los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay.

En promedio la pobreza disminuyó del 42,3% en 2002 al 27,7% en 2012 y al 23,1% en 2018. Esta reducción fue ubicua, aunque Bolivia y Ecuador experimentaron reducciones particularmente notables entre 2002 y 2018 (de 34,9 y 29,4 puntos porcentuales, respectivamente). En Honduras y en la República Dominicana, las caídas fueron más modestas, de 9 y 10 puntos porcentuales, respectivamente. A medida que las tasas de pobreza disminuyeron, creció el porcentaje de personas que pasaron a ser de clase media. Además, el porcentaje de personas vulnerables aumentó entre 2002 y 2010 y luego se estabilizó en un 36,4%. Mientras se producían estos cambios en la parte inferior y media de la distribución del ingreso, el porcentaje del ingreso percibido por el 1% que más gana se mantuvo casi constante en torno al 20%.

Las reducciones de la desigualdad del ingreso propiciadas por la disminución de la pobreza son algo frágiles. Un alto porcentaje de la población no estrictamente pobre en 2018 podría fácilmente volverse pobre si se produce un *shock* económico negativo como el desencadenado por la pandemia de la Covid-19. Si la historia sirve de indicador, cabe esperar que cualquier crisis económica estándar en la región active el regreso de la pobreza extrema, el desempleo y el trabajo informal. Cuanto más severa y duradera sea la crisis, mayor será el aumento de la pobreza. Esto se abordará en profundidad en el Capítulo 3.

2.5.

OTRAS DIMENSIONES DE LA DESIGUALDAD DEL INGRESO

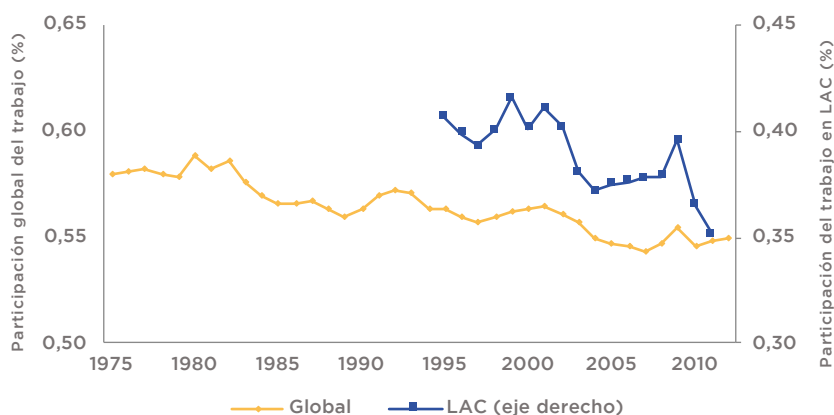
Una fuerza importante que se ha opuesto a la marea del mercado laboral en la reducción de la desigualdad es la disminución de la importancia relativa del trabajo, es decir, la proporción del ingreso nacional pagado a los trabajadores en forma de salarios y prestaciones laborales. Hasta ahora, el capítulo ha abordado la distribución del ingreso personal, es decir, cómo se distribuye el ingreso en la economía independientemente de su fuente. Una alternativa es el llamado enfoque funcional, que analiza cómo se distribuye el ingreso entre la tierra, el trabajo, el capital y la organización de las empresas. Hay abundante evidencia que sugiere que la importancia relativa del trabajo está disminuyendo en todo el mundo (FMI, 2017; Autor *et al.*, 2017).⁶ Siguiendo a Karabarbounis y Neiman (2014), el Gráfico 2.8 muestra las participaciones promedio del trabajo en siete países de

⁶ Algunos economistas sostienen que parte de la disminución de la participación del trabajo se debe a una medición deficiente. Bridgman (2014) sostiene que la participación del trabajo en Estados Unidos no ha disminuido tanto después de descontar partidas que no añaden al capital, la depreciación y los impuestos de producción. Rognlie (2015) también muestra que la participación del capital neto ha aumentado más modestamente que la participación del capital bruto en Estados Unidos. Koh, Santaaulalia-Llopis y Zheng (2016) sostienen que la capitalización de los productos de propiedad intelectual pueden explicar completamente la disminución de la participación del trabajo en Estados Unidos.

América Latina y un conjunto de 59 países para los cuales hay disponibles suficientes datos de las series temporales sobre la participación del trabajo. A partir de comienzos de los años noventa hasta 2010, el peso relativo del trabajo disminuyó en cinco de los siete países en América Latina para los que hay datos disponibles y esta disminución fue notable en comparación con la experimentada en la muestra más grande de países.

Utilizando datos de panel de más de 100 países a lo largo del período 1960-2000, Harrison (2005) muestra que en los países menos desarrollados la importancia relativa del trabajo disminuyó en promedio en 0,1 puntos porcentuales al año antes de 1993 y en 0,3 puntos porcentuales posteriormente. Rodríguez y Jayadev (2010) encuentran una disminución similar y documentan una caída que atribuyen a la disminución de la participación del trabajo intrasectorial (por oposición a la reasignación de la actividad económica hacia sectores con una menor participación del trabajo). Asimismo, Joy, Rodríguez y Ruprah (2017) documentan una disminución de la importancia relativa del trabajo utilizando datos para 20 países de América Latina y el Caribe.

GRÁFICO 2.8. Participación media del trabajo en la región y en el mundo, 1975-2010



Fuente: Cálculos de los autores basados en Karabarounis y Neiman (2014).

Nota: El gráfico muestra los efectos fijos del año de una regresión de mínimos cuadrados ordinarios del peso relativo del factor trabajo donde además se incluyen efectos fijos de país (para dar cuenta de las entradas y salidas en la muestra). El PIB per cápita actual en dólares estadounidenses se ha usado como ponderación. Usando la muestra de países con más de 15 años de datos disponibles se han estimado las regresiones por separado para 59 países (global) y para 7 países de América Latina y el Caribe (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Perú). Los efectos fijos luego se han normalizado para 1975 en la serie global y para 1995 en la serie de LAC.

La disminución de la importancia relativa del factor trabajo tiene varias explicaciones posibles, entre las que se encuentran el cambio técnico (Karabarbounis y Neiman, 2014) y la automatización (Acemoglu y Restrepo, 2018), que hacen que se sustituya el trabajo por capital. Otra posible explicación es la integración económica, a través de la cual las etapas del proceso productivo menos intensivas en mano de obra y cualificaciones se desplazan a localizaciones más baratas (Elsby, Hobijn y Şahin, 2016). La disminución del peso relativo del trabajo también podría deberse al aumento de los márgenes de beneficios debido a la concentración (Autor *et al.*, 2020), mientras que otra explicación posible es el declive de los sindicatos (Fichtenbaum, 2011). La literatura citada se centra fundamentalmente en los países desarrollados y se han investigado poco tanto la aparición de estos fenómenos económicos en América Latina y el Caribe como sus implicaciones para la importancia relativa del factor trabajo en las economías de la región. Sin embargo, la literatura propone una explicación final que podría ser especialmente pertinente para América Latina y el Caribe: que la supuesta disminución del peso relativo del trabajo es un artefacto de la medición. Medir la evolución de la participación del trabajo en economías marcadas por el autoempleo constituye un desafío, pues es difícil separar qué parte del ingreso de los autoempleados está vinculada al trabajo, el capital y la tierra (Gollin, 2002). Hacen falta más investigaciones sobre las maneras de medir la participación del trabajo en países con altos niveles de autoempleo. Si contasen con mejores maneras de medir la participación del trabajo, los investigadores podrían identificar los motivos de su evolución en la región y entender mejor la relación entre los enfoques personales y funcionales de la distribución del ingreso.

2.6.

PERCEPCIONES DE INJUSTICIA

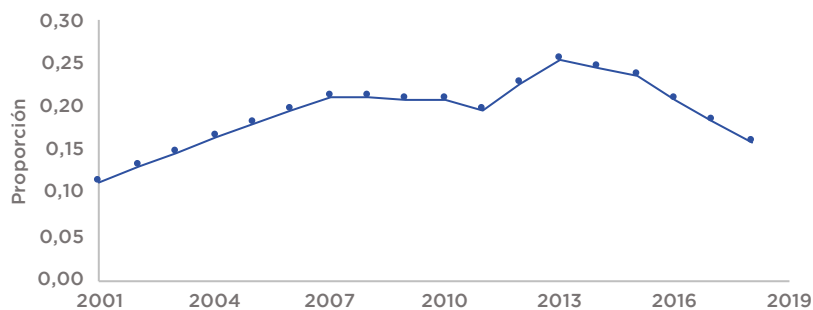
A pesar de la reciente disminución de la desigualdad del ingreso en la región, muchas personas perciben que la distribución del ingreso

es injusta. Cada año se les pregunta a las personas de una muestra grande de países de América Latina: «¿Cuán justa cree usted que es la distribución del ingreso en (su país)?» En 2001, aquellos que respondieron «justa» o «muy justa» (véase el Gráfico 2.9) constituían solo el 10% de la muestra. Sin embargo, a medida que la desigualdad del ingreso disminuyó en la región, un porcentaje mayor empezó a percibir la distribución del ingreso como justa, hasta llegar casi al 25% en 2013. Una vez que la disminución de la desigualdad se redujo después de 2013 las percepciones de justicia empezaron nuevamente a disminuir. Gasparini y Reyes (2017) analizan las percepciones de los latinoamericanos de la justicia distributiva durante la década del 2000 y muestran que dichas percepciones están correlacionadas con medidas relativas de la desigualdad del ingreso como el coeficiente de Gini. El Capítulo 14 ahondará en la exploración de la importancia de las percepciones de las personas sobre la justicia (o falta de justicia) en la distribución del ingreso para la cohesión social.

En 2020 la región vive con una extrema desigualdad del ingreso y casi el 85% de los encuestados declaran que consideran que esta es injusta. Es probable que estas percepciones se basen no solo en su posición relativa en la distribución del ingreso sino también en su experiencia cotidiana. Independientemente del ingreso, las oportunidades desiguales basadas en la raza o el género, el acceso desigual a los servicios de salud y a buenas escuelas, el tratamiento desigual ante la ley y la dignidad desigual en la manera en que las personas son tratadas en la sociedad también moldean las percepciones. Los capítulos siguientes documentarán estas inequidades en la calidad de vida, explorarán las opciones de las políticas para abordar esas inequidades (evaluando las disyuntivas que plantean), analizarán las limitaciones pertinentes de la economía política e investigarán las implicaciones de la inacción.

GRÁFICO 2.9 ¿Es justa la distribución del ingreso?

Promedio por país para América Latina y el Caribe



Fuente: Cálculos de los autores basados en Latinobarómetro.

Nota: Se recurrió a interpolaciones lineales de para obtener un panel equilibrado de países desde 2001 hasta 2018. La muestra de países es: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron y Pascual Restrepo. 2018. "Artificial Intelligence, Automation and Work." Documento de trabajo 24196, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Enero Alvarado, Facundo y Leonardo Gasparini. 2013. "Recent Trends in Inequality and Poverty in Developing Countries." Documento de trabajo CEDLAS 0151. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- Arroyo Abad, Leticia y Pablo Astorga Junquera. 2017. "Latin American Earnings Inequality in the Long Run," *Cliometrica* 11(3): 349-74. Springer.
- Autor, David, David Dorn, Lawrence F. Katz, Christina Patterson y John Van Reenen. 2017. "Concentrating on the Fall of the Labor Share." *American Economic Review* 107(5): 180-85.
- Autor, David, 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(5): 645-709. <https://academic.oup.com/qje/article-abstract/135/2/645/5721266>.
- Azevedo, Joao Pedro, Minh Cong Nguyen y Viviane Sanfelice. 2012. "ADECOMP: Stata Module to Estimate Shapley Decomposition by Components of a Welfare Measure" (rev. enero 2019). *Statistical Software Components S457562*, Boston College Department of Economics, Boston, MA.
- Bridgman, Benjamin. 2014. "Is Labor's Loss Capital's Gain? Gross Versus Net Labor Shares." BEA Documento de trabajo 0114, Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce, Washington, DC.
- Cicowiez, Martin, Leonardo Gasparini y Walter Sosa Escudero. 2013. *Pobreza y desigualdad en América Latina: Conceptos, herramientas y aplicaciones*. Editorial Temas, Argentina.
- de la Torre, Agustino, Julian Messina y Joanna Silva. 2017. "The Inequality Story in Latin America and the Caribbean: Searching for An Explanation." En *Has Latin American Inequality Changed Direction?* ed. L. Bértola y J. Williamson. Springer. doi: 10.1007/978-3-319-44621-9_13.
- Elsby, Michael W. L., Bart Hobijn y Ayşegül Şahin. 2015. "On the Importance of the Participation Margin for Labor Market Fluctuations." *Journal of Monetary Economics*. 72(C): 64-82. Elsevier.

- Engerman, Stanley L. y Kenneth L. Sokoloff. 2002. "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development among New World Economies." Documento de trabajo NBER 9259, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. <http://www.nber.org/papers/w9259>
- Fichtenbaum, Rudy. 2011. "Do Unions Affect Labor's Share of Income? Evidence Using Panel Data." *American Journal of Economics and Sociology* 70(3): 784-81.
- Fiszbein, Ariel, Norbert Schady, Francisco H. G. Ferreira, Margaret Grosh, Niall Keleher, Pedro Olinto y Emmanuel Skoufias. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington, DC: Banco Mundial. <http://hdl.handle.net/10986/2597>.
- FMI. 2017. "World Economic Outlook, abril 2017: Gaining Momentum?" Fondo Monetario Internacional, Washington, DC. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2017/04/04/world-economic-outlook-april-2017>.
- Friedman, Milton. 1962. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Gasparini, Leonardo, Guillermo Cruces y Leopoldo Tornarolli. 2008. "Is Income Inequality in Latin America Falling?" CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- Gollin, Douglas. 2002. "Getting Income Shares Right." *Journal of Political Economy* 110(2): 458-74. doi: 10.1086/338747
- Harrison, A. 2005. "Has Globalization Eroded Labor's Share? Some Cross-Country Evidence." Documento inédito. <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/39649/>
- Joy, Ryan, Cesar M. Rodriguez y Inder J. Ruprah. 2018. "The Labor Share Squeeze in Latin America: A Dynamic Heterogeneous Approach." *Global Economy Journal* 18(2): 1-13.
- Karabarbounis, Loukas y Brent Neiman. 2013. "The Global Decline of the Labor Share." Documento de trabajo NBER 19136, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Koh, Dongya, Raul Santaeulalia-Llopis y Yu Zheng. 2016. "Labor Share Decline and Intellectual Property Products Capital." *Barcelona Documento de trabajo GSE 927*, Barcelona Graduate School of Business.
- Krugman, Paul. 1992. "The Rich, the Right, and the Facts." *American Prospect* 11: 19-31.
- Kuznets, Simon. 1955. "Economic Growth and Income Inequality." *American Economic Review* 45(1): 1-28.

- Levy, Santiago y Norbert Schady. 2013. "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution." *Journal of Economic Perspectives* 27(2): 193-218.
- López-Calva, L. y N. Lustig, eds. 2010. "Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?" Washington, DC: Brookings Institution y PNUD.
- Macours, Karen, Norbert Schady y Renos Vakis. 2012. "Cash Transfers, Behavioral Changes, and Cognitive Development in Early Childhood." *American Economic Journal: Applied* 4(2): 247-73.
- Messina, Julián y Joana Silva. 2018. *Wage Inequality in Latin America: Understanding the Past to Prepare for the Future. Foro sobre Desarrollo de América Latina*. Washington, DC: Banco Mundial. <http://hdl.handle.net/10986/28682>
- Milanovic, Branko, Peter H. Lindert y Jeffrey G. Williamson. 2010. "Pre-industrial Inequality." *Economic Journal* 121(551): 255-72. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2010.02403.x>.
- Rodriguez, Francisco y Arjun Jayadev. 2010. "The Declining Labor Share of Income." *Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*, Nueva York.
- Rognlie, Matthew. 2015. "Deciphering the Fall and Rise in the Net Capital Share: Accumulation or Scarcity?" *Brookings Papers on Economic Activity* 46(1) (Primavera): 1-69. Brookings Institution, Washington, DC.
- Schady, Norbert y Maria Caridad Araujo. 2008. "Cash Transfers, Conditions, and School Enrollment in Ecuador." *Economía Journal* 8(2): 43-77.
- Szekely, Miguel y Marianne Hilgert. 1999. "What's Behind the Inequality We Measure? An Investigation Using Latin American Data." Documento de trabajo BID-OCE 409. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.223587>.
- Williamson, Jeffrey G. 2015. "Latin American Inequality: Colonial Origins, Commodity Booms, or a Missed Twentieth-Century Leveling?" *Journal of Human Development and Capabilities* 16(3): 324-41. Routledge. doi: 10.1080/19452829.2015.1044821.

3.

LA DESIGUALDAD EN TIEMPOS DE CRISIS: Lecciones de la crisis de la COVID-19

Por Matías Busso y Julián Messina

La región de América Latina y el Caribe ha experimentado numerosas recesiones, desde las crisis de la deuda de comienzos de los años ochenta hasta la hiperinflación en varios países así como las crisis de la balanza de pagos y las crisis bancarias en la segunda mitad de los años noventa. La mayoría de estos episodios provocó el incremento de la pobreza y el desempleo. Pero la pandemia de la COVID-19 es diferente. En primer lugar, se trata de una crisis global y, además, sus componentes interrelacionados de salud pública y económicos se refuerzan mutuamente.

Aunque la pandemia de la COVID-19 no tiene precedentes, comparte características con otras crisis anteriores. En primer lugar, todas las turbulencias tienen un componente sectorial cuyo epicentro varía. Por ejemplo, las crisis monetarias afectan más directamente a los sectores transables que a los no transables, mientras que la pandemia de la COVID-19 afecta más a aquellos que dependen de la proximidad humana. Aun así, en última instancia todos los *shocks* sectoriales

negativos se propagan al resto de la economía y contraen la demanda agregada. En segundo lugar, la mayoría de las crisis traen consigo una dosis de incertidumbre en lo que concierne a su resolución. En algunas crisis precedentes, la incertidumbre estuvo relacionada con la capacidad del banco central para sostener el tipo de cambio o para actuar como prestamista de última instancia. En la crisis actual, la incertidumbre proviene de la propia epidemia y de su dinámica futura. Por lo tanto, la solución a la crisis depende de avances epidemiológicos y médicos que produzcan terapias viables o vacunas y de las medidas de salud pública, es decir, de la sostenibilidad y efectividad de las cuarentenas y de las medidas de distanciamiento social.

Dado que el bienestar de las familias en América Latina, especialmente de las que se encuentran en el 90% inferior de la distribución del ingreso, fluctúa con los vaivenes del mercado laboral, este capítulo analizará las crisis anteriores y la pandemia de la COVID-19 desde la perspectiva laboral. Esto implica que otros mecanismos importantes para superar la crisis, como el rol de las remesas y otras formas de ayuda financiera informal, quedarán fuera del análisis. En general, las crisis del pasado han aumentado el desempleo y reducido los salarios reales. Los trabajadores se desplazaban hacia la informalidad y las mujeres que no habían estado trabajando buscaban empleos para compensar las pérdidas de ingreso del hogar. Estos ajustes del mercado laboral agravaron la pobreza, pero su impacto en la desigualdad es ambiguo. Todas las crisis económicas han afectado a los más vulnerables y ningún grupo ha sido del todo capaz de esquivar el golpe por completo, pero aquellos situados en el medio de la distribución de habilidades han sido los más afectados e incluso aquellos con altos niveles de educación han sufrido las consecuencias negativas del *shock*.

En este capítulo sostenemos que la pandemia de la COVID-19 afectará a los más vulnerables de manera desproporcionada. Esto se debe en parte a que las medidas de confinamiento han impedido físicamente a las personas trabajar fuera de sus hogares y a que los hogares de ingresos bajos están menos adaptados al teletrabajo. Las medidas de emergencia han compensado solo parcialmente la pérdida de ingresos y, a medida que la crisis evolucione, el *shock* de oferta negativo

inducido por las políticas de distanciamiento social se mitigará, aunque dejará tras de sí una demanda agregada considerablemente reducida. Dado que la demanda seguirá siendo particularmente débil en aquellos sectores que requieren una alta proximidad personal, al menos hasta que haya una cura viable o una vacuna ampliamente disponible, y dado que esos sectores son intensivos en mano de obra no cualificada, los efectos regresivos de la pandemia serán duraderos. El capítulo concluye analizando las implicaciones distribucionales de las crisis a largo plazo y extrayendo algunas lecciones generales para la reforma de las políticas.

3.1.

LOS AJUSTES DEL MERCADO LABORAL Y LOS IMPACTOS DISTRIBUTIVOS DE LAS CRISIS ANTERIORES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Las crisis económicas suelen generar un *shock* negativo en la demanda de trabajo y suelen aumentar los niveles de pobreza, dado que alteran las cantidades de trabajo y los salarios en el mercado laboral. Fallon y Lucas (2002) llegaron a la conclusión de que la desigualdad aumentó después de las crisis de los años ochenta debido a los ajustes en el mercado laboral. Para entender el efecto de estos episodios en los resultados del mercado laboral y las estadísticas distribucionales, se llevó a cabo

un análisis basado en las recesiones y las crisis económicas pasadas en América Latina y el Caribe.

Los hechos se caracterizaron de la siguiente manera. En primer lugar, las recesiones se definieron como desviaciones en la tendencia de una serie constante del PIB utilizando un filtro de Hodrick-Prescott, siguiendo una estrategia similar a la de Camacho y Palmieri (2019). El ejercicio identificó 129 recesiones entre 1972 y 2018 en veintidós países de la región. Se calculó la duración de las crisis (en años) y su severidad (la caída máxima del PIB per cápita entre el punto máximo y el mínimo). En segundo lugar, se midió el máximo costo socioeconómico de cada recesión calculando el cambio experimentado en cada variable (pobreza, desempleo, Gini) entre sus peores valores durante la recesión y los observados el año inmediatamente anterior al comienzo de la misma.

Al describir el mercado laboral en su peor momento, los cambios observados en el autoempleo, la formalidad y la participación laboral se calcularon comparando los valores del año anterior a la crisis y los del año de la crisis en el que el desempleo fue peor. Nótese que este análisis mezcla indiscriminadamente diferentes tipos de recesiones, lo cual tiene la ventaja de permitirnos considerar las recesiones temporales en conjunto, con independencia de si son causadas por variables no fundamentales de la economía (como sucede con la crisis actual), si son causadas por desequilibrios macroeconómicos, o si son lo que se denominan «paradas súbitas» (algo que podría suceder durante la recesión de la COVID-19 en algunas economías de la región que tienen altos ratios de deuda/PIB). Sin embargo, una de las limitaciones de este análisis es que las respuestas endógenas de los gobiernos, las empresas y los trabajadores ante la recesión influyen en su impacto en las variables laborales y estas respuestas dependen a su vez del carácter de la recesión. Por este motivo, planteamos nuestro análisis como meramente descriptivo.

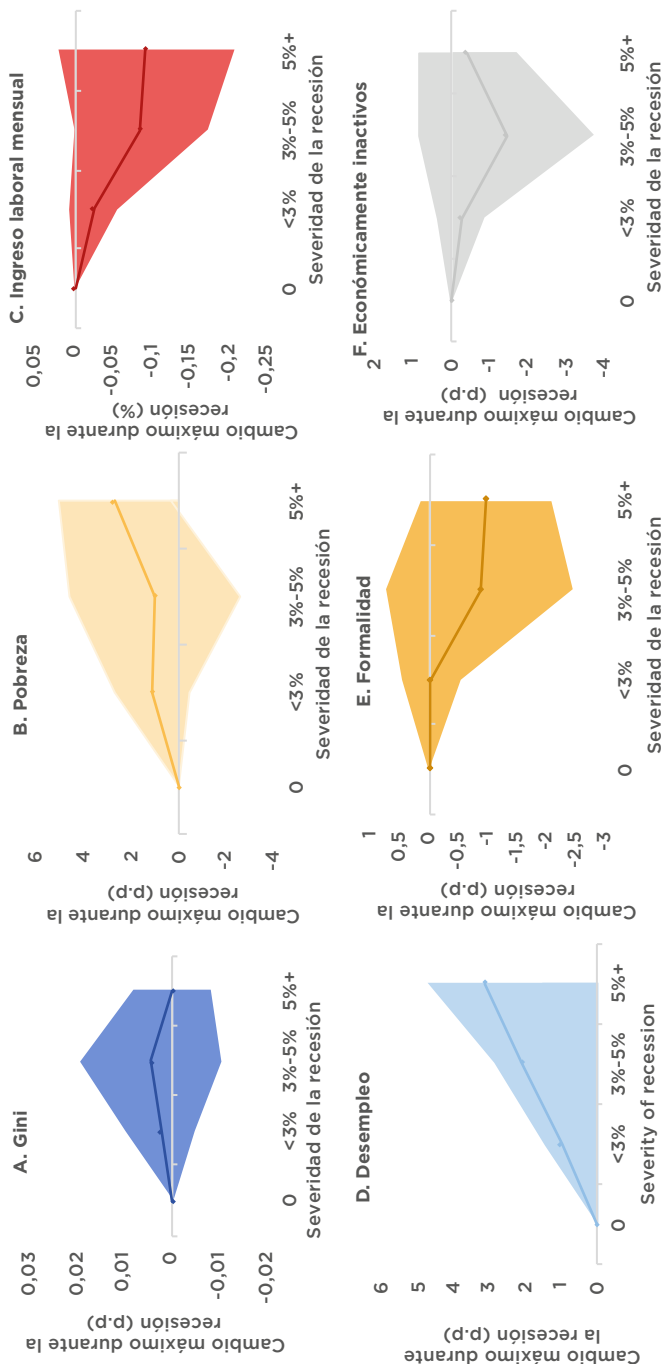
El Gráfico 3.1 ilustra cómo los trabajadores y las familias se ven afectados por diferentes tipos de crisis económicas. El gráfico muestra el cambio total observado en distintos indicadores entre el año previo a la crisis y el peor momento de la misma. En promedio, los salarios han disminuido entre un 2% y un 10%, dependiendo de la severidad de la crisis, mientras que el desempleo ha aumentado (entre 1 y 3 puntos porcentuales), los empleos formales han disminuido y la pobreza ha aumentado (entre 1 y 3 puntos porcentuales). Esto ocurre a pesar del crecimiento en la oferta laboral, especialmente en la de las mujeres que se incorporan al mercado laboral para compensar las pérdidas del ingreso del hogar (es decir, el llamado efecto del trabajador añadido). La incertidumbre asociada a estos resultados, reflejada en parte en los intervalos de confianza del 95%, es grande.¹ En el peor de los escenarios, los salarios disminuyen 21 puntos porcentuales y la pobreza aumenta 5 puntos porcentuales.

Sin embargo, la desigualdad responde erráticamente durante las crisis. Dependiendo del carácter y la duración de la crisis, el ingreso puede fluctuar en diferentes direcciones y proporciones en las distintas partes de su distribución (Camacho y Palmieri, 2019; Atkinson y Morelli, 2011). No obstante, por los motivos mencionados previamente, es previsible que la crisis actual tenga efectos particularmente regresivos.

¹ Los intervalos de confianza en muchos casos son grandes porque el número de observaciones varía para cada tipo de crisis. Las recesiones económicas ligeras son habituales (66) en nuestra muestra, mientras que son menos las clasificadas como severas (25).

GRÁFICO 3.1 Promedio del deterioro máximo de los resultados del mercado laboral durante las recesiones en América Latina

Por severidad de la recesión medida por la magnitud de la disminución en el PIB per cápita real anualizado



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de SIMS. Indicadores del Desarrollo Mundial (Banco Mundial) y la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC), con sede en el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

Nota: La muestra de países incluye Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

Las crisis tienen un impacto inequívoco en la desigualdad porque suelen golpear a algunas personas con más fuerza que a otras. El Cuadro 3.1 muestra sobre qué grupos poblacionales ha recaído la mayor parte de la carga de las recesiones en el pasado (véanse los paneles A y B, que presentan el cambio máximo total promedio en las principales variables por nivel educativo y género). Merece la pena destacar cuatro resultados. En primer lugar, ningún grupo es inmune a las crisis económicas, pues todos experimentan aumentos de la pobreza y un deterioro de sus resultados del mercado laboral. En segundo lugar, en términos absolutos, los individuos con educación secundaria sufren más desempleo y tienen una probabilidad mayor de caer en la informalidad. Estas conclusiones se parecen a las de Habib *et al.* (2010), cuyas microsimulaciones en Bangladesh, México y Filipinas analizan el efecto de la crisis financiera de 2008 en la pobreza y la desigualdad. Este estudio presenta efectos particularmente adversos en la parte media de la distribución (y, en México, también en la parte inferior) y muestra que hubo personas que cayeron por debajo del umbral de la pobreza. En tercer lugar, el grupo con más nivel educativo sufre el mayor deterioro relativo en los resultados del mercado laboral tal y como indican los cambios porcentuales presentados entre llaves. En cuarto lugar, como resultado de una crisis económica entran más mujeres que hombres en la fuerza laboral.

CUADRO 3.1 Deterioro máximo promedio en los resultados del mercado laboral durante las recesiones en América Latina y el Caribe

Por nivel educativo y género

	CAMBIO TOTAL PROMEDIO DURANTE LA CRISIS					
	Pobreza	Autoempleados	Desempleo	Formalidad	Económicamente inactivos	Logaritmo del ingreso laboral mensual real
	(p.p.)	(p.p.)	(p.p.)	(p.p.)	(p.p.)	%
	{%}	{%}	{%}	{%}	{%}	
TOTAL	1,64	0,23	1,37	-0,36	-0,48	-4,19
	{8,35}	{1,34}	{20,59}	{-0,90}	{-0,84}	
POR NIVEL EDUCATIVO						
Bajo (0-8 años de educación)	1,90	0,35	1,19	-0,52	-0,15	-5,03
	{7,51}	{1,22}	{20,41}	{-2,45}	{-0,33}	
Medio (9-13 años de educación)	2,52	0,78	1,54	-1,66	-0,01	-5,82
	{17,17}	{4,24}	{20,71}	{-3,83}	{0,37}	
Alto (14+ años de educación)	2,03	0,28	1,12	-0,18	-0,26	-5,43
	{44,97}	{5,57}	{26,66}	{-0,03}	{-0,64}	
POR GÉNERO						
Mujeres	1,63	0,23	1,68	-0,53	-1,12	-3,88
	{8,32}	{0,99}	{23,90}	{-1,53}	{-1,81}	
Hombres	1,65	0,13	1,24	-0,46	-0,07	-5,08
	{8,44}	{2,93}	{20,61}	{-1,12}	{0,15}	

Fuente: Cálculos de los autores utilizando datos de SIMS, WDI y SEDLAS.

Nota: El cambio porcentual promedio con respecto al nivel de base se muestra entre llaves. Para la pobreza y el desempleo, el cambio total promedio se calcula como el promedio entre crisis del cambio máximo entre t-1 (el año antes del comienzo de la crisis) y el año en que la variable alcanzó su punto máximo durante la crisis. Para todas las demás variables, el cambio se calcula con respecto al año en que el desempleo se encontraba en su punto máximo. La muestra de países está compuesta por Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Debido a variaciones en la disponibilidad de datos, la muestra puede variar con respecto al nivel educativo y el género y puede que algunos países no estén incluidos en los promedios mostrados.

En las crisis anteriores, ¿cuánto tardaron las variables del mercado laboral en volver a sus valores previos a la crisis? Centrándonos en las crisis económicas más severas de la región entre 1990 y la actualidad, la tasa de desempleo, por ejemplo, tardó un promedio de nueve años en volver a su valor previo a la crisis. La pobreza y la formalidad tardaron aproximadamente cuatro y seis años, respectivamente. La historia sugiere que la pandemia de la COVID-19 probablemente erosionará las mejoras recientes en el mercado laboral y empeorará la pobreza y la desigualdad durante muchos años.

3.2.

LOS IMPACTOS DISTRIBUTIVOS DE LA PANDEMIA DE LA COVID-19

3.2.1 Antes de la crisis: desigualdad, informalidad y baja productividad

América Latina empezó a sufrir la pandemia con tres problemas estructurales severos: la alta informalidad, la alta desigualdad y la baja productividad. El Cuadro 3.2 presenta una visión general de la situación justo antes de la pandemia. A pesar de las reducciones en la pobreza y la desigualdad a lo largo de las dos últimas décadas (véase el Capítulo 2), los niveles de desigualdad y vulnerabilidad siguen siendo altos en la región. La desigualdad en 2018 se encontraba en niveles superados solo por África al sur del Sahara. La pobreza moderada todavía afecta a una de cada cuatro familias y más de la tercera parte de las personas no pobres siguen siendo vulnerables a la pobreza. La informalidad en América Latina y el Caribe afecta a uno de cada dos trabajadores. El desempleo es quizás la única variable que se mantenía en niveles moderados antes de la crisis, pues las personas en la región que tenían que dedicar largos períodos a

buscar un empleo eran pocas. En términos de la productividad agregada, la situación también es mejorable, ya que a lo largo de los últimos veinte años, y pese a haber disfrutado de un crecimiento promedio mucho más alto que en décadas anteriores, la brecha de productividad con respecto a los países desarrollados ha seguido aumentando (Levy y Schady, 2013; Restuccia y Rogerson, 2013; OCDE/CAF, 2019).

Entender las fuerzas subyacentes detrás de estos tres problemas estructurales va más allá del alcance de este capítulo, pero cabe destacar que los tres factores interactúan, por lo que la región es particularmente vulnerable ante los *shocks* económicos negativos. Un aspecto clave a través del cual estos tres factores interactúan es la fragmentación de los sistemas de protección social. Los trabajadores asalariados formales disfrutaban de diversas prestaciones (por ejemplo, seguro sanitario y de desempleo, derechos de pensión) en el marco de lo que denominamos «régimen contributivo». Estos regímenes están financiados mediante los impuestos sobre las rentas laborales, que en países como Argentina o Brasil pueden llegar hasta el 47% del costo promedio cuando se contrata a un trabajador formal (Alaimo *et al.*, 2017). La cobertura del régimen contributivo generalmente es baja y varía entre el 13% en Paraguay y el 75% en Chile. Para lidiar con la falta de cobertura de los trabajadores informales, muchos países de la región desarrollaron en los últimos años un segundo pilar no contributivo que se financia a través de los impuestos generales. Los sistemas de seguro de salud y pensiones no contributivas se están volviendo cada vez más habituales en la región. Así pues, la falta de protección contra riesgos del ingreso laboral sigue siendo la laguna más importante de estos pilares no contributivos.

El apoyo fragmentado propiciado por la convivencia de estos dos sistemas asigna inadecuadamente los recursos (disminuyendo así la productividad agregada; Busso, Fazio y Levy, 2012), desalienta la formalidad al introducir brechas entre las contribuciones y las prestaciones (Levy, 2008), aumenta la desigualdad (Messina y Silva, 2019; véase también el Capítulo 8) y deja una gran parte de la fuerza laboral expuesta a los *shocks* negativos. Este último aspecto dificultará especialmente el diseño de las políticas adecuadas para dar respuesta a la pandemia.

CUADRO 3.2 El mercado laboral en América Latina y el Caribe

	ÚLTIMOS DATOS DISPONIBLES					CAMBIO ENTRE 2012 Y ÚLTIMOS DATOS DISPONIBLES					Círca
	Gini	Pobreza	Autoempleados	Empleados informales	Desempleo	Gini	Pobreza	Autoempleados	Empleados informales	Desempleo	
	Argentina	0,41	13,95	21,26	25,03	9,06	0,00	4,83	3,22	-1,40	
Bolivia	0,44	26,06	44,43	20,19	3,18	-0,03	-4,36	8,45	-3,16	1,17	2018
Brasil	0,53	17,86	25,33	15,00	12,20	0,01	-4,47	4,70	-1,66	5,99	2018
Chile	0,46	7,55	21,52	13,57	7,86	-0,01	-0,99	2,13	0,69	0,82	2017
Colombia	0,50	31,73	43,59	17,29	9,45	-0,03	-5,33	0,64	-2,25	-0,73	2018
Costa Rica	0,48	15,23	15,79	18,99	8,25	0,00	-2,30	-2,99	-2,41	0,43	2018
República Dominicana	0,46	20,50	39,13	12,49	5,72	0,00	-17,14	-2,65	-3,07	-1,25	2017
Ecuador	0,45	28,48	34,08	21,99	2,93	-0,01	-4,22	1,33	-2,31	-0,20	2018
El Salvador	0,38	31,38	27,32	30,55	2,11	-0,04	-12,61	-1,87	-0,16	-0,16	2018
Guatemala	0,48	57,43	29,36	41,63	2,92	-0,02	-1,91	-4,20	2,16	-1,62	2018
Honduras	0,50	55,96	13,75		2,97	-0,06	-6,20	-1,07		-1,30	2018
México	0,48	27,67	29,80	46,88	4,40	0,00	-11,79	-0,52	2,24	0,05	2018
Nicaragua	0,46	50,56	27,18	31,58	5,47	0,01	-1,42	3,13	-0,15	1,16	2014
Panamá	0,50	17,19	39,44		3,70	-0,02	-4,15	3,38		0,13	2017
Paraguay	0,49	22,72	29,56	34,16	5,61	0,01	-7,78	-5,37	1,20	0,77	2018
Perú	0,43	22,17	27,21	23,60	3,90	-0,01	-4,44	-0,99	-0,30	0,25	2018
Uruguay	0,39	6,81	23,87	8,74	8,33	0,00	-2,21	2,58	-1,59	1,87	2018
LAC	0,46	26,66	28,98	24,11	5,77	-0,01	-5,09	0,58	-0,81	0,54	-

Fuente: Cálculos de los autores basados en SEDLAC descargados en abril de 2020.

Nota: Las estadísticas de la pobreza muestran el porcentaje de personas por debajo del umbral de la pobreza monetaria de USD\$5,5 al día (en dólares PPA de 2011). La categoría de autoempleado es el porcentaje de trabajadores autoempleados en relación con el número total de personas empleadas. La categoría de empleados informales muestra el porcentaje de trabajadores asalariados sin una pensión como porcentaje de todas las personas empleadas.

3.2.2 Los efectos distributivos a corto plazo de las disrupciones de la COVID-19

Las crisis anteriores han tenido fuertes efectos negativos sobre los más vulnerables, pero también han golpeado a las personas de clase media alta, de lo cual se deriva un efecto ambiguo sobre la desigualdad. Sin embargo, las pandemias parecen aumentar la desigualdad de manera inequívoca. Utilizando datos a nivel de país de la mayoría de los países del mundo, Furceri *et al.* (2020) estudian el impacto de pandemias anteriores a lo largo de las dos últimas décadas y observan que estos episodios han generado aumentos persistentes en el coeficiente de Gini (de hasta un 1,75% cinco años después del episodio), han aumentado el porcentaje del ingreso percibido por los individuos que están en los deciles superiores de la distribución y han reducido el empleo entre los trabajadores poco cualificados.

La pandemia actual tiene características en común con episodios anteriores, pero es única en aspectos que perjudican especialmente a los pobres y vulnerables. Con la crisis actual es importante distinguir dos horizontes temporales: en primer lugar, los efectos del confinamiento a corto y medio plazo, las medidas de distanciamiento social y la consiguiente recesión; y, en segundo lugar, los efectos a largo plazo que se manifestarán una vez que la pandemia acabe.

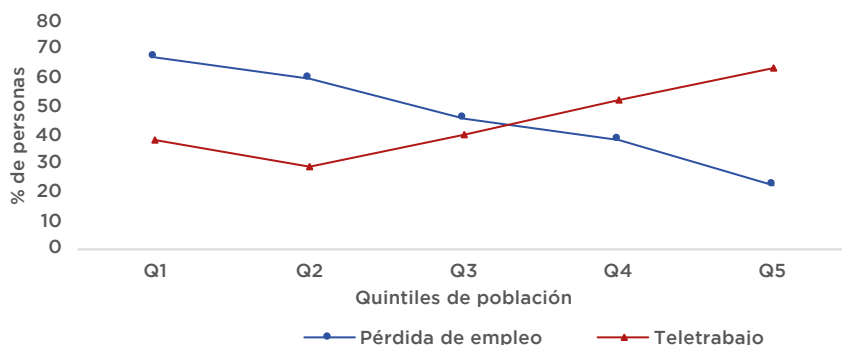
Durante los primeros meses de la pandemia, a medida que la COVID-19 empezaba a propagarse, los gobiernos de la región tomaron medidas extremas pero necesarias para contener el coronavirus, priorizando en casi todos los casos alguna forma de aislamiento o distanciamiento social (Hale *et al.*, 2020). Numerosas empresas experimentaron una caída inmediata y brusca de la demanda, pero algunas no lo hicieron. Solo los trabajadores empleados en «actividades esenciales» podían salir de casa. La alternativa, trabajar desde casa, ha dependido del carácter del puesto de trabajo, de la tecnología de la información del empleador y de la conectividad del trabajador en el hogar.

La mayoría de los empleos realizados por trabajadores de baja cualificación requieren una proximidad personal o no son adecuados para el teletrabajo. Mongey, Pilossoph y Weinberg (2020) clasifican las ocupaciones dependiendo de si pueden realizarse desde casa o no y si requieren una proximidad personal. A continuación, analizan quién realiza estos trabajos. Los trabajos con más probabilidades de verse afectados por

las medidas de distanciamiento social, aquellos con una baja puntuación en el índice del teletrabajo y aquellos con una alta puntuación en la escala de proximidad personal (como el comercio minorista, la construcción y los restaurantes) tienen más probabilidades de ser realizados por trabajadores económicamente vulnerables, es decir, trabajadores con pocos años de escolarización, opciones de atención sanitaria limitadas y salarios que se sitúan en la parte inferior de la distribución del ingreso. Delaporte y Peña (2020) llegan a conclusiones aún más duras para América Latina, donde menos del 10% de los trabajadores en el 40% inferior de la distribución del ingreso tienen la posibilidad de teletrabajar. Los resultados de las encuestas de los primeros meses del confinamiento confirman esta predicción e indican que los trabajadores de bajos salarios se han visto gravemente afectados por el confinamiento (Bottan, Hoffmann y Vera-Cossio, 2020). El Gráfico 3.2 muestra el porcentaje de familias en las cuales al menos un miembro ha perdido el empleo y el porcentaje de familias con al menos un miembro que teletrabaja por quintiles de la distribución del ingreso previa a la crisis. La pérdida del empleo de al menos un miembro del hogar afecta a un abrumador 70% en el primer quintil del ingreso, más del triple del casi 20% observado en el quintil superior. La distribución de las pérdidas de empleo plantea un panorama casi inverso del que presenta el teletrabajo: en los dos primeros quintiles del ingreso cerca del 33% de los hogares tenía al menos un miembro que teletrabajaba, en contraste con aproximadamente el 65% de los hogares de ingresos altos.

Ayudar a los hogares vulnerables durante el confinamiento es un asunto complejo debido al sistema fracturado de seguridad social de la región. Los trabajadores formales pueden tener algún acceso a un seguro de desempleo, aunque la cobertura es baja (Alaimo *et al.*, 2016). Por otro lado, los trabajadores informales no tienen redes de seguridad, viven al día y tienen ahorros limitados (véase el Capítulo 11). Los programas de transferencias existentes normalmente se centran en los pobres y no en aquellos que son vulnerables ante la pobreza, e incluso entre los pobres tienen importantes limitaciones de la cobertura (Robles, Rubio y Stampini, 2019). Blackman *et al.* (2020) calculan que aunque la cobertura se ampliara en un 50%, entre un 5% y un 37% de los hogares más pobres no recibirían ninguna transferencia, dependiendo del país. Los gobiernos introdujeron fuertes medidas extraordinarias cuando la pandemia golpeó, pero la cobertura sigue siendo limitada en partes importantes de la distribución (véase el Recuadro 3.1).

GRÁFICO 3.2 Pérdidas de empleo y teletrabajo durante el confinamiento de la COVID-19 en América Latina, por quintiles de ingreso de los hogares, 2020



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de las Encuestas Armonizadas de los Hogares de América Latina y el Caribe del BID de 2018 (excepto en el caso de Chile, 2017), resultados de la encuesta sobre el coronavirus BID/Cornell y resultados preliminares de Bottan, Hoffman y Vera-Cossio (2020).

RECUADRO 3.1 Programas de ayudas públicas durante el confinamiento de la COVID-19

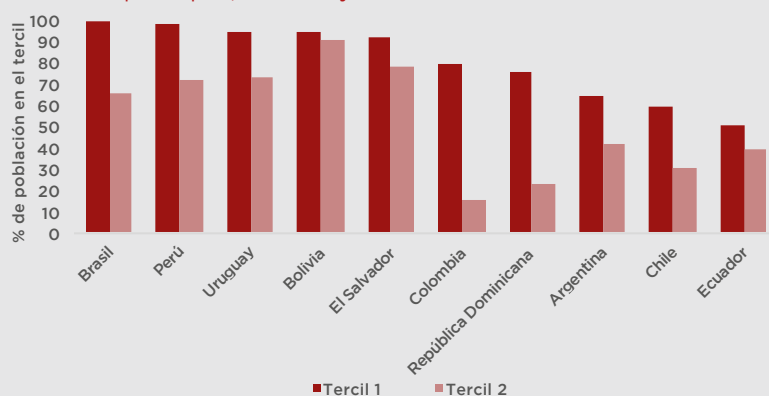
Las medidas de los gobiernos para reducir el contagio de la COVID-19 incluyeron, en casi todos los casos, alguna forma de aislamiento o distanciamiento social. El Gráfico 3.2 muestra que estas medidas se tradujeron en una pérdida inmediata de empleos que afectó a todos los segmentos de la población de la región, pero en particular a los trabajadores en los quintiles inferiores de la distribución del ingreso. En un intento de impedir una crisis humanitaria, los gobiernos instauraron medidas extraordinarias para sostener los medios de sustento de los más vulnerables. ¿Cuán efectivos han sido los gobiernos en la focalización en los más necesitados? ¿Cuán efectivos han sido los programas públicos para reemplazar el ingreso perdido?

Para evaluar la incidencia y generosidad de las medidas de emergencia, Busso *et al.* (2020) documentaron y codificaron todas las políticas de transferencias implementadas por los gobiernos en la región para compensar a las personas por la pérdida de ingresos, para lo cual combinaron la información relativa a las condiciones de

elegibilidad para las transferencias de emergencia del COVID-19 con las características de los hogares observadas en las últimas encuestas a los hogares que están disponibles para cada país (normalmente 2018). El ingreso laboral de los beneficiarios potenciales fue actualizado después para reflejar los precios de 2020, lo cual permitió comparar los ingresos laborales habituales con los montos propuestos por cada programa. A continuación, se construyeron indicadores de la cobertura potencial de los programas y su tasa de reemplazo en diferentes segmentos de la población. Es decir, los autores calcularon un límite superior de la cobertura para las personas en toda la distribución del ingreso y un límite superior del porcentaje del ingreso perdido compensado por estas transferencias. Este recuadro resume las principales conclusiones.

Las transferencias de emergencia tienen una cobertura relativamente buena entre los hogares más pobres y en la mayoría de los países llegan a más del 75% del tercil más pobre de la población (Gráfico B 3.1.1). El primer tercil está compuesto casi exclusivamente por trabajadores autoempleados e informales, sin acceso a ingresos más allá de lo que obtenían de su trabajo y sin ahorros. Sin embargo, se observa una variación considerable entre los países: la cobertura en Chile y Ecuador alcanza aproximadamente a la mitad de los hogares en el primer tercil, mientras que en Brasil y Perú es casi universal.

GRÁFICO B3.1.1 Porcentaje de hogares focalizados, por ingreso laboral monetario per cápita, terciles 1 y 2



Fuente: Cálculos de los autores basados en Busso et al. (2020).

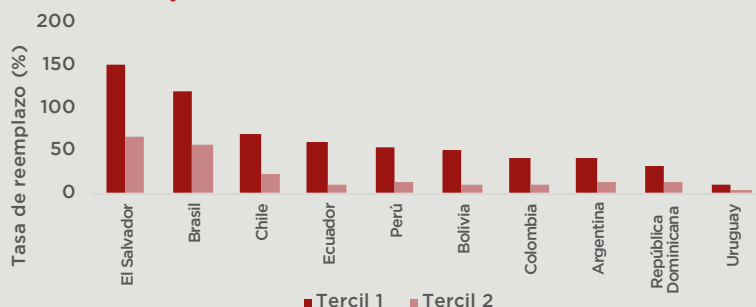
La cobertura es más baja en el segundo tercil lo que muestra cierto grado de focalización de los programas de emergencia, así como el hecho de que numerosas transferencias se basan en programas preexistentes que se centran en las personas estructuralmente pobres. Es más difícil identificar a los trabajadores informales y autoempleados con ingresos que los sitúan por encima del umbral de la pobreza, lo cual puede resultar más problemático en algunos países que en otros. En Chile la cobertura es baja, pero la mayoría de los hogares en el segundo tercil de la población son de clase media y tienen algunos miembros en el sector formal que pueden acceder a otros programas y a redes de seguridad. En cambio, en Colombia, Ecuador y República Dominicana las tasas de cobertura potenciales en el segundo tercil se sitúan por debajo del 40%. Sin embargo, una parte considerable de esa población comprende a los hogares vulnerables sin miembros en el sector formal, que se encuentran en serio riesgo de caer en la pobreza.

¿Cuán generosas son estas transferencias? El Gráfico B3.1.2 muestra el monto de las transferencias monetarias de la COVID-19 como proporción del ingreso laboral monetario mensual de los hogares focalizados en los terciles 1 y 2. La tasa de reemplazo en los hogares más vulnerables (los que se encuentran en el primer tercil) es generalmente alta, pero hay excepciones. En El Salvador, Brasil, Chile, Perú y Bolivia la tasa media de reemplazo es del 50% o más del ingreso laboral habitual. Colombia y Argentina son casos intermedios, con tasas medias de reemplazo en el primer tercil de algo más del 40%. La tasa de reemplazo es más baja en República Dominicana y Uruguay (34% y 12%, respectivamente).

Si bien hay excepciones destacables, las tasas de reemplazo potenciales son mucho más bajas entre los hogares del segundo tercil de la distribución del ingreso. En un extremo de la distribución, las transferencias superan el 50% de los ingresos

laborales habituales del hogar beneficiario mediano en El Salvador y Brasil. En el otro extremo, las transferencias representan menos del 15% de los ingresos laborales anteriores y potencialmente no percibidos del hogar mediano en Bolivia, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Perú y Uruguay.

GRÁFICO B3.1.2 Transferencias monetarias de emergencia como porcentaje del ingreso laboral monetario mensual de hogares focalizados en los terciles 1 y 2



Fuente: Cálculos de los autores basados en Busso et al. (2020).

Predecir la profundidad y la duración de la recesión después de los confinamientos es difícil. En este caso la incertidumbre económica habitual en todas las recesiones está relacionada con la incertidumbre en torno a la propia enfermedad. Según CEPAL (2020), las medidas de contención generarán la peor contracción económica en la historia de la región, «con la proyección de una caída de -5,3». Nuguer y Powell (2020) plantean escenarios diferentes mostrando contracciones del PIB que oscilan entre el 1,8% y el 5,5%. Los gobiernos han introducido un paquete de medidas en un intento de minimizar las consecuencias económicas negativas de la pandemia (Stein et al., 2020) y parte de la incertidumbre depende de cuán efectivas sean estas políticas. Sin embargo, la mayor parte de la incertidumbre está relacionada con la propia pandemia. La restauración de una economía a pleno rendimiento tendrá que esperar hasta que haya un tratamiento eficaz o una vacuna.

El confinamiento produjo un *shock* de oferta negativo sin precedentes y efectos instantáneos en la actividad económica que se propagarán por toda la economía y disminuirán a medida que los gobiernos reabran partes de la misma (Acemoglu et al., 2020). Durante esta fase de recuperación, el *shock* de oferta se convertirá en un *shock* de demanda caracterizado por la elevada incertidumbre. La incertidumbre asociada con los costos económicos del confinamiento está relacionada con las consecuencias sanitarias inciertas de cualquier regreso a la normalidad que pueda propiciar nuevos brotes de contagio que obliguen a sucesivos confinamientos. El comportamiento de los indicadores laborales y sociales durante las crisis anteriores, analizado en la Sección 3.1, nos proporciona una gama de respuestas potenciales a la pandemia actual. Sin embargo, las dimensiones sanitarias de la crisis actual tienen otras implicaciones económicas. Los sectores económicos en los que el contacto físico o la proximidad es habitual (por ejemplo, en restaurantes, hoteles, turismo y numerosos servicios personales) y que son intensivos en mano de obra de baja cualificación no funcionarán a plena capacidad hasta que no se disponga de una cura o una vacuna satisfactoria. El exceso de oferta de trabajadores no cualificados de estos sectores hará caer los salarios de baja cualificación en general. Por lo tanto, los efectos regresivos de esta crisis persistirán más allá del periodo de confinamiento.

3.2.3 La COVID-19 y los efectos duraderos de la crisis

Más allá del impacto a corto y medio plazo de los cataclismos económicos, hay amplia evidencia en la literatura según la cual las recesiones y las crisis económicas tienen efectos duraderos sobre la acumulación de capital humano. Dado que estos efectos son más graves para los hogares de bajos ingresos cuyos miembros son menos resilientes a los *shocks* económicos, cabe esperar que hagan aumentar la desigualdad incluso después de que los impactos iniciales sobre el mercado laboral se hayan disipado.

Los *shocks* económicos tienen efectos directos sobre la nutrición y la salud de los niños y, a través de la acumulación de capital humano,

en sus ingresos laborales después, cuando son adultos. La evidencia existente sobre los efectos de diversos tipos de *shocks* es bastante coherente. Agüero y Valdivia (2010) muestran que las recesiones en Perú aumentaron la mortalidad infantil y, para los niños que sobrevivieron, incrementaron la probabilidad de padecer retrasos del crecimiento. Paxton y Schady (2005) muestran que, en Perú, entre 1987 y 1990 una recesión profunda con una disminución del PIB real del 30% aumentó la mortalidad infantil en 2,5 puntos porcentuales (debido a una fuerte disminución del gasto en salud pública y privada). Sin embargo, el efecto de las recesiones no parece ser lineal. Baird, Friedman y Schady (2011) observan que en una muestra de cincuenta y nueve países en vías de desarrollo las recesiones ligeras no tienen prácticamente efecto sobre las tasas de mortalidad infantil, mientras que las crisis severas y prolongadas tienen efectos muy considerables. Además, muestran que una disminución del 1% en el PIB per cápita aumenta la mortalidad de los niños en aproximadamente 0,27 por cada 1000 niños nacidos y la de las niñas en 0,53 por cada 1000 niñas nacidas. El efecto negativo diferencial para las niñas se observa en todas las regiones del mundo en vías de desarrollo, incluida América Latina y el Caribe.

Los indicadores de salud de los niños también empeoran con otros tipos de *shocks*. Cogneau y Jedwab (2012) estudian los efectos de los *shocks* de los precios de las materias primas en Costa de Marfil y muestran que los hijos de los productores de cacao que sufrieron un *shock* de precios negativo sufrieron efectos adversos tanto en la estatura como en la incidencia de enfermedades. Alderman, Hoddinott y Kinsey (2006) investigan los efectos de la guerra civil y la sequía estudiando una muestra de preescolares con baja estatura para la edad en zonas rurales de Zimbabue y muestran que los niños preescolares con baja estatura para la edad experimentan impactos negativos una vez se convierten en adultos jóvenes: tienen menor estatura, comienzan la escuela a edades más tardías y completan menos grados. Los autores calculan que estas pérdidas de estatura, escolarización y experiencia laboral potencial pueden tener como resultado una pérdida de ingresos a lo largo de la vida de aproximadamente el 14%.

Los *shocks* económicos negativos pueden condicionar directamente la educación de los niños, sobre todo la de los niños en la escuela

secundaria que quizás tengan que elegir entre seguir yendo a la escuela o trabajar para ayudar a la familia. Sin embargo, en este caso, el efecto de las recesiones es ambiguo debido a los efectos renta y sustitución. Por un lado, las recesiones disminuyen el costo de oportunidad de asistir a la escuela (Atkin, 2016; Aparicio-Fenoll, 2016).² McKenzie (2003) muestra que, después de la crisis en México de 1994-95, el aumento de la asistencia a la escuela estuvo acompañado de una caída en la participación laboral de los jóvenes del mismo grupo de edad. Ferreira y Schady (2009) señalan que, en una muestra más grande de países de América Latina, la educación en la infancia es contracíclica. Por otro lado, dado que las recesiones disminuyen los ingresos y la riqueza familiar, la escolaridad se resiente. Las familias ya no pueden pagar los precios de la educación superior o necesitan que los miembros más jóvenes del hogar trabajen. Stuart (2019) estima el impacto de la recesión en Estados Unidos de 1980-82 aplicando un estimador de diferencias en diferencias que compara las cohortes más jóvenes con las de mayor edad y los condados con recesiones más severas versus menos severas. Stuart observa que una disminución del 10% en el ingreso real en el condado de residencia durante la infancia genera una disminución del 9,8% en la probabilidad de graduarse de la universidad (y un aumento del 8,7% de la probabilidad de vivir por debajo del umbral de la pobreza en la edad adulta).

Sin embargo, en relación con la escolaridad, la crisis de la COVID-19 actual difiere de las dificultades macroeconómicas anteriores. Debido a la pandemia, las escuelas cerraron para mitigar la propagación del virus. Estos cierres tienen dos consecuencias importantes. En primer lugar, puede que los alumnos se desentiendan e incluso abandonen completamente la escuela (Archambault et al., 2009). Esto es especialmente problemático para los alumnos de secundaria en la región, cuya tasa de abandono ya es alta (Busso et al., 2017). En segundo lugar, es probable que las pérdidas de aprendizaje sean considerables incluso para los alumnos que siguen yendo a la escuela. Varios estudios comparan el aprendizaje de alumnos que estuvieron expuestos a cierres prolongados de las escuelas (ocasionados por huelgas de los profesores) con el de alumnos similares

² Las recesiones también reducen el costo de oportunidad de la asistencia en la educación superior (Cascio y Narayan, 2015; Charles, Hurst y Notowidigdo, 2018). Sin embargo, los efectos positivos potenciales sobre la probabilidad de asistir a una institución de educación superior pueden estar desigualmente distribuidos si los alumnos de bajos ingresos sufren restricciones de acceso al crédito, como parece ser el caso en la región (Solís, 2017).

que no estuvieron expuestos a dichos cierres. Las huelgas largas afectan adversamente a las notas de los alumnos en matemáticas, lectura y escritura (Baker, 2013). Los impactos a largo plazo en los alumnos son significativos y comprenden menos años de escolarización, una graduación más tardía y una mayor probabilidad de no tener un empleo o de no estudiar en comparación con sus pares que no vivieron esas huelgas de los profesores (Belot y Webbink, 2010). Además, la evidencia indica que los alumnos que sufrieron huelgas prolongadas tienen salarios más bajos cuando se incorporan al mercado laboral. Jaume y Willien (2019) muestran que, en Argentina, las personas que estuvieron expuestas a una huelga de los profesores de ochenta y ocho días durante la escuela primaria tienen ingresos anuales en el mercado laboral un 3% más bajos, así como salarios por hora más bajos. En ausencia de medidas amortiguadoras, los cierres de las escuelas y el aprendizaje online exacerbarán los costos distributivos negativos de la crisis porque los alumnos de bajos ingresos tienen menos recursos para estudiar desde el hogar (véase el Capítulo 7).

Más allá de la salud y la escolarización, los *shocks* tienen efectos perjudiciales en las personas que deben cambiar de empleo o ingresar en el mercado laboral durante las recesiones. Beaudry y DiNardo (1991) y Carneiro, Guimarães y Portugal (2012) muestran que los salarios iniciales están asociados negativamente con la tasa de desempleo. Oreopoulos, von Wachter y Heisz (2012) estudian los efectos de graduarse e ingresar en el mercado laboral durante una recesión y muestran que las recesiones afectan negativamente los salarios de los nuevos graduados, aunque con gran heterogeneidad. Algunos graduados sufren disminuciones de los ingresos que duran hasta 10 años, pues comienzan trabajando para empleadores que pagan menos hasta que consiguen incorporarse a empresas mejores. Otros graduados experimentan efectos permanentes.

La experiencia de crisis anteriores y las peculiaridades de la pandemia de la COVID-19 y sus interrupciones económicas estrechan la gama de opciones de las políticas para mitigar los efectos duraderos en la cohorte actual de niños. En primer lugar, con el fin de impedir los aumentos de la mortalidad infantil y los efectos negativos sobre la salud de los niños, los gobiernos deberían reasignar recursos hacia el gasto sanitario más allá del gasto necesario para lidiar con la epidemia. En segundo lugar, es importante establecer mecanismos para impedir el abandono escolar

—por ejemplo, mantener la vinculación de los alumnos con la escuela— y para atraer de vuelta a la escuela a los que la han abandonado recientemente. En tercer lugar, como se señala en el Capítulo 7, los alumnos de hogares de bajos ingresos tienen probabilidades de sufrir pérdidas de aprendizaje desproporcionadas, por lo que hacen falta intervenciones efectivas para reducir esas brechas de aprendizaje (por ejemplo, Alvarez, Berlinski, Busso, 2019).

3.3.

MEJORES POLÍTICAS PARA UNA RECUPERACIÓN MÁS FUERTE Y MÁS INCLUSIVA

La pandemia de la COVID-19 ha puesto de relieve algunas de las deficiencias estructurales de los mercados laborales en América Latina. Dado que las altas tasas de informalidad se traducen en una extrema inseguridad del ingreso, proteger a los trabajadores informales durante una recesión es complicado. La necesidad de un sistema de protección social integrado exige reformas basadas en dos pilares.³

El primer pilar de reformas consistirá en medidas para reducir la discontinuidad en los costos no laborales entre contrataciones formales e informales. Este objetivo está presente desde hace tiempo en la agenda de las políticas de la región y hoy en día es esencial. La dualidad de los mercados laborales de América Latina —marcados por las fuertes diferencias en los costos no salariales de los trabajadores formales e informales— se convierte en una barrera mucho mayor durante las recuperaciones. Esto será muy evidente en la crisis actual debido a

³ Izquierdo et al. (2020) plantean un debate más extenso sobre las recomendaciones de las políticas de América Latina y el Caribe durante y después de la crisis de la COVID 19.

la incertidumbre en torno a la evolución de la pandemia. Cuando la incertidumbre es alta, los despidos se vuelven más probables, por lo que la contratación de empleados formales es especialmente cara, lo que a su vez ralentiza la recuperación. Hacen falta contratos laborales con cotizaciones menores y costos de despido más bajos para estimular la recuperación del empleo formal.

El segundo pilar de reformas tendrá que abordar el problema de las débiles redes de seguridad de la región. Allí donde haya sistemas de seguro de desempleo, es necesario ampliarlos y reforzarlos; allí donde no existan, es necesario crearlos. Los trabajadores informales necesitan seguridad social. La fragmentación de la ayuda social y la seguridad social insuficiente deja a numerosos trabajadores expuestos a *shocks* adversos de salud y laborales, como lo demuestra la necesidad de medidas de emergencia ad hoc durante la crisis de la COVID-19. Los países han experimentado con diferentes estrategias para integrar y articular más adecuadamente sus sistemas de protección social con diversos grados de éxito (Winkler, Ruppert Bulner y Mote, 2017). Si bien todavía no se ha establecido un sistema óptimo, no hay excusas para la inacción. La necesidad es demasiado grande para ignorarla.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron, Victor Chernozhukov, Iván Werning y Michael Whinston. 2020. "A Multi-Risk SIR Model with Optimally Targeted Lockdown." Documento de trabajo Cemmap CWP14/20. Instituto de Estudios Fiscales, Londres. doi: 10.1920/wp.cem.2020.1420.
- Agüero, Jorge M. y Martin Valdivia. 2010. "The Permanent Effects of Recessions on Child Health: Evidence from Peru." *Estudios Económicos* 25(1): 247-74.
- Alaimo, Verónica, Mariano Bosch, David Kaplan, Carmen Pagés y Laura Ripani. 2016. *Empleos para crecer*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alaimo, Verónica, Mariano Bosch, Melany Gualavisi y Juan Villa. 2017. "Measuring the Cost of Salaried Labor in Latin America and the Caribbean." Nota técnica del BID, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. doi: <http://dx.doi.org/10.18235/0000758>.
- Alderman, Harold, John Hoddinott y Bill Kinsey. 2006. "Long-Term Consequences of Early Childhood Malnutrition." *Oxford Economic Papers* 58(3): 450-74.
- Álvarez Marinelli, Horacio, Berlinski, Samuel y Matias Busso. 2019. "Remedial Education: Evidence from A Sequence of Experiments in Colombia." Documento de trabajo del BID 10034. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Aparicio-Fenoll, Ainhoa. 2016. "Returns to Education and Educational Outcomes: The Case of the Spanish Housing Boom." *Journal of Human Capital* 10(2): 235-65.
- Archambault, Isabelle, Michel Janosz, Jean-Sébastien Fallu y Linda S. Pagani. 2009. "Student Engagement and Its Relationship with Early High School Dropout." *Journal of Adolescence* 32(3): 651-70.
- Atkin, David. 2016. "Endogenous Skill Acquisition and Export Manufacturing in Mexico." *American Economic Review* 106(8): 2046-85.
- Atkinson, Anthony B. y Salvatore Morelli. 2011. "Economic Crises and Inequality." *Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, Nueva York.
- Baird, Sarah, Jed Friedman y Norbert Schady. 2011. "Aggregate Income Shocks and Infant Mortality in the Developing World." *Review of Economics and Statistics* 93(3): 847-56.

- Baker, M. 2013. "Industrial actions in schools: Strikes and Student Achievement." *Canadian Journal of Economics* 46(3): 1014-36.
- Beaudry, Paul y John DiNardo. 1991. "The Effect of Implicit Contracts on the Movement of Wages over the Business Cycle: Evidence from Micro Data." *Journal of Political Economy* 99(4): 665-88.
- Belot, Michèle y Dinand Webbink. 2010. "Do Teacher Strikes Harm Educational Attainment of Students?" *Labour: Review of Labour Economics and Industrial Relations* 24: 391-406. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9914.2010.00494.x>.
- Blackman, Allen, Ana María Ibáñez, Alejandro Izquierdo, Philip Keefer, Mauricio Mesquita Moreira, Norbert Schady y Tomás Serebrisky. 2020. "La política pública frente a la Covid-19: Recomendaciones para América Latina y el Caribe." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. abril. doi: <http://dx.doi.org/10.18235/0002302>.
- Bottan, Nicolás, Bridget Hoffmann y Diego Vera-Cossio. 2020. "The Unequal Burden of the Coronavirus Pandemic: Evidence from Latin America and the Caribbean." Documento de Discusión 785. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Busso, Matias, María Victoria Fazio y Santiago Levy Algazy. 2012. "(In)formal and (Un)productive: The Productivity Costs of Excessive Informality in Mexico." *Publicación del Departamento de Investigación 4789*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Busso, M., J. Cristia, D. Hincapié, J. Messina y L. Ripani, eds. 2017. *Aprender mejor: Políticas públicas para el desarrollo de habilidades.* Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Busso, Matias, Juanita Camacho, Julian Messina y Guadalupe Montenegro. 2020. "The Challenge of Protecting Informal Households during the COVID-19 Pandemic: Evidence from Latin America." *Covid Economics: Vetted and Real Time Papers*, número 27. Centro de Investigación en Economía y Política.
- Camacho, Maximo y Gonzalo Palmieri. 2019. "Do Economic Recessions Cause Inequality to Rise?" *Journal of Applied Economics* 22(1): 304-20. doi: [10.1080/15140326.2019.1620982](https://doi.org/10.1080/15140326.2019.1620982).
- Carneiro, Anabela, Paulo Guimarães y Pedro Portugal. 2012. "Real Wages and the Business Cycle: Accounting for Worker, Firm, and Job Title Heterogeneity." *American Economic Journal: Macroeconomics* 4(2): 133-52.
- Cascio, Elizabeth y Ayushi Narayan. 2015. "Who Needs a Fracking Education? The Educational Response to Low-Skill Biased Technological Change." Documento de trabajo NBER W21359, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. <https://ssrn.com/abstract=2629966>.

- CEPAL (Comisión Económica Para América Latina y el Caribe). 2020. "Measuring the impact of COVID-19 with a View to Reactivation." Informe especial COVID-19 2. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45477/4/S2000285_en.pdf.
- Charles, Kerwin Kofi, Erik Hurst y Matthew J. Notowidigdo. 2018. "Housing Booms and Busts, Labor Market Opportunities, and College Attendance." *American Economic Review* 108(10): 2947-94.
- Cogneau, Denis y Rémi Jedwab. 2012. "Commodity Price Shocks and Child Outcomes: The 1990 Cocoa Crisis in Côte d'Ivoire." *Economic Development and Cultural Change* 60(3): 507-34.
- Delaporte, Isaure y Werner Peña. 2020. "Working from Home under COVID-19: Who is Affected? Evidence from Latin American and Caribbean countries." *Covid Economics: Vetted and Real Time Papers* 14: 175-99.
- Fallon, Peter R. y Robert Lucas. 2002. "The Impact of Financial Crises on Labor Markets, Household Incomes, and Poverty: A Review of Evidence." *World Bank Research Observer* 17(1): 21-45.
- Ferreira, Francisco H. G. y Norbert Schady. 2009. "Aggregate Economic Shocks, Child Schooling and Child Health." *World Bank Research Observer* 24(2):147-81.
- Furceri, Davide, Prakash Loungani, Jonathan Ostry y Pietro Pizzuto. 2020. "Will Covid-19 Affect Inequality? Evidence from Past Pandemics." *Covid Economics: Vetted and Real Time Papers*, número 12 (mayo). Centro de Investigación en Economía y Política.
- Habib, Bilal, Ambar Narayan, Sergio Olivieri y Carolina Sanchez. 2010. *The Impact of the Financial Crisis on Poverty and Income Distribution: Insights from Simulations in Selected Countries. Economic Premise Series 7*, Banco Mundial, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/10206>.
- Hale, Thomas, Sam Webster, Anna Petherick, Toby Phillips y Beatriz Kira. 2020. "Oxford COVID-19 Government Response Tracker." *Blavatnik School of Government, Universidad de Oxford*.
- Izquierdo, Alejandro, Philip Keefer, Allen Blackman, Matias Busso, Eduardo Cavallo, Gregory Elacqua, Ana María Ibáñez, Julián Messina, Mauricio Mesquita Moreira, Carlos Scartascini, Norbert Schady y Tomas Serebrisky. 2020. *Salir del túnel pandémico con crecimiento y equidad: Una estrategia para un nuevo compacto social en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jaume, David y Alexander Willén. 2019. "The Long-Run Effects of Teacher Strikes: Evidence from Argentina." *Journal of Labor Economics* 37(4): 1097-1139.

- Levy, Santiago y Norbert Schady. 2013. "Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution." *Journal of Economic Perspectives* 27(2): 193-218. doi: 10.1257/jep.27.2.193.
- Messina, Julián y Joana Silva. 2018. *Wage Inequality in Latin America: Understanding the Past to Prepare for the Future*. Latin American Development Forum. Washington, DC: Banco Mundial. <http://hdl.handle.net/10986/28682>.
- Messina, Julián y Joana Silva. 2019. "Twenty Years of Wage Inequality in Latin America." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas WPS 8995. Banco Mundial, Washington, DC. <http://documents.worldbank.org/curated/en/182211567536793752/Twenty-Years-of-Wage-Inequality-in-Latin-America>.
- McKenzie, David. 2003. "How do Households Cope with Aggregate Shocks? Evidence from the Mexican Peso Crisis." *World Development* 31(7):1179-99.
- Mongey, Simon, Laura Pilossoph y Alex Weinberg. 2020. "Which Workers Bear the Burden of Social Distancing Policies?" Documento de trabajo del Becker Friedman Institute for Economics 2020-51, Universidad de Chicago. Abril. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3586077>.
- Nuguer, Victoria y Andrew Powell, eds. 2020. *Políticas para combatir la pandemia. Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. doi: <https://flagships.iadb.org/es/MacroReport2020/Políticas-para-combatir-la-pandemia>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) y CAF Banco de Desarrollo de América Latina. 2019. *Latin America and the Caribbean 2019: Policies for Competitive SMEs in the Pacific Alliance and Participating South American Countries*. SME Policy Index. París: OCDE. <https://doi.org/10.1787/d9e1e5f0-en>.
- Oreopoulos, Philip, Till von Wachter y Andrew Heisz. 2012. "The Short- and Long-Term Career Effects of Graduating in a Recession." *American Economic Journal: Applied Economics* 4(1):1-29.
- Pagés-Serra, Carmen y James J. Heckman. 2000. "The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets." *Publicación del Departamento de Investigación* 4227. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Paxson, Christina y Norbert Schady. 2005. "Child Health and Economic Crisis in Peru." *World Bank Economic Review* 19(2): 203-23.
- Ravn, Morten y Harald Uhlig. 2002. "On Adjusting the Hodrick-Prescott Filter for The Frequency of Observations." *Review of Economics and Statistics* 84(2): 371-75. MIT Press.

- Restuccia, Diego y Richard Rogerson. 2013. "Misallocation and Productivity." Review of Economic Dynamics 16(1): 1-10. <https://EconPapers.repec.org/RePEc:red:issued:13-0>*
- Robles, Marcos, Marcela G. Rubio y Marco Stampini. 2019. "Have Cash Transfers Succeeded in Reaching the Poor in Latin America and the Caribbean?" Development Policy Review 37(2): 85-139. Overseas Development Institute.*
- Solis, Alex. 2017. "Credit Access and College Enrollment." Journal of Political Economy 125(2): 562-622.*
- Stein, Ernesto, Carolina Aclan, Mariana Alfonso et al. 2020. Del confinamiento a la reapertura: Consideraciones estratégicas para el reinicio de las actividades en América Latina y el Caribe en el marco de la COVID-19. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.*
- Stuart, Bryan. 2020. "The Long-Run Effects of Recessions on Education and Income." Documento de discusión IZA 12426. IZA Institute of Labor Economics, Bonn.*
- Torche, Florencia. 2010. "Economic Crisis and Inequality of Educational Opportunity in Latin America." Sociology of Education 83(2): 85-110*
- Winkler, Hernan Jorge, Elizabeth N. Ruppert Bulmer y Hilma Kupila Mote. 2017. "Expanding Social Insurance Coverage to Informal Workers." Jobs Working Paper 6. Banco Mundial, Washington, DC.*

4.

DISPARIDADES REGIONALES Y SEGREGACIÓN URBANA

Por Juan Pablo Chauvin y Julián Messina¹

En todos los países, desarrollados o subdesarrollados, hay regiones ricas y pobres. Y ambos tipos de regiones tienen a su vez ciudades y asentamientos rurales caracterizados por grandes diferencias en materia de ingresos y acceso a servicios. Al interior de las ciudades se observan también variaciones considerables en ingresos, salarios, accesibilidad, y calidad de los servicios públicos entre diferentes barrios y hogares. Este capítulo presenta una panorámica de la geografía de la desigualdad, subrayando las diferencias subnacionales en los países de América Latina.

El capítulo comienza caracterizando las brechas de ingreso salarial en las principales regiones de 11 países de América Latina. Los ingresos promedio en la región más rica del país pueden ser hasta tres veces más altos que en las regiones más pobres. Sin embargo, un análisis de descomposición muestra que las disparidades regionales representan solo el 4% de la desigualdad salarial total en este grupo de países, en comparación con casi el 10% atribuido a disparidades entre países. La mayor parte de la desigualdad salarial se explica por diferencias intrarregionales. El capítulo pasa luego a analizar la desigualdad espacial a escalas geográficas más

¹ Los autores agradecen a Nicolás Herrera y Guadalupe Montenegro su excelente colaboración en la investigación realizada para la redacción de este capítulo.

pequeñas, centrándose en el país más grande de la región. En Brasil, menos del 1% de la desigualdad salarial total se debe a diferencias entre grandes regiones y estados, y otro 2% se debe a diferencias entre ciudades. En contraste, las diferencias entre barrios dan cuenta del 9% de la desigualdad salarial total. Para arrojar luz sobre estos resultados, la última parte de este capítulo explora investigaciones académicas recientes sobre las posibles causas, consecuencias y respuestas alternativas de política pública a la desigualdad espacial dentro de las ciudades.

4.1.

DIFERENCIAS DE INGRESOS ENTRE REGIONES EN AMÉRICA LATINA

La desigualdad económica al interior de los países (entre regiones, ciudades y barrios) es un componente de la desigualdad agregada que en los últimos años ha atraído la atención tanto de hacedores de políticas públicas como de académicos. La desigualdad espacial preocupa no solo por su contribución a la desigualdad agregada sino también porque puede tener efectos negativos en la eficiencia agregada (Kanbur y Venables, 2005) y porque suele alinearse con tensiones políticas y étnicas, exacerbando el conflicto social (Kanbur, Venables y Wan, 2006; Lessmann, 2016; Austin, Glaeser y Summers, 2018).

El rol de las diferencias espaciales en la desigualdad agregada varía entre países, y estas pueden también cumplir un papel importante en la evolución de la desigualdad a lo largo del tiempo (Kanbur, Venables y Wan, 2006). La geografía también moldea la movilidad social entre distintas generaciones. Investigadores han utilizado datos confidenciales de impuestos y de la seguridad social en Estados Unidos, y han encontrado que existe mucha variación en la movilidad intergeneracional de distintas localidades. La probabilidad de que una persona nacida en el quintil inferior de la distribución del ingreso nacional llegue al quintil superior en su edad

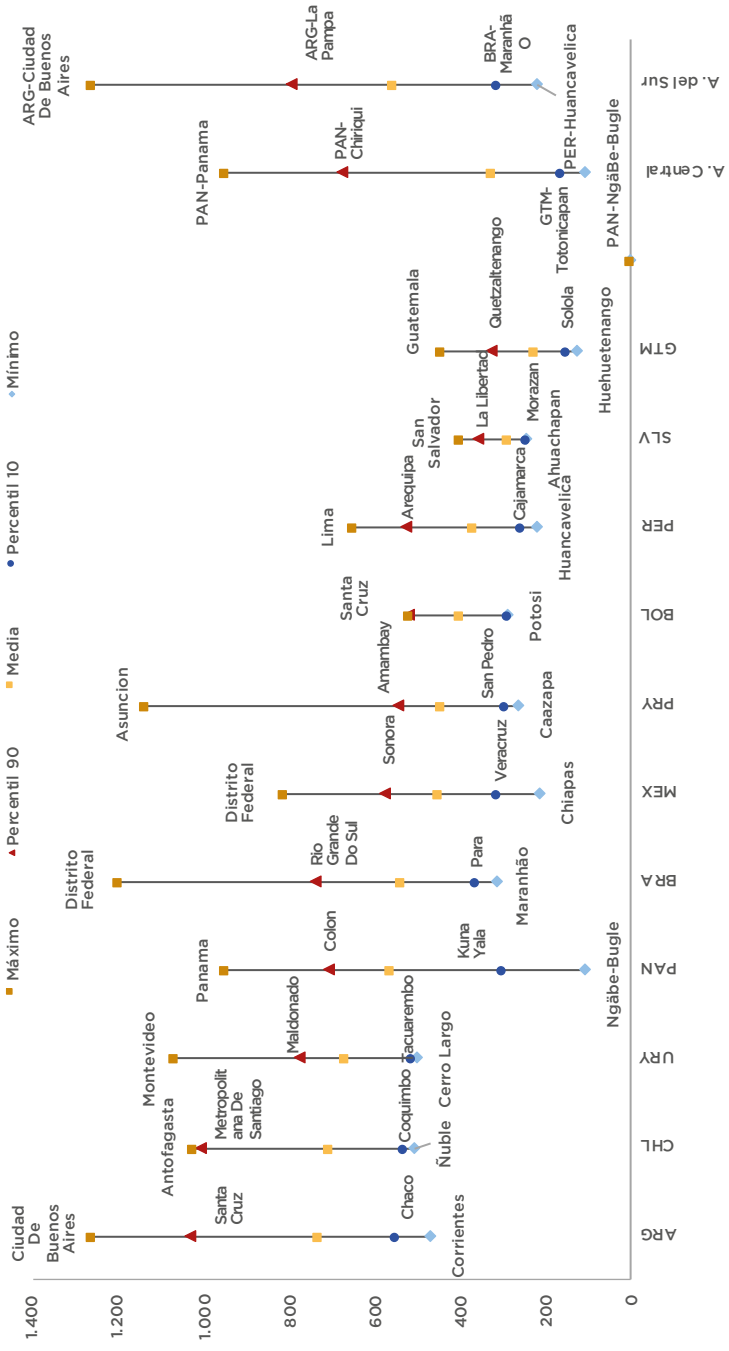
adulta es solo algo más del 4% en algunas áreas urbanas y casi del 13% en otras. Entre las características más destacables de las áreas de baja movilidad está la segregación residencial por ingreso (Chetty *et al.*, 2014). Estimaciones causales muestran que cada año adicional de vida en un condado que ofrece mayores oportunidades genera un aumento del 0,5% en los ingresos en la edad adulta. Estos efectos se manifiestan menos en condados con una mayor desigualdad de ingresos y peores escuelas, y los efectos negativos de la alta segregación residencial son notablemente más fuertes entre niños que entre niñas (Chetty y Hendren, 2018b).² Estudios similares sobre la dimensión geográfica de la movilidad intergeneracional son aún escasos en países de ingresos bajos y medios. Sin embargo, los pocos que existen muestran que, aún cuando la movilidad económica parece estar mejorando con cada nueva generación (Wong, 2019), sigue habiendo grandes disparidades entre distintas localidades (Vélez-Grajales, Stabridis Arana y Minor Campa, 2018; Asher, Novosad y Rafkin, 2020).

La mayoría de países en América Latina y el Caribe presentan grandes disparidades de ingreso entre regiones. Estas disparidades interregionales lucen similares si se miden a nivel de hogares (usando el ingreso per cápita) o si se utilizan los salarios promedio (Gráfico 4.1). En general, las brechas interregionales son mayores en los países más ricos (por ejemplo, los de América del Sur) que en los países más pobres (por ejemplo, los de América Central). Así, en Argentina los salarios promedio en Tierra del Fuego son tres veces más altos que en Santiago del Estero. En cambio, la desigualdad salarial interregional en El Salvador es mucho más baja. Los salarios en la capital, San Salvador, son solo un 40% más altos que en Ahuachapán, la región de más bajo salario promedio. Panamá, el país más rico de América Central, es la excepción a este patrón geográfico. Mientras que el salario promedio en Ciudad de Panamá es comparable al de Montevideo (Uruguay), los salarios promedio en la región de Kuna Yala, que tiene altos niveles de pobreza, son solo ligeramente superiores a los de Chiapas, la región más pobre de México. Nótese que estas diferencias pueden no traducirse directamente en diferencias de poder adquisitivo porque los precios locales pueden variar, como se verá más adelante. Aun así, las diferencias interregionales son considerables.

² Recientemente, Mogstad *et al.* (2020) han cuestionado la exactitud de este y otros estudios relacionados, argumentando que los rankings de condados y barrios según las oportunidades económicas que ofrecen se basan en estimaciones sujetas a fluctuaciones aleatorias. Una vez que se tiene en cuenta la incertidumbre derivada de estas fluctuaciones aleatorias, estos autores sostienen que resulta más difícil identificar con precisión los lugares que ofrecen niveles altos y bajos de oportunidades económicas.

GRÁFICO 4.1 Disparidades subnacionales de ingresos y salarios en América Latina, circa 2018

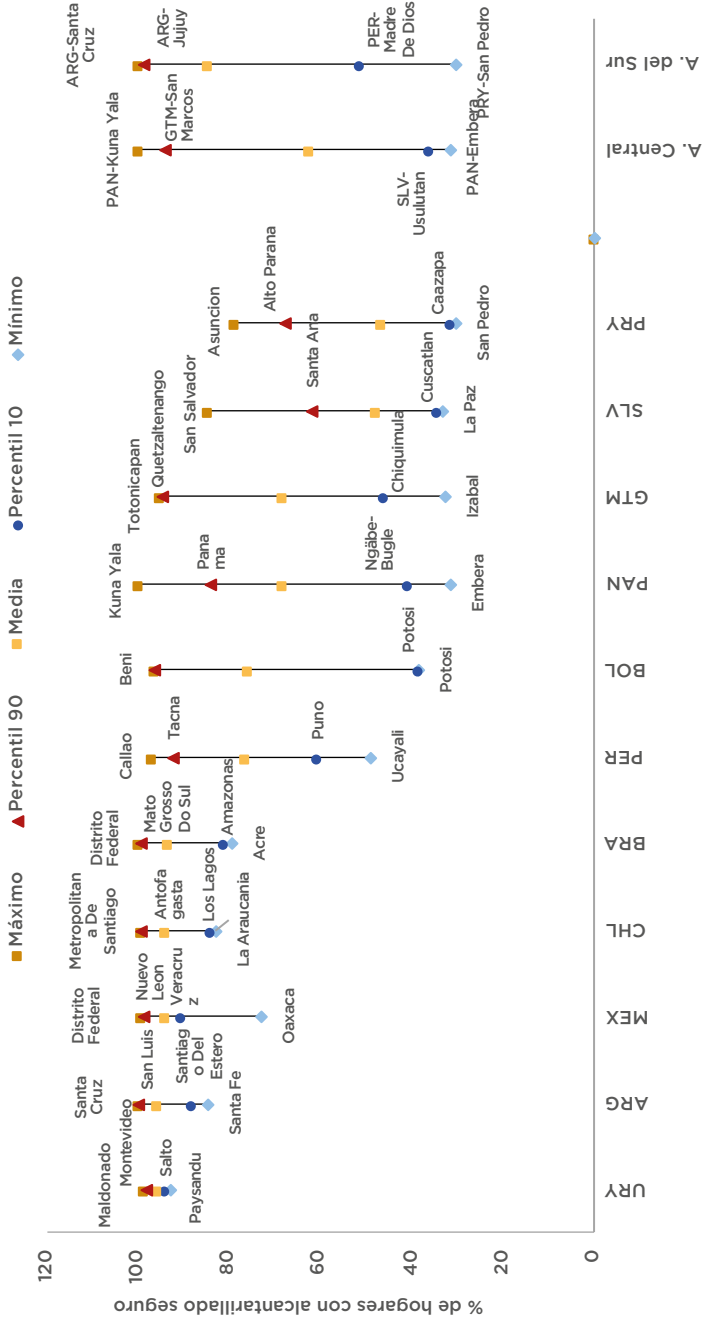
Panel A. Ingresos per cápita de los hogares (US\$ 2011 PPA constantes)



Las grandes disparidades salariales entre regiones de países de ingresos altos y medio altos son un resultado habitual del proceso de desarrollo (Barrios y Strobl, 2009; Desmet y Henderson, 2015; Lessmann y Seidel, 2017). En las primeras etapas del desarrollo, todas las regiones del país suelen tener niveles similares de pobreza. Sin embargo, a medida que la economía crece, algunas regiones emergen como polos de desarrollo, estableciendo conexiones más sólidas con los mercados internacionales, volviéndose más productivas, pagando salarios más altos y atrayendo trabajadores más educados (Lessmann, 2014). Estas diferencias en el desarrollo regional, sobre todo aquellas entre las zonas más y menos urbanizadas, suelen generar migraciones internas (Moretti, 2011). Este fenómeno es importante en América Latina, donde la proporción de migrantes internos permanentes en la población es aproximadamente un 50% mayor que en otros países en vías de desarrollo (Lucas, 2016). Los migrantes suelen experimentar mejoras considerables en su bienestar. En Colombia, por ejemplo, migrantes rurales-urbanos aumentaron su consumo anual promedio en un 26% (Arteaga e Ibáñez, 2018). El flujo de migrantes, a su vez, aumenta la demanda de vivienda y otros bienes locales, lo que incrementa el costo de vida y hace que las empresas requieran pagar salarios más altos para atraer y retener a trabajadores (Glaeser y Gottlieb, 2009).

Debido a que los países más ricos pueden proporcionar más bienes públicos, no necesariamente tienen una desigualdad interregional mayor en todos los ámbitos. De hecho, los patrones de desigualdad regional en cuanto a necesidades humanas básicas suele ser el contrario. El Gráfico 4.2 ilustra uno de esos indicadores: el acceso a un sistema de alcantarillado seguro en el hogar, ya sea a través de conexiones a la red o a través de fosas sépticas en las viviendas. Los países de ingresos altos de la región tienen acceso casi universal a este servicio básico y las disparidades interregionales son bajas. En cambio, más del 50% de los hogares en numerosas regiones de Bolivia, Perú, Guatemala, Panamá, Paraguay y El Salvador no tienen acceso a alcantarillado seguro. El acceso es casi universal en las regiones donde están situadas las capitales, si bien Paraguay y El Salvador constituyen excepciones a este patrón.

GRÁFICO 4.2 Alcantarillado seguro: disparidades subnacionales de acceso



Fuente: Cálculos de los autores utilizando la base de datos de las Encuestas Armonizadas de los Hogares de América Latina y el Caribe del BID. Todos los datos corresponden a encuestas a los hogares de 2018, excepto Brasil (2016), Chile (2017), Guatemala (2014) y Paraguay (2017).

4.2.

LA IMPORTANCIA DE LAS FRONTERAS SUBNACIONALES EN LA DESIGUALDAD

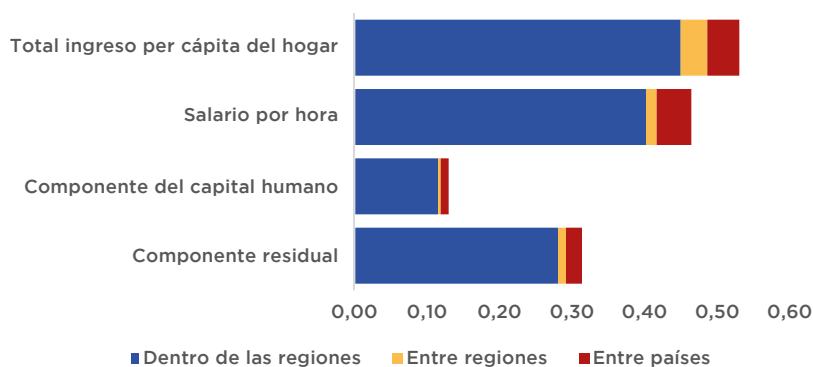
Pese a que existen considerables diferencias entre regiones, las fronteras regionales juegan un rol limitado en las diferencias agregadas de ingreso per cápita entre hogares y de salarios entre trabajadores. La desigualdad al interior de las regiones es muy superior a la desigualdad interregional en ingreso per cápita y salarios. Este resultado general rige tanto en países muy centralizados como en aquellos con estructuras más descentralizadas (por ejemplo, en los países con un sistema federal). Para llegar a esta conclusión, esta sección consolida información de encuestas a hogares en once países en la región que representan el 75% de la población de América Latina. Utiliza el índice Theil —una popular medida de desigualdad que, a diferencia de otras, se puede descomponer aditivamente en desigualdades entre grupos y dentro de grupos— para desglosar el nivel agregado de desigualdad en esta región panamericana en diferencias entre países, diferencias entre regiones subnacionales y diferencias entre hogares dentro de esas regiones. El análisis extiende el trabajo de Acemoglu y Dell (2010) a más países y lo actualiza para abarcar años más recientes, obteniendo conclusiones similares.

La desigualdad de ingreso per cápita entre los hogares de estos once países de América Latina, medida con el coeficiente de Gini, es de 0,51. El índice Theil correspondiente es de 0,53 para ingresos per cápita y de 0,46 para salarios. Estas cifras, sin embargo, esconden diferencias sustantivas entre los miembros de este conglomerado hipotético, en términos de sus niveles de desigualdad interna. Enfocándonos en salarios para ilustrar esta heterogeneidad, el país con la medida más alta de desigualdad es Panamá, con un índice Theil de 0,62. Argentina, el país menos desigual en términos salariales, tiene un índice Theil de 0,24. Si nos centramos en el nivel subnacional la panorámica es similar. En el caso de Perú, por ejemplo, el índice Theil a nivel de país en 2018 es de 0,50, mientras que la

región más desigual (Loreto) tiene un índice Theil de 0,75, e Ica, la región menos desigual, tiene una desigualdad salarial de 0,22.

Cerca del 8% de la desigualdad en el ingreso per cápita de los hogares en América Latina y el Caribe se explica por diferencias entre países en el ingreso promedio (Gráfico 4.3). El porcentaje de la desigualdad salarial explicado por diferencias entre países es algo mayor, y asciende al 10%. El efecto de las fronteras nacionales en la desigualdad entre países de América Latina y el Caribe es mucho menor que el que se observa en grupos más grandes y más heterogéneos de países. Lakner y Milanovic (2016), usando datos de 120 países en 2008, estiman que entre el 73% y el 77% de la desigualdad global de ingresos de hogares se debe a diferencias del ingreso promedio entre países. A pesar de que existen diferencias considerables de un país a otro, la región es relativamente homogénea desde el punto de vista global. Además, el nivel de ingreso está convergiendo más rápidamente entre los países de la región que en el resto del mundo y, en promedio, los niveles de ingreso de las regiones subnacionales también están convergiendo, aunque a un ritmo menor (Chauvin y Messina, 2020).

GRÁFICO 4.3 Descomposición del índice Theil de salarios e ingresos per cápita de hogares en América Latina, entre países y regiones, *circa 2018*



Fuente: Cálculos de los autores utilizando la base de datos de las Encuestas Armonizadas de los Hogares de América Latina y el Caribe del BID. Todos los datos corresponden a encuestas a los hogares de 2018, con la excepción de Brasil, (2016), Chile (2017), Guatemala (2014) y Paraguay (2017).

Nota: Los países incluidos tienen encuestas que son representativas a nivel subnacional: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, México, Panamá, Perú, Paraguay, El Salvador y Uruguay. La muestra de los salarios por hora incluye los empleados y autoempleados entre los 16 y los 65 años de edad que trabajan menos de 80 horas a la semana y con un salario por hora superior a cero. Los salarios por hora reales y el ingreso per cápita corresponden a precios de 2011 utilizando tipos de cambio de USD 2011 PPA. Las estimaciones están ponderadas por la población. La nota al pie 3 del texto contiene más detalles relativos a la descomposición de los salarios por hora en un componente de capital humano y un componente residual.

Las disparidades de ingresos entre regiones juegan un rol similar al de las disparidades entre países en la generación de desigualdad agregada. Las regiones explican aproximadamente el 7% de la desigualdad de ingresos entre hogares que queda luego de descontar las diferencias entre países, y cerca de un 4% de la desigualdad salarial. Así, aunque las fronteras nacionales y regionales juegan un rol no desdeñable en la desigualdad de ingresos y salarios, la heterogeneidad al interior de las regiones es el factor fundamental tras la desigualdad en América Latina.

Las diferencias salariales entre países y regiones pueden estar relacionadas con diferencias en el nivel educativo, un determinante clave de la productividad (Acemoglu y Dell, 2010; Gennaioli *et al.*, 2012). Los niveles educativos varían mucho en América Latina: cerca del 23% de la población en edad de trabajar (16-65) en Argentina tiene un título universitario, comparado con el 4% en Honduras y el 6% en El Salvador. La variación en los años de escolarización entre estados y provincias es mucho menor. En Santiago del Estero, la región de Argentina con los salarios promedio más bajos, el porcentaje de trabajadores con educación universitaria es cercano al promedio nacional, que asciende al 22,6%.

Las diferencias en educación y experiencia laboral explican cerca de una cuarta parte de la desigualdad salarial de los trabajadores de América Latina medida a través de diferentes índices. El índice Theil en América Latina relacionado con las diferencias en los niveles de educación y de experiencia (y sus correspondientes retornos en el mercado laboral) es de 0,11, mientras que el Theil agregado asciende a 0,46.³ Aunque las desigualdades en educación y experiencia laboral son grandes, de este resultado se deriva que estas medidas de capital humano no explican la mayor parte de la desigualdad salarial intrarregional. La desigualdad salarial residual (es decir, la desigualdad no explicada por la educación y la experiencia) puede derivarse de numerosos factores como habilidades

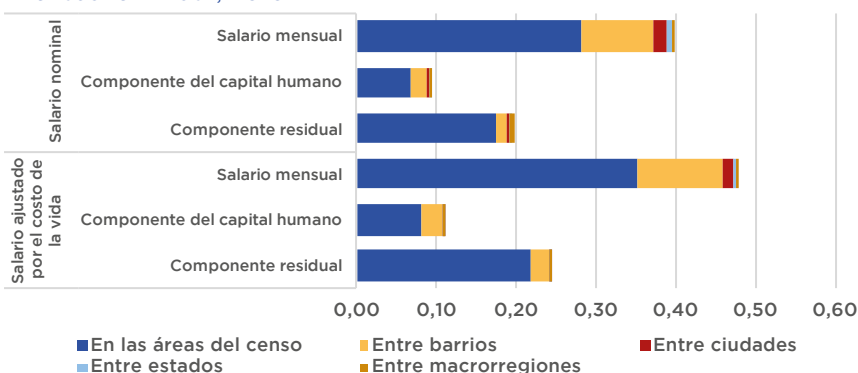
³ La descomposición procede de la siguiente manera: en primer lugar, se estima una regresión del logaritmo del salario por hora sobre la interacción de categorías educativas, y la experiencia potencial a la primera, segunda, tercera y cuarta potencia. Las categorías educativas son las siguientes: cero a cuatro años de escolaridad; cuatro a ocho años; algún año de escuela secundaria (ocho a once años); graduado de la escuela secundaria (doce años); y educación terciaria (más de doce años). El componente de capital humano en el Gráfico 4.3 utiliza predicciones basadas en los coeficientes estimados y construye una medida del logaritmo de los salarios por hora predichos. Esta medida se utiliza para calcular el índice Theil del ingreso laboral predicho, que a su vez se descompone en las contribuciones de país, región y diferencias intrarregionales. El componente residual se calcula de manera análoga usando los residuos de la regresión.

no observadas, fricciones en mercados laborales locales a niveles más desagregados que la región, y errores de medición.

Para ahondar más en la geografía de la desigualdad hacen falta datos más detallados que permitan analizar el rol de las ciudades y los barrios en la desigualdad agregada. Brasil, el país más grande de América Latina, ofrece un contexto excelente para este ejercicio. El Gráfico 4.4 replica la descomposición del Gráfico 4.3 utilizando datos del censo de Brasil. Utiliza salarios mensuales en lugar de salarios por hora para poder realizar comparaciones entre medidas del salario nominal y real.⁴

En 2010, Brasil tenía uno de los niveles de desigualdad salarial mensual más grandes de América Latina (0,4 según el índice Theil). En consonancia con el análisis previo, menos del 1% de esta desigualdad se explica por diferencias entre las cinco macrorregiones de Brasil o por diferencias entre sus 27 unidades federativas (26 estados y el Distrito Federal de Brasilia).

GRÁFICO 4.4 Descomposición geográfica de la desigualdad salarial mensual en Brasil, 2010



Fuente: Cálculos de los autores basados en microdatos del censo de población de Brasil.

Nota: El ingreso laboral se define como el salario mensual en la ocupación principal. Para ajustar los salarios mensuales por el costo de la vida local y obtener una medida del salario real, el logaritmo del alquiler promedio de una vivienda en la ciudad multiplicado por 0,3 (la fracción del ingreso que los inquilinos típicamente destinan al alquiler de su vivienda) se resta del logaritmo del salario mensual individual. Tanto en las medidas nominales como en las medidas ajustadas por el alquiler, la barra superior representa la desigualdad del ingreso laboral de individuos de entre 16 y 65 años. Las dos barras siguientes representan la desigualdad en el capital humano y en el ingreso laboral residual luego de descontar las diferencias en años de escolaridad y la experiencia potencial respectivamente. La descomposición sigue el mismo procedimiento que en el Gráfico 4.3.

⁴ La medida de salario real empleada en esta sección (descrita en la nota del Gráfico 4.4) se basa en datos de alquileres mensuales de viviendas. A diferencia de las medidas basadas en salarios por hora, la desigualdad del salario mensual refleja tanto las diferencias en salarios por hora como las diferencias en el número de horas trabajadas. Si se lleva a cabo la misma descomposición utilizando los salarios por hora los resultados son muy similares, aunque la desigualdad agregada es mayor que la desigualdad en el salario mensual (índice Theil de 0,56 versus 0,4), lo que sugiere que los trabajadores con salarios bajos compensan en parte sus desventajas trabajando más horas.

La desigualdad espacial dentro de los estados es visiblemente más pronunciada. Las diferencias entre ciudades representan cerca del 2% de la desigualdad agregada y las diferencias entre barrios representan el 9%.⁵ En otras palabras, las diferencias entre barrios urbanos en Brasil son más importantes que las diferencias entre países en América Latina y el Caribe en términos de su contribución a la desigualdad agregada.

Como antes, la descomposición distingue entre los componentes del ingreso laboral que pueden explicarse por diferencias observables en capital humano (medido a través escolaridad y experiencia) y componentes residuales. La desigualdad total de los ingresos relacionados con el capital humano en Brasil es solo una cuarta parte de la desigualdad agregada del ingreso. El componente residual, que refleja aspectos de la desigualdad salarial que siguen sin entenderse adecuadamente, es cuantitativamente mucho más importante. Sin embargo, la geografía parece jugar un rol relativamente más pequeño en esta dimensión y casi el 90% de la desigualdad total se puede atribuir a la desigualdad existente al interior de barrios urbanos.

Las ciudades más grandes y que pagan salarios más altos suelen ser también más caras. ¿Cuáles son las implicaciones de esas diferencias en costos de vida locales para la desigualdad agregada y su dimensión geográfica? Para responder a estas preguntas, el panel inferior del Gráfico 4.4 muestra la misma descomposición utilizando una medida del salario real obtenida ajustando el salario nominal por los costos de la vida locales (medidos a través del alquiler promedio de viviendas en la ciudad estimado en el censo de Brasil de 2010).

Dado que una parte importante de los pobres de América Latina vive en ciudades caras, al incorporar los costos de vida locales en el análisis se obtiene un panorama de mayor desigualdad y de una segregación económica más pronunciada al interior de las áreas urbanas. La desigualdad aumenta considerablemente, en relación a los cálculos que

⁵ Este análisis utiliza zonas censales para definir barrios en grandes áreas urbanas. La escala de esta definición es relativamente grande. El censo de 2010 divide Brasil en 10.160 zonas censales, con una población promedio de 18.700 habitantes. La mayoría de ciudades pequeñas tienen solo una zona censal, y no contribuyen al componente de «entre zonas censales» de la descomposición. En cambio, las ciudades más grandes (las que abarcan dos o más municipios en una misma área urbana) tienen, en promedio, 130 zonas censales. En la parte alta de la distribución, el área urbana de São Paulo tiene 631 zonas censales, con una población promedio de algo más de 31.000 habitantes.

utilizan el salario nominal, una vez que se tienen en cuenta las diferencias en los alquileres, alcanzando un índice Theil de 0,48. Esto se debe a que los costos de vivienda representan una parte mayor del ingreso de la población pobre. Los niveles geográficos en los que se concentra la desigualdad también cambian. En concreto, las contribuciones relativas de las macrorregiones, estados y ciudades disminuyen aún más, lo que implica que, entre localidades, ventajas salariales se compensan con desventajas por altos costos de vida (Chauvin *et al.*, 2017). Entretanto, la contribución relativa del componente «entre barrios» aumenta hasta el 11%, lo que refleja la segregación de personas de bajos salarios, para quienes los alquileres representan una carga relativamente mayor.

4.3.

LECCIONES DE INVESTIGACIONES RECIENTES SOBRE LA DESIGUALDAD ESPACIAL AL INTERIOR DE LAS CIUDADES

Las familias de bajos ingresos en las áreas urbanas de América Latina suelen vivir en la periferia de la ciudad, lejos de zonas con altas concentraciones de empleos.⁶ Por ejemplo, investigaciones recientes sobre ciudades Brasileñas muestran que el ingreso promedio de los hogares disminuye con la distancia al centro de la ciudad, a diferencia de lo que sucede en Estados Unidos, donde las familias de altos ingresos se ubican desproporcionadamente en barrios suburbanos (Brueckner, Mation y Nadalin, 2019). Estos patrones de localización pueden ser a la vez

⁶ Hay varias excepciones notables a este patrón. La región tiene algunos barrios informales muy conocidos —como Villa 31 en Buenos Aires y la favela Rocinha en Río de Janeiro— situados en zonas céntricas. Un tema prometedor para investigaciones futuras consiste en analizar hasta qué punto una mayor accesibilidad a empleos formales se traduce en un mejor desempeño en el mercado laboral para residentes de estos asentamientos, comparándolos con residentes de barrios informales más alejados.

consecuencia y causa de la desigualdad de ingresos laborales. Por un lado, los trabajadores valoran los desplazamientos diarios más cortos, generando una mayor demanda y precios más elevados de las viviendas situadas cerca de los centros de trabajo (Duranton y Puga, 2015). Así, los hogares de bajos ingresos quedan excluidos de las zonas más deseables debido a los altos precios (Atuesta *et al.*, 2018). Por otro lado, vivir lejos de las zonas donde se concentran el empleo implica mayores costos para los trabajadores y para quienes buscan empleo, disminuyendo las oportunidades económicas de los habitantes de los barrios mal conectados.

La idea de que la distancia física a zonas de alta concentración de empleo afecta de manera adversa el desempeño en el mercado laboral, conocida como la teoría del «desajuste espacial», fue propuesta originalmente en los años sesenta como una posible explicación al pobre desempeño económico de los trabajadores afroamericanos en ciudades de Estados Unidos (Kain, 1968). Desde entonces, la teoría se ha aplicado a otros colectivos y la evidencia reciente de América Latina y Estados Unidos es coherente con esta premisa. Libertun de Duren (2018b) observa que los residentes de viviendas de interés social en ciudades de Brasil, Colombia y México declaran gastar dos veces más dinero y tres veces más tiempo en sus desplazamientos que las personas que viven en zonas céntricas. Marinescu y Rathelot (2018) documentan que los trabajadores tienen una menor probabilidad de postular a empleos situados a más de 16 kilómetros de su código postal. Andersson *et al.* (2018) utilizan datos emparejados de empresas y trabajadores para mostrar que, después de episodios de despidos masivos, los trabajadores con mejor acceso a zonas con alta concentración de empleo experimentan períodos más breves de desempleo. Phillips (2020) utiliza currículums ficticios para mostrar que, en trabajos de bajo salario, empleadores discriminan a trabajadores que viven lejos del lugar de trabajo.⁷

En América Latina la evidencia sugiere que la distancia a zonas de alta concentración de empleo juega un rol en la persistencia de altos niveles de informalidad laboral en la región. En el contexto de Ciudad de México, Suárez, Murata y Delgado Campos (2016) muestran que poblaciones de bajos ingresos que viven en las zonas urbanas periféricas tienen una

⁷ Un estudio en curso del BID (Zanoni, Acevedo y Hernández, 2020) analiza la discriminación en el mercado laboral experimentada por residentes de villas (asentamientos urbanos informales) de Buenos Aires.

menor probabilidad de desplazarse al distrito comercial central —donde se concentran desproporcionadamente los empleos formales— y una mayor probabilidad de trabajar en empleos informales. Atuesta *et al.* (2018) señalan que trabajadores que viven en barrios con altas tasas de informalidad tienen una menor disposición a pagar por carreteras con acceso a los nodos de empleo formal. La conexión entre la segregación y la informalidad en el contexto de Brasil se analiza más en profundidad en el Recuadro 4.1. El Recuadro 4.2 muestra que la segregación también puede acelerar la propagación de enfermedades infecciosas como la COVID-19.

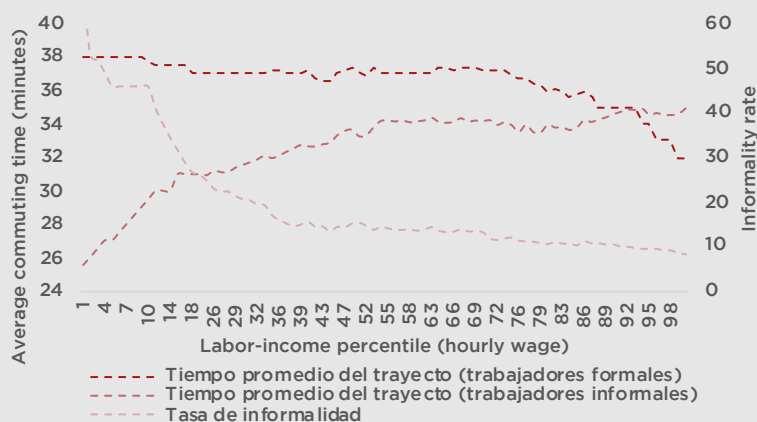
RECUADRO 4.1 Segregación e informalidad en las ciudades

La descomposición del Gráfico 4.4 muestra que las diferencias entre barrios representan una parte importante de la desigualdad salarial agregada. Barufi y Haddad (2017), a su vez, destacan la relación existente entre la desigualdad salarial urbana y la segregación, y documentan una fuerte correlación positiva entre los salarios y la proximidad física a los lugares de trabajo. Sin embargo, no encuentran ninguna correlación entre accesibilidad y desempleo. Esto apunta a la informalidad laboral como una de las principales soluciones de generación de ingreso para los hogares espacialmente segregados en Brasil, en consonancia con lo que la literatura resumida en este capítulo ha encontrado en otros países de América Latina.

El Gráfico B4.1.1 ilustra la relación entre la segregación y la informalidad utilizando datos del censo de 2010. Para cada percentil de la distribución del ingreso laboral por hora, el gráfico muestra el tiempo promedio de desplazamiento diario declarado por trabajadores formales e informales, respectivamente. El contraste es claro: mientras que entre los trabajadores formales los de bajos ingresos suelen desplazarse más que los que tienen salarios más altos, entre los trabajadores informales la relación es la inversa y es mucho más pronunciada. El Gráfico B4.1.1 también muestra la tasa de informalidad por percentil del ingreso salarial, la que deja claro que, entre los trabajadores de bajos ingresos, los del sector informal con desplazamientos más cortos constituyen la mayoría.

Dado que en la mayoría de las ciudades de Brasil los empleos formales se concentran desproporcionadamente en zonas céntricas y los barrios informales pobres se concentran en las afueras de las ciudades (Brueckner, Mation y Nadalin, 2019), este gráfico refleja el hecho de que muchas personas de bajos ingresos trabajan en empleos informales mal pagados, los que normalmente están dispersos por toda la ciudad y son, en consecuencia, más accesibles. Los desplazamientos más breves de los trabajadores de altos ingresos, a su vez, probablemente reflejan el hecho de que éstos pueden pagar viviendas en zonas con mejor acceso a empleos formales.

GRÁFICO B4.1.1 Duración de los desplazamientos e informalidad por nivel de ingreso laboral en Brasil, 2010



Fuente: Cálculos de los autores utilizando microdatos del censo de población en Brasil.

Nota: El gráfico ilustra la duración promedio de los desplazamientos de los trabajadores empleados en los sectores formal e informal, junto con las tasas de informalidad de cada percentil de salario por hora a nivel de ciudad. La muestra se compone de personas en edad de trabajar empleadas en 2010. La duración del desplazamiento promedio se estima utilizando los puntos intermedios de los intervalos disponibles en el censo. Los trabajadores informales se definen como aquellos sin una tarjeta oficial de trabajo, excluidos los autoempleados.

La segregación residencial por ingreso en las ciudades también tiene una dimensión de género, ya que los efectos negativos afectan desproporcionadamente a las mujeres. Relativo a los hombres, las mujeres tienen más probabilidades de participar en la fuerza laboral

(y obtener mayores ingresos) cuando sus desplazamientos son más cortos. Black, Kolesnikova y Taylor (2014) muestran que la participación laboral de las mujeres casadas disminuye en ciudades de Estados Unidos cuando tienen desplazamientos de mayor duración. Es probable que estos patrones estén relacionados con la distribución desigual de las responsabilidades en el hogar. Utilizando datos de encuestas de los Países Bajos, Giménez-Nadal y Molina (2016) muestran que mayores necesidades de cuidado de hijos afectan los desplazamientos de las mujeres, pero no los de los hombres.

Además de afectar la desigualdad presente, investigaciones recientes ha mostrado que la segregación urbana también puede afectar la desigualdad futura. Gran parte de la evidencia más convincente sobre el efecto de las características barriales sobre la movilidad económica y social viene de experimentos llevados a cabo en programas de vivienda en Estados Unidos. El más conocido es Moving to Opportunities (MTO), un programa a gran escala que se implementó en cinco ciudades a mediados de los años noventa. MTO entregó cupones habitacionales a familias seleccionadas aleatoriamente para que pudieran mudarse de complejos de vivienda social a barrios de ingresos más altos. Los primeros estudios sobre MTO encontraron escasos efectos de corto plazo en el desempeño económico de los beneficiarios, aunque constataron efectos positivos considerables en la salud mental y física y en el bienestar subjetivo (Katz, Kling y Liebman, 2001; Kling, Liebman y Katz, 2007; Ludwig *et al.*, 2013).

Estudios más recientes, sin embargo, han encontrado fuertes efectos positivos en el largo plazo, en matriculación universitaria, ingresos, y la fracción de madres y padres solteros entre las personas que cambiaron de barrio en la infancia. Esos beneficios dependen, sin embargo, de cuándo se produjo la exposición a barrios con más oportunidades: los niños que se mudaron a edades más tempranas experimentaron efectos mayores (Chetty, Hendren y Katz, 2016; Chetty y Hendren, 2018a). Se han encontrado efectos positivos similares en adultos jóvenes que se desplazaron de barrios pobres a barrios más prósperos cuando eran niños como producto de demoliciones de viviendas públicas en Chicago (Chyn, 2018), y entre los ganadores de sorteos

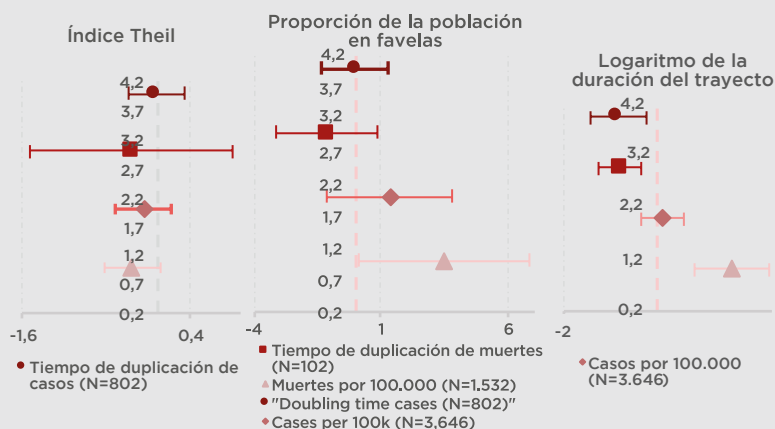
de vivienda pública en los Países Bajos que se mudaron de barrios de ingresos bajos y medios a barrios de ingresos altos (Van Dijk, 2019). Los estudios sobre movilidad intergeneracional de personas que crecieron en asentamientos pobres o informales en América Latina todavía son escasos. Investigaciones futuras podrían ayudarnos a entender si estas zonas actúan como escaleras hacia mejores oportunidades o como trampas de la pobreza para los descendientes de los primeros residentes de estos barrios.

RECUADRO 4.2 Asentamientos informales, desplazamientos y el impacto de la COVID-19

Brasil fue el primer país de América Latina que informó sobre un caso confirmado de COVID-19 en febrero de 2020. Al momento de redactar estas líneas, el país se ha convertido en el epicentro de la pandemia en la región y es el segundo del mundo en número de casos confirmados —cerca de 900.000 casos—, además de haber registrado más de 45.000 muertes (Roser et al., 2020). Estas cifras provienen del conjunto del territorio nacional: más de 3.740 ciudades registran al menos un caso y 520 ciudades registran 100 casos o más. Además, hay un consenso generalizado en que estas cifras están muy por debajo del número real de personas infectadas con la COVID-19. Algunas estimaciones sugieren que los valores reales podrían ser hasta siete veces más altos (Ribeiro y Bernardes, 2020). Las tendencias indican que la situación empeorará en las semanas subsiguientes.

A pesar de que la calidad de los datos sobre los fallecimientos y casos de COVID-19 es aún incierta (Avery et al., 2020), la evidencia temprana sugiere que las disparidades espaciales al interior de las ciudades han influido en la rápida expansión del virus en Brasil. Para ilustrar esta relación, el Gráfico B4.2.1 presenta los resultados de un conjunto de regresiones lineales que exploran la conexión de la desigualdad local, la segregación.

GRÁFICO B4.2.1 Características de las ciudades e impacto de la pandemia de la COVID-19 en Brasil



Fuente: Cálculos de los autores utilizando variables a nivel de ciudad construidas a partir de diversas fuentes.

Nota: Los puntos representan coeficientes de regresiones estimadas separadamente a nivel de ciudad y usando pesos poblacionales. Cada punto corresponde a una regresión en la que la variable dependiente es una medida del impacto local de la COVID-19 y la variable explicativa clave se indica en los títulos de los subgráficos. Estas regresiones también incluyen variables de control. El número de observaciones disponibles para cada estimación se indica en la leyenda entre paréntesis. Las líneas representan intervalos de confianza al 95% calculados utilizando errores estándar robustos agrupados a nivel estatal. El índice Theil del salario por hora es el mismo que se utiliza en el texto principal del análisis y, junto con los otros dos regresores de interés — el porcentaje de la población que vive en favelas (aglomerados subnormales) y la duración del desplazamiento diario promedio en minutos—, se calcula a partir de los microdatos del censo de población de 2010. Los datos sobre casos y muertes confirmados de la COVID-19 provienen de las secretarías de salud de los estados y fueron compilados por la plataforma de datos abiertos Brasil.io. El tiempo de duplicación de casos es el número de días transcurridos entre el registro del caso número 25 y el número 50, mientras que el tiempo de duplicación de las muertes se calcula entre la décima y la vigésima muerte debido a restricciones en la disponibilidad de datos. Todas las regresiones incorporan el mismo conjunto de controles a nivel de ciudad construidos a partir de microdatos del censo, incluyendo estimados de la población y la densidad poblacional en 2019, el ingreso promedio de los hogares y la distancia con respecto a Brasilia (todas estas variables en logaritmos), el índice de intermediación que mide el porcentaje de las conexiones por carreteras y ríos entre todas las ciudades del país que pasan por la ciudad de interés (IBGE 2016b), el porcentaje de graduados de secundaria en la población adulta, los porcentajes de diez grupos de edad diferentes en la población total estimada y efectos fijos de las cinco macrorregiones del país.

La desigualdad salarial al interior de las ciudades, medida con el índice Theil, no parece tener por sí misma una relación estadísticamente significativa con el impacto local de la pandemia, luego de descontar el efecto de otras variables como población, densidad poblacional, ingreso per cápita, niveles educativos, y la distancia e interconexión con otras ciudades. Esto contrasta con los resultados de medidas de disparidad espacial. La enfermedad parece haberse propagado más rápidamente y haber tardado menos tiempo en duplicar el número de infecciones detectadas

y de muertes en ciudades que están más segregadas (midiendo la segregación como el porcentaje de la población que vive en favelas) y en ciudades donde las personas suelen realizar desplazamientos más largos. La segregación residencial y los desplazamientos largos dentro de la ciudad también están relacionados con el impacto local acumulado de la COVID-19. El número total de muertes atribuidas a la enfermedad (normalizado por el tamaño de la población local) aumenta con estas variables.

Estos resultados encuentran eco en las preocupaciones de diversos analistas que han planteado que las disparidades socioeconómicas en las ciudades de América Latina pueden haber vuelto a los pobres más vulnerables ante la pandemia. Los hogares de ingresos bajos se concentran en asentamientos informales con altos niveles de hacinamiento, lo que puede haber facilitado la propagación de las infecciones (Burki, 2020). Además, las localidades más desfavorecidas también tienen altos niveles de informalidad y dependen del ingreso del día a día, lo que limita la capacidad de los trabajadores para respetar las normas de distanciamiento social, como los indicadores de movilidad basados en datos de teléfonos celulares claramente ha demostrado (Bustelo et al., 2020). Al mismo tiempo, el hecho de que los pobres en Brasil y en otros países de la región suelen vivir lejos de los centros de trabajo (véase el Recuadro 4.1) los expuso desproporcionadamente a interacciones riesgosas en sus traslados al trabajo —incluyendo unidades de transporte público abarrotadas de pasajeros— en los primeros días del brote.

A medida que la pandemia empeore los niveles de desigualdad (Bottan, Hoffmann y Vera-Cossio, 2020), las ciudades y barrios de bajas oportunidades tendrán todavía menos que ofrecer a sus residentes. Las investigaciones resumidas en este capítulo sugieren que esto a su vez reducir la movilidad socioeconómica de futuras generaciones a menos que se implanten políticas cuidadosamente focalizadas y basadas en evidencia para contrarrestar las implacables repercusiones de la desigualdad espacial.

El hecho de que muchas personas decidan no dejar las zonas de bajas oportunidades llama la atención. La movilidad laboral internacional está limitada por políticas migratorias, pero las personas no tienen restricciones legales para mudarse dentro de una ciudad o entre ciudades. Además, aunque las áreas de altas oportunidades son, en promedio, más caras, las ciudades frecuentemente tienen barrios que son a la vez asequibles para las familias pobres y ofrecen condiciones favorables para la movilidad socioeconómica (Chetty y Hendren, 2018b). Una posibilidad es que las familias opten por quedarse en sus zonas de residencia actuales para mantenerse cerca de familiares u otras conexiones sociales. La importancia de las conexiones con vecinos y familia/amigos como mecanismo asegurador en casos de shocks de ingresos y de salud en países en vías de desarrollo ha sido estudiada ampliamente (Townsend, 1994; Fafchamps y Lund, 2003; De Weerd y Dercon, 2006). En una región con redes de seguridad escasamente desarrolladas, estas conexiones sociales pueden ser cruciales. Evidencia recolectada luego de la llegada de la COVID-19 sugiere que estas redes de apoyo son importantes en la región (Bottan, Hoffmann y Vera-Cossio, 2020).

Por otro lado, puede que las familias que preferirían vivir en barrios con mayores oportunidades se enfrenten a limitaciones de información, financieras u otras que les impidan mudarse allí. Un estudio experimental reciente en Estados Unidos proporciona la evidencia más sólida hasta el momento de que estas limitaciones a la movilidad son importantes (Bergman *et al.*, 2019). En un conjunto de familias que postularon a un programa de cupones de vivienda en Seattle, algunas fueron asignadas aleatoriamente a un grupo de tratamiento que recibió asistencia (además de la ayuda mensual para el pago del alquiler a todos los participantes del programa) en el proceso de alquiler de viviendas en barrios de altas oportunidades. Esta ayuda aumentó el porcentaje de familias que elegían barrios de altas oportunidades de un 15% en el grupo de control hasta un 53% en el grupo de tratamiento. Un año después, las familias que se habían mudado a mejores zonas tenían más probabilidades de renovar su alquiler y expresaban una mayor satisfacción con sus nuevos barrios.

4.4.

DESIGUALDAD ESPACIAL URBANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Los hacedores de políticas públicas en países en vías de desarrollo han mostrado preocupación desde hace tiempo por la distribución desigual de los niveles de vida dentro de las ciudades, sobre todo en lo relativo a déficits de vivienda⁸ y acceso a oportunidades económicas. Como respuesta, han recurrido a diversas políticas como programas de vivienda de interés social, subvenciones para adquirir terrenos, desarrollo de áreas residenciales, subvenciones o incentivos de crédito para vivienda, promoción de derechos de propiedad para los habitantes de viviendas informales, mejoras de la infraestructura de barrios de bajos ingresos, apoyos a mejoras de propiedades individuales, y la dotación de infraestructuras de movilidad y accesibilidad (Bouillon, 2012).

La mayoría de estas intervenciones son políticas «basadas en el lugar» en el sentido de que se centran en zonas geográficas (regiones, ciudades o barrios) en lugar de focalizarse en grupos de personas. Los economistas se han mostrado tradicionalmente escépticos sobre este enfoque, puesto que incentivos artificiales para que trabajadores y empresas se reubiquen puede reducir la productividad agregada incluso si generan mejoras a nivel local (Glaeser y Gottlieb, 2008). Otra preocupación es que, en la medida en la que estas políticas crean oportunidades económicas, también pueden atraer a trabajadores de otras localidades, incrementando los costos de vida, desacelerando el crecimiento de los salarios, y generando beneficios para los dueños de propiedades y los migrantes más que para los residentes de la localidad (Kline y Moretti, 2014a).

⁸ Los déficits de vivienda afectan tanto a hogares de bajos ingresos que viven en viviendas informales como a aquellos que viven en viviendas formales pero precarias, ya sea en condiciones de hacinamiento o que carecen de acceso a servicios básicos como agua y electricidad.

Una perspectiva más favorable, aunque aún reservada, sobre las políticas «basadas en el lugar» ha ganado terreno recientemente. Estudios rigurosos de intervenciones de este tipo en Estados Unidos — como el programa Empowerment Zones (Busso, Gregory y Kline, 2013) y la Tennessee Valley Authority (Kline y Moretti, 2014b)— han mostrado que inversiones en zonas económicamente deprimidas pueden ser efectivas y tener efectos colaterales negativos mínimos. Además, un estudio reciente sugiere que este tipo de intervenciones, aunque no generen aumentos en los salarios, pueden disminuir el desempleo local, que está vinculado a las tensiones políticas y al malestar social (Austin, Glaeser y Summers, 2018).

Un gran número de políticas públicas para luchar contra las disparidades espaciales en las ciudades han demostrado ser efectivas en mejorar las condiciones de vida de la población beneficiaria, al menos a corto plazo. Un ejemplo son los programas de titulación de tierras. Alrededor del mundo, incluida la mayoría de países en América Latina (Fernandes, 2011), los gobiernos han implementado programas destinados a conceder derechos de propiedad a habitantes de viviendas informales con la idea de que esto podría mejorar el acceso a crédito y la inversión privada (De Soto, 1990), así como liberar recursos que de otra manera se destinarían a defender informalmente los derechos de facto de propiedad (Field, 2007). Estos programas han generado aumentos de las inversiones en las propiedades e incrementos en los años de escolarización de los niños en Argentina (Galiani y Scharfrodsky, 2010), así como aumentos de la oferta laboral en Perú (Field, 2007).

Los programas de mejoramiento de barrios también han sido beneficiosos a corto plazo para una gama de indicadores de salud y de bienestar subjetivo (Galiani *et al.*, 2017). Sin embargo, también han generado consecuencias no intencionadas a largo plazo. Harari y Wong (2019) muestran que el programa de mejoramiento de barrios informales KIP (Kampung Improvement Program) implementado en Indonesia en la década de 1980, el cual produjo efectos positivos a corto y medio plazo, empeoró las condiciones económicas en los barrios beneficiarios, comparado con zonas que no se beneficiaron del programa, hacia 2015. La mejora de barrios alentó la permanencia de residentes que de otro

modo se habrían mudado y, a largo plazo, esto llevó a reducciones en el precio de la tierra, menos edificaciones altas, mayores niveles de hacinamiento, y mayores tasas de informalidad. En América Latina, Libertun de Duren y Osorio Rivas (2020) encuentran resultados similares para el caso de Favela-Bairro, un programa a gran escala que mejoró la infraestructura en diversas favelas en Brasil. Aunque el nivel de vida de los residentes mejoró en el corto plazo, diez años después las mejoras se habían reducido o habían desaparecido del todo debido a un inadecuado mantenimiento de la infraestructura o a causa de vandalismo vinculado a la presencia de cárteles de drogas en el vecindario.

La mejora de las condiciones de vida de la población y de su acceso a las oportunidades económicas son dos objetivos de política pública relacionados pero distintos. El progreso en uno no necesariamente implica progreso en el otro. Los proyectos de vivienda social, por ejemplo, contribuyen a aliviar el déficit habitacional de los hogares de bajos recursos (Rojas y Medellín, 2011). Sin embargo, la mayoría de estos programas se construyen en la periferia de las ciudades porque, para ser económicamente viables, requieren de grandes cantidades de terreno de bajo costo (Libertun de Duren, 2018a). El desarrollo de estos proyectos en lugares alejados de los centros de trabajo puede perjudicar el desempeño en el mercado laboral de sus habitantes, como lo sugiere evidencia reciente proveniente de programas de vivienda de diversos países (Barnhardt, Field y Pande, 2017; Picarelli, 2019).⁹ En América Latina, De Mata y Mation (2019) estudian los sorteos de viviendas del programa Minha Casa Minha Vida en Brasil y también encuentran efectos causales adversos en el empleo formal entre los ganadores del sorteo. Intervenciones alternativas de política orientadas a promover el uso de residencias ubicadas en lugares céntricos, como el subsidio de alquileres o de leasing, pueden ayudar a superar este problema (BID, 2016). Sin embargo, la demanda por vivienda asequible y con buen acceso a empleos formales continúa siendo mayor que la oferta.

⁹ Una excepción es el trabajo de Franklin (2019), que estudia un programa a gran escala en Etiopía en el que a los ganadores de sorteos de viviendas se les ofrecieron en venta apartamentos subvencionados en las afueras de la ciudad, y se les dio la oportunidad de mudarse a ellos o alquilarlos. Casi la mitad de los beneficiarios decidieron abandonar viviendas en barrios pobres pero centralmente ubicados, se mudaron a las viviendas de mejor calidad pero menos accesibles y no experimentaron efectos negativos en su oferta laboral ni en sus ingresos.

Por otro lado, suele encontrarse que los proyectos de transporte urbano están sistemáticamente asociados con mejoras en el acceso a empleos formales y con mejoras en el desempeño en el mercado laboral de la población urbana de bajos ingresos. Por ejemplo, Boisjoly, Moreno-Monroy y El-Geneidy (2017) muestran que un mejor acceso por transporte público a zonas de alta concentración de empleo está correlacionado con una menor probabilidad de empleo informal en São Paulo. Zárate (2019) encuentra resultados similares en Ciudad de México, donde la construcción de nuevas líneas de metro disminuyó las tasas de informalidad en zonas cercanas a las nuevas estaciones. Martínez *et al.* (2019) muestran que, en el contexto de la zona metropolitana de Lima, las inversiones en bus de tránsito rápido y en el metro elevado generaron efectos positivos sobre el empleo y los ingresos de las mujeres, aunque no de los hombres.

Investigaciones recientes muestran, sin embargo, que a pesar de que generan valor para los beneficiarios, los proyectos de transporte urbano no necesariamente reducen la desigualdad de ingreso en la población urbana. En un estudio exhaustivo sobre los efectos de TransMilenio, el sistema de autobús de tránsito rápido de Bogotá, Tsivanidis (2019) encuentra que el sistema produjo beneficios ligeramente mayores para las personas con educación secundaria o superior que para las personas con menor nivel educativo e ingresos más bajos. Si bien los usuarios de bajos ingresos utilizaron el sistema más frecuentemente, los efectos positivos de su mejor acceso a trabajos se vieron mitigados porque el aumento de la oferta laboral disminuyó el crecimiento de sus salarios. Además, la demanda de vivienda y los precios aumentaron en lugares con accesibilidad mejorada, lo que llevó a hogares de bajos ingresos a mudarse a barrios más asequibles pero mal conectados. Tsivanidis estima que los beneficios para las familias de bajos ingresos habrían sido significativamente mayores si la zonificación en lugares que se beneficiaron de TransMilenio hubiese facilitado una mayor construcción de viviendas. Esto sugiere que para generar respuestas efectivas ante las desigualdades económicas espaciales en ciudades se requiere diseñar conjuntamente las políticas de transporte y de uso de la tierra.

Bibliografía

- Acemoglu, D. y M. Dell. 2010. "Productivity Differences Between and Within Countries." *American Economic Journal: Macroeconomics* 2(1): 169–88.
- Andersson, F., J. C. Haltiwanger, M. J. Kutzbach, H. O. Pollakowski y D. H. Weinberg. 2018. "Job Displacement and the Duration of Joblessness: The Role of Spatial Mismatch." *Review of Economics and Statistics* 100(2): 203–18.
- Arteaga, J. y A. M. Ibáñez. 2018. "Migración en la ELCA: ¿Quiénes migran, por qué motivos y cuáles son los beneficios potenciales?" CEDE Documents 015990. Universidad de los Andes, Bogotá.
- Asher, S., P. Novosad y C. Rafkin. 2020. "Intergenerational Mobility in India: New Methods and Estimates Across Time, Space and Communities." Documento inédito. Johns Hopkins University.
- Atuesta, L. H., J. E. Ibarra-Olivo, N. Lozano-Gracia y U. Deichmann. 2018. "Access to Employment and Property Values in Mexico." *Regional Science and Urban Economics* 70(C): 142–54.
- Austin, Benjamin, E. Glaeser y L. Summers. 2018. "Jobs for the Heartland: Place-Based Policies in 21st-Century America." *Brookings Papers on Economic Activity* 49(1): 151–255.
- Avery, C., W. Bossert, A. Clark, G. Ellison y S. F. Ellison. 2020. "Policy Implications of Models of the Spread of Coronavirus: Perspectives and Opportunities for Economists." Documento de trabajo NBER 27007. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Barrios, S. y E. Strobl. 2009. "The Dynamics of Regional Inequalities." *Regional Science and Urban Economics* 39(5): 575–91.
- Barnhardt, S., E. Field y R. Pande. 2017. "Moving to Opportunity or Isolation? Network Effects of a Randomized Housing Lottery in Urban India." *American Economic Journal: Applied Economics* 9(1): 1–32.
- Barufi, A.M.B. y E. A. Haddad. 2017. "Spatial Mismatch, Wages, and Unemployment in Metropolitan Areas in Brazil." *REGION* 4(3): 175–200.
- Bergman, P., R. Chetty, S. DeLuca, N. Hendren., L. F. Katz y C. Palmer. 2019. "Creating Moves to Opportunity: Experimental Evidence on Barriers to Neighborhood Choice." Documento de trabajo NBER 26164. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

- BID. 2016. "Urban Development and Housing Sector Framework Document." Documento inédito. División de Vivienda y Desarrollo Urbano. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Black, D., N. Kolesnikova y L. J. Taylor. 2014. "Why do So Few Women Work in New York (and so Many in Minneapolis)? Labor Supply of Married Women Across US Cities." *Journal of Urban Economics* 79(C): 59–71.
- Boisjoly, G., A. I. Moreno-Monroy y A. El-Geneidy. 2017. "Informality and Accessibility to Jobs by Public Transit: Evidence from the São Paulo Metropolitan Region." *Journal of Transport Geography* 64(C): 89–96.
- Bottan, N., B. Hoffmann y D. Vera-Cossio. 2020. "The Unequal Burden of the Coronavirus Pandemic: Evidence from Latin America and the Caribbean." Documento inédito. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Bouillon, C. P., ed. 2012. *Un espacio para el desarrollo: Los mercados de la vivienda en América Latina y el Caribe: Resumen. Serie Desarrollo en las Américas.* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Brueckner, J. K., L. Mation y V. G. Nadalin. 2019. "Slums in Brazil: Where Are They Located, Who Lives in Them and Do They 'Squeeze' the Formal Housing Market?" *Journal of Housing Economics* 44(C): 48–60. Elsevier.
- Burki, T. 2020. "COVID-19 in Latin America." *Lancet Infectious Diseases* 20(5): 547–48.
- Bustelo, M., C. Lins de Olivera, A. Suaya y D. Webb. 2020. "Cuando quedarse en casa no es para todos: COVID-19, distanciamiento social y gradientes socioeconómicos." Documento inédito. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Busso, M., J. P. Chauvin, L. y N. Herrera. 2020. "Rural-Urban Migration at High Urbanization Levels." Documento inédito. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Busso, M., J. Gregory y P. Kline. 2013. "Assessing the Incidence and Efficiency of a Prominent Place Based Policy." *American Economic Review* 103(2): 897–947.
- Chauvin, J. P., E. Glaeser, Y. Ma y K. Tobio. 2017. "What is Different about Urbanization in Rich and Poor Countries? Cities in Brazil, China, India, and the United States." *Journal of Urban Economics* 98:17–49.
- Chauvin, J. P. y J. Messina. 2020. "The Spatial Dimension of Inequality." Documento inédito. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

- Chetty, R., N. Hendren, P. Kline y E. Saez. 2014. "Where is the Land of Opportunity? The Geography of Intergenerational Mobility in the United States." *Quarterly Journal of Economics* 129(4): 1553-1623.
- Chetty, R., N. Hendren y L. F. Katz. 2016. "The Effects of Exposure to Better Neighborhoods on Children: New Evidence from the Moving to Opportunity Experiment." *American Economic Review* 106(4): 855-902.
- Chetty, R. y N. Hendren. 2018a. "The Impacts of Neighborhoods on Intergenerational Mobility I: Childhood Exposure Effects." *Quarterly Journal of Economics* 133(3):1107-62.
- Chetty, R. y N. Hendren. 2018b. "The Impacts of Neighborhoods on Intergenerational Mobility II: County-Level Estimates." *Quarterly Journal of Economics* 133(3):1163-1228.
- Chyn, E. 2018. "Moved to Opportunity: The Long-Run Effects of Public Housing Demolition on Children." *American Economic Review* 108(10): 3028-56.
- Da Mata, D. y L. Mation. 2019. "Labor Market Effects of Public Housing: Evidence from Large-Scale Lotteries." Documento inédito. FGV São Paulo School of Economics.
- De Soto, H. 1990. *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. Nueva York: Basic Books.
- De Weerd, J. y S. Dercon. 2006. "Risk-Sharing Networks and Insurance Against Illness." *Journal of Development Economics* 81(2): 337-56.
- Desmet, K. y J. V. Henderson. 2015. "The Geography of Development Within Countries." En *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 5 (pp. 1457-1517), ed. Gilles Duranton, J. V. Henderson y William Strange. Amsterdam: Elsevier.
- Duranton, G. y D. Puga. 2015. "Urban Land Use." En *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 5 (pp. 467-560), ed. Gilles Duranton, J. V. Henderson y William Strange. Amsterdam: Elsevier.
- Fafchamps, M. y S. Lund. 2003. "Risk-Sharing Networks in Rural Philippines." *Journal of Development Economics* 71(2): 261-87.
- Fernandes, E. 2011. *Regularización de asentamientos informales en América Latina. Policy Focus Report*. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA.
- Fernández, M. y J. Messina. 2018. "Skill Premium, Labor Supply, and Changes in the Structure of Wages in Latin America." *Journal of Development Economics* 135: 555-73.

- Field, E. 2007. "Entitled to Work: Urban Property Rights and Labor Supply in Peru." *Quarterly Journal of Economics* 122(4): 1561-1602.
- Franklin, S. 2019. "The Demand for Government Housing: Evidence from Lotteries for 200,000 Homes in Ethiopia." Documento de trabajo. *Urbanisation in Developing Countries*. University of Oxford / London School of Economics.
- Galiani, S., P. J. Gertler, R. Undurraga, R. Cooper, S. Martínez y A. Ross. 2017. "Shelter from the Storm: Upgrading Housing Infrastructure in Latin American Slums." *Journal of Urban Economics* 98: 187-213.
- Galiani, S. y E. Scharfrodsky. 2010. "Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling." *Journal of Public Economics* 94(9-10): 700-29.
- Gennaioli, N., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes y A. Shleifer. 2012. "Human Capital and Regional Development." *Quarterly Journal of Economics* 128(1): 105-64.
- Gimenez-Nadal, J. I. y J. A. Molina. 2016. "Commuting Time and Household Responsibilities: Evidence Using Propensity Score Matching." *Journal of Regional Science* 56(2): 332-59.
- Glaeser, E. L. y J. D. Gottlieb. 2008. "The Economics of Place-Making Policies." *Brookings Papers on Economic Activity* 39 (1): 155-239.
- Glaeser, E. L. y J. D. Gottlieb. 2009. "The Wealth of Cities: Agglomeration Economies and Spatial Equilibrium in the United States." *Journal of Economic Literature* 47(4): 983-1028.
- Harari, M. y M. Wong. 2019. "Slum Upgrading and Long-Run Urban Development: Evidence from Indonesia." Documento de trabajo. *Universidad de Pennsylvania, Philadelphia*.
- Henderson, J. V. 2010. "Cities and Development." *Journal of Regional Science* 50(1): 515-40.
- IBGE. 2016a. *Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil, 2ª ed.* Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro.
- IBGE. 2016b. *Ligações Rodoviárias e Hidroviárias. Redes e Fluxos do Território. 1ª ed.* Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro.
- Kain, J. F. 1968. "Housing Segregation, Negro Employment, and Metropolitan Decentralization." *Quarterly Journal of Economics* 82(2): 175-97.
- Kanbur, R. y A. J. Venables, eds. 2005. *Spatial Inequality and Development*. Oxford: Oxford University Press.

- Kanbur, R., A. Venables y G. Wan. 2006. "Spatial Disparities in Human Development: An Overview of the Asian Evidence." En *Spatial Disparities in Human Development: Perspectives from Asia* (pp. 1-6), ed. R. Kanbur, A. Venables y G. Wan. Tokyo: United Nations University Press.
- Katz, L. F., J. R. Kling y J. B. Liebman. 2001. "Moving to Opportunity in Boston: Early Results of a Randomized Mobility Experiment." *Quarterly Journal of Economics* 116(2): 607-54.
- Kline, P. y E. Moretti. 2014a. "People, Places, and Public Policy: Some Simple Welfare Economics of Local Economic Development Programs." *Annual Review of Economics* 6(1): 629-62.
- Kline, P. y E. Moretti. 2014b. "Local Economic Development, Agglomeration Economies, and the Big Push: 100 Years of Evidence from the Tennessee Valley Authority." *Quarterly Journal of Economics* 129(1): 275-331.
- Kling, J. R., Liebman, J. B. y Katz, L. F. 2007. "Experimental Analysis of Neighborhood Effects." *Econometrica* 75(1): 83-119.
- Lakner, C. y B. Milanovic. 2016. "Global Income Distribution: from the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession." *World Bank Economic Review* 30(2): 203-32.
- Lessmann, C. 2014. "Spatial Inequality and Development—Is There an Inverted-U Relationship?" *Journal of Development Economics* 106(C): 35-51.
- Lessmann, C. 2016. "Regional Inequality and Internal Conflict." *German Economic Review* 17(2): 157-91.
- Lessmann, C. y A. Seidel. 2017. "Regional Inequality, Convergence, and Its Determinants—A View from Outer Space." *European Economic Review* 92(C): 110-32.
- Libertun de Duren, N. R. 2018a. "Why There? Developers' Rationale for Building Social Housing in the Urban Periphery in Latin America." *Cities* 72: 411-20.
- Libertun de Duren, N. R. 2018b. "The Social Housing Burden: Comparing Households at the Periphery and the Centre of Cities in Brazil, Colombia, and Mexico." *International Journal of Housing Policy* 18(2): 177-203.
- Libertun de Duren, N. R. y R. Osorio Rivas. 2020. "Bairro: Ten Years Later." *Monografía. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.*
- Lucas, R. E. 2016. "Internal Migration in Developing Economies: An Overview of Recent Evidence." *Geopolitics, History y International Relations* 8(2): 159-91

- Ludwig, J., G. J. Duncan, L. A. Gennetian, L. F. Katz, R. C. Kessler, J. R. Kling y L. Sanbonmatsu. 2013. "Long-Term Neighborhood Effects on Low-Income Families: Evidence from Moving to Opportunity." *American Economic Review: Papers and Proceedings* 103(3): 226-31.
- Marinescu, I. y R. Rathelot. 2018. "Mismatch Unemployment and the Geography of Job Search." *American Economic Journal: Macroeconomics* 10(3): 42-70.
- Martinez, D. F., O. A. Mitnik, E. Salgado, L. Scholl y P. Yañez-Pagans. 2019. "Connecting to Economic Opportunity: The Role of Public Transport in Promoting Women's Employment in Lima." *Journal of Economics, Race y Policy* 3: 1-23.
- Mogstad, M., J. P. Romano, A. Shaikh y D. Wilhelm. 2020. "Inference for Ranks with Applications to Mobility Across Neighborhoods and Academic Achievement Across Countries." Documento de trabajo NBER w26883. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Moretti, E. 2011. "Local Labor Markets." En *Handbook of Labor Economics*, vol. 4, pt. B, pp. 1237-1313 ed. David Card y Orley Ashenfelter. Amsterdam: Elsevier.
- Phillips, D. C. 2020. "Do Low-Wage Employers Discriminate Against Applicants with Long Commutes? Evidence from A Correspondence Experiment." *Journal of Human Resources* 55(3): 864-901.
- Picarelli, N. 2019. "There Is no Free House." *Journal of Urban Economics* 111: 35-52.
- Ribeiro, L. C. y A. T. Bernardes. 2020. "Estimate of Underreporting of COVID-19 in Brazil by Acute Respiratory Syndrome Hospitalization Reports." Nota técnica Cedeplar-UFMG
- O10. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil.
- Rojas, E. y N. Medellin. 2011. "Housing Policy Matters for the Poor: Housing Conditions in Latin America and the Caribbean, 1995-2006." Serie Documentos de trabajo del BID WP-289. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Roser, M., H. Ritchie, E. Ortiz-Ospina y J. Hasell. 2020. *Coronavirus Disease (COVID-19). Our World in Data. Disponible en <https://ourworldindata.org/coronavirus> (consultado el 15/06/2020).*
- Suárez, M., M. Murata y J. Delgado Campos. 2016. "Why Do the Poor Travel Less? Urban Structure, Commuting, and Economic Informality in Mexico City." *Urban Studies* 53(12): 2548-66.

- Townsend, R. M. 1994. "Risk and Insurance in Village India." *Econometrica: Journal of the Econometric Society* 62(3): 539-91.
- Tsivanidis, N. 2019. "The Aggregate and Distributional Effects of Urban Transit Infrastructure: Evidence from Bogotá's TransMilenio." Documento inédito. Universidad de California, Berkeley.
- Van Dijk, W. 2019. "The Socio-Economic Consequences of Housing Assistance." Documento inédito. Universidad de Chicago.
- Vélez-Grajales, R., O. Stabridis Arana y E. E. Minor Campa. 2018. "Still Looking for the Land of Opportunity: Regional Differences in Social Mobility in Mexico." *Sobre México: Revista de Economía* 4(1): 54-69.
- Wong, M. 2019. "Intergenerational Mobility in Slums: Evidence from a Field Survey in Jakarta." *Asian Development Review* 36(1): 1-19.
- Zanoni, W., P. Acevedo y H. Hernández. 2020. "Am I Discriminated Against Because of where I Live?" Documento inédito. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Zárate, R. D. 2019. "Factor Allocation, Informality, and Transit Improvements: Evidence from Mexico City." Documento inédito. Universidad de California, Berkeley.

5.

MÁS QUE DINERO: Brechas de género, raza y etnicidad

Por Verónica Frisancho y Diego Vera-Cossío

Se suele entender la desigualdad en términos de las condiciones de vida económicas de las personas o los hogares. De hecho, la desigualdad vertical, que se refiere a la desigualdad entre las personas o los hogares, ha estado en el centro de las reformas de política en la región y ha atraído grandes inversiones en estrategias de alivio de la pobreza. Las desigualdades horizontales se definen como aquellas presentes entre diferentes grupos con una identidad común definida (o construida). La desigualdad horizontal no se basa en las características, los esfuerzos o las habilidades individuales inherentes y, sin embargo, determina de manera injusta el acceso a los recursos y las oportunidades económicas.

Es difícil superar las desigualdades horizontales —que se deben al origen cultural, el género, la etnicidad o la religión—, ya que están profundamente arraigadas en la historia y en las normas sociales, entrelazadas con y a menudo reforzadas por la desigualdad del ingreso. Las políticas de reducción de la pobreza focalizadas en las desigualdades verticales pueden reducir las desigualdades horizontales. Sin embargo, por sí mismas son incapaces de cerrar las brechas basadas en la identidad de grupo. Más allá de las brechas salariales y la segregación ocupacional, las mujeres luchan para

encontrar un equilibrio entre la vida y el trabajo, mientras que las normas sociales sesgadas por el género limitan su agencia e incluso las exponen al acoso y la violencia.¹ Los grupos étnicos minoritarios se enfrentan a la discriminación, que limita no solo su acceso al empleo sino también a la educación, la salud, la vivienda y la representación política. En un periodo de pandemia y agitación en la región, cuando los ciudadanos demandan acciones que aborden temas más allá de las disparidades según el nivel de ingreso, es urgente analizar tanto las consecuencias como las causas de las desigualdades horizontales, evaluar las actuales iniciativas de política en su contra y proponer líneas de acción alternativas y complementarias.

5.1.

DISPARIDADES DE GÉNERO

A lo largo del último siglo, las mujeres en América Latina y el Caribe han logrado un notable progreso en términos de su participación económica, social y política. A mediados del siglo XX, las mujeres en la región estaban recién comenzando a ejercer su derecho al voto, mientras que solo una de cada cinco mujeres participaba en el mercado laboral. Hacia 2014, la región tenía cuatro mujeres presidentes —en Costa Rica, Argentina, Brasil y Chile— y las tasas de participación en la fuerza laboral eran de aproximadamente el 65% (Marchionni *et al.*, 2019).

A pesar del progreso logrado, la región todavía dista mucho de alcanzar la paridad de género y la igualdad de oportunidades. Las mujeres en la región luchan contra barreras explícitas e implícitas que permean sus esferas de acción privadas y públicas y limitan el desarrollo pleno de su potencial. De treinta y cinco países de la región, actualmente solo Barbados y Trinidad y Tobago han elegido democráticamente a mujeres como jefes de Estado, lo que refleja la limitada participación femenina en la política y en los cargos públicos. En promedio, las mujeres solo ocupan una tercera

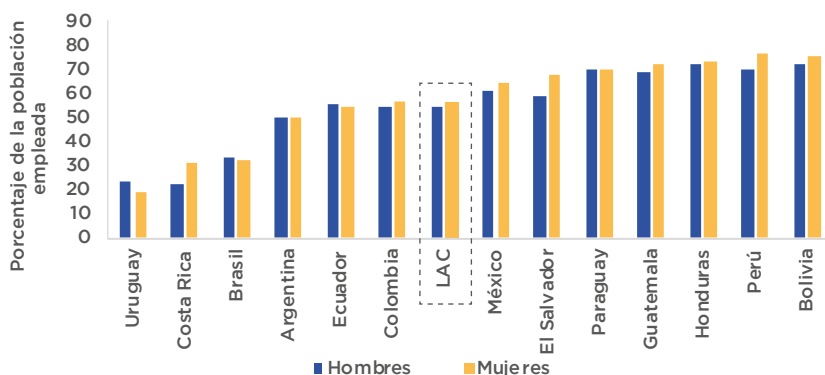
¹ Definimos agencia como la capacidad de las personas para actuar independientemente y tomar sus propias decisiones libremente.

parte de los escaños en los parlamentos y menos de una cuarta parte de los cargos en los gabinetes ministeriales de la región. La situación es peor a nivel local, donde la introducción de cuotas de género ha sido menos frecuente: solo el 15,5% de los alcaldes elegidos en la región son mujeres (CEPAL, 2019). La representación igualitaria no solo es relevante para la gobernanza democrática sino que también puede promover la adopción de políticas que ahonden en la agenda de la paridad de género. La evidencia muestra que las líderes locales mujeres priorizan el gasto público que refleja mejor las preferencias de las mujeres (Chattopadhyay y Duflo, 2004), lo que genera mejores resultados en salud y educación (Clots-Figueras, 2012; Bhalotra y Clots-Figueras, 2014), así como menores niveles de corrupción (Brollo y Troiano, 2016).

Las mujeres todavía acusan un rezago en relación con los hombres en términos de su actividad económica, dado que las tasas de participación laboral masculinas se acercan al 80%. Las tasas de participación laboral femeninas son heterogéneas en la región y oscilan entre el 50% en Guatemala y el 80% en Perú y Uruguay (Marchionni *et al.*, 2019). Las mujeres suelen estar relativamente infrarrepresentadas en las ocupaciones mejor remuneradas y más prestigiosas: solo ocupan una tercera parte de los empleos mejor pagados en los ámbitos empresarial, de la administración de justicia, salud, ciencias informáticas, gobierno y ciencia en la región. Las mujeres también están infrarrepresentadas en cargos altos de empresas que cotizan en bolsa en la región. Un promedio del 8,5% de los miembros de las juntas directivas son mujeres. Además, solo el 9,2% de los ejecutivos de empresa son mujeres, mientras que solo el 4,2% de los directores generales de las empresas en toda la región son mujeres (Flabbi, Piras y Abrahams, 2017).² Las brechas salariales de género en la región se han reducido pero todavía persisten; las mujeres ganan US\$0,87 por cada dólar que ganan los hombres (Bando, 2019). La evidencia de dieciocho países en la región indica que, aunque la brecha salarial se ha reducido a lo largo del tiempo, el componente no explicado (es decir, no atribuible a características observables) todavía fluctúa entre el 20% y el 30% de los salarios de las mujeres y el porcentaje de la brecha salarial no explicada es mayor en la parte inferior de la distribución de ingresos (Hoyos y Ñopo, 2010).

² Un estudio reciente basado en una muestra representativa de empresas que cotizan en bolsa en veinte países en el periodo 2001-10 muestra que la infrarrepresentación de las mujeres en las juntas directivas es aún más preocupante en empresas en los sectores STEM (Adams y Kirchmaier 2016).

GRÁFICO 5.1 Trabajadores informales como porcentaje de la población empleada, por género



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos procesados utilizando el Sistema de Información sobre Mercados Laborales y Seguridad Social (SIMS-BID, consultado en junio de 2020).

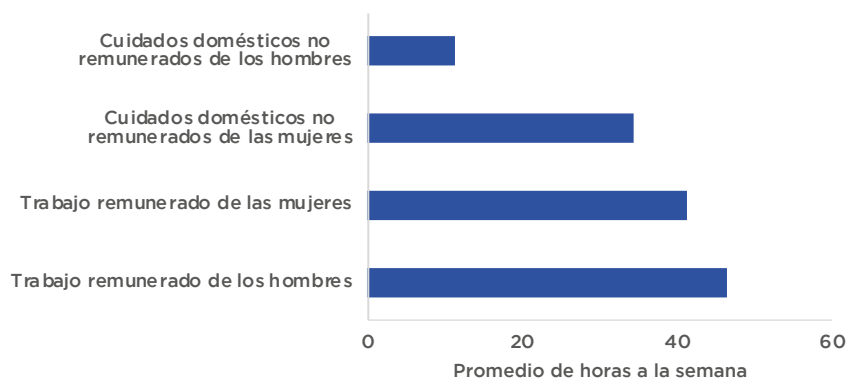
Nota: Porcentaje de trabajadores informales en relación a la población empleada en zonas urbanas en 2018. La informalidad se mide como el número de trabajadores que no contribuyen a la seguridad social.

Las mujeres en la región son más propensas que los hombres al autoempleo y a tener otros empleos informales debido a que buscan la flexibilidad laboral como respuesta a las barreras a las que se enfrentan para reincorporarse en el mercado laboral después de periodos de inactividad. Esto es particularmente notorio en países con sectores informales más grandes como México, El Salvador, Perú y Bolivia, pero también sucede en países con niveles de informalidad bajos como Costa Rica (véase el Gráfico 5.1). La informalidad está asociada con bajos ingresos e inseguridad laboral y vuelve a los trabajadores más vulnerables ante las fluctuaciones económicas. La falta de beneficios y pensiones en el empleo informal aumenta aún más la vulnerabilidad. Además, las empresas lideradas por mujeres suelen tener tasas de fracaso más altas y beneficios más bajos. Un estudio regional de 2010 (Ellis *et al.*, 2011) muestra que en Perú, Ecuador y El Salvador, las mujeres empresarias tienen más probabilidades de que su empresa fracasase cuando se comparan con las empresas que son propiedad de hombres. Las empresas dirigidas por mujeres también emplean a menos trabajadores que las dirigidas por hombres y parecen ser menos rentables y menos productivas. La evidencia reciente documenta

que las diferencias de género en los rendimientos del capital reflejan parcialmente las opciones restringidas de las mujeres en este sector. Las mujeres microempresarias se enfrentan a presiones de sus parejas o de otros miembros de la familia que intentan adueñarse de su capital (Jakiela y Ozier, 2016) o desviarlo a otros negocios del hogar que son propiedad de hombres (Bernhardt *et al.*, 2019).

En la región se suele considerar a las mujeres como más capacitadas que los hombres para lidiar con las necesidades de la familia y, por lo tanto, se espera de ellas que renuncien a ingresos y a su desarrollo profesional para cuidar de los demás. La maternidad, el cuidado de los niños y el cuidado de familiares de edad avanzada son motivos habituales para que las mujeres dejen el mercado laboral o interrumpan temporalmente su participación. De hecho, el Gráfico 5.2 muestra que las mujeres dedican tres veces más horas que los hombres por semana al trabajo no remunerado y este patrón es homogéneo en todos los países de la región. Considerando tanto los empleos remunerados como los trabajos del hogar, las mujeres en la región acaban trabajando casi 18 horas más por semana que los hombres (Bando, Berlinski y Martínez Carrasco, 2019). Además, puede que esta cifra esté subestimada pues los datos de las encuestas sobre las percepciones de la división del trabajo en el hogar muestran que los hombres sobreestiman su contribución a las tareas del hogar y el cuidado de los hijos en relación con lo que declaran las mujeres a propósito de la contribución de sus parejas (Pew Research Center, 2015). Esta distribución desigual del trabajo no remunerado, junto con las condiciones relativamente más precarias de los empleos de las mujeres, probablemente ha empeorado debido a las medidas de confinamiento en el hogar que casi todos los países de la región implementaron durante la pandemia de la COVID-19 (véase el Recuadro 5.1).

GRÁFICO 5.2 Número promedio de horas a la semana dedicadas a trabajos remunerados y al cuidado no remunerado de otras personas del hogar, por género



Fuente: Bando, Berlinski y Martínez Carrasco (2019).

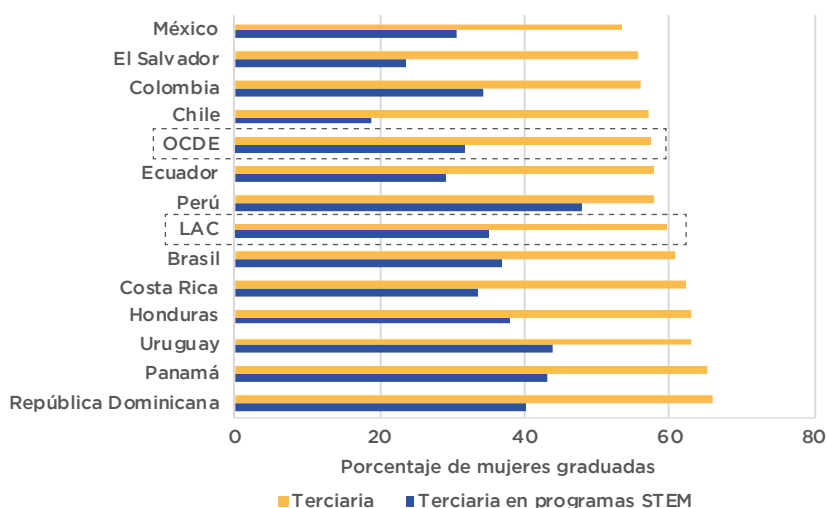
Nota: Promedio regional no ponderado del número de horas por semana dedicadas a trabajos remunerados y al cuidado no remunerado de otras personas del hogar por género.

Los estereotipos de género también pueden perpetuar las brechas en las aspiraciones, sesgando las inversiones tempranas en habilidades. Según los resultados de PISA de 2018, hacia los quince años, las diferencias de género en los resultados de matemáticas y ciencias son modestas (Schleicher, 2019).³ Sin embargo, a medida que las mujeres progresan en la educación terciaria, tienden a evitar disciplinas tradicionalmente dominadas por los hombres como ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM). El Gráfico 5.3 muestra que, aunque las mujeres representan el 60% de los graduados de nivel terciario en la región, constituyen una tercera parte de los graduados en especialidades STEM. Aunque el porcentaje de mujeres que se gradúan de la educación terciaria es similar entre los países, el porcentaje de mujeres que se gradúan de programas STEM varía. Los datos mundiales de la UNESCO y las comparaciones entre grupos de ingreso indican que las brechas de género en STEM aumentan con el ingreso nacional, sobre todo en especialidades como ingeniería, manufacturas y construcción, y tecnologías de información y comunicación. Por qué ocurre esto es una pregunta importante que aún debe explorarse en la región.

³ La evidencia disponible para Ecuador indica que las brechas de desempeño por género en matemáticas aparecen ya en la etapa preescolar pero que éstas desaparecen para los niños cuyas madres tienen educación universitaria (Carneiro, Cruz-Aguayo y Schady, 2017).

Los sesgos tempranos en las elecciones de las carreras refuerzan las desigualdades del mercado laboral, dado que las ocupaciones STEM suelen pagar salarios más altos y tienen una mayor concentración de hombres (Bustelo, Suaya y Viollaz, 2019). De hecho, el rápido cambio tecnológico actual, caracterizado por una demanda sistemáticamente creciente de graduados STEM, puede exacerbar estas diferencias de género en las ocupaciones y los salarios. Cabe destacar que la región tiene resultados muy similares a los países de la OCDE en este sentido (véanse los grupos destacados en el Gráfico 5.3), lo que sugiere que incluso en las economías más avanzadas y modernas que han promovido activamente la igualdad de género en los campos STEM todavía tienen dificultades para empujar a las mujeres a elegir especialidades más competitivas pero también más lucrativas.⁴

GRÁFICO 5.3 Porcentaje de mujeres que se gradúan de programas terciarios

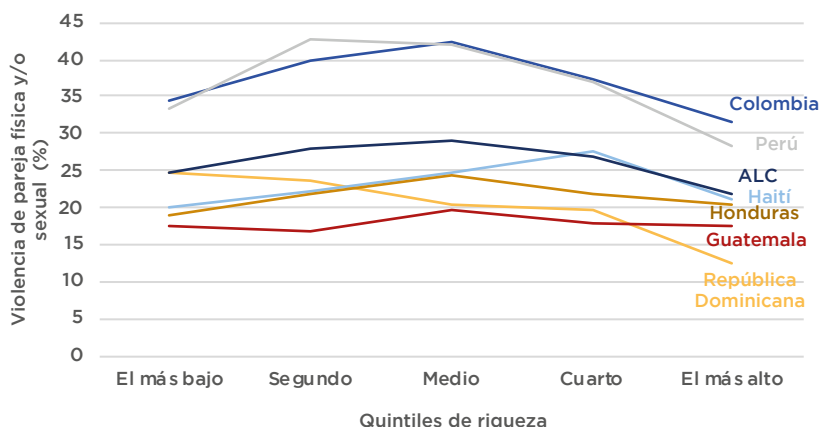


Source: Authors' calculations based on 2017 data from the UNESCO Institute for Statistics.

Note: In the case of Honduras, 2018 data is used, while data for Ecuador and Panama is from 2016.

⁴ Las economías más ricas han implementado programas educativos inclusivos como el proyecto Athena en el Reino Unido, Advance en Estados Unidos o el Gran Experimento en Bélgica (Castillo, Grazzi y Tacsir, 2014).

Las mujeres también se enfrentan a acoso y a abusos sistemáticos. La violencia de pareja en la región es generalizada y una de cada tres mujeres entre los quince y los cuarenta y nueve años ha sido víctima de violencia física o sexual por parte de su pareja (Bott *et al.*, 2019). Las medidas adoptadas para controlar la expansión de la pandemia de la COVID-19 han expuesto a numerosas mujeres a una mayor violencia en el hogar dado que se ven obligadas a permanecer en casa con sus agresores, como se describe en el Recuadro 1. La violencia de pareja se infiltra en las vidas cotidianas de las mujeres y se da en todos los grupos socioeconómicos. Aunque los datos declarados en las encuestas muestren un ligero gradiente de riqueza negativo (véase el Gráfico 5.4), cabe señalar que las mujeres de ingresos más altos probablemente se abstengan de denunciar debido al temor de ser estigmatizadas (Agüero y Frisancho, 2020). En la región se observa un doloroso patrón de feminicidios. Según la CEPAL (2019), en promedio, diez mujeres son asesinadas cada día en la región. De hecho, de los veinticinco países de todo el mundo con las tasas más altas de feminicidios, trece se encuentran en América Latina y el Caribe (Alvazzi del Frate, 2011). La región también tiene altas tasas de matrimonios de menores: en promedio, el 23% de las mujeres entre los veinte y los veinticuatro años ya estaban casadas o en una relación hacia los dieciocho años. Este patrón se acentúa en Brasil, República Dominicana, Nicaragua y Honduras, donde una tercera parte de las mujeres jóvenes se casaron siendo menores. El matrimonio de menores tiene efectos duraderos en las vidas de las niñas y perpetúa y reproduce los desequilibrios de género. Sin embargo, sigue siendo un fenómeno invisible y se observa una escasa o nula mejora en la región (Greene, 2020). El matrimonio infantil también está vinculado con el embarazo adolescente, que es muy frecuente en la región. Con setenta y nueve nacimientos vivos por cada mil mujeres entre quince y diecinueve años, la región tiene la segunda tasa de prevalencia regional más alta del mundo, superada solo por África (Loaiza y Liang, 2013).

GRÁFICO 5.4 Violencia de pareja física y/o sexual, por quintil de riqueza

Fuente: Cálculos de los autores basados en datos procesados utilizando el STATCompiler de las Encuestas de Demografía y Salud (consultado en junio de 2020).

Nota: Porcentaje de mujeres que alguna vez han experimentado violencia de pareja física y/o sexual. La cifra incluye seis países para los cuales había datos de quintiles de riqueza disponibles.

El cierre de las brechas de género existentes no es solo una cuestión de justicia e igualdad. Las disparidades de género generan distorsiones costosas en las inversiones de capital humano y la asignación del talento a las diferentes actividades económicas. En 2014, la desigualdad de género en la región representó un costo de US\$6,7 billones (Wodon y de la Brière, 2018). Por ejemplo, se estima que las políticas que promueven la participación de las mujeres en la fuerza laboral poniendo a su disposición guarderías genera aumentos de 4,0-6,5 puntos porcentuales del PIB per cápita (Bustelo *et al.*, 2019).

RECUADRO 5.1 Brechas de género en tiempos de la COVID-19

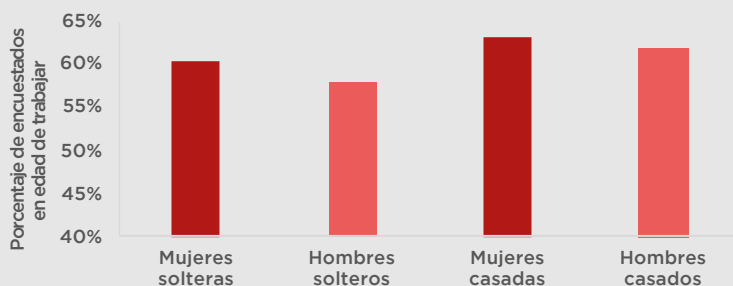
La pandemia de la COVID-19 ha golpeado a los hogares en múltiples dimensiones, exponiendo y probablemente intensificando todos los tipos de desigualdades. A mayo de 2020, las demandas de prestaciones por desempleo en Estados Unidos^a indican que, al

^a Véase <https://www.bls.gov/charts/employment-situation/civilian-unemployment-rate.htm>.

menos en los países desarrollados, la pandemia está afectando desproporcionadamente los resultados de las mujeres en el mercado laboral porque suelen estar sobrerrepresentadas en los sectores más afectados como los servicios, la educación, el ocio y el turismo. Por el lado positivo, puede que el confinamiento traiga consigo la oportunidad para erosionar normas sociales preexistentes relacionadas con el trabajo no remunerado en el hogar dado que los hombres pueden colaborar más en las tareas domésticas (Alon *et al.*, 2020a). Será crucial entender la importancia de estas fuerzas opuestas en los países en vías de desarrollo, donde es probable que las brechas de género sean más profundas.

Los resultados de la encuesta del coronavirus online BID/Cornell, realizada durante el comienzo de la pandemia y los confinamientos obligados en la región (abril 2020), proporcionan algunos datos sobre los ajustes en el mercado laboral. El Gráfico B 5.1.1 muestra que, en comparación con sus contrapartes masculinas, las mujeres encuestadas tuvieron una probabilidad mayor de declarar que al menos un adulto en su hogar perdió su fuente de ingresos. Un resultado similar se da al comparar los hombres y mujeres casados, aunque la brecha parece ser más pequeña.

GRÁFICO B5.1.1 Porcentaje promedio de encuestados en edad de trabajar que perdieron su empleo o cerraron su negocio durante el mes anterior a la encuesta, por género

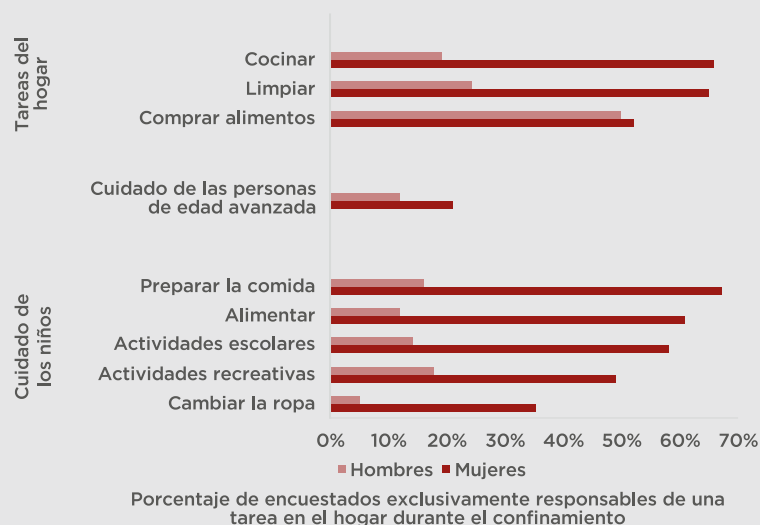


Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de la encuesta BID/Cornell sobre el coronavirus.

Nota: Promedio regional del porcentaje de encuestados en edad de trabajar (18-64) que declararon que al menos un miembro de la familia perdió su empleo o cerró un negocio respondiendo al requerimiento de las autoridades locales o debido a una falta de demanda en el mes anterior a la encuesta. El promedio se basa en los diecisiete países incluidos en la encuesta excepto Chile.

Estos resultados del mercado laboral reflejan no solo los ajustes del mercado sino que también se derivan de las decisiones intrafamiliares para lidiar con ese shock. Durante el confinamiento, el trabajo relativo a las tareas del hogar, el cuidado de los niños y el cuidado de las personas de edad avanzada aumenta y se espera que las mujeres asuman la mayor parte de este aumento debido a la percepción de su rol como cuidadoras principales. De hecho, una encuesta reciente realizada en el Reino Unido indica que, en relación con los padres, las madres tenían más probabilidades de perder su empleo desde que comenzaron los confinamientos, pero también han asumido la mayor parte del tiempo adicional requerido para las tareas del hogar y el cuidado de los hijos (IFS, 2020). El panorama es aún más sombrío en la región, donde la distribución del tiempo asignado a las tareas del hogar antes de la pandemia era incluso más desigual (véase el Gráfico B 5.1.2) y las estructuras del mercado laboral situaban desproporcionadamente a las mujeres en empleos informales y a tiempo parcial. Los datos de la encuesta sobre el coronavirus BID/Cornell muestra un claro patrón de especialización en el trabajo no remunerado en el hogar entre las mujeres durante el confinamiento. Por ejemplo, mientras que dos terceras partes de las encuestadas declaran que se ocupan exclusivamente de limpiar y cocinar, menos de una cuarta parte de los hombres declaran que se encuentran en una situación equivalente (véase el Gráfico B 5.1.2). Las mujeres también cargan con la mayor parte de la responsabilidad del cuidado de los hijos: casi el 60% de las encuestadas declara ser exclusivamente responsable de la educación de los hijos en el hogar, mientras que solo el 14% de los hombres declara lo mismo.

GRÁFICO B5.1.2 Porcentaje promedio de encuestados que son exclusivamente responsables del trabajo no remunerado en el hogar durante el confinamiento, por género



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de la encuesta sobre el coronavirus BID/Cornell.

Nota: Se muestra el porcentaje promedio de encuestados que declara ser exclusivamente responsable de cada una de las tareas del hogar separadamente para hombres y mujeres.

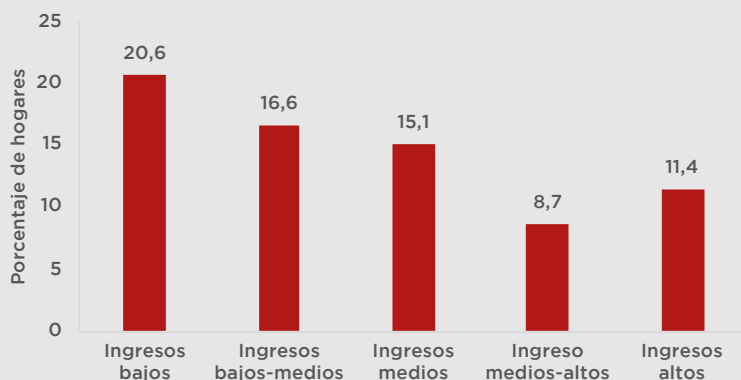
Los resultados del Gráfico B5.1.2 indican que la pandemia no induce a los hombres a participar más en las tareas del hogar, sino todo lo contrario: la distribución desigual de estas tareas parece empeorar y pone aún más en peligro la igualdad de género en la región. La evidencia causal que documenta si la pandemia u otras crisis económicas fortalecen o debilitan las normas sociales sesgadas por género es crucial para el diseño de las políticas de recuperación. Por ejemplo, en las próximas fases de la reapertura de las economías, las mujeres se encontrarán en una situación de desventaja si las guarderías y las escuelas siguen cerradas, pues esto dificultará su regreso a la fuerza laboral. Estudios recientes basados en modelos sugieren que las mujeres trabajadoras tienen una probabilidad mayor de perder sus empleos debido al cierre de las guarderías y las escuelas (Alon et al., 2020a; Alon et al., 2020b; Torrejón Pérez et al., 2020). Al trabajar en la agenda de la recuperación, es necesario que se realicen estudios basados en

nuevos datos disponibles para documentar la relación causal entre el cuidado de los niños y los cierres de las escuelas durante la crisis.

Las mujeres también se enfrentan a una mayor vulnerabilidad ante el abuso emocional, físico y sexual durante el confinamiento. Por un lado, su pérdida de ingresos puede disminuir su poder de negociación en el hogar. Por otro lado, el aumento del contacto interpersonal entre las parejas y los miembros de la familia, el aislamiento forzado de las víctimas potenciales en el hogar y el estrés y ansiedad añadidos derivados directamente de la crisis sanitaria y la pérdida de ingresos contribuyen a exacerbar los conflictos en el hogar y la violencia doméstica. Además, las mujeres actualmente tienen menos acceso a apoyos y recursos para denunciar y escapar de su condición de víctimas durante el confinamiento.

Varios gobiernos en la región han registrado grandes aumentos en el número de llamadas a las líneas de ayuda contra los abusos a la par que una reducción del número de denuncias formales. Los datos para entender qué está sucediendo de puertas adentro durante la pandemia todavía son poco fiables. Medir la prevalencia de la violencia doméstica suele ser una tarea difícil, sujeta a múltiples problemas de reporte. Durante un confinamiento, los datos precisos se vuelven todavía más difíciles de obtener debido a la repentina disminución de la privacidad en el hogar. Sin embargo, la reciente encuesta sobre el coronavirus BID/Cornell intentó medir los cambios en los niveles de conflicto y violencia doméstica durante la pandemia. En promedio, el 15% de las encuestadas percibió un aumento de la violencia doméstica durante la semana anterior a la entrevista en comparación con periodos normales (de no confinamiento). Este aumento es coherente con los estudios que documentan un incremento de la violencia de pareja percibido en zonas rurales de Uganda, Argentina y Perú (Mahmud y Riley, 2020; Gibbons, Murphy y Rossi, 2020; Agüero, 2020). El Gráfico B5.1.3 muestra que el aumento del conflicto y la violencia en el hogar varía según el nivel de ingreso y que las mujeres de ingresos más bajos tienen más probabilidades de denunciar el empeoramiento de estas condiciones durante la crisis sanitaria.

GRÁFICO B5.1.3 Porcentaje de mujeres que declaran un aumento de los conflictos y la violencia en el hogar



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de la encuesta sobre el coronavirus BID/Cornell.

Nota: Porcentaje de mujeres que declararon que los conflictos y la violencia en sus hogares aumentaron en comparación con periodos anteriores a la pandemia.

Un estudio reciente sobre Argentina nos ayuda a comprender mejor cómo se manifiesta la violencia durante la crisis. Pérez-Vincent y Carreras (2020) explotan la variación en la aplicación de las políticas de confinamiento y muestran que el confinamiento generó una sustitución de la violencia física por violencia psicológica. Estudios recientes en Estados Unidos muestran que la pandemia ha dado lugar a brotes de violencia doméstica en las familias sin historial de violencia intrafamiliar (Leslie y Riley, 2020), lo que sugiere que la pandemia tiene una fuerte huella psicológica. Las políticas de recuperación en la región también deberían incluir este importante aspecto en la agenda.

Los países en la región no pueden permitirse perder terreno en la agenda de la igualdad de género. Los gobiernos deberían esforzarse más que nunca en seguir impulsando políticas destinadas a cerrar la brecha. No podemos permitirnos desperdiciar años de progreso.

5.2.

LAS BRECHAS DE GÉNERO Y NORMAS SOCIALES

«Lo que actualmente se denomina naturaleza de las mujeres es algo eminentemente artificial, el resultado de una represión forzada en algunas direcciones y de una estimulación no natural en otras.»

John Stuart Mill, *La esclavitud femenina*

Para seguir reduciendo las brechas de género, es importante entender cómo las fuerzas que las impulsan se han transformado a lo largo del tiempo. Si bien la discriminación está presente en diversos grados dependiendo del mercado, hay otros factores que apuntalan y exacerbaban las disparidades existentes.

Por un lado, la literatura ha detectado que las mujeres y los hombres difieren en varias características socioemocionales y en diferentes atributos psicológicos. Aunque la evidencia no es concluyente sobre si estas diferencias son inherentes o inducidas socialmente (Shurchkov y Eckel, 2018), estas diferencias influyen en las decisiones educativas y ocupacionales. Se ha constatado que las mujeres son menos competitivas y menos propensas a tener excesiva confianza en sí mismas (Buser, Niederle y Oosterbeek, 2014). Las mujeres tienen más aversión al riesgo (Reuben, Wiswall y Zafar, 2015), son más sensibles a las calificaciones obtenidas (Rask y Tiefenthaler, 2008) y menos seguras que los hombres en asignaturas como matemáticas (Bordalo *et al.*, 2019). La evidencia de las escuelas secundarias en Estados Unidos muestra que la exposición a alumnos con altas calificaciones en una clase perjudica el desempeño académico de las mujeres y reduce su probabilidad de completar una licenciatura, mientras que la presencia de mujeres con buenos resultados promueve la finalización de los estudios entre las alumnas menos capaces (Cools, Fernández y Patacchini, 2019). Mougaine y Wang (2020) encuentran un patrón similar en China y muestran que la exposición

a compañeras con altos niveles de desempeño en matemáticas aumenta la probabilidad de que las alumnas elijan una disciplina de ciencias durante la escuela secundaria, mientras que la presencia de compañeros con un alto desempeño en el aula reduce esta probabilidad. De manera sorprendente, en ambos estudios los jóvenes no parecen verse afectados por efectos de pares diferenciados por el género en términos de la finalización de sus estudios de licenciatura o la elección de una disciplina.

Por otro lado, las disyuntivas de género relacionadas con la maternidad imponen una penalización en el mercado laboral. En general, los datos de la Organización Internacional del Trabajo muestran que las mujeres con hijos menores de cinco años tienen las tasas más bajas de participación en la fuerza laboral (48%) cuando se comparan con las mujeres sin hijos (54%) y los hombres con (88%) o sin (78%) hijos. Los periodos de ausencia del mercado laboral debido a la maternidad tienen efectos duraderos sobre las posibilidades de reinserción de las mujeres, sobre sus salarios y sobre la probabilidad de avanzar en sus carreras profesionales. Un estudio reciente sobre Chile señala que la maternidad impone una penalización en los salarios de aproximadamente el 10%-15% (Berniell *et al.*, 2019). Incluso en países con permisos parentales generosos y prolongados, como Dinamarca, la llegada de un hijo impone una brecha salarial del 20% entre las mujeres y los hombres (Kleven, Landais y Egholt Sogaard, 2019).

A medida que los países se desarrollan y la paridad de género mejora en relación con el acceso a oportunidades, las brechas de género que subsisten se vuelven más difíciles de cerrar. En las economías desarrolladas, las brechas de género tienen menos que ver con discriminación explícita y más que ver con las decisiones que toman las propias mujeres (sujetas a restricciones). Si bien la discriminación explícita puede eliminarse mediante la regulación, las normas sociales persisten e influyen en las preferencias de las personas y, por lo tanto, en sus decisiones. Incluso en los países de la OCDE, los padres tienen menos probabilidades que las madres de aprovechar las bajas de paternidad: los hombres usan menos de una tercera parte de los días de bajas parentales pagadas (Adema *et al.*, 2016). Se observan patrones similares en el mercado laboral. Después de que Noruega impusiera una cuota de género del 40% en las juntas directivas de las empresas que cotizan en bolsa, la representación de las mujeres empleadas mejoró,

aunque solo en la parte superior de la distribución de los ingresos. Desafortunadamente, esta política no tuvo efectos duraderos sobre las elecciones de especialidad de las mujeres (Bertrand *et al.*, 2017).

Las normas sociales influyen en las percepciones y los estereotipos que afectan directa e indirectamente el acceso de las mujeres a las oportunidades. Las normas de género desiguales son persistentes y se mantienen aun cuando los países se desarrollan.⁵ Por ejemplo, la percepción de que las mujeres son las cuidadoras principales se refleja en el Cuadro 5.1, que muestra que el 43% de la población de la región cree que los niños en edad preescolar sufren cuando una madre trabaja y el 50% piensa que ser ama de casa es «tan gratificante» como el trabajo remunerado. Sin embargo, las creencias tradicionales sobre el papel de las mujeres son casi tan frecuentes en los países de la OCDE e incluso más frecuentes en Estados Unidos (véase el panel B).

CUADRO 5.1 Normas sociales en la región en comparación con las de economías más avanzadas

	NIVEL DE ACUERDO CON LA AFIRMACIÓN			
	Muy de acuerdo	De acuerdo	En desacuerdo	Muy en desacuerdo
PANEL A. UN NIÑO EN EDAD PREESCOLAR SUFRE CUANDO UNA MADRE TRABAJA				
LAC	12,6	29,9	41,6	12,8
OCDE	6,9	24,5	47,5	17,4
EE.UU.	3,7	21,2	58	16,2
PANEL B. SER AMA DE CASA ES TAN GRATIFICANTE COMO TENER UN EMPLEO REMUNERADO				
LAC	17,7	32,6	31,0	13,7
OCDE	15,7	34,2	31,2	8,4
EE.UU.	24,0	50,5	20,2	4,0

Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de la Encuesta Mundial de Valores, Ola 6, 2010-2014.

Nota: LAC comprende Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Haití, México, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay. La OCDE incluye Estonia, Alemania, Países Bajos, Polonia, Eslovenia y Suecia.

⁵ Fernández (2013) propone un modelo de aprendizaje intergeneracional a través del cual las sociedades actualizan sus percepciones sobre de los beneficios de trabajar a medida que la participación laboral femenina aumenta lo largo del tiempo. Por lo tanto, se prevé que este proceso endógeno de cambio cultural se desacelere a medida que una economía alcanza altas tasas de participación de la mujer en la fuerza laboral: un crecimiento estancado genera cambios más pequeños en las percepciones sobre las consecuencias del trabajo femenino.

Las normas sociales y los estereotipos se utilizan para justificar e incluso normalizar la violencia de género y el acoso a las mujeres. Entre las mujeres entre los quince y los cuarenta y nueve años, alguna vez casadas o en una relación de pareja, un porcentaje sorprendentemente alto está de acuerdo con que un marido o pareja esté justificado para pegar a su mujer o pareja, particularmente en Ecuador (38,2%), Haití (28,5%) y Paraguay (22,9%). El apoyo al maltrato de las mujeres está especialmente justificado si se sospecha que la mujer ha sido infiel, si sale sin avisar a su pareja o si no se ocupa de los niños o de las tareas del hogar (Bott *et al.*, 2012). Los roles asignados a las mujeres, como ser obediente con su marido o ser la principal cuidadora en el hogar, están moldeados por normas sociales sesgadas por el género que limitan la libertad de elección y acción de las mujeres. Un informe reciente que analiza datos de la Encuesta Mundial de Valores y aborda diversos temas —como la política, la economía, la educación, la violencia de pareja y los derechos reproductivos— muestra que, en promedio, el 88% de los hombres y el 86% de las mujeres en la región tienen al menos un sesgo claro en contra de la igualdad de género.⁶

5.3.

EL CAMINO A SEGUIR: LÍNEAS DE ACCIÓN EN LAS POLÍTICAS DE PARIDAD DE GÉNERO

Las políticas de paridad de género en la región se han centrado principalmente en dos líneas de acción. En primer lugar, han intentado disminuir las restricciones de las mujeres reduciendo el costo de los cuidados. La región ha sido particularmente efectiva en el aumento de la provisión de guarderías públicas, ya sea a través de modelos comunitarios o institucionales (Araujo, Lopez-Boo y Puyana, 2013). Sin

⁶ Estimaciones de los autores basadas en el índice de normas sociales de género (*Gender Social Norms Index*, GSNI por sus siglas en inglés) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2020). Los países de LAC son Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Haití, México, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay.

embargo, las brechas de cobertura en la provisión pública persisten y la limitada evidencia disponible muestra que las guarderías de jornada completa en la región son de baja calidad y no contribuyen al desarrollo de los niños (Berlinski y Schady, 2015).

También hay un largo camino por recorrer en lo relativo al acceso a bajas de maternidad adecuadas. Por un lado, la duración de las bajas de maternidad y los beneficios monetarios correspondientes todavía son insuficientes. Casi tres cuartas partes de los países de la región no cumplen con la baja de maternidad de catorce semanas recomendada por la Organización Internacional del Trabajo y el 85% proporcionan bajas no remuneradas o mal remuneradas. Por otro lado, las bajas de paternidad son simbólicas y oscilan entre los dos días en Argentina y los quince días en Paraguay y Ecuador. Las reformas en este caso parecen ausentes de la agenda de políticas. También es primordial tener en cuenta el tamaño del sector informal en la región, que limita el alcance de las bajas de maternidad y de políticas relacionadas. En promedio, solo el 14% de la población empleada en el primer quintil del ingreso en la región trabaja en el sector formal y, aunque esta cifra aumenta a lo largo de la distribución del ingreso, solo en el cuarto y quinto quintiles las empleadas formales representan al menos el 50% de la fuerza laboral.

En segundo lugar, la región ha introducido leyes de acción afirmativa, sobre todo en la esfera política. De hecho, la región ha sido pionera en el uso de cuotas para reducir la brecha de género en los parlamentos. Prácticamente todos los países tienen cuotas para las mujeres y unos pocos —Bolivia, México, Costa Rica y Argentina— han alcanzado o están cerca de la paridad de género. La escasa evidencia disponible (principalmente de India) sugiere que las cuotas políticas debilitan la discriminación de género implícita entre los hombres cambiando los estereotipos del rol de las mujeres en las esferas pública y privada (Beaman y Chattopadhyay *et al.*, 2009).

A pesar del progreso logrado a la fecha, para cerrar las brechas de género existentes y persistentes hace falta una nueva generación de políticas que contribuyan a moldear las instituciones informales subyacentes que regulan los diferentes mercados en la región. Por ejemplo, aunque la paridad de género casi se cumple en los parlamentos, el sexismo, el acoso

e incluso la violencia infligida a las parlamentarias persisten. Los datos de treinta y nueve países de cinco regiones del mundo revelan que el 65% de las mujeres parlamentarias ha sido objeto de comentarios sexistas, que en su mayor parte ocurren en los recintos parlamentarios por parte de sus colegas hombres, y más de una tercera parte ha sido objeto de acoso físico o sexual (Unión Interparlamentaria, 2016).

Las normas sociales son constructos difíciles de cambiar. En el futuro, la región tiene que trabajar en dos frentes para reconfigurarlas. Por un lado, los gobiernos deberían seguir implementando políticas que influyan en el statu quo y propongan una nueva normalidad. Se deberían continuar introduciendo y aplicando las cuotas para mujeres en diferentes niveles del gobierno y en posiciones de dirección, pero estas cuotas deben ir acompañadas de mecanismos de supervisión del cumplimiento y de reclamación en caso de incumplimiento. Los gobiernos deben mantenerse vigilantes no solo en lo que concierne a las reacciones negativas potenciales sino también en lo relativo a la prevención mediante la formación y los esfuerzos de concienciación en las empresas y las entidades públicas que implementen políticas de acción afirmativa.

Además, los esfuerzos para promover políticas justas de baja de maternidad y esquemas laborales flexibles tendrán un impacto más fuerte cuando se focalicen en las trabajadoras en el sector informal. Aumentar los beneficios de las trabajadoras del sector informal es urgente, dado que se encuentran entre las mujeres más vulnerables de la fuerza laboral. Por otro lado, centrarse únicamente en el sector formal puede generar incentivos perversos entre las empresas para contratar a trabajadores informales con costos de oportunidad más bajos con el fin de evitar los costos laborales adicionales de las bajas de maternidad. Esto es especialmente probable en países donde las bajas de maternidad están estigmatizadas o infravaloradas. Sin embargo, estas políticas deberían emprenderse con cuidado con el fin de no perpetuar los roles de género sesgados ya existentes. Los gobiernos de la región deberían procurar aumentar el periodo de las bajas de paternidad a la vez que se aseguran de que estos beneficios no sean transferibles a la madre. Imponer un número mínimo de días de baja obligatorios para los padres puede contribuir a reducir el estigma para los hombres que aprovechan esta prestación.

Una tercera línea de acción debería centrarse en expandir la ventana de aspiraciones de las mujeres en relación con su rol en la sociedad. La mayor parte de estos esfuerzos solo tendrán beneficios a medio y largo plazo, pero garantizará que se produzca un cambio sostenible. Diversos estudios muestran que las mujeres profesoras pueden tener un rol decisivo en el desempeño de las alumnas en el aula y en la elección de especialidades STEM (Lim y Meer, 2017; Antecol, Eren y Ozbeklik, 2015, entre otros). La evidencia experimental reciente a nivel terciario muestra que la exposición a modelos de roles femeninos en las clases introductorias de economía aumenta la matriculación de las mujeres en las clases de economía y genera un aumento de casi el doble en su probabilidad de licenciarse en economía (Porter y Serra, 2020). Promover la participación igualitaria en la política también puede contribuir a expandir las aspiraciones y los niveles educativos entre las niñas mediante la imitación de roles (Beaman *et al.*, 2012).

Un aspecto clave de la agenda de normas sociales consiste en comenzar tempranamente, moldeando las preferencias y valores de niños y niñas cuando las actitudes inconscientes son maleables. La evidencia sobre la efectividad de los programas que se centran en cambiar los paradigmas de género es a la vez limitada y diversa, pero los debates a propósito del género y la masculinidad parecen influir en las actitudes de los niños (Barker, Ricardo y Nascimento, 2007). Perú, por ejemplo, ha promovido iniciativas para introducir un enfoque de género en el currículo nacional pero existen dificultades para implementarlo porque varias fuerzas tradicionales se oponen a las reformas. Para avanzar, será importante mantener un diálogo abierto con los sectores conservadores de la sociedad que a veces no perciben los efectos positivos que tienen estas reformas sobre el bienestar. También es clave incluir a los hombres y los niños en la agenda de igualdad de género en la región.

Otro tema en la agenda de la paridad es la necesidad de abordar las reacciones negativas y las cruzadas en contra de la «ideología de género» en la región.⁷ El progreso en cuestiones de paridad se puede alcanzar y sostener solo con una narrativa que promueva la agenda de paridad de género de manera inclusiva y no antagónica.

⁷ La «ideología de género» es un término acuñado por los sectores conservadores de la sociedad en la región y se refiere a las políticas y reformas que procuran beneficiar a las mujeres de los colectivos LGBTI como la imposición de creencias que amenazan los valores religiosos conservadores. Un artículo reciente sobre el tema se encuentra en <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/gender-ideology-fiction-could-do-real-harm>. Véase también Philips (2001).

5.4.

LAS DISPARIDADES ENTRE LOS AFRODESCENDIENTES Y LOS PUEBLOS INDÍGENAS

América Latina y el Caribe es una de las regiones más multiétnicas y multiculturales del mundo. El grado de diversidad varía considerablemente dentro de la región, pues cada país tiene una mezcla cultural y un conjunto de identidades único. Según recientes estimaciones de la CEPAL y el Banco Mundial, el porcentaje de poblaciones indígenas en la región es aproximadamente del 8% y se estima que el número total de grupos indígenas se sitúa entre 772 y 826.⁸ Los afrodescendientes representan la cuarta parte del total de la población en la región, pero en países como Brasil, República Dominicana y Venezuela constituyen la mayoría de la población.

A pesar de las variaciones en la trayectoria de la inclusión de diferentes grupos étnicos en las identidades nacionales modernas, los pueblos indígenas y los afrodescendientes siguen encontrándose en desventaja tanto en términos de su bienestar económico como de su acceso a oportunidades. En general, el 43% de la población indígena y el 25% de los afrodescendientes en la región son pobres (Freire et al, 2018; Banco Mundial, 2015). Con algunas excepciones, como los afrodescendientes en Panamá, las tasas de pobreza entre los afrodescendientes y los pueblos indígenas son mucho más altas que las tasas para el resto de la población en casi todos los países. El acceso a los servicios públicos como alcantarillado y agua potable también es precario entre estas minorías. En promedio, los grupos no indígenas tienen un acceso 1,6 y 1,3 veces mayor que los pueblos indígenas al saneamiento y al agua potable, respectivamente (Banco Mundial, 2015).

⁸ El informe preparado por Davis-Castro (2020) presenta una comparación entre diferentes fuentes. Véanse también CEPAL (2014) y Banco Mundial (2015).

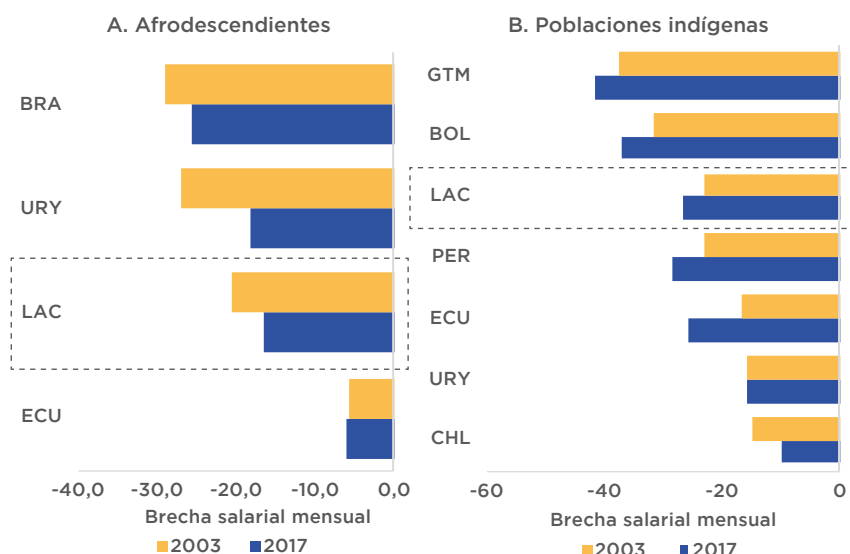
La región registra un progreso limitado en términos del bienestar económico de los pueblos indígenas y los afrodescendientes. A lo largo de las dos últimas décadas, la región ha logrado reducir la brecha de años completados de escolarización entre los no indígenas y los indígenas de tres a dos años en promedio (Duryea y Robles, 2017). Sin embargo, las brechas salariales en relación con el resto de la población siguen siendo bastante grandes, y más todavía para las poblaciones indígenas (ver Gráfico 5.5). A pesar de que hubo cierta heterogeneidad, entre 2003 y 2017 prácticamente todos los países estrecharon modestamente la brecha que corresponde a los afrodescendientes, pero no fueron capaces de impedir el deterioro de la brecha salarial de los pueblos indígenas.

Un aspecto importante que debe tenerse en cuenta es la segregación geográfica a la que se enfrenta cada uno de estos grupos cuando se adoptan políticas para favorecerlos. Aunque más del 80% de los afrodescendientes en la región vive en ciudades, la mayoría de ellos están relegados a barrios pobres y precarios. A pesar de los paradigmas tradicionales que relacionan los pueblos indígenas con las zonas rurales, su realidad actualmente es bastante diferente dado que casi la mitad de ellos vive en zonas urbanas marginadas.

La historia de cómo la diversidad étnica de la región fue heredada de los tiempos coloniales ha jugado un rol importante en la perpetuación de las desigualdades sociales y económicas. Las instituciones formales e informales establecidas desde la llegada de los colonos europeos explotaron y relegaron a estos grupos, con consecuencias a largo plazo en sus condiciones de vida y su acceso a oportunidades (Dell, 2010). La posición de los afrodescendientes y los pueblos indígenas en la parte inferior de la pirámide social data de tiempos coloniales y se perpetúa a través de patrones de discriminación y exclusión en la actualidad. Por ejemplo, un conjunto de estudios de auditoría expone la discriminación laboral contra las minorías étnicas en el Perú urbano: a igualdad de credenciales, la tasa de llamadas de seguimiento en las entrevistas de trabajo para los blancos es un 19% más alta que para los afroperuanos y un 54% más alta que para los quechuas (Galarza y Yamada, 2017; Galarza y Yamada, 2019). La evidencia de Brasil que analiza las diferencias en el color de la piel entre gemelos de la misma familia también indica que hay discriminación racial en la educación. Los gemelos no blancos tienen 0,3

años menos de escolarización y este efecto es particularmente visible en los niños adolescentes que se enfrentan a una prima negativa de casi un año de escolaridad (Marteleto y Dondero, 2016).

GRÁFICO 5.5 Brechas de los salarios mensuales para afrodescendientes y poblaciones indígenas



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de las Encuestas Armonizadas de los Hogares de América Latina y el Caribe del BID.

Nota: El análisis incluye las rondas de encuestas realizadas entre 2003 y 2017 excepto en los casos de Perú (2004) y Uruguay (2006).

Como respuesta a las tensiones entre la necesidad de preparar a las jóvenes generaciones para el mundo moderno mientras se contribuye a preservar su identidad y sus tradiciones, casi todos los países han apostado por programas de educación intercultural bilingüe (EIB). La escasa evidencia disponible sobre el impacto de la EIB sugiere que este enfoque reduce la brecha de rendimiento entre los alumnos indígenas y no indígenas (Parker, Rubalcava y Teruel, 2005; Hynsjo y Damon, 2016). Sin embargo, la EIB se enfrenta a grandes problemas debido a la falta de profesores cualificados y a la falta de una estrategia de transición una vez que los alumnos acaban la escuela. Hacen falta más investigaciones para validar la efectividad de este enfoque, particularmente estudios experimentales.

Varios países de la región han intentado abordar las disparidades étnicas mediante políticas de acción afirmativa dirigidas a favorecer a las minorías en diversas dimensiones. Seis países de la región han aprobado leyes que reservan escaños políticos en el congreso (y en las legislaturas locales) para ampliar la participación política de los pueblos indígenas (Banco Mundial, 2015). Brasil es pionero en este sentido y lidera la región en el uso de puestos reservados tanto en el empleo en el sector público como en las admisiones a la escuela secundaria y/o universidad. Colombia, Ecuador, Honduras y Uruguay también han implementado cuotas en sus sistemas educativos. Es difícil evaluar la efectividad de las políticas de acción afirmativa debido a la limitada disponibilidad de contrafactuales, pero la experiencia brasileña en el terreno educativo sugiere que estas políticas pueden reducir las brechas sin introducir distorsiones. Un estudio reciente muestra que la introducción de puntos extra a los alumnos de escuelas públicas en el proceso de admisión a la universidad fue efectiva para promover a los postulantes de contextos desfavorecidos: en ausencia de la política, el 10% de los postulantes admitidos no habrían sido aceptados. Asimismo, los postulantes admitidos que desplazaron a los que hubieran sido admitidos antes de la política tenían una mayor probabilidad de ser afrodescendientes, mulatos, o indígenas, pero su ingreso no afectó la calidad académica del conjunto de alumnos entrantes (Estevan, Gall y Morin, 2019).

Se debería seguir apoyando las cuotas para las minorías en la región, tanto para ayudar a los grupos desfavorecidos como para cambiar las percepciones y los estereotipos de los grupos más privilegiados. Aunque hay evidencia limitada sobre el efecto de las cuotas para las minorías sobre los resultados de política y las aspiraciones de las generaciones jóvenes en los grupos de referencia, la literatura especializada en género (véase la sección anterior) sugiere que este podría ser un poderoso instrumento de política que aún no se ha desarrollado plenamente en la región. La promoción de la participación de diferentes grupos étnicos y minoritarios en el proceso de formulación de políticas, tanto a través de las cuotas políticas como de sistemas de participación descentralizados, es un paso importante para incorporar las diferentes realidades, necesidades y preferencias de diversos grupos raciales y étnicos en la región.

Bibliografía

- Adams, Renée y Tom Kirchmaier. 2016. "Women on Boards in Finance and STEM Industries." *American Economic Review: Papers & Proceedings* 106(5): 277-81.
- Adema, Willem, Chris Clarke y Olivier Thevenon. 2016. "Background Brief on Fathers' Leave and its Use." División de Política Social de la OCDE, Dirección de empleo, trabajo y asuntos sociales. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.
- Agüero, Jorge. 2020. "COVID-19 and The Rise of Intimate Partner Violence", mimeo. <https://ideas.repec.org/p/uct/uconnp/2020-05.html>.
- Agüero, Jorge y Veronica Frisancho. 2017. "Misreporting in Sensitive Health Behaviors and its Impact on Treatment Effects: An Application to Intimate Partner Violence." Documento de trabajo del BID WP-853. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3103802> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3103802>
- Alon, Titan, Matthias Doepke, Jane Olmstead-Rumsey y Michèle Tertilt. 2020a. "The Impact of COVID-19 on Gender Equality." Documento de trabajo NBER. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Alon, Titan, Matthias Doepke, Jane Olmstead-Rumsey y Michèle Tertilt. 2020b. "This Time it's Different: The Role of Women's Employment in the Great Lockdown." Documento de trabajo. Departamento de Economía, Northwestern University. https://faculty.wcas.northwestern.edu/~mdo738/research/Alon_Doepke_Olmstead-Rumsey_Tertilt_05_2020_slides.pdf.
- Alvazzi del Frate, Anna. 2011. "When the Victim is a Woman." En *Global Burden of Armed Violence: Lethal Encounters* (pp. 13-44). Producido por la Secretaría de la Declaración de Ginebra. Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo. Cambridge: Cambridge University Press.
- Antecol, Heather, Ozkan Eren y Serkan Ozbeklik. 2015. "The Effect of Teacher Gender on Student Achievement in Primary School." *Journal of Labor Economics* 33 (1): 63-89.
- Araujo, Maria Caridad, Florencia Lopez-Boo y Juan Manuel Puyana. 2013. *Panorama sobre los servicios de desarrollo infantil temprano en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. 2015. *Indigenous Latin America in the Twenty-First Century: The First Decade*. Washington, DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento /Banco Mundial.

- Bando, Rosangela. 2019. "Evidence-Based Gender Equality Policy and Pay in Latin America and the Caribbean: Progress and challenges." *Latin American Economic Review* 28(10): 1-23.
- Bando, Rosangela, Samuel Berlinski y José Martínez Carrasco. 2019. "Progress and Challenges for an Evidence-Based Gender Equality Policy: A Focus in Latin America and the Caribbean." *Journal of Economics, Race y Policy* 2: 187-201.
- Barker, Gary, Christine Ricardo y Marcos Nascimento. 2007. *Engaging Men and Boys in Changing Gender-Based Inequity in Health: Evidence from Programme Interventions*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Beaman, Lori, Esther Duflo, Rohini Pande y Petia Topalova. 2012. "Female Leadership Raises Aspirations and Educational Attainment for Girls: A Policy Experiment in India." *Science* 335 (6068): 582-86.
- Beaman, Lori, Raghavendra Chattopadhyay, Esther Duflo, Rohini Pande y Petia Topalova. 2009. "Powerful Women: Does Exposure Reduce Bias?" *Quarterly Journal of Economics* 124 (4): 1497-1540.
- Berlinski, Samuel y Norbert Schady. 2015. *Los primeros años: El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bernhardt, Arielle, Erica Field, Rohini Pande y Natalia Rigol. 2019. "Household Matters: Revisiting the Returns to Capital among Female Microentrepreneurs." *American Economic Review: Insights* 1(2): 141-60.
- Berniell, Inés, Lucila Berniell, Dolores de la Mata, María Edo y Mariana Marchionni. 2019. "Gender Gaps in Labor Informality: The Motherhood Effect." Documento de trabajo 0247. CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- Bertrand, Marianne, Sandra E. Black, Sissel Jensen y Adriana Lleras-Muney. 2017. "Breaking the Glass Ceiling? the Effect of Board Quotas on Female Labor Market Outcomes in Norway." Documento de trabajo NBER 20256. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Bhalotra, Sonia y Irma Clots-Figueroa. 2014. "Health and the Political Agency of Women." *American Economic Journal: Economic Policy* 6(2): 164-97.
- Bordalo, Pedro, Katherine Coffman, Nicola Gennaioli y Andrei Shleifer. 2019. "Beliefs about Gender." *American Economic Review* 109(3): 739-73.
- Bott, Sarah, Alessandra Guedes, A. P. Ruiz-Celis y J. A. Mendoza. 2019. "Intimate Partner Violence in the Americas: A Systematic Review and Reanalysis of National Prevalence Estimates." *Pan American Journal of Public Health* 43(26). <https://doi.org/10.26633/RPSP.2019.26>.

- Bott, Sarah, Alessandra Guedes, Mary Goodwin y Jennifer Adams Mendoza. 2012. *La violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. Análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países*. Washington, DC: Organización Panamericana de la Salud.
- Brollo, Fernanda y Ugo Troiano. 2016. "What Happens when a Woman Wins an Election? Evidence from Close Races in Brazil." *Journal of Development Economics* 122(C): 28–45.
- Buser, Thomas, Muriel Niederle y Hessel Oosterbeek. 2014. "Gender, Competitiveness, and Career Choices." *Quarterly Journal of Economics* 129(3): 1409–47.
- Bustelo, Monserrat, Agustina Suaya y Mariana Viollaz. 2019. "El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: ¿Cómo será el mercado laboral para las mujeres?" Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Bustelo, Monserrat, Luca Flabbi, Claudia Piras y Mauricio Tejada. 2019. "Female Labor Force Participation, Labor Market Dynamic, and Growth." Documento de trabajo del BID 966. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
- Carneiro, Pedro, Yyannu Cruz-Aguayo y Norbert Schady. 2017. "Where the Girls are not: Households, Teachers, and the Gender Gap in Early Math Achievement." Documento de trabajo del BID 807. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Castillo, Rafael, Matteo Grazzi y Ezequiel Tacsir. 2014. "Women in Science and Technology: What Does the Literature Say?" *Instituciones para el desarrollo*. Nota técnica 637. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- CEPAL. 2014. "Guaranteeing indigenous People's Rights in Latin America: Progress in the Past Decade and Remaining Challenges." Coordinadores: Fabiana Del Popolo y Dirk Jaspers. Naciones Unidas / Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37051/4/S1420782_en.pdf.
- CEPAL. 2015. "América Latina y el Caribe: Una mirada hacia el futuro desde los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe regional de monitoreo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe." Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.
- CEPAL. 2019. <https://oig.cepal.org/en>.
- Chattopadhyay, Raghavendra y Esther Duflo. 2004. "Women as Policy Makers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India." *Econometría* 72(5): 1409–43.

- Clots-Figueras, Irma. 2012. "Are Female Leaders Good for Education? Evidence from India." *American Economic Journal: Applied Economics* 4(1): 212-44.
- Cools, Angela, Raquel Fernández y Eleonora Patacchini. 2019. "Girls, Boys, and High Achievers." Documento de trabajo NBER 25763. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Davis-Castro, Carla Y. 2020. "Indigenous Peoples in Latin America: Statistical Information." Informe CRS. Congressional Research Service R46225. <https://fas.org/sgp/crs/row/R46225.pdf> (consultado el 29 de junio, 2020).
- Dell, Melissa. 2010. "The Persistent Effects of Peru's Mining Mita." *Econometría* 78(6): 1863-1903.
- Duryea, Suzanne y Marcos Robles. 2017. "Pulso social en América Latina y el Caribe 2017: Legado familiar, ¿rompemos el molde o repetimos patrones? Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC:
- Ellis, Amanda N., María Beatriz Orlando, Ana María Muñoz Boudet, Claudia Piras, Maira Reimao, Jozefina Cutura, Judith Frickenstein, Ane Perez Orsi de Castro. 2011. "Women's Economic Opportunities in the Formal Private Sector in Latin America and the Caribbean: A Focus on Entrepreneurship." Publicaciones del BID 238. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Estevan, Fernanda, Thomas Gall y Louis-Philippe Morin. 2019. "Redistribution Without Distortion: Evidence from an Affirmative Action Programme at a Large Brazilian University." *Economic Journal* 129(619): 1182-1220.
- Fernandez, Raquel. 2013. "Cultural Change as Learning: The Evolution of Female Labor Force Participation over a Century." *American Economic Review* 103(1): 472-550.
- 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.
- Freire, German, Carolina Diaz-Bonilla, Steven Schwartz Orellana, Jorge Soler Lopez, Flavia Carbonari. 2018. "Afro-Descendants in Latin America: Toward a Framework of Inclusion." Banco Mundial, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30201>.
- Galarza, Francisco B. y Gustavo Yamada. 2019. "Afro-Descendants in Peru: Do Beauty and Race Matter in the Labor Market?" *Review of Development Economics* 23(1): 211-30.
- Galarza, Francisco y Gustavo Yamada. 2017. "Triple Penalty in Employment Access: The Role of Beauty, Sex and Race." *Journal of Applied Economics* 20(1): 29-47.

- Gibbons, M. Amelia, Tommy E. Murphy y Martín A. Rossi. 2020. "Confinement and Intimate Partner Violence: The Short-Term Effect of COVID-19." En: *COVID-19 Lockdowns and Domestic Violence: Evidence from Two Studies in Argentina*. Nota Técnica, IDB-TN-1956. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Greene, Margaret. 2019. "Una realidad oculta para niñas y adolescentes: Matrimonios y uniones, tempranas y forzadas en América Latina y El Caribe." *Plan Internacional y UNFPA*. Fondo de Población de las Naciones Unidas, Nueva York.
- Hoyos, Alejandro y Hugo Ñopo. 2010. "Evolution of Gender Gaps in Latin America at the Turn of the Twentieth Century: An Addendum to New Century, Old Disparities." *Documentos de trabajo WP-176*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Hynsjo, Disa y Amy Damon. 2016. "Bilingual Education in Peru: Evidence on how Quechua-Medium Education Affects Indigenous Children's Academic Achievement." *Economics of Education Review* 53: 116-32.
- IFS. 2020. "How are Mothers and Fathers Balancing Work and Family Under Lockdown?" *IFS Briefing Note BN 290*. Colaboradores: Alison Andrew, Sarah Cattan, Monica Costa Dias, Christine Farquharson, Lucy Kraftman, Sonya Krutikova, Angus Phimister y Almudena Sevilla. Instituto de Estudios Fiscales, Londres. <https://www.ifs.org.uk/uploads/BN290-Mothers-and-fathers-balancing-work-and-life-under-lockdown.pdf>.
- Jakiela, Pamela y Owen Ozier. 2016. "Does Africa Need a Rotten Kin Theorem? Experimental Evidence from Village Economies." *Review of Economic Studies* 83(1): 231-68.
- Kleven, Henrik, Camille Landais y Jakob Egholt Søggaard. 2019. "Children and Gender Inequality: Evidence from Denmark." *American Economic Journal: Applied Economics* 11(4): 181-209.
- Leslie, Emily y Wilson Riley. 2020. "Sheltering in Place and Domestic Violence: Evidence from Calls for Service during COVID-19." https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3600646.
- Lim, Jaegeum y Jonathan Meer. 2017. "Persistent Effects of Teacher-Student Gender Matches." *Documento de trabajo NBERs 24128*. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Loaiza, Edilberto y Mengjia Liang. 2013. "Adolescent Pregnancy: A Review of the Evidence." *Fondo de Población de las Naciones Unidas, Nueva York*. https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/ADOLESCENT%20PREGNANCY_UNFPA.pdf

- Mahmud, Mahreen y Emma Riley. 2020. "Household Response to an Extreme Shock: Evidence on the Immediate Impact of the Covid-19 Lockdown on Economic Outcomes and Well-Being in Rural Uganda." Documento inédito. Universidad de Oxford. https://emmaalriley.files.wordpress.com/2020/05/rtv_covid_19-17.pdf.
- Marchionni, Mariana, Pablo Gluzmann, Joaquín Serrano y Monserrat Bustelo. 2019. *Participación laboral femenina: ¿Qué explica las brechas entre países?* Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Marteleteo, Leticia y Molly Dondero. 2016. "Racial Inequality in Education in Brazil: A Twins Fixed-Effects Approach." *Demography* 53: 1185-1205.
- Mouganie, Pierre y Yaojing Wang. 2020. "High-Performing Peers and Female STEM Choices in School." *Journal of Labor Economics* 38(3): 805-41.
- Organización Internacional del Trabajo. 2019. *Mujeres en el mundo del trabajo: Retos pendientes hacia una efectiva equidad en América Latina y el Caribe*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Parker, Susan, Luis Rubalcava y Graciela Teruel. 2005. "Schooling Inequality and Language Barriers." *Economic Development and Cultural Change* 54(1): 71-94.
- Perez-Vincent, Santiago M. y Enrique Carreras. 2020. "COVID-19 Lockdowns and Domestic Violence: Evidence from a Domestic Violence Hotline in Argentina." En *COVID-19 Lockdowns and Domestic Violence: Evidence from Two Studies in Argentina*. Nota Técnica IDB-TN-1956. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Pew Research Center. 2015. "Raising Kids and Running a Household: How Working Parents Share the Load." *Social & Demographic Trends*. <https://www.pewsocialtrends.org/2015/11/04/raising-kids-and-running-a-household-how-working-parents-share-the-load/>.
- Philips, S. U. 2001. "Gender Ideology: Cross-Cultural Aspects." En *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (pp. 6016-20), ed. Neil Smelser y Paul Baltes. Pergamon.
- PNUD. 2020. *Tackling Social Norms: A Game Changer for Gender Inequalities. Human Development Perspectives*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York. http://hdr.undp.org/sites/default/files/hd_perspectives_gsn.pdf
- Porter, Catherine y Danila Serra. 2020. "Gender Differences in the Choice of Major: the Importance of Female Role Models." *American Economic Journal: Applied Economics* 12(3): 226-254.

- Rask, Kevin y Jill Tiefenthaler. 2008. "The Role of Grade Sensitivity in Explaining the Gender Imbalance in Undergraduate Economics." *Economics of Education Review* 27(6): 676-87.
- Reuben, Ernesto, Matthew Wiswall y Basit Zafar. 2015. "Preferences and Biases in Educational Choices and Labor Market Expectations: Shrinking the Black Box of Gender." *Economic Journal* 127(604): 2153-86.
- Schleicher, Andreas. 2019. *PISA 2018: Insights and Interpretations*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París. <https://www.oecd.org/pisa/PISA%202018%20Insights%20and%20Interpretations%20FINAL%20PDF.pdf>
- Shurchkov, Olga y Catherine C. Eckel. 2018. "Gender Differences in Behavioral Traits and Labor Market Outcomes." *En The Oxford Handbook of Women and the Economy* (p. 481), ed. Susan L. Averett, Laura M. Argys y Saul D. Hoffman. Oxford: Oxford University Press.
- Torrejón Pérez, Sergio, Marta Fana, Ignacio González-Vázquez y Enrique Fernández-Macías. 2020. "The Asymmetric Impact of COVID-19 Confinement Measures on EU Labour Markets." *VOX CEPR Policy Portal*. 19 de junio. <https://voxeu.org/article/covid-19-lockdown-and-eu-labour-markets>.
- Unión Interparlamentaria. 2016. "Sexism, Harassment, and Violence Against Women Parliamentarians." *Issue Brief*, octubre. <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-parliamentarians> (consultado el 29 de junio, 2020).
- Wodon, Quentin y Bénédicte de la Brière. 2018. *Unrealized Potential: The High Cost of Gender Inequality in Earnings*. Washington, DC: Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29865> License: CC BY 3.0 IGO.

6.

LA DESIGUALDAD EN SALUD: Una historia de expansión y fragmentación

Por Samuel Berlinski, Jéssica Gagete-Miranda y Marcos Vera-Hernández

El tercer Objetivo de Desarrollo Sostenible aprobado por Naciones Unidas en 2015 declara que los países deben trabajar para garantizar una vida sana y el bienestar de «todas las personas a todas las edades», independientemente de su género, religión, etnicidad, estatus socioeconómico y otros factores.¹ En los últimos cincuenta años, la región ha avanzado en esta meta al reducir la mortalidad infantil y mejorar la esperanza de vida a la vez que se ha cerrado la brecha en los resultados de salud entre diferentes grupos socioeconómicos.

A pesar de estos logros, la región aún está lejos de alcanzar los resultados de salud de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Entretanto, la composición de la carga de las enfermedades empieza a parecerse más a la de los países de la OCDE. En 1990, tres de las cinco causas principales de la pérdida de años de vida sana en la región se derivaron de enfermedades transmisibles, maternas, neonatales y nutricionales, ninguna de las cuales figuraba entre las principales cinco en 2017. Además, las desigualdades socioeconómicas son evidentes en la incidencia de los

¹ https://sdgs.un.org/#goal_section

factores de riesgo de enfermedades no transmisibles (ENT) como la hipertensión, el colesterol alto y la obesidad.

Los países de la región han mostrado un firme compromiso para garantizar el acceso a los servicios sanitarios. El avance hacia la ampliación de la cobertura de seguros de los trabajadores informales ha generado resultados de salud positivos en muchos países. Sin embargo, numerosos sistemas de salud en la región siguen estando fragmentados y proporcionan un acceso inadecuado a los servicios a las personas pobres, que en ocasiones se ven obligadas a hacer importantes gastos de su propio bolsillo para compensar los largos tiempos de espera y la atención de baja calidad.

Nuevos desafíos emergen en la región. Los recientes aumentos en la incidencia de enfermedades transmisibles, como el dengue y la COVID-19, y una población envejecida vulnerable a las ENTs, como las enfermedades cardiovasculares y el cáncer, ponen al límite los recursos de unos sistemas de salud ya de por sí insuficientemente financiados.

6.1.

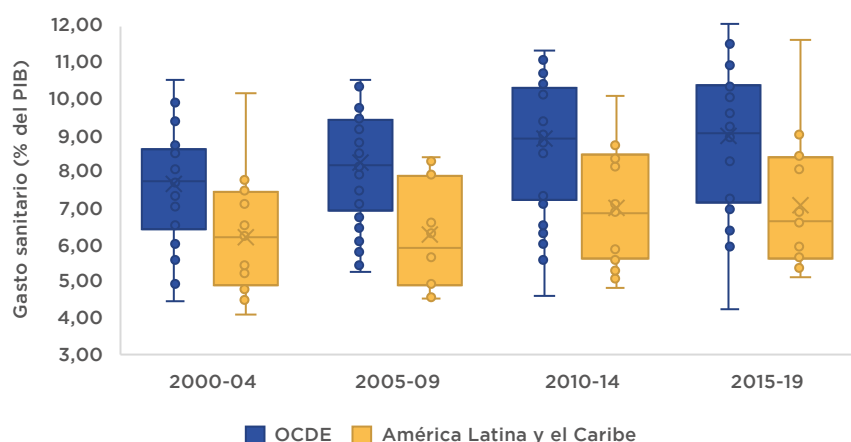
EL SISTEMA DE SALUD

En los resultados de salud influyen factores genéticos, factores ambientales (por ejemplo, las condiciones de vivienda y la contaminación), los hábitos relacionados con la salud (por ejemplo, la dieta, la actividad física y el sueño) y el uso de los servicios sanitarios (por ejemplo, la atención preventiva y curativa). Los países de América Latina y el Caribe han mostrado un firme compromiso para proporcionar acceso a los servicios sanitarios y garantizar el derecho a la salud en sus constituciones y documentos jurídicos (Wagstaff *et al.*, 2015). Además, la cobertura sanitaria efectiva (medida mediante encuestas a los hogares)

ha mejorado entre 1990 y 2012 en todos los países de América Latina excepto uno (Wagstaff *et al.*, 2015).²

Sin embargo, el gasto sanitario de la región sigue siendo bajo en comparación tanto con el de los países de la OCDE como con los criterios establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS). El gasto mediano en la región no ha variado mucho en los últimos veinte años y asciende a aproximadamente al 6,64% del PIB (véase el Gráfico 6.1),³ una cifra muy inferior a la mediana del 8,97% del gasto en los países de la OCDE. El gasto público sanitario corresponde en promedio al 67,9% del gasto total y solo tres de quince países tienen porcentajes superiores al 6% recomendado por la OMS.

GRÁFICO 6.1 Gasto en salud como porcentaje del PIB



Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial.

Nota: Los diagramas de cajas muestran la mediana de los grupos de países (la barra en el centro de la caja) y los cuartiles primero y tercero (parte inferior y superior de la caja), así como los valores mínimos y máximos. Los valores atípicos están excluidos. Cada caja muestra la media del gasto actual en salud como porcentaje del PIB para el periodo señalado.

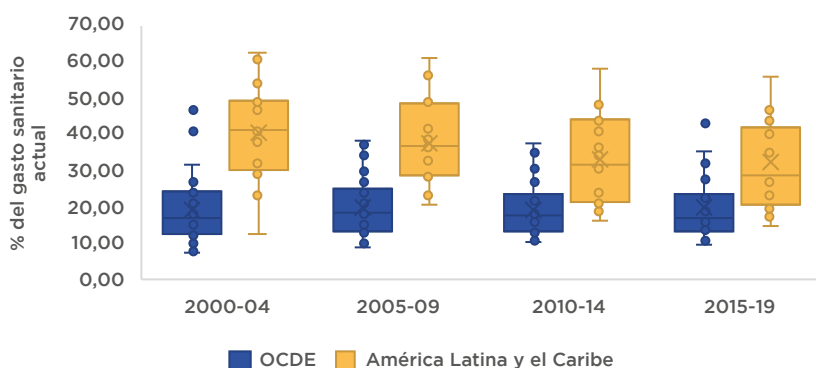
² Wagstaff *et al.* (2015) utilizan 112 encuestas a los hogares entre 1990 y 2013 para los veinte países de América Latina y elaboran un índice de cobertura de salud efectiva que resume los indicadores de atención preventiva (atención prenatal, inmunización infantil y detecciones de cáncer de mama y cáncer cervical), tratamiento (si el parto fue asistido por un especialista, si un hijo con diarrea recibió una atención adecuada, si un hijo con una infección respiratoria aguda recibió una atención adecuada y si la persona encuestada había sido hospitalizada en el año anterior) y protección económica (gasto de salud catastrófico y gasto empobrecedor en servicios de atención sanitaria).

³ Datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial, que informan sobre Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Perú y Uruguay en América Latina y el Caribe. Nuestras estadísticas de la OCDE no incluyen a Chile ni México.

Aunque los gastos de bolsillo⁴ hayan disminuido en los últimos veinte años, siguen siendo altos, lo que indica que la cobertura por defecto es inadecuada y supone un enorme riesgo económico para los hogares. Los gastos de bolsillo en la región son una parte importante de los gastos en salud y ascienden a aproximadamente el 28,62% en el país promedio, muy por encima del 17,25% en los países de la OCDE (véase el Gráfico 6.2).

¿Qué determina el nivel y la distribución del gasto sanitario de un país? El diseño del sistema sanitario influye en todas las decisiones que toman las personas, los proveedores de salud y los responsables de las políticas públicas. El sector sanitario es uno de los sectores más regulados por los gobiernos en todo el mundo. Hay dos motivos fundamentales y no excluyentes para este tipo de intervención pública: (1) la equidad: todas las personas deberían tener acceso a la atención sanitaria según sus necesidades, no según sus medios; (2) la eficiencia: en ausencia de la intervención gubernamental, las personas no obtendrían un nivel óptimo de atención sanitaria debido a importantes fallos de mercado. Estos fallos de mercado abarcan desde las externalidades inherentes a las enfermedades transmisibles hasta la información asimétrica entre los proveedores de salud, las aseguradoras y las personas.

GRÁFICO 6.2 Gastos de bolsillo como porcentaje de los gastos sanitarios actuales



Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial.

Nota: Los diagramas de cajas muestran la mediana de los grupos de países (la barra en el centro de la caja) y los cuartiles primero y tercero (parte inferior y superior de la caja), así como los valores mínimos y máximos. Los valores atípicos están excluidos. Cada caja indica la media del gasto de bolsillo como porcentaje del gasto actual en salud para el periodo señalado.

⁴ Los gastos de bolsillo son desembolsos en salud que los hogares realizan directamente de su propio bolsillo.

Una parte fundamental de un sistema de salud es el mecanismo que interviene para reducir o eliminar el riesgo económico por enfermedad. La enfermedad es, en gran medida, aleatoria, y en ausencia de un seguro apropiado para cubrir los costes de la atención sanitaria puede generar fluctuaciones en el consumo que disminuyen el bienestar. De hecho, los tratamientos sanitarios más costosos pueden generar penurias económicas, sobre todo a las personas con menores recursos.

6.2.

EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE SALUD, RESULTADOS DE SALUD Y DESIGUALDADES SOCIOECONÓMICAS EN LA REGIÓN

Los orígenes históricos del sector sanitario en la región dieron lugar a un sistema fragmentado que proporcionaba acceso a cobertura sanitaria a quienes tuvieran un empleo formal (y sus dependientes) pero con una protección económica inadecuada para los gastos sanitarios de quienes no tuvieran un empleo formal.

Cotlear *et al.* (2015) describen el desarrollo de la cobertura sanitaria en la región en cuatro fases. En la primera fase, antes de la existencia de instituciones sanitarias a nivel nacional, los países se centraron en la prevención y el control de las epidemias. Los hospitales, antes gestionados por las órdenes religiosas, evolucionaron hasta constituir instituciones filantrópicas autónomas, controladas por las élites locales.

La segunda fase, que empezó en muchos países entre finales de la década de 1920 y la década de 1940, se caracterizó por la constitución de un ministerio nacional encargado de la salud pública y por la creación de los fondos de seguridad social.

Siguiendo la tradición del sistema de Bismarck, estos fondos estaban muy ligados a los contratos de empleo formal. En efecto, los trabajadores de distintas ocupaciones (obreros, empleados, funcionarios) y distintos sectores tenían sus propios fondos de seguridad social. Estos fondos crearon su propia red de proveedores de atención sanitaria para el uso exclusivo de sus afiliados.

En paralelo, los ministerios de salud recién creados fueron evolucionando para ofrecer a la población tratamientos que no estaban cubiertos por los fondos de la seguridad social. Esta atención era percibida, sin embargo, como un servicio asistencial, no como un derecho adquirido (Terris, 1978). La expectativa era que el empleo formal crecería con el tiempo y que los fondos de seguros de enfermedad acabarían absorbiendo a la población todavía no cubierta durante esta transición.

La segmentación de la cobertura sanitaria según la condición laboral formal tuvo su origen durante esta segunda fase en la región. Esto significaba que las personas con las mismas necesidades sanitarias pero con distintas condiciones laborales tenían diferentes niveles de cobertura sanitaria. Las personas más acomodadas con empleos formales disponían de mejor cobertura de seguro y atención sanitaria que los trabajadores informales.

La tercera fase consolidó la segmentación de la cobertura sanitaria según la condición laboral formal: por un lado, los fondos de seguridad social de diferentes industrias y sectores se fusionaron y ampliaron la cobertura para incluir a las personas dependientes de los trabajadores; por otro lado, los ministerios de salud pública evolucionaron hasta convertirse en ministerios de salud.

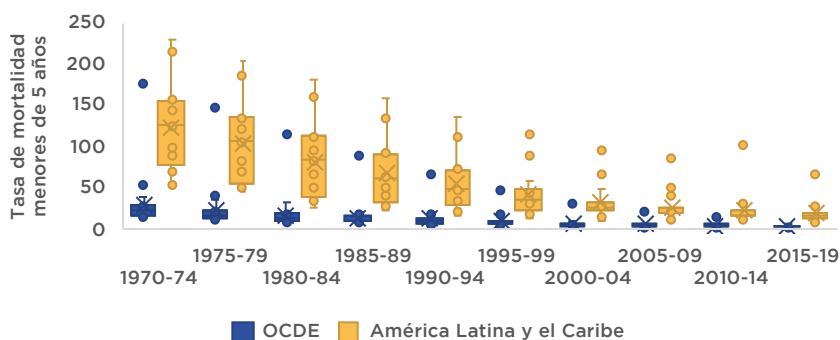
Los nuevos ministerios ampliaron los servicios de atención primaria a las poblaciones desatendidas, poniendo énfasis en los servicios de salud materno-infantil (incluida la vacunación y la terapia de rehidratación oral). Esta ampliación de los servicios de atención primaria tuvo lugar durante los años setenta, ochenta y noventa, dependiendo del país (Cotlear et al., 2015).

A medida que se ampliaban los servicios de atención primaria, la región experimentó una caída espectacular de la mortalidad de los niños menores de cinco años. Los datos de los Indicadores del Desarrollo Mundial revelan la disminución de la tasa media⁵ de 122 por cada 1.000 nacidos vivos, a

⁵ Número de muertes de menores de 5 años por cada 1.000 nacidos vivos.

principios de los años setenta, a 14 en 2019 (véase el Gráfico 6.3). Esta disminución de las tasas de mortalidad se debe a varios factores, como la mejora de las condiciones económicas, la tecnología médica y la ampliación de los servicios de atención en salud materno-infantil.

GRÁFICO 6.3 Tasa de mortalidad de los menores de cinco años, por cada 1.000 nacidos vivos



Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial.

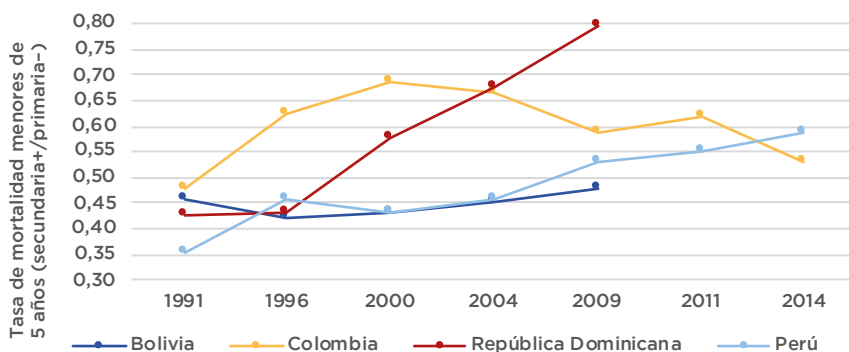
Nota: Los diagramas de cajas indican la mediana de los grupos de países (la barra en el centro de la caja) y el primer y tercer cuartil (parte inferior y superior de la caja), así como los valores mínimos y máximos. (atípicos no incluidos). Los valores atípicos están excluidos. Cada caja indica la media de la mortalidad de los menores de cinco años en el periodo señalado.

La reducción en las tasas de mortalidad de los menores de cinco años también estuvo acompañada de una disminución en las disparidades entre los países de la región. A pesar de estas notables mejoras, la mortalidad infantil sigue siendo mucho más elevada en comparación con los niveles de la OCDE, mientras que las disparidades entre los países de la OCDE son mucho menores pese a las grandes diferencias de ingreso entre ellos. Todos estos factores indican que en los países de América Latina y el Caribe todavía existe margen para mejorar los resultados de salud de sus poblaciones en edades tempranas.

Los microdatos de las Encuestas de Demografía y Salud (DHS, por su sigla en inglés, *Demographic and Health Surveys*), para Bolivia, Colombia, República Dominicana y Perú, que se remontan a los años ochenta, muestran la caída en las tasas de mortalidad de los menores de cinco años (en coherencia con el Gráfico 6.3). Los datos también revelan la caída en la brecha de mortalidad entre los niños de madres con niveles educativos más altos (educación secundaria o más) y los niños

de madres con menor nivel educativo (educación primaria o menos), con la excepción de Colombia (véase el Gráfico 6.4).^{6, 7}

GRÁFICO 6.4 Mortalidad de los menores de cinco años (ratio de madres con educación secundaria o más versus madres con educación primaria o menos)



Fuente: Encuestas de Demografía y Salud.

Nota: Por cada año y país, el gráfico indica la tasa de mortalidad de los menores de cinco años para hijos de madres con educación secundaria o más dividido por el ratio de mortalidad de los menores de cinco años para hijos de madres con educación primaria o menos.

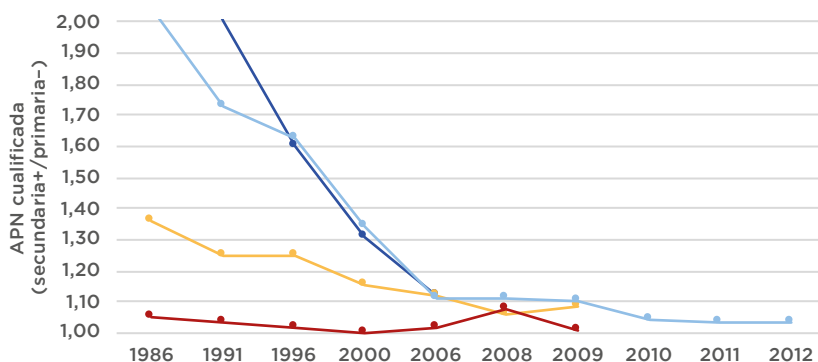
La tercera fase tuvo una importante orientación a favor de las personas pobres porque gran parte de la ampliación de los servicios de atención primaria se centró en las zonas rurales y periurbanas, que solían ser las menos acomodadas (Cotlear et al., 2015). En consonancia con esta política, la desigualdad en la atención prenatal o APN (es decir, al menos cuatro visitas de atención prenatal prestada por profesionales y la toma de muestras de orina y sangre durante el embarazo) disminuyó notablemente (véase el Gráfico 6.5). De los cuatro países analizados, República Dominicana y Colombia, con un PIB per cápita relativamente alto dentro del grupo, lograron una mayor igualdad en estos indicadores.

⁶ La disminución de la mortalidad de los menores de cinco años podría reflejar la mejora en el acceso a la atención sanitaria, que posibilita el nacimiento de bebés prematuros en lugar de abortos espontáneos. Sin embargo, es posible que una fracción de estos bebés fallezca, lo que incrementaría la tasa de mortalidad. Berlinski y Schady (2015) ahondan en este aspecto.

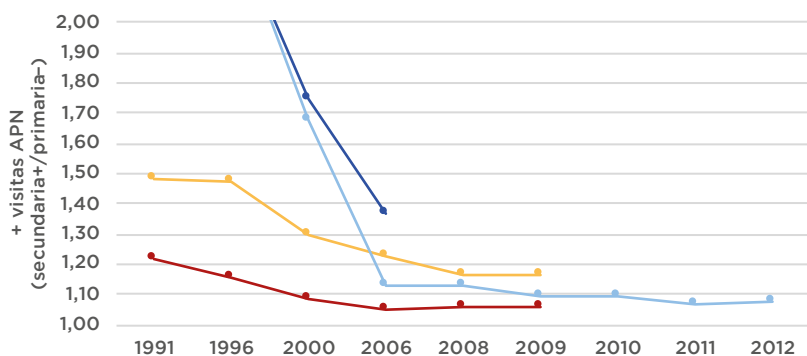
⁷ Aunque sea habitual usar el índice de concentración para medir la desigualdad en salud y en la atención sanitaria, nosotros usamos el ratio entre grupos educativos porque varias de las encuestas que utilizamos más adelante en el capítulo carecen de la información para computar el índice de concentración (Wagstaff, van Doorslaer y Paci, 1989; Wagstaff, Paci y van Doorslaer, 1991; van Doorslaer et al., 1997; Wagstaff y van Doorslaer, 2000; Wagstaff, van Doorslaer y Watanabe, 2003; Gwatkin et al., 2003; O'Donnell, van Doorslaer y Wagstaff, 2006; O'Donnell et al., 2007; y O'Donnell et al., 2008). La falta de datos de panel también limita el análisis (Jones y López Nicolás, 2004; Bago d'Uva, Jones y van Doorslaer, 2009).

GRÁFICO 6.5 Insumos de la atención prenatal (secundaria+/primaria-)

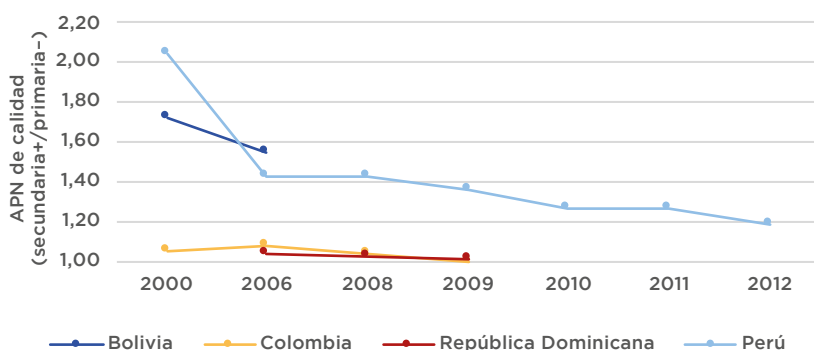
A. APN cualificada



B. 4+ visitas APN



C. APN de calidad



Fuente: Encuestas de Demografía y Salud.

Nota: Para cada año y país, el gráfico indica los insumos de la APN para los hijos de madres con educación secundaria o más, divididos por los insumos de la APN para hijos de madres con educación primaria o menos. APN cualificada: APN realizada por médico o enfermera; cuatro o más visitas de APN: cuatro o más visitas de APN durante el embarazo; APN de calidad: análisis de sangre y orina realizados durante la APN.

Los países de la región no solo redujeron la mortalidad de los menores de cinco años, sino que aumentaron la esperanza de vida al nacer de los 60 años en la década de los setenta a los 75 años en 2019. Además, la desigualdad en resultados de salud entre países de la región cayó considerablemente. No sorprende que el aumento en la esperanza de vida haya ido acompañado de un cambio espectacular en la carga de las enfermedades (véase el Gráfico 6.6). En los años noventa las enfermedades infecciosas y las enfermedades materno-infantiles eran las principales causas de años de vida sana perdidos. En cambio, en 2017 la carga de las enfermedades se debía principalmente a enfermedades cardiovasculares, neoplasmas, diabetes y enfermedad renal crónica.

GRÁFICO 6.6 Años de vida ajustados por discapacidad por cada 100.000 personas en la región

	CLASIFICACIÓN 1990	CLASIFICACIÓN 2017		
Maternos y neonatales	1	9	▼	8
Enfermedades cardiovasculares	2	1	▲	1
Enfermedades respiratorias & TB	3	12	▼	9
Enfermedades entéricas	4	20	▼	16
Otras no transmisibles	5	8	▼	3
Neoplasmas	6	2	▲	4
Lesión no intencionada	7	11	▼	4
Autolesión y violencia	8	4	▲	4
Lesiones en el transporte	9	13	▼	4
Trastornos mentales	10	6	▲	4
Deficiencias nutricionales	11	19	▼	8
Trastornos neurológicos	12	7	▲	5
Trastornos musculoesqueléticos	13	5	▲	8
Enfermedades digestivas	14	10	▲	4
Diabetes y enfermedad renal crónica	15	3	▲	12
Problemas respiratorios crónicos	16	14	▲	2
Otras enfermedades infecciosas	17	22	▼	5
Enfermedades de los órganos de los sentidos	18	15	▲	3
Enfermedades dermatológicas	19	17	▲	2
Consumo de sustancias	20	16	▲	4
VIH/SIDA Y Enfermedades de transmisión sexual	21	18	▲	3
Enfermedades tropicales desatendidas y malaria	22	21	▲	1

Fuente: Institute for Health Metrics and Evaluation.

Nota: El gráfico indica la clasificación de las causas de los años de vida perdidos ajustados por discapacidad (DALY, por sus siglas en inglés, *Disability Adjusted Life Years*) en 1990 y 2017. Los triángulos muestran la dirección del cambio en la clasificación de la enfermedad entre 1990 y 2017.

La obesidad, la diabetes, la hipertensión y el colesterol alto son los cuatro principales factores metabólicos que incrementan el riesgo de contraer ENTs.⁸ Los datos para Argentina (2018), Brasil (2013), Ecuador (2018), Guyana (2016), México (2018), Perú (2018) y Uruguay (2013), que emplean tanto los diagnósticos médicos reportados por los encuestados como los biomarcadores registrados durante las entrevistas para medir la incidencia de las enfermedades, revelan la profundidad de los riesgos para la salud en la región (véase el Cuadro 6.1).

Entre la población de veinte años de edad en adelante, la prevalencia de obesidad, hipertensión y colesterol alto se sitúa por encima del 30% en la mayoría de los países, una cifra impactante. En algunos países llega incluso a superar el 40% en ciertos factores de riesgo metabólico. La prevalencia de diabetes es menor, entre el 9% y el 18%. Cabe destacar también la prevalencia de las comorbilidades asociadas, pues, en aquellos países con datos disponibles para los cuatro factores de riesgo, entre el 2,3% y el 9,8% de la población adulta padece dos o más de estas enfermedades.

CUADRO 6.1 Prevalencia de factores de riesgo, en porcentajes

	ARGENTINA	BRASIL	ECUADOR	GUYANA	MÉXICO	PERÚ	URUGUAY
Obesidad	32,89	21,58	24,73	26,52	36,86	26,32	25,71
Hipertensión	48,32	35,25		33,26	30,59	24,75	37,01
Diabetes	8,94			14,02	18,2		8,11
Colesterol alto	36,98			45,45	41,08		39,38
% de personas con 2 o más	9,85			3,7	5,4		2,34
% de personas con 3 o más	0,43			0,52	0,33		0,13

Fuente: Argentina: Encuesta Nacional de Factores de Riesgo (2018); Brasil: Pesquisa Nacional de Saúde (2013); Ecuador: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (2018); Guyana: Encuesta Steps de enfermedades no transmisibles y factores de riesgo (2016); México: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (2018); Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (2018); Uruguay: Encuesta Steps de enfermedades no transmisibles y factores de riesgo (2013).

Nota: (i) Obesidad: índice de masa corporal ≥ 30 ; (ii) hipertensión: sistólica ≥ 140 o diastólica ≥ 90 o toma medicación para controlar la hipertensión; (iii) diabetes: glucosa ≥ 126 o toma medicación para controlar la diabetes; (iv) colesterol alto: nivel de colesterol ≥ 200 o toma medicación para controlar el colesterol alto.

⁸ <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases>.

Los factores de riesgo se distribuyen de manera desigual si su prevalencia difiere por estatus socioeconómico una vez se han tenido en cuenta las diferencias de edad y género. En Argentina y Uruguay, la prevalencia de algunos de estos principales factores de riesgo metabólico es de 5 a 8 puntos porcentuales más alta entre las personas que solo han cursado educación primaria o menos que entre las personas con un mayor nivel educativo (véase el Cuadro 6.2).

En Brasil la obesidad se distribuye igualitariamente (como en Ecuador), pero la hipertensión es más prevalente entre personas con un menor nivel educativo. Los resultados son más diversos en México, donde la prevalencia de diabetes es 7 puntos porcentuales más alta entre quienes tienen un nivel educativo más bajo; en cambio, la desigualdad se invierte en el caso del colesterol alto.

Otros casos en los que la prevalencia de factores de riesgo es inferior entre las personas con un menor nivel educativo son la obesidad en Perú y Guyana, la hipertensión en Perú y el colesterol alto en Argentina. En general, es correcto decir que hay una heterogeneidad notable en la desigualdad de los factores de riesgo metabólico entre países y factores de riesgo específicos, pero la mayor prevalencia entre quienes tienen niveles educativos más bajos no es infrecuente.

El cambio en el perfil epidemiológico, con un aumento en la carga de las ENTs en la edad adulta, pone de relieve la necesidad de prevención, de diagnósticos precoces y de una gestión adecuada de las ENTs a través de tratamientos médicos y cambios en los hábitos de vida. Además, las enfermedades crónicas exponen a los hogares a mayores riesgos económicos, puesto que sus tratamientos y seguimiento suelen durar hasta el fallecimiento, y pueden provocar complicaciones de salud que requieren periodos de atención costosos.⁹

La ampliación de la atención sanitaria a los adultos mayores, que tienen más probabilidades de padecer ENTs, será un desafío. La tercera fase se ha centrado en la salud materno-infantil. Otros servicios proporcionados por los hospitales de los ministerios de salud comportaban gastos considerables y una cobertura limitada (Cotlear et al., 2015).

⁹ Por ejemplo, la diabetes puede provocar amputaciones, cirugía de revascularización y estadias en cuidados intensivos, sobre todo si no ha sido tratada adecuadamente.

CUADRO 6.2 Brecha educativa en la prevalencia de factores de riesgo

		ARGENTINA	BRASIL	ECUADOR	GUYANA	MÉXICO	PERÚ	URUGUAY
Obesidad	PS o menos	0,08***	0,00	0,00	-0,04**	-0,01	-0,12***	0,05**
		-0,01	0,00	0,00	-0,02	-0,01	-0,01	-0,03
	Observaciones	15.848	54.805	86.094	2.510	13.069	16.509	2.042
Hipertensión	PS o menos	0,05**	0,05***		-0,01	0,02	-0,05***	0,08***
		-0,02	-0,01		-0,03	-0,01	-0,01	-0,03
	Observaciones	5.080	55.212		1.117	15.050	16.505	2.050
Diabetes	PS o menos	0,06***			-0,01	0,07***		0,00
		-0,01			-0,03	-0,01		-0,02
	Observaciones	5.025			849	13.098		1.251
Colesterol alto	PS o menos	-0,04*			-0,06	-0,07***		-0,06
		-0,02			-0,04	-0,02		-0,04
	Observaciones	4.769			848	13.099		1.242
% de personas con 2 o más	PS o menos	0,06***			-0,06	0,00		0,08**
		-0,02			-0,04	-0,02		-0,04
	Observaciones	4.612			845	8.802		1.213
% de personas con 3 o más	PS o menos	0,03*			0,03	0,03**		0,01
		-0,02			-0,03	-0,01		-0,03
	Observaciones	4.612			845	8.802		1.213

Fuente: Argentina: Encuesta Nacional de Factores de Riesgo (2018); Brasil: Pesquisa Nacional de Saúde (2013); Ecuador: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (2018); Guyana: Encuesta Steps de enfermedades no transmisibles y factores de riesgo (2016); México: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (2018); Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (2018); Uruguay: Encuesta Steps de enfermedades no transmisibles y factores de riesgo (2013).

Nota: (i) Todas las regresiones controlan por edad, edad al cuadrado, edad al cubo, y la interacción de estas variable con una variable binaria de género; (ii) «PS o menos» es una variable binaria que toma un valor igual a 1 si el nivel educativo es educación primaria o menos y valor cero para niveles educativos más altos; (iii) Los errores estándar robustos se muestran entre paréntesis; (iv)*** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1;(v) Obesidad: índice de masa corporal >= 30; (vi) Hipertensión: sistólica>=140 o diastólica>=90 o toma medicación para controlar la hipertensión; (vii) diabetes: glucosa>=126 o toma medicación para controlar la diabetes; (viii) colesterol alto: nivel de colesterol >=200 o toma medicación para controlar el colesterol alto.

No sorprende que la cuarta fase en el desarrollo de los sistemas sanitarios en América Latina y el Caribe se caracterice por la necesidad de reducir las desigualdades en el acceso y por proporcionar una mejor protección económica frente a los gastos sanitarios (Cotlear et al., 2015).

Los países siguieron varias estrategias de atención sanitaria, en algunos casos combinadas, que corresponden a tres categorías: (1) aseguradora única, (2) elección de aseguradora y (3) financiamiento reforzado y prestaciones explícitas para trabajadores informales. Todas estas estrategias intentan mejorar la equidad, ya sea unificando los sistemas que dependen de la seguridad social y los ministerios de salud o disminuyendo la diferencia de prestaciones entre ambos.

Costa Rica adoptó la vía de la aseguradora única en los años setenta y Brasil le siguió a finales de los años ochenta. El vínculo entre la cobertura sanitaria pública y el mercado laboral desapareció y los presupuestos de seguridad social y del ministerio de salud se fusionaron en un fondo único. El sistema unificado implicó la desaparición de la segmentación de las prestaciones para trabajadores formales e informales. Sin embargo, para garantizar un resultado equitativo el sistema debe asignar recursos de manera equitativa entre zonas ricas y pobres, y entre zonas urbanas y rurales.

Si la calidad del sistema unificado de pagador único no es suficientemente alta (por ejemplo, si hay largas listas de espera y elección limitada de proveedores de salud), es probable que aparezca el seguro de salud privado para cubrir tratamientos de mejor calidad para un determinado sector de la población. De esta forma pueden aparecer desigualdades en el sistema. En Brasil, por ejemplo, donde el acceso a especialistas requiere largos periodos de espera y la calidad de la atención sanitaria pública es heterogénea, aproximadamente el 25% de la población tiene un seguro de salud privado voluntario (Dmytraczenko y Almeida, 2015, Castro et al., 2019). Por otro lado, los hogares pueden obtener una atención sanitaria privada directamente sin estar cubiertos por un seguro, pero esto acarrea gastos de bolsillo elevados (ver Wagstaff et al., 2019).

Sin embargo, no necesariamente en todos los países el seguro de salud privado voluntario coexiste con un sistema unificado de pagador

único. En Costa Rica, por ejemplo, el porcentaje de la población con un seguro de salud privado voluntario era insignificante en 2012 (Slon, 2017). La aparición de los seguros de salud privados voluntarios en algunos sistemas y no en otros puede tener su origen en los niveles de financiación del sistema público de pagador único, así como en la disposición de la población a pagar por una atención de mayor calidad.

Durante los años noventa, siete países de la región (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Nicaragua, Perú y Uruguay) emprendieron reformas que daban a las personas una elección limitada de aseguradoras, aunque en algunos casos dicha elección estaba circunscrita a los trabajadores del sector formal (Cotlear et al., 2015). Estas reformas partían de la base de que la competencia podía fomentar la eficiencia, aumentar la calidad y recortar los costos.

La competencia entre aseguradoras, no obstante, también puede producir una «selección de riesgos», es decir, una serie de estrategias diseñadas para atraer a los afiliados más atractivos.¹⁰ No cabe duda de que esta selección introduce un elemento de desigualdad, ya que la calidad de la atención sanitaria dependerá de la aseguradora a la que un individuo está afiliado. El porcentaje de la población con seguro de salud privado voluntario en Argentina, Colombia y Perú es particularmente inferior al de Brasil. Esta disparidad indica que las personas están más satisfechas con un sistema de múltiples aseguradoras, si bien es cierto que pueden incidir otros factores, como las diferencias en niveles de ingreso y la distribución, regulación y disponibilidad de los proveedores de salud.

Durante la década del 2000, algunos países de la región mejoraron la cobertura de atención sanitaria para los trabajadores informales al ampliar los tratamientos que les proporcionaban y explicitar cuáles eran las prestaciones de atención sanitaria a las que tenía derecho toda la población (Cotlear et al., 2015).

¹⁰ Glazer y McGuire (2000) demuestran teóricamente que, incluso en el caso de afiliación abierta, las aseguradoras pueden distorsionar la calidad de los servicios que ofrecen para atraer a pacientes rentables (Geruso, Layton y Prinz [2019] presentan evidencia de Estados Unidos). Y esto ocurre aunque se reembolse a las aseguradoras el costo estimado de sus afiliados (ajuste de riesgo convencional). En Colombia, el cumplimiento de las directrices de atención clínica para el tratamiento de la diabetes varía entre el 0% y el 27% entre las aseguradoras del sistema contributivo (Buitrago, Ruiz y Rincón [2018]), lo cual concuerda con una distorsión en la calidad de los servicios por parte de las aseguradoras para atraer a diferentes grupos de pacientes.

Chile y Colombia avanzaron hacia la equiparación de los paquetes de prestaciones a las que tenían derecho los trabajadores formales e informales. Chile introdujo en 2004 garantías explícitas para que el paquete de prestaciones fuera el mismo, independientemente de si el seguro que tuviera la persona era público o privado.¹¹ Tras la aprobación de una ley en 2012 y después de una serie de procesos judiciales que reconocieron la necesidad de proporcionar a los asegurados subsidiados las mismas prestaciones que a los asegurados contribuyentes, Colombia ha reforzado su régimen subsidiado para trabajadores informales y avanza hacia la equiparación de las prestaciones para los afiliados en planes subsidiados y contributivos.¹²

Uruguay en 2006 inició un ambicioso proceso, que culminó en 2016, para incorporar a hijos, cónyuges y personas jubiladas al seguro contributivo. El número de personas cubiertas creció de 750.000 a 2.500.000.

Argentina, Perú y México tenían planes de integración menos ambiciosos, aunque los tres países han logrado importantes avances en la creación de planes para cubrir individuos que no se encuentran afiliados a los sistemas contributivos: Plan Nacer y Plan Sumar en Argentina, Seguro Integral de Salud en Perú y Seguro Popular en México. También ampliaron los servicios disponibles y proporcionaron a sus afiliados unos paquetes de prestaciones explícitos (Dmytraczenko y Almeida [2015] realizan una descripción más exhaustiva de las reformas).

La ampliación de los planes de seguro a los trabajadores informales ha generado resultados positivos en muchos países:

El Régimen Subsidiado de Colombia disminuyó la prevalencia del bajo peso al nacer (Camacho y Conover, 2013), mejoró la salud infantil y las visitas de cuidados curativos en adultos y redujo el nivel y la variabilidad del gasto de los pacientes hospitalizados (Miller, Pinto y Vera-Hernández, 2013).

El Seguro Integral de Salud de Perú aumentó los servicios de cuidados curativos (Bernal, Carpio y Klein, 2017).

¹¹ Nótese que el sistema de salud chileno estaba más integrado que los de otros lugares de la región (exceptuando, quizás, Costa Rica) incluso antes de que se implementara la garantía de prestaciones unificadas.

¹² En Colombia, el régimen subsidiado se financia parcialmente con insumos del plan contributivo, aunque estos se han reducido desde 2016.

El Seguro Popular de México redujo los gastos catastróficos (King et al., 2009) y la mortalidad infantil (Pfutze, 2014; y Ginja y Conti, 2017).

La ampliación de los servicios de atención primaria en Brasil redujo la mortalidad materna, fetal, neonatal y postneonatal (Bhalotra, Rocha y Soares, 2019).

En cambio, la ampliación del seguro social de salud a las personas dependientes de los afiliados en Uruguay tuvo un efecto insignificante en la salud perinatal y la atención sanitaria de las madres adolescentes y sus hijos recién nacidos, al menos a corto plazo (Balsa y Triunfo, 2018).

A pesar del mejor acceso a la atención sanitaria observado en la fase cuatro, sigue habiendo serias deficiencias en la gestión de los factores de riesgo metabólico, que incrementan enormemente el riesgo de ENTs. La prevalencia de factores de riesgo metabólico sin tratamiento o sin diagnóstico es elevada (véase el Cuadro 6.3). Por ejemplo, entre el 40% y el 60% de las personas que padecen hipertensión no toma medicación para controlar la presión arterial.

CUADRO 6.3 Falta de tratamiento médico o de diagnóstico, en porcentajes

	ARGENTINA	BRASIL	GUYANA	MÉXICO	PERÚ	URUGUAY
Hipertensión	63,87	46,89	42,51	44,11	60,19	58,19
Diabetes	26,46		20,89	33,46		32,98
Colesterol alto	72,73		30,38	67,02		39,38

Fuente: Argentina: Encuesta Nacional de Factores de Riesgo (2018); Brasil: Pesquisa Nacional de Saúde (2013); Ecuador: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (2018); Guyana: Encuesta Steps de enfermedades no transmisibles y factores de riesgo (2016); México: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (2018); Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (2018); Uruguay: Encuesta Steps de enfermedades no transmisibles y factores de riesgo (2013).

Nota: (i) El cuadro presenta el porcentaje de personas con la enfermedad que no reciben tratamiento o que no tienen un diagnóstico; (ii) hipertensión: sistólica \geq 140 o diastólica \geq 90 o toman medicación para controlar la hipertensión; (iii) diabetes: glucosa \geq 126 o toman medicación para controlar la diabetes; (iv) colesterol alto: nivel de colesterol \geq 200 o toman medicación para controlar el colesterol alto.

En el tratamiento o diagnóstico de los factores de riesgo metabólico se observan desigualdades socioeconómicas enormes (véase el Cuadro 6.4). Por ejemplo, en México la prevalencia de la diabetes no tratada entre las personas con menor nivel educativo es 7 puntos porcentuales

más elevada que entre las personas con un nivel educativo más alto; la disparidad es de 13 puntos porcentuales en Argentina y de 25 puntos porcentuales en Uruguay. Aunque se dispone de algunos datos positivos (por ejemplo, las desigualdades con respecto a la hipertensión son bajas en Argentina, Guyana y Uruguay), los datos presentan un alarmante patrón en el que las personas con nivel educativo menor tienen una mayor prevalencia de factores de riesgo no tratados.

CUADRO 6.4 Brechas educativas en la falta de tratamiento o diagnóstico médico

		ARGENTINA	BRASIL	GUYANA	MÉXICO	PERÚ	URUGUAY
Hipertensión	PS o menos	0,02	0,04***	-0,08	0,09***	0,08***	0,01
		-0,03	-0,01	-0,07	-0,02	-0,03	-0,04
	Observaciones	2.505	18.334	392	4.728	3.554	845
Diabetes	PS o menos	0,13**		-0,011	0,07**		0,25**
		-0,06		-0,08	-0,03		-0,11
	Observaciones	525		137	2.207		119
Colesterol alto	PS o menos	0,08**		-0,11*	0,01		-0,05
		-0,03		-0,06	-0,03		-0,06
	Observaciones	1.730		408	5.233		530

Fuente: Argentina: Encuesta Nacional de Factores de Riesgo (2018); Brasil: Pesquisa Nacional de Saúde (2013); Ecuador: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (2018); Guyana: Encuesta Steps de enfermedades no transmisibles y factores de riesgo (2016); México: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (2018); Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (2018); Uruguay: Encuesta Steps de enfermedades no transmisibles y factores de riesgo (2013).

Nota: (i) Todas las regresiones controlan por edad, edad al cuadrado, edad al cubo, y la interacción de estas variables con una variable binaria de género; (ii) «PS o menos» es una variable binaria que toma un valor igual a uno si el nivel educativo es primaria completada o menos y valor cero para niveles educativos más altos; (iii) Los errores estándar robustos se muestran entre paréntesis; (iv)*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1;(v) obesidad: índice de masa corporal ≥ 30 ; (vi) hipertensión: sistólica ≥ 140 o diastólica ≥ 90 toma medicación para controlar la hipertensión; (vii) diabetes: glucosa ≥ 126 o toma medicación para controlar la diabetes; (viii) colesterol alto: nivel de colesterol ≥ 200 o toma medicación para controlar el colesterol alto.

Es necesario mejorar la detección y el tratamiento de los factores de riesgo metabólico. La falta de tratamiento perjudica la salud de la población y genera tensiones en el sistema sanitario. Por ejemplo, según datos administrativos del sistema contributivo en Colombia, un

mejor seguimiento de la diabetes ahorraría un promedio de US\$430 por paciente al año (Buitrago, Ruiz, y Rincón, 2018).¹³

La mejora de la detección y del tratamiento de los factores de riesgo metabólico puede ser difícil en la mayoría de los sistemas sanitarios de la región con planes de cobertura diferentes para trabajadores formales e informales. En estos sistemas sanitarios, la pérdida de empleos formales y la transición a empleos informales puede comportar el cambio de proveedores sanitarios y la pérdida de prestaciones (Guerra et al., 2018), lo que a su vez puede interrumpir el acceso a diagnósticos y la continuidad de la atención, sobre todo en ausencia de un sistema de registro médico electrónico unificado para todos los proveedores sanitarios del país.

La creciente prevalencia de las ENTs también ha hecho que se preste especial atención a cómo incentivar la provisión de atención sanitaria preventiva. Por ejemplo, en sistemas con múltiples aseguradoras, algunas de ellas pueden recibir una cantidad fija global por individuo (ajustada al riesgo), lo cual podría llevar a las aseguradoras a impulsar una mayor atención preventiva para reducir costos futuros, sobre todo cuando las personas tienden a mantener el mismo seguro durante largos periodos de tiempo.¹⁴

CUADRO 6.5 Detección de cáncer, en porcentajes

	ARGENTINA	BRASIL	ECUADOR	GUYANA	MÉXICO	PERÚ	URUGUAY
Mamografía	76,93	78,64	20,13	4,96	16,56	52,89	42,09
Citología	82,97	72,45	19,93	10,8	30,04	50,78	77,11
Cáncer de próstata		38,78		7,23	8,24		
Cáncer de colon	32,96			13,5			25,46

Fuente: Argentina: Encuesta Nacional de Factores de Riesgo (2018); Brasil: Pesquisa Nacional de Saúde (2013); Ecuador: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (2018); Guyana: Encuesta Steps de enfermedades no transmisibles y factores de riesgo (2016); México: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (2018); Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (2018); Uruguay: Encuesta Steps de enfermedades no transmisibles y factores de riesgo (2013).

¹³ Se ha estimado que si la atención ambulatoria se realizara a tiempo y fuera adecuada y accesible, habría un promedio de 9,6 millones de hospitalizaciones menos por año en la región, lo que representa un costo anual equivalente al 2,4 por ciento del gasto en salud pública (Guanais, Gómez-Suárez y Pinzón, 2012).

¹⁴ En varios países de la región las autoridades municipales son responsables de algunos aspectos de la atención primaria. Es posible teóricamente diseñar un sistema de pagos que compense a las aseguradoras por prestar atención preventiva a sus afiliados aunque estos cambien de aseguradora.

En Colombia, Miller, Pinto y Vera-Hernández (2013) han detectado grandes mejoras en la atención preventiva que concuerdan con esta observación. Bernal, Carpio y Klein (2017) no identifican mejoras en la atención preventiva, lo que era de esperar ya que en Perú el Seguro Integral de Salud no incluye incentivos para promoverlas. Es más preocupante que el Seguro Popular de México haya provocado una reducción de la atención preventiva (Spenkuch, 2012).

CUADRO 6.6 Brecha educativa en la detección del cáncer

		Argentina	Brasil	Ecuador	Guyana	México	Perú	Uruguay
Mamografía	PS o menos	-0,11***	-0,10***	-0,11***	-0,00	-0,07***	-0,09	-0,11***
		(0,03)	(0,01)	(0,01)	(0,02)	(0,02)	(0,08)	(0,03)
	Observations	1.764	12.674	33.624	688	9.866	591	1.440
Citología	PS o menos	-0,14***	-0,11***	-0,02***	-0,08***	-0,03*	-0,07*	-0,12***
		(0,03)	(0,01)	(0,00)	(0,03)	(0,02)	(0,04)	(0,03)
	Observaciones	2.650	33.083	96.113	688	9.866	1.395	1.440
Cáncer de próstata	PS o menos		-0,16***		-0,02	-0,08***		
			(0,01)		(0,03)	(0,02)		
	Observaciones		13.625		434	7.476		
Cáncer de colon	PS o menos	-0,15***			-0,07***			-0,11***
		(0,03)			(0,02)			(0,02)
	Observaciones	2.174			1.107			2.268

Fuente: Argentina: Encuesta Nacional de Factores de Riesgo (2018); Brasil: Pesquisa Nacional de Saúde (2013); Ecuador: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (2018); Guyana: Encuesta Steps de enfermedades no transmisibles y factores de riesgo (2016); México: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (2018); Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (2018); Uruguay: Encuesta Steps de enfermedades no transmisibles y factores de riesgo (2013).

Nota: (i) Todas las regresiones controlan por edad, edad al cuadrado, edad al cubo, y la interacción de estas variables con una variable binaria de género; (ii) «PS o menos» es una variable binaria que toma un valor igual a uno si el nivel educativo es primaria completada o menos y valor cero para niveles educativos más altos; (iii) Los errores estándar robustos figuran entre paréntesis; (iv)*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Para los seis países con datos recientes disponibles, las tasas de utilización de las pruebas de detección de cáncer cervical (citología) y cáncer de mama son mucho más elevadas que las de cáncer de colon y de próstata (véase el Cuadro 6.5). En algunos países las tasas de cobertura de citologías y mamografías son superiores al 70%, mientras que en otros países son mucho más bajas. Esta disparidad podría reflejar diferencias en los datos disponibles con relación a los periodos de referencia de las preguntas. Por ejemplo, las preguntas de la encuesta de México abarcan solo los doce meses anteriores.

En prácticamente todos los indicadores y en casi todos los países de la región es más probable que las personas con un nivel educativo de secundaria o más hayan sido sometidas a más pruebas que las personas con educación primaria o menos (véase el Cuadro 6.6). Es probable que estas diferencias reflejen diferencias en el acceso a los servicios de atención preventiva, lo que a su vez puede depender de la cobertura del seguro de salud de las personas, así como de su motivación.

6.3.

LOS DESAFÍOS DEL FUTURO

A pesar de la creciente importancia de las ENTs, es necesario mejorar la atención sanitaria materno-infantil en la región. Tal como indicaba el Gráfico 6.1, la mortalidad de los menores de cinco años sigue estando muy por encima de los niveles de la OCDE (véase también el Recuadro 6.1 sobre los resultados de salud neonatal y postneonatal). Todavía existe una notable desigualdad en la región en la mortalidad de los menores de cinco años por estatus socioeconómico: entre 2010 y 2015, la tasa de mortalidad de los menores de cinco años de los hijos de madres con un nivel educativo más alto se situó entre el 50% y el 60% de la tasa de los hijos de madres con un nivel educativo más bajo (véase el Gráfico 6.4). Con los niveles actuales de gasto público, conseguir mejores resultados en salud materno-infantil a la vez que se aborda también la necesidad de prevenir y tratar las ENTs será un desafío.

Reforzar los esfuerzos de atención preventiva será clave tanto para el diagnóstico precoz como para una mejor gestión de las ENTs. Dado que los cambios de estilo de vida pueden reducir los factores de riesgo más graves como la obesidad, la hipertensión y la diabetes, varios países de la región han empezado a incrementar el impuesto sobre el tabaco y a implementar otras políticas para reducir su consumo. Chile y México han

incorporado impuestos sobre las bebidas azucaradas.¹⁵ Con la mejora de la cobertura sanitaria, es posible que las personas soliciten en menor grado la atención preventiva (riesgo moral ex ante) y el diseño del sistema de salud debe contrarrestar esto mediante el establecimiento de incentivos (implícitos o explícitos) a la atención preventiva para las aseguradoras, los proveedores de salud y/o las personas. Asegurarse de que los presupuestos financien este tipo de incentivos puede ser difícil ya que solo rinden beneficios a largo plazo.

Las enfermedades transmisibles como el dengue y la COVID-19 plantean toda una serie de nuevos desafíos para los sistemas sanitarios que deben ser más resilientes ante futuros brotes de enfermedades transmisibles. A pesar del cambio en la morbilidad en lo que respecta a las enfermedades no transmisibles, la carga impuesta por las enfermedades transmisibles no ha desaparecido ya que enfermedades como la COVID-19, que se propagan a gran velocidad, pueden debilitar rápidamente la capacidad de la atención sanitaria.

El dengue, por ejemplo, aumentó de 59 casos por 100.000 en 2007 a 103 casos por 100.000 en 2017. Brasil experimentó un crecimiento de casos del 14% en ese periodo y en 2017 fue de lejos el país con más casos de la región (280.950).¹⁶ Se ha producido un recrudecimiento de otras enfermedades, como la fiebre amarilla y el sarampión, que se creían erradicadas desde hace mucho tiempo.¹⁷ Entretanto, han aparecido enfermedades nuevas transmitidas por mosquitos, como el zika, que afectan particularmente a la población pobre (De Maio, 2011). También la COVID-19 afectará en mayor medida a las personas pobres, tanto por sus factores de riesgo como por la dificultad de sostener económicamente una cuarentena prolongada (véase el Recuadro 6.2).

¹⁵ Chile ha modificado el etiquetado de sus productos alimentarios para reducir el consumo de alimentos nocivos para la salud (Scapini Sánchez y Vergara Silva, 2018; Araya et al., 2019).

¹⁶ Datos procedentes del Institute for Health Metrics and Evaluation: <https://vizhub.healthdata.org/gbd-compare/#>.

¹⁷ <http://www.cidrap.umn.edu/news-perspective/2018/02/south-america-records-most-yellow-fever-cases-decades>, <https://gheli.harvard.edu/news/measles-makes-comeback-latin-america>.

Finalmente, este análisis ha puesto de relieve formas posibles de mejorar la salud de los trabajadores informales y sus familias a través del acceso al seguro sanitario. Los hacedores de política están preocupados, no obstante, de que al equiparar los paquetes a los que tienen acceso los trabajadores informales y formales se pueda generar una mayor informalidad (una consecuencia no intencionada), lo que posiblemente debilitaría la sostenibilidad del sistema. En efecto, hay evidencia de que el Seguro Popular de México y el régimen subsidiado de Colombia incrementaron la informalidad en el mercado laboral (véanse Bosch y Campos-Vazquez, 2014; Camacho, Conover y Hoyos, 2014). Los hacedores de política deberán tener en cuenta simultáneamente el diseño del sistema sanitario (considerando los sistemas financiados mediante impuestos generales con o sin regulación de las primas de los seguros), el estado de bienestar y el sistema fiscal para dar con el equilibrio óptimo (Yazbeck *et al.*, 2020).

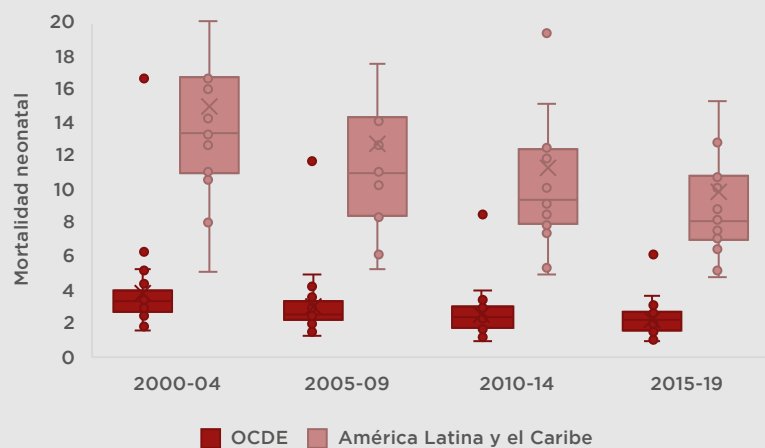
RECUADRO 6.1 Mortalidad neonatal y postneonatal

La tasa de mortalidad infantil se puede desglosar en mortalidad neonatal (mortalidad en los primeros 28 días de vida) y mortalidad postneonatal (tasa de mortalidad infantil menos tasa de mortalidad neonatal). Es interesante considerarlas por separado porque la mortalidad neonatal se ve afectada sobre todo por la atención prenatal, el parto y la atención postnatal, mientras que la mortalidad postneonatal está vinculada a factores ambientales y al comportamiento parental.

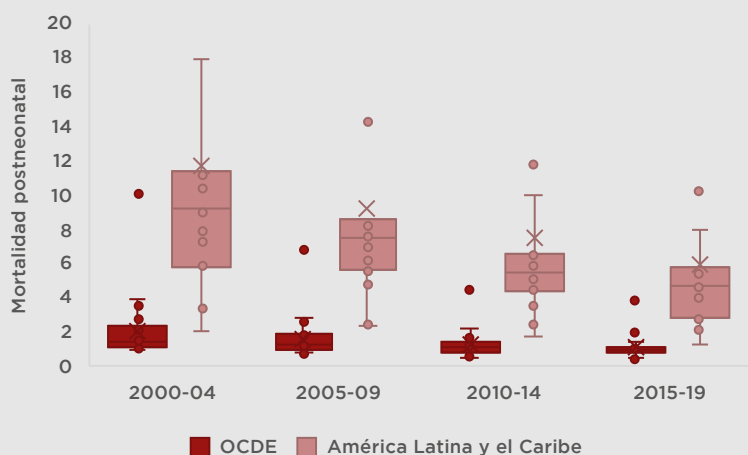
Cabe destacar que el comportamiento de estas dos tasas fue diferente durante el periodo analizado (véase el Gráfico B.6.1.1). Mientras la mortalidad neonatal disminuyó de manera constante durante este periodo, la disminución de la mortalidad postneonatal entre 2010–14 y 2015–19 fue más leve. Además, aunque la desigualdad en la mortalidad neonatal entre países disminuyó de manera estable durante todo el periodo, la desigualdad en la mortalidad postneonatal en 2015–19 se mantuvo en niveles parecidos a la de 2005–09.

GRÁFICO B6.1.1 Mortalidad neonatal y postneonatal, por cada 1.000 nacidos vivos

A. Neonatal



B. Postneonatal



Fuente: Indicadores del Desarrollo Mundial.

Nota: Los diagramas de cajas indican la mediana en los grupos países (barra en el centro de la caja), el primer y tercer cuartil (parte inferior y superior de la caja), así como los valores mínimos y máximos. Los valores atípicos están excluidos. Cada gráfico muestra la media de la tasa de mortalidad neonatal (izquierda) y postneonatal (derecha) para el periodo señalado.

En general, parece que ha habido un mayor avance (tanto en los niveles como en la igualdad entre países) en la mortalidad neonatal que en la mortalidad postneonatal, lo que sugiere que las mejoras en el acceso a una atención médica efectiva no han ido acompañadas de mejoras en las condiciones generales ambientales y socioeconómicas que pueden influir en la mortalidad postneonatal.

RECUADRO 6.2 La COVID-19 y la salud de los pobres

El 15 de mayo de 2020 se contabilizaron 450.000 casos confirmados de COVID-19 en América Latina y el Caribe y más de 25.000 muertes relacionadas. En ausencia de una cura o de una vacuna para el virus, los países han recurrido al confinamiento y al distanciamiento físico para reducir la tasa de infecciones y evitar sobrecargar los sistemas nacionales de salud.

Es preocupante que en la región exista una alta prevalencia de los principales factores de riesgo de la COVID-19. Las enfermedades cardiovasculares, los cánceres y la diabetes están entre las principales causas de años de vida sana perdidos, y un número creciente de adultos son obesos, un importante factor de riesgo para enfermedades no transmisibles.

Un estudio de más de cinco mil pacientes hospitalizados en la ciudad de Nueva York mostró que las comorbilidades más comunes de la COVID-19 eran la hipertensión, la obesidad y la diabetes (Richardson et al., 2020). Una revisión sistemática de la literatura (Yang *et al.*, 2020) sugiere que estos factores de riesgo son más prevalentes en pacientes graves que en pacientes no graves.

Utilizando datos del Estudio de la Carga Global de las Enfermedades, Clark et al. (2020) estiman que 137 millones de personas en América Latina y el Caribe (o el 21% de su población)

tienen al menos un factor que los sitúa en un mayor riesgo de COVID-19 severo. La prevalencia de una o más afecciones médicas era de aproximadamente el 48% para las personas de más de cincuenta años y del 74% para las personas de más de setenta años.

El tamaño de la población de riesgo plantea un grave desafío cuando los gobiernos intenten relajar las restricciones del confinamiento, producir una vacuna y distribuirla en cuanto esté disponible. Otro motivo de preocupación es la probabilidad de que la COVID-19 suponga una mayor amenaza para la salud de los pobres que de los ricos.

En primer lugar, la incidencia de factores de riesgo como la diabetes, la hipertensión y la obesidad suele ser mayor entre quienes tienen niveles educativos más bajos (véase el Cuadro 6.2). Además, hay una mayor probabilidad de que las personas pobres tengan comorbilidades que incrementen el riesgo de casos graves de COVID-19 (Yang *et al.*, 2020). También es más probable la incidencia en trabajadores informales, que tienen un menor acceso a los servicios de salud y a la cobertura de un seguro sanitario.

En segundo lugar, una gran parte de la población de la región no sabe que tiene un factor de riesgo. Por ejemplo, en Argentina el 33% de los adultos con presión arterial alta creen que su presión arterial no es un problema (véase el Cuadro B6.2.1). Además, las personas con niveles educativos más bajos tienen menos probabilidades de ser conscientes de los problemas de salud subyacentes (véase el Cuadro B6.2.2).

during the pandemic. Clark *et al.* (2020), for example, provide a mixed view of the disease's impact on individuals with HIV who are being treated with antiretroviral therapy (ART). The pandemic is disproportionately exposing the poor to economic hardship, which may force households into the dire decision of spending limited financial resources on food rather than medicine. In this environment, governments must consider providing free medicine to those who are poor and have underlying chronic conditions.

CUADRO B6.2.1 Prevalencia de factores de riesgo en la salud en la población que desconoce tenerlos, en porcentajes

	ARGENTINA	BRASIL	GUYANA	MÉXICO	PERÚ	URUGUAY
Hipertensión	33,68	19,27	19,5	15,82	16,6	23,1
Diabetes	2,54		5,82	6,68		3,9
Colesterol alto	27,06		48,34	30,55		28,01

Fuente: Argentina: Encuesta Nacional de Factores de Riesgo (2018); Brasil: Pesquisa Nacional de Saúde (2013); Ecuador: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (2018); Guyana: Encuesta Steps de enfermedades no transmisibles y factores de riesgo (2016); México: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (2018); Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (2018); Uruguay: Encuesta Steps de enfermedades no transmisibles y factores de riesgo (2013).

Nota: (i) El cuadro presenta la prevalencia de cada enfermedad entre las personas que en la encuesta contestaron que no tienen la enfermedad; (ii) hipertensión: sistólica \geq 140 o diastólica \geq 90 o toman medicación para controlar la hipertensión; (iii) diabetes: glucosa \geq 126 o toman medicación para controlar la diabetes; (iv) colesterol alto: nivel de colesterol \geq 200 o toman medicación para controlar el colesterol alto.

CUADRO B6.2.2 Brecha educativa en la prevalencia de factores de riesgo en la población que desconoce tenerlos

		ARGENTINA	BRASIL	GUYANA	MÉXICO	PERÚ	URUGUAY
Hipertensión	PS o menos	0,06**	0,04***	0,00	0,03**	-0,02*	0,11***
		-0,03	-0,01	-0,04	-0,01	-0,01	-0,04
	Observaciones	3.150	41.993	606	11.700	14.525	1.356
Diabetes	PS o menos	0,03***		-0,03	0,04***		0,04
		-0,01		-0,03	-0,01		-0,03
	Observaciones	4.358		356	11.429		731
Colesterol alto	PS o menos	0,01		0,02	-0,06***		-0,04
		-0,03		-0,11	-0,02		-0,05
	Observaciones	3.500		145	10.640		561

Fuente: Argentina: Encuesta Nacional de Factores de Riesgo (2018); Brasil: Pesquisa Nacional de Saúde (2013); Ecuador: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (2018); Guyana: Encuesta Steps de enfermedades no transmisibles y factores de riesgo (2016); México: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (2018); Perú: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (2018); Uruguay: Encuesta Steps de enfermedades no transmisibles y factores de riesgo (2013).

Nota: (i) Todas las regresiones controlan por edad, edad al cuadrado, edad al cubo, y la interacción de estas variable con una variable binaria de género; (ii) «PS o menos» es una variable binaria que toma un valor igual a 1 si el nivel educativo es primaria completada o menos y valor cero para niveles educativos más altos; (iii) Los errores estándar robustos figuran entre paréntesis; (iv) *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Al pasar de los confinamientos universales a los confinamientos focalizados, hay que tener en cuenta que las personas que no son conscientes de su riesgo subyacente quizás no tomen las medidas preventivas oportunas. Esto es muy importante porque los ingresos de las personas más pobres de la región dependen de actividades no compatibles con el trabajo desde casa, por lo que también son estas personas las que experimentan una mayor presión económica resultante de las políticas de cuarentena y, por ello, estarán más impacientes por regresar al trabajo.

En tercer lugar, la enfermedad podría propagarse de forma más rápida en y entre los hogares más pobres, pues estos tienen más dificultades para someterse a la cuarentena debido a las malas condiciones de sus viviendas y a la imposibilidad de autoaislarse. Estos factores pueden incrementar la transmisión de la enfermedad en los barrios pobres, como ya se ha podido constatar en toda la región.

Finalmente, una pregunta importante relacionada con lo anterior es cómo manejar durante la pandemia las condiciones subyacentes que influyen en la gravedad de la COVID-19. Clark *et al.* (2020), por ejemplo, presentan un escenario diverso sobre el impacto de la enfermedad en personas con HIV que reciben tratamiento con terapia antirretroviral (TAR). La pandemia está exponiendo a los pobres a dificultades económicas desproporcionadas, lo que puede obligar a los hogares a tomar la difícil decisión de gastar sus limitados recursos económicos en alimentación en lugar de medicinas. En este contexto, los gobiernos deberán plantearse proveer medicación gratis para las personas que son pobres y tienen enfermedades crónicas subyacentes.

Bibliografía

- Araya, Sebastian, Andres Elberg, Carlos Noton y Daniel Schwartz. 2019. "Identifying Food-Labeling Effects on Consumer Behavior." SSRN Scholarly Paper ID 3195500. Social Science Research Network, Rochester, NY. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3195500>.
- Bago d'Uva, Teresa, Andrew M. Jones y Eddy van Doorslaer. 2009. "Measurement of Horizontal Inequity in Healthcare Utilization Using European Panel Data." *Journal of Health Economics* 28(2): 280-89.
- Balsa, Ana Inés y Patricia Triunfo. 2018. "The Effects of Social Health Insurance Expansion and Increased Choice on Perinatal Health and Healthcare Use: Lessons from the Uruguayan Healthcare Reform." Documentos de Trabajo. Facultad de Ciencias Empresariales y Economía, Universidad de Montevideo. <https://ideas.repec.org/p/mnt/wpaper/1803.html>.
- Becker, Gary S., Tomas J. Philipson y Rodrigo R. Soares. 2003. "The Quantity and Quality of Life and the Evolution of World Inequality." Documento de trabajo NBER 9765. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA. <https://doi.org/10.3386/w9765>.
- Bernal, Noelia, Miguel A. Carpio y Tobias J. Klein. 2017. "The Effects of Access to Health Insurance: Evidence from a Regression Discontinuity Design in Peru." *Journal of Public Economics* 154 (octubre): 122-36. <https://doi.org/10.1016/j.jpube.2017.08.008>.
- Bhalotra, Sonia R., Rudi Rocha y Rodrigo R. Soares. 2019. "Does Universalization of Health Work? Evidence from Health Systems Restructuring and Expansion in Brazil." SSRN Scholarly Paper ID 3390099. Social Science Research Network, Rochester, NY. <https://papers.ssrn.com/abstract=3390099>.
- Bonita, R., R. Winkelmann, K. A. Douglas y M. de Courten. 2003. "The WHO Stepwise Approach to Surveillance (Steps) of Non-Communicable Disease Risk Factors." En *Global Behavioral Risk Factor Surveillance* (pp. 9-22), ed. D. V. McQueen y P. Puska. Boston: Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4615-0071-1_3.
- Bosch, Mariano y Raymundo M. Campos-Vazquez. 2014. "The Trade-Offs of Welfare Policies in Labor Markets Informal Jobs: the Case of the 'Seguro Popular' Program in Mexico." *American Economic Journal: Economic Policy* 6(4): 71-99. <https://doi.org/10.1257/pol.6.4.71>.
- Buitrago, G., A. Ruiz y C. J. Rincón. 2018. "Variaciones en la práctica, costos y desenlaces clínicos de la atención médica ambulatoria de adultos diabéticos en el régimen contributivo en Colombia." Documento inédito. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

- Camacho, Adriana y Emily Conover. 2013. "Effects of Subsidized Health Insurance on Newborn Health in a Developing Country." *Economic Development and Cultural Change* 61(3): 633-58. <https://doi.org/10.1086/669263>.
- Camacho, Adriana, Emily Conover y Alejandro Hoyos. 2014. "Effects of Colombia's Social Protection System on Workers' Choice between Formal and Informal Employment." *World Bank Economic Review* 28(3): 446-66.
- Case, Anne y Angus Deaton. 2015. "Rising Morbidity and Mortality in Midlife among White non-Hispanic Americans in the 21st Century." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 112(49): 15078-83.
- Case, Anne y Angus Deaton. 2017. "Mortality and Morbidity in the 21st Century." *Brookings Papers on Economic Activity* 48 (1 [Primavera]): 397-476.
- Castro, Marcia C., Adriano Massuda, Gisele Almeida, Naercio Aquino Menezes-Filho et al.. 2019. "Brazil's Unified Health System: the First 30 Years and Prospects for the Future." *Lancet* 394(10195): 345-56. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(19\)31243-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(19)31243-7).
- Clark, A., M. Jit, C. Warren-Gash, B. Guthrie et al.. 2020. "How Many Are At Increased Risk of Severe COVID-19 Disease? Rapid Global, Regional and National Estimates for 2020." *medRxiv*, 22 de abril. doi: <https://doi.org/10.1101/2020.04.18.20064774>.
- Conti, Gabriella y Rita Ginja. 2017. "Who Benefits from Free Health Insurance? Evidence from Mexico." Documento de trabajo IFS W17/26. Instituto de Estudios Fiscales, Londres. <https://doi.org/10.1920/wp.ifs.2017.W1726>.
- Cotlear, Daniel, Octavio Gómez-Dantés, Felicia Knaul, Rifat Atun et al.. 2015. "Overcoming Social Segregation in Healthcare in Latin America." *Lancet* 385(9974): 1248-59. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(14\)61647-0](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(14)61647-0).
- Dahlby, B. G. 1981. "Adverse Selection and Pareto Improvements Through Compulsory Insurance." *Public Choice* 37(3): 547-58. <https://doi.org/10.1007/BF00133751>.
- De Maio, F. G. 2011. "Understanding Chronic Non-Communicable Diseases in Latin America: Towards an Equity-Based Research Agenda." *Globalization and Health* 7(1): 36.
- Dmytraczenko, Tania y Gisele Almeida, eds. 2015. *Toward Universal Health Coverage and Equity in Latin America and the Caribbean: Evidence from Selected Countries*. Washington, DC: Banco Mundial. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0454-0>.
- Filmer, D. y L. H. Pritchett. 2001. "Estimating Wealth Effects Without Expenditure Data—or Tears: An Application to Educational Enrollments in States of India." *Demography* 38: 115-32. <https://doi.org/10.1353/dem.2001.0003>.

- Gaynor, Martin, Rodrigo Moreno-Serra y Carol Propper. 2013. "Death by Market Power: Reform, Competition, and Patient Outcomes in the National Health Service." *American Economic Journal: Economic Policy* 5(4): 134-66. <https://doi.org/10.1257/pol.5.4.134>.
- Geruso, Michael, Timothy Layton y Daniel Prinz. 2019. "Screening in Contract Design: Evidence from the ACA Health Insurance Exchanges." *American Economic Journal: Economic Policy* 11(2): 64-107. <https://doi.org/10.1257/pol.20170014>.
- Glazer, Jacob y Thomas G. McGuire. 2000. "Optimal Risk Adjustment in Markets With Adverse Selection: An Application to Managed Care." *American Economic Review* 90(4): 1055-71. <https://doi.org/10.2307/117325>.
- Guanais, F. C., R. Gómez-Suárez y L. Pinzón. 2012. "Series of Avoidable Hospitalizations and Strengthening Primary Healthcare: Primary Care Effectiveness and the Extent of Avoidable Hospitalizations in Latin America and the Caribbean." Documento de discusión BID 266. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Guerra, G., E. Gutiérrez-Calderón, N. Salgado de Snyder, V. H. Borja-Aburto et al.. 2018. "Loss of Job-Related Right to Healthcare Associated with Employment Turnover: Challenges for the Mexican Health System." *BMC Health Services Research* 18(457). <https://doi.org/10.1186/s12913-018-3283-7>.
- Gwatkin, D. R., S. Rustein, K. Johnson, R. Pande et al.. 2003. *Initial Country-Level Information about Socio-Economic Differentials in Health, Nutrition, and Population*. 2 vols. Washington, DC: Banco Mundial.
- Gwatkin, D. R., S. Rutstein, K. Johnson, E. Suliman et al.. 2007. "Socio-economic Differences in Health, Nutrition, and Population Within Developing Countries: An Overview." *Country Reports on HNP and Poverty*. Banco Mundial, Washington, DC.
- Hernández-Quevedo, Cristina, Andrew M. Jones, Angel López-Nicolás y Nigel Rice. 2006. "Socioeconomic Inequalities in Health: a Comparative Longitudinal Analysis Using the European Community Household Panel." *Social Science and Medicine* 63(5): 1246-61.
- Ivaschenko, O., C. P. R. Alas, M. Novikova, C. Romero et al.. 2018. *the State of Social Safety Nets*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Jones, A. y Á. López Nicolás. 2004. "Measurement and Explanation of Socioeconomic Inequality in Health With Longitudinal Data." *Health Economics* 13(10): 1015-30.
- Jones, A. y Á. López Nicolás. 2006. "Allowing for Heterogeneity in the Decomposition of Measures of Inequality in Health." *Journal of Economic Inequality* 4(3): 347-65.
- Kakwani, N. C. 1977. "Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison." *Economic Journal* 87(345): 71-80.

- Kakwani, N. C. 1980. *Income Inequality and Poverty: Methods of Estimation and Policy Applications*. Nueva York: Oxford.
- King, Gary, Emmanuela Gakidou, Kosuke Imai, Jason Lakin et al. 2009. "Public Policy for the Poor? a Randomised Assessment of the Mexican Universal Health Insurance Programme." *Lancet* 373(9673): 1447-54. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(09\)60239-7](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(09)60239-7).
- Lu, Jui-fen R., Gabriel M. Leung, Soonman Kwon, Keith Y. K. Tin et al. 2007. "Horizontal Equity in Healthcare Utilization Evidence from Three High-Income Asian Economies." *Social Science and Medicine* 64(1): 199-212. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2006.08.033>.
- Miller, Grant, Diana Pinto y Marcos Vera-Hernández. 2013. "Risk Protection, Service Use, and Health Outcomes under Colombia's Health Insurance Program for the Poor." *American Economic Journal: Applied Economics* 5(4): 61-91. <https://doi.org/10.1257/app.5.4.61>.
- Morris, Stephen, Matthew Sutton y Hugh Gravelle. 2005. "Inequity and Inequality in the Use of Healthcare in England: An Empirical Investigation." *Social Science and Medicine* 60(6): 1251-66. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2004.07.016>.
- O'Donnell, Owen, Eddy van Doorslaer y Adam Wagstaff. 2006. "Decomposition of Inequalities in Health and Healthcare." En *The Elgar Companion to Health Economics* (pp. 179-92), ed. Andrew M. Jones. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- O'Donnell, Owen, Eddy van Doorslaer, Adam Wagstaff y Magnus Lindelow. 2008. *Analyzing Health Equity Using Household Survey Data: a Guide to Techniques and Their Implementation*. Washington, DC: Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6896>.
- O'Donnell, Owen, Eddy van Doorslaer, Ravi P. Rannan-Eliya, Aparnaa Somanathan et al. 2007. "The Incidence of Public Spending on Healthcare: Comparative Evidence from Asia." *World Bank Economic Review* 21(1): 93-123. <https://doi.org/10.1093/wber/lhl009>.
- OMS (Organización Mundial de la Salud). 2013. *Handbook on Health Inequality Monitoring: With a Special Focus on Low- and Middle-Income Countries*. Ginebra: OMS.
- Pfütze, Tobias. 2014. "The Effects of Mexico's Seguro Popular Health Insurance on Infant Mortality: An Estimation with Selection on the Outcome Variable." *World Development* 59 (Julio): 475-86. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.02.008>.
- Preston, Samuel H. 1975. "The Changing Relation Between Mortality and Level of Economic Development." *Population Studies* 29(2): 231-48. <https://doi.org/10.2307/2173509>.

- Propper, Carol, Simon Burgess y Denise Gossage. 2008. "Competition and Quality: Evidence from the NHS Internal Market, 1991-99." *Economic Journal* 118(525): 138-70. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2007.02107.x>.
- Rannan-Eliya, Ravindra y Aparnaa Somanathan. 2006. "Equity in Health and Healthcare Systems in Asia." in the *Elgar Companion to Health Economics* (pp. 205-18), ed. Andrew M. Jones. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- Richardson S., J. S. Hirsch, M. Narasimhan et al.. 2020. "Presenting Characteristics, Comorbidities, and Outcomes Among 5,700 Patients Hospitalized With COVID-19 in the New York City Area." *Journal of the American Medical Association* 323(20): 2052-59. doi:10.1001/jama.2020.6775.
- Scapini Sánchez, Valeria y Cinthya Vergara Silva. 2018. "El impacto de la nueva ley de etiquetados de alimentos en la venta de productos en Chile." *Revista Perfiles Económicos* 3 (Septiembre). <https://doi.org/10.22370/rpe.2017.3.1218>.
- Slon, Pablo. 2017. "Universal Health Coverage Assessment: Costa Rica." *Global Network for Health Equity*. http://gnhe.org/blog/wp-content/uploads/2015/05/GNHE-UHC-assessment_CostaRica.pdf.
- Spenkuch, Jörg L. 2012. "Moral Hazard and Selection Among the Poor: Evidence from a Randomized Experiment." *Journal of Health Economics* 31(1): 72-85. <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2011.12.004>.
- Terris, M. 1978. "The Three World Systems of Medical Care: Trends and Prospects." *American Journal of Public Health* 68(11): 1125-31.
- van de Walle, D. 2017. *Are Poor Individuals Mainly Found in Poor Households? Evidence Using Nutrition Data for Africa*. Washington, DC: Banco Mundial.
- van Doorslaer, Eddy y Xander Koolman. 2004. "Explaining the Differences in Income-Related Health Inequalities Across European Countries." *Health Economics* 13(7): 609-28. <https://doi.org/10.1002/hec.918>.
- van Doorslaer, Eddy, Xander Koolman y Andrew M. Jones. 2004. "Explaining Income-Related Inequalities in Doctor Utilisation in Europe." *Health Economics* 13(7): 629-47. <https://doi.org/10.1002/hec.919>.
- van Doorslaer, Eddy, Adam Wagstaff, Han Bleichrodt, Samuel Calonge et al.. 1997. "Income-Related Inequalities in Health: Some International Comparisons." *Journal of Health Economics* 16(1): 93-112. [https://doi.org/10.1016/S0167-6296\(96\)00532-2](https://doi.org/10.1016/S0167-6296(96)00532-2).
- van Doorslaer, Eddy, Adam Wagstaff, Hattem van der Burg, Terkel Christiansen et al.. 2000. "Equity in the Delivery of Healthcare in Europe and the US." *Journal of Health Economics* 19(5): 553-83. [https://doi.org/10.1016/S0167-6296\(00\)00050-3](https://doi.org/10.1016/S0167-6296(00)00050-3).

- van Doorslaer, Eddy, Owen O'Donnell, Ravi P. Rannan-Eliya, Aparnaa Somanathan et al.. 2006. "Effect of Payments for Healthcare on Poverty Estimates in 11 Countries in Asia: An Analysis of Household Survey Data." *Lancet* 368(9544): 1357-64. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(06\)69560-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(06)69560-3).
- van Doorslaer, Eddy, Owen O'Donnell, Ravindra P. Rannan-Eliya, Aparnaa Somanathan et al.. 2007. "Catastrophic Payments for Healthcare in Asia." *Health Economics* 16(11): 1159-84. <https://doi.org/10.1002/hec.1209>.
- Wagstaff, Adam y Eddy van Doorslaer. 2000. "Equity in Healthcare Finance and Delivery." *En Handbook of Health Economics*, vol.1 (pp.1803-62), ed. Anthony Culyer y Joseph Newhouse. Elsevier. [https://doi.org/10.1016/S1574-0064\(00\)80047-5](https://doi.org/10.1016/S1574-0064(00)80047-5).
- Wagstaff, Adam, Pierella Paci y Eddy van Doorslaer. 1991. "On the Measurement of Inequalities in Health." *Social Science and Medicine* 33(5): 545-57. [https://doi.org/10.1016/0277-9536\(91\)90212-U](https://doi.org/10.1016/0277-9536(91)90212-U).
- Wagstaff, Adam, Eddy van Doorslaer y Naoko Watanabe. 2003. "On Decomposing the Causes of Health Sector Inequalities With an Application to Malnutrition Inequalities in Vietnam." *Journal of Econometrics* 112(1): 207-23. [https://doi.org/10.1016/S0304-4076\(02\)00161-6](https://doi.org/10.1016/S0304-4076(02)00161-6).
- Wagstaff, Adam, Patrick Hoang-Vu Eozenou y Marc-Francois Smitz. 2019. "Out-Of-Pocket Expenditures on Health :a Global Stocktake." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas WPS 8808. Banco Mundial, Washington, DC. <http://documents.worldbank.org/curated/en/404051554751713745/Out-of-Pocket-Expenditures-on-Health-A-Global-Stocktake>.
- Wagstaff, Adam, Eddy van Doorslaer, Hattem van der Burg, Samuel Calonge et al.. 1999. "Equity in the Finance of Healthcare: Some Further International Comparisons." *Journal of Health Economics* 18(3): 263-90. [https://doi.org/10.1016/S0167-6296\(98\)00044-7](https://doi.org/10.1016/S0167-6296(98)00044-7).
- Wagstaff, Adam, Tania Dmytraczenko, Gisele Almeida, Leander Buisman et al.. 2015. "Assessing Latin America's Progress Toward Achieving Universal Health Coverage." *Health Affairs* 34(10): 1704-12. <https://doi.org/10.1377/hlthaff.2014.1453>.
- Wildman, John. 2003. "Income-Related Inequalities in Mental Health in Great Britain: Analysing the Causes of Health Inequality Over Time." *Journal of Health Economics* 22(2): 295-312. [https://doi.org/10.1016/S0167-6296\(02\)00101-7](https://doi.org/10.1016/S0167-6296(02)00101-7).
- Yang, J., Y. Zheng, X. Gou, K. Pu et al.. 2020. "Prevalence of Comorbidities and Its Effects in Patients Infected With SARS-Cov-2: a Systematic Review and Meta-Analysis." *International Journal of Infectious Diseases* 94: 91-95. [doi:10.1016/j.ijid.2020.03.017](https://doi.org/10.1016/j.ijid.2020.03.017).
- Yazbeck, Abdo S., William D. Savedoff, William C. Hsiao, Joe Kutzin et al.. 2020. "The Case Against Labor-Tax-Financed Social Health Insurance for Low- and Low-Middle-Income Countries." *Health Affairs* 39(5): 892-97. <https://doi.org/10.1377/hlthaff.2019.00874>.

7.

LA EDUCACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: Segregada y desigual

Por Julián Cristia y Xiomara Pulido

La educación moldea vidas. La cantidad y calidad de la educación que una persona recibe influyen en su productividad, sus ingresos y su bienestar. Por consiguiente, la educación se puede convertir en el gran factor igualador. El rol de la educación como factor igualador es clave en una región como América Latina y el Caribe (LAC, por sus siglas en inglés, *Latin America and the Caribbean*), caracterizada por una desigualdad extrema en múltiples dimensiones. Sin embargo, los sistemas educativos también pueden replicar e incluso intensificar las desigualdades existentes. Si las escuelas tienen grandes diferencias en efectividad y si los padres ricos mandan a sus hijos a las mejores escuelas, el sistema educativo puede magnificar las desigualdades ya presentes en la sociedad. En última instancia, la manera en que los sistemas educativos influyan en la desigualdad dependerá de las políticas públicas y de las decisiones privadas.

Este capítulo analiza en profundidad datos recientes con el fin de evaluar el alcance y las características de la desigualdad educativa en la región y, a través de este análisis, llega a cuatro conclusiones empíricas.

En primer lugar, las disparidades socioeconómicas en la matriculación aumentan conforme se avanza en el sistema educativo. Así, la matriculación en la escuela primaria no muestra disparidades y la matriculación en la escuela secundaria muestra algunas. En cambio, la matriculación en la educación terciaria se caracteriza por un fuerte gradiente de disparidad socioeconómica que no ha dejado de aumentar a lo largo de los últimos años. La brecha promedio en la matriculación terciaria entre los alumnos del quintil superior y de los dos quintiles inferiores de la distribución del ingreso aumentó de 40 a 51 puntos porcentuales entre 1998 y 2014 (Arias, Elacqua y González, 2017).

En segundo lugar, las brechas socioeconómicas en los niveles de aprendizaje se observan a lo largo del ciclo vital. Un adolescente de un hogar de ingresos altos se sitúa unos dos años por delante de un adolescente de ingresos bajos, según los datos de 2018 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y su Programa para la Evaluación Internacional de alumnos (PISA) (OCDE, 2019). Sin embargo, estos datos también sugieren que las brechas se han reducido a lo largo de la última década en siete de los ocho países de la región que participaron en las pruebas PISA de 2009 y, nuevamente, en 2018. Además, y de manera algo sorprendente, la brecha de aprendizaje promedio en la región actualmente se parece a la brecha promedio de los países de la OCDE.

En tercer lugar, las escuelas en la región están sumamente segregadas por estatus socioeconómico. Los alumnos de ingresos altos y los alumnos de ingresos bajos asisten a escuelas diferentes. Si bien no se trata de un patrón inusual en términos generales —las familias ricas en todas partes pueden mandar a sus hijos a escuelas de élite—, el alto grado de segregación social en las escuelas de América Latina y el Caribe es único a nivel mundial. Para analizar este aspecto, utilizamos datos de las pruebas PISA de 2018 y calculamos el porcentaje de compañeros de ingresos altos que tienen los estudiantes de ingresos altos y luego lo dividimos por el porcentaje de compañeros de ingresos altos que

tienen los estudiantes de ingresos bajos.¹ Este ratio tiene un valor de 1,7 para Noruega y de 2,9 para Estados Unidos, lo que sugiere que en las escuelas de esos países hay segregación social. Sin embargo, estos niveles de segregación social escolar son muy pequeños en comparación con el valor promedio para la región, que se sitúa en 6,5. Además, según esta medida de segregación social escolar, los cinco primeros países en el mundo son todos de América Latina y el Caribe (Chile, Costa Rica, México, Panamá y Perú). Y este patrón de extrema segregación por estatus socioeconómico está relacionado con los altos niveles de matriculación en escuelas privadas de los alumnos de ingresos altos de la región en comparación con el resto del mundo.

En cuarto lugar, las brechas entre ricos y pobres también aparecen en los insumos educativos. Los padres de ingresos altos gastan unas 25 veces más en la educación de sus hijos que los padres de ingresos bajos. Además, los padres que terminaron la educación secundaria invierten más horas por semana en actividades relacionadas con el desarrollo de las habilidades de sus hijos. Los insumos materiales son otra dimensión que muestra enormes diferencias entre estatus socioeconómicos. El porcentaje de alumnos en el quintil inferior que tienen acceso a computadores para realizar los trabajos escolares (y que tienen acceso a internet en el hogar) es considerablemente más bajo que el porcentaje de alumnos del quintil superior que tienen acceso a estos recursos.

Estos resultados sugieren que en las escuelas de la región no solo hay una extrema desigualdad educativa sino también niveles extremos de segregación social. Además, se prevé que la grave desigualdad educativa que documentamos empeorará con la pandemia de la Covid-19 debido a las grandes brechas socioeconómicas en los insumos con los que cuentan los padres. En este difícil contexto, resulta imperativo que la región reoriente los recursos públicos hacia los alumnos de ingresos bajos. De lo contrario, la crisis generará desigualdades aún más graves en los resultados educativos, lo cual tendrá consecuencias que se intensificarán en los años venideros.

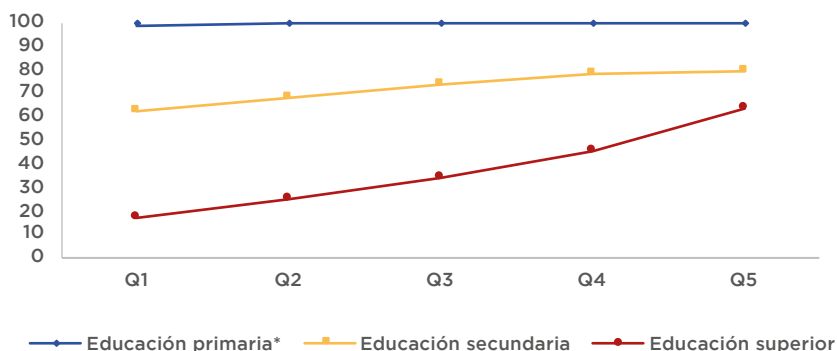
¹ Los alumnos de «ingresos altos» en este capítulo son aquellos del quintil superior del estatus socioeconómico y los alumnos de «ingresos bajos» son los del quintil inferior.

7.1.

EVALUACIÓN DE LAS BRECHAS EN LOS RESULTADOS EDUCATIVOS

Educarse merece la pena. Cada año adicional de educación se ha asociado con un aumento de los ingresos de aproximadamente un 8% para la educación primaria, de un 5% para la educación secundaria y un 16% para la educación terciaria (Montenegro y Patrinos, 2014). Por lo tanto, al analizar la desigualdad en los resultados educativos, un punto de partida natural consiste en analizar las diferencias en la cobertura educativa, que eventualmente determinará las diferencias en los años de educación completados.

Como se muestra en el Gráfico 7.1, la cobertura de la educación primaria es prácticamente universal en la región. Se trata de un importante logro y no se puede subestimar: casi todos los niños entre los seis y los doce años asisten a la escuela primaria o preprimaria. Sin embargo, la situación no es tan alentadora en la educación secundaria. Solo el 60% de los adolescentes de ingresos bajos de entre doce y dieciocho años asiste a la escuela secundaria, en comparación con el 80% de los adolescentes de ingresos altos. Además, el gradiente en el ingreso de la cobertura es incluso más pronunciado en la educación terciaria y aumenta de menos del 20% para los jóvenes entre los 18 y los 24 años de ingresos bajos al 60% para los jóvenes de ingresos altos. Se trata de algo especialmente preocupante porque, como se ha señalado, los retornos promedio de la educación terciaria en la región son considerablemente mayores que los retornos promedio en otros niveles educativos. Es decir, la cobertura de los alumnos de ingresos bajos disminuye considerablemente precisamente en el nivel educativo cuyos retornos son más altos.

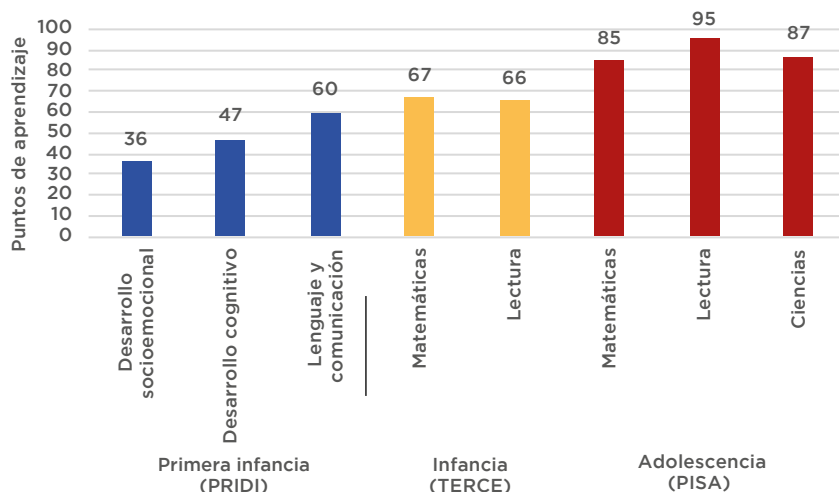
Gráfico 7.1 Tasas de matriculación por estatus socioeconómico

Fuente: Cálculos de los autores basados en los datos de las Encuestas Armonizadas de los Hogares de América Latina y el Caribe del BID.

Nota: *La educación primaria incluye a los alumnos que asisten a la escuela preprimaria. Promedio simple para América Latina y el Caribe. Cálculos realizados utilizando las encuestas de hogares de 2018 en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Panamá, Perú, México y Uruguay. La tasa de matriculación en la educación primaria se calculó como el porcentaje de individuos entre seis y doce años con educación primaria completa o incompleta o que asisten a preprimaria. La tasa de matriculación en la educación secundaria se calculó como el porcentaje de individuos entre doce y dieciocho años con educación secundaria completa o incompleta. Por último, la tasa de matriculación de la educación superior se calculó como el porcentaje de individuos entre dieciocho y veinticuatro años con educación superior/terciaria (universidad) completa o incompleta. Los quintiles de ingreso per cápita de los hogares se calcularon a nivel del hogar.

Aunque las diferencias en la cobertura de la educación son importantes, en última instancia uno de los objetivos centrales de la educación es el desarrollo de habilidades. Los individuos que desarrollan sus habilidades pueden vivir vidas productivas y están mejor preparados para realizar contribuciones positivas a la sociedad. Sin embargo, ¿cuán diferentes son los niveles de habilidades entre niños de diferentes contextos socioeconómicos y cuándo emergen esas brechas? Como muestra el Gráfico 7.2, las brechas de habilidades en la región aparecen en etapas tempranas de la vida. Durante la primera infancia, los niños de contextos socioeconómicos altos tienen mejores resultados que sus pares de contextos socioeconómicos bajos en indicadores de desarrollo socioemocional, cognitivo y del lenguaje (Busso e Hincapié, 2017). Los niños en tercer grado muestran grandes diferencias en habilidades en matemáticas y de lectura, comparables con las mejoras logradas por un alumno promedio en aproximadamente 1,5 años. Durante la adolescencia, estas brechas de habilidades, ahora medidas en los resultados académicos en matemáticas, lenguaje y ciencias, son incluso mayores y equivalen a más de dos años del progreso normal de un alumno promedio.

GRÁFICO 7.2 Brechas de aprendizaje por estatus socioeconómico



Fuentes: Busso e Hincapié (2017), cálculos basados en datos del Programa Regional de Indicadores de Desarrollo Infantil del BID; el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) para el tercer grado; y PISA, 2015.

Nota: Un punto de aprendizaje corresponde a 0,01 desviaciones estándar. Las encuestas calculan el estatus socioeconómico del niño utilizando datos de los hogares sobre los activos y las características de la vivienda. La brecha se refiere a la diferencia entre los quintiles superior e inferior.

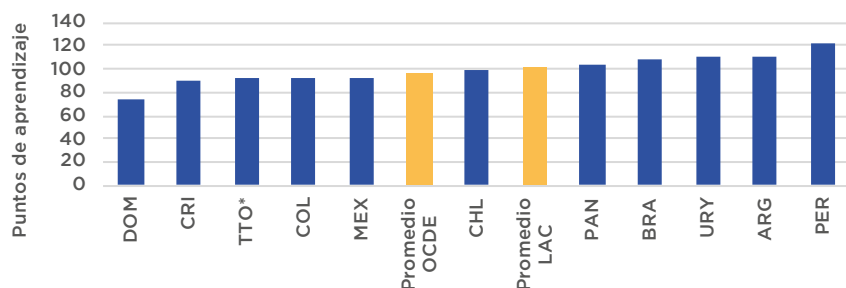
Estos resultados muestran que los alumnos que llegan a la escuela primaria tienen brechas de habilidades considerables y que estas aumentan a lo largo de la escuela primaria y secundaria. Dado que las habilidades se desarrollan acumulativamente, estas conclusiones resaltan la necesidad de invertir temprano en la vida para asegurar un comienzo adecuado del proceso de desarrollo de habilidades. Esto incluye tanto proporcionar orientación a los padres para promover prácticas parentales efectivas como facilitar el acceso a las guarderías, a la educación preprimaria y a una alimentación nutritiva, así como a una atención sanitaria de alta calidad (Berlinski y Schady, 2015). Además, hay amplia evidencia que sugiere que los programas públicos para la primera infancia focalizados en niños de ingresos bajos son los que generan los mayores beneficios para el desarrollo (Cunha *et al.*, 2006). Intuitivamente, esto tiene sentido. En ausencia de una intervención pública, los niños de ingresos altos reciben apoyos adecuados porque sus padres los pueden pagar. Sin embargo, en el caso de los niños de ingresos bajos, la provisión pública de servicios adecuados marca toda la diferencia. Los padres de ingresos bajos suelen carecer tanto de

información sobre las prácticas parentales efectivas como de los recursos necesarios para apoyar adecuadamente la educación de sus hijos.

Los resultados sugieren que es necesario fortalecer el apoyo a los alumnos de ingresos bajos durante la educación primaria y secundaria. Como se ha mencionado, las brechas son grandes y aumentan a medida que los niños crecen. Sin embargo, ¿cuánta heterogeneidad hay entre los países de la región en relación con estas brechas de aprendizaje? ¿Y cómo se sitúan estas brechas de aprendizaje en comparación con las observadas en países más desarrollados? Para responder a estas preguntas, utilizamos datos de las pruebas PISA de 2018 y calculamos las brechas en los resultados de lectura entre los alumnos de 15 años en los quintiles de ingreso superior e inferior. El Gráfico 7.3 indica que no hay una gran heterogeneidad en la región en esta dimensión. Además, y de manera inesperada, las brechas de aprendizaje promedio de la región son similares a las de los países de la OCDE. Esta conclusión debería interpretarse con cautela porque resulta metodológicamente difícil comparar las brechas de aprendizaje entre países con diferentes niveles de resultados educativos. Además, puede que se subestimen los gradientes de aprendizaje en la región dado que las pruebas de PISA las realizan solo los alumnos que están la escuela y, por lo tanto, los alumnos de ingresos bajos que han abandonado la escuela (y que previsiblemente tendrían peores resultados que los alumnos de ingresos bajos que asisten a la escuela) no se incluyen en los cálculos.

GRÁFICO 7.3 Brechas de resultados en lectura en PISA, 2018

Diferencias en los resultados de aprendizaje de lectura de los alumnos en los quintiles superior e inferior, por país



Fuente: Cálculos de los autores basados en PISA, 2015 y 2018.

Nota: PISA calcula el estatus socioeconómico del niño utilizando el nivel más alto de educación de los padres, el estatus ocupacional más alto de los padres y las posesiones del hogar. El promedio de la OCDE no incluye los países de LAC.

*Datos de PISA, 2015.

Aun así, estas brechas de aprendizaje son grandes y se traducirán en diferentes resultados en el mercado laboral entre los niños de ingresos bajos y altos. Por consiguiente, en circunstancias normales habría sido imperativo centrar los esfuerzos de las políticas en la región en la reducción de las brechas de aprendizaje entre diferentes grupos socioeconómicos. Sin embargo, ahora que la región se enfrenta a la crisis de la Covid-19, la necesidad de priorizar las inversiones públicas en estos alumnos se vuelve aún más urgente, dado que se prevé que la mayor parte de los efectos adversos en la escolarización recaerá sobre los alumnos de ingresos bajos y sobre la clase media emergente, vulnerable a los *shocks* negativos (ver Recuadro 7.1).

RECUADRO 7.1 La Covid-19 y sus efectos potenciales en el capital humano

En el primer semestre de 2020, las escuelas se cerraron en América Latina. Cerca de 154 millones de niños de entre cinco y dieciocho años se quedaron en casa y dejaron de ir a la escuela. Hay un buen motivo para esta medida, puesto que las escuelas son el lugar perfecto para que los virus se propaguen. Normalmente, los alumnos están en estrecho contacto unos con otros, en aulas llenas, jugando durante los recreos y muchas veces también comiendo codo con codo. Además, las escuelas en la región tienen un acceso deficiente a servicios esenciales como el agua y el alcantarillado (Duarte, Gargiulo y Moreno, 2011). Esta falta de infraestructura dificulta el seguimiento de las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud sobre el lavado de manos y el distanciamiento físico para impedir la propagación de la enfermedad. Aunque la mayoría de los niños no parece sufrir síntomas severos cuando contrae la Covid-19, sí pueden transmitir el virus a los adultos en los hogares (Dong et al., de próxima publicación). De hecho, hay evidencia de que el cierre de las escuelas en medio de las epidemias de gripe puede reducir el pico de la tasa de infecciones en casi un 40% (Ferguson et al., 2006).

Sin embargo, el cierre de las escuelas tiene costos asociados. Muchos padres dependen de las escuelas para que sus hijos sean alimentados y cuidados mientras ellos trabajan. Más allá de estos servicios esenciales que ofrecen las escuelas, hay un costo crucial de la pandemia: las pérdidas de aprendizaje provocadas por su cierre.

¿Cómo podemos cuantificar cuánto aprendizaje podría perderse durante la pandemia actual? Hay dos conjuntos de estudios que proporcionan información al respecto. En primer lugar, la literatura sobre la llamada pérdida de aprendizaje del verano mide el nivel de los alumnos en matemáticas o en comprensión lectora al final del año escolar y después de dos meses y medio, al comienzo del año académico siguiente. La diferencia en las puntuaciones de las pruebas, que es normalmente cero o negativa, se conoce como la «pérdida de aprendizaje del verano». Podemos traducir esta pérdida en términos de cuánto aprenden los niños en desviaciones estándar. El Gráfico B7.1.1 resume el efecto de la pérdida de aprendizaje del verano dependiendo del estatus económico de los alumnos. En promedio, en todos los estudios y en todos los grados, los niños de contextos socioeconómicos bajos pierden cerca de 0,05 desviaciones estándar a lo largo del verano, o el equivalente de un mes de aprendizaje (Hill et al., 2008). Los niños de familias de ingresos bajos pierden habilidades tanto en matemáticas como en lectura en comparación con los niños de familias de ingresos altos. Cuando se combinan a lo largo del tiempo, estas pérdidas de aprendizaje del verano pueden explicar parte de las brechas de aprendizaje observadas entre estos dos grupos en la edad adulta.

El segundo conjunto de estudios relevantes analiza el efecto de las huelgas de los profesores (Belot y Webbink, 2010; Baker, 2013; Jaume y Willén, 2019). Estos estudios analizan el aprendizaje de los alumnos expuestos a las huelgas de los profesores, particularmente las huelgas largas, y lo comparan con el de alumnos similares que no estuvieron expuestos a las mismas. Los resultados de esta literatura coinciden con los observados en la literatura sobre la pérdida de aprendizaje del verano. Las huelgas largas afectan negativamente los niveles académicos de los alumnos en matemáticas y lenguaje. Estas pérdidas de aprendizaje tienen impactos a largo plazo en los alumnos y se traducen en menos años de escolarización, una graduación más tardía y, en última instancia, peores resultados en el mercado laboral. Concretamente, un estudio de Argentina documenta que los alumnos expuestos a

una huelga de los profesores de 88 días durante la escuela primaria vieron sus ingresos reducidos en un 3% en la edad adulta.

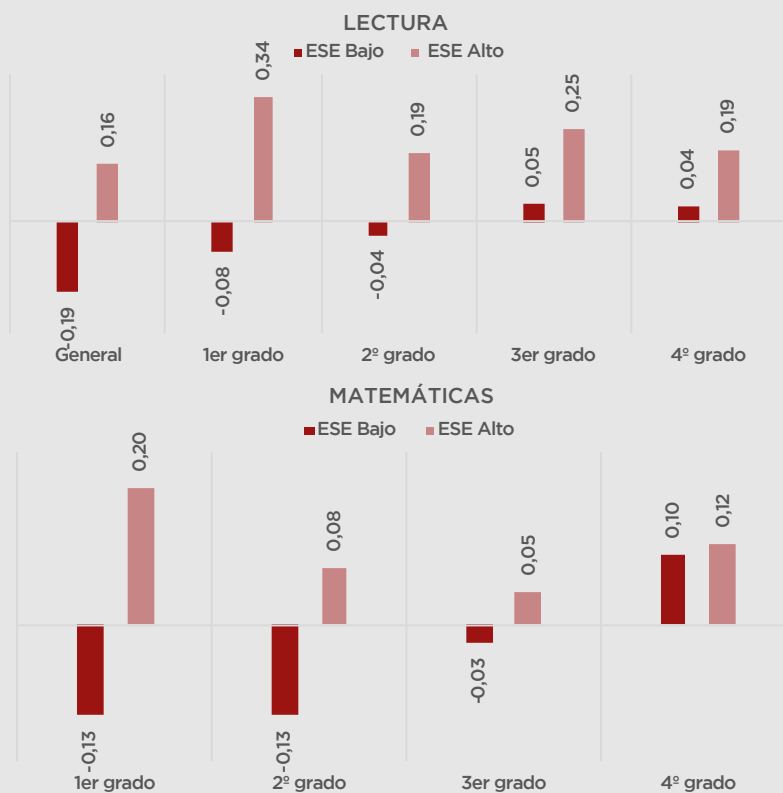
La conclusión de esta literatura es clara: los niños sufren pérdidas de aprendizaje cuando no van a la escuela. Naturalmente, numerosos distritos escolares en la región intentan ayudar a profesores, alumnos y familias para promover el aprendizaje de los alumnos mientras se encuentran en casa mediante un conjunto de estrategias que van desde las clases virtuales hasta la asignación de tareas, las lecciones por teléfono y la divulgación de contenidos educativos por televisión, radio e internet. Muchas de estas iniciativas requieren insumos complementarios, tanto materiales como libros y computadores, como también el tiempo y el apoyo que proporcionan los padres. Sin embargo, el acceso a los insumos relacionados con la escuela está distribuido desigualmente en la región. El Gráfico B7.1.2 muestra el porcentaje promedio de hogares en la región con acceso a insumos escolares. Hay grandes diferencias en el acceso a estos recursos entre los alumnos de diferentes niveles socioeconómicos. Estas disparidades en el acceso a los insumos escolares en el hogar por nivel socioeconómico son relativamente homogéneas entre los países. El Gráfico B7.1.3 compara el acceso a los insumos de aprendizaje digital en la región y en los países de la OCDE para los alumnos de ingresos bajos y altos. Los computadores para el trabajo escolar en el hogar y el acceso a internet en casa permiten a los alumnos continuar su educación. Desafortunadamente, hay grandes brechas en el acceso a estos insumos entre alumnos de ingresos altos y bajos en nuestra región. En cambio, estas brechas son pequeñas en los países de la OCDE.

El hecho de que los alumnos de ingresos bajos muestren mayores pérdidas de aprendizaje cuando no van a la escuela (en comparación con los alumnos de ingresos altos) se podría explicar en parte por esta diferencia en el acceso a los insumos escolares en casa. Sin embargo, hay una diferencia importante entre los veranos y el actual cierre de las escuelas debido a la pandemia. Durante el verano, la mayoría de las escuelas no esperan que los alumnos sigan asistiendo a clases y aprendiendo. Dado que las escuelas en la región promueven el aprendizaje en casa, deberían contemplar estrategias para ayudar a las familias de ingresos bajos a educar adecuadamente a sus hijos. Por ejemplo, utilizar la televisión o la radio para distribuir contenidos

escolares y lecciones para que los alumnos sigan participando podría ser una estrategia exitosa, que tiene además tradición en la región (Jamison et al., 1981; Navarro-Sola, 2019). Asimismo, los países deberían comenzar a planificar ahora las opciones de recuperación del aprendizaje después de la crisis de la Covid-19. Ya hay evidencia en la región sobre programas potenciales a implementar en este ámbito (Álvarez Marinelli, Berlinski y Busso, 2020).

GRÁFICO B7.1.1 Cambios en los puntajes de las pruebas entre el final del año escolar y el comienzo del año escolar siguiente, por estatus socioeconómico (ESE)

Efecto de pérdida de aprendizaje del verano para una muestra de alumnos de Estados Unidos (en desviaciones estándar)

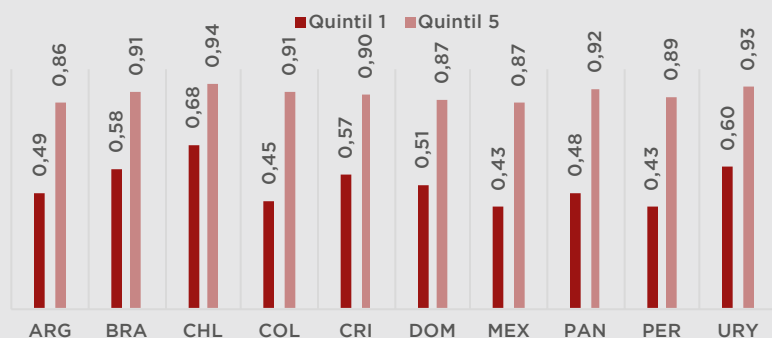


Fuente: Alexander, Entwisle y Olson, 2001; Cooper et al., 1996.

Nota: El efecto general proviene de Cooper et al. (1996) y es la diferencia entre los puntajes promedio en otoño y primavera. Expresa el cambio en las puntuaciones en relación con las normas en Estados Unidos. Para el cálculo del efecto general, los alumnos de ingresos medios se consideran de ESE alto. Los resultados a nivel de grado provienen de Alexander, Entwisle y Olson (2001). Para expresar el efecto en desviaciones estándar, las mejoras del verano por grado y ESE se dividen por la desviación estándar de todos los exámenes de primavera.

GRÁFICO B7.1.2 Posesión de insumos escolares básicos en el hogar, por estatus socioeconómico de la familia y país

Porcentaje promedio de hogares que tienen insumos en la casa

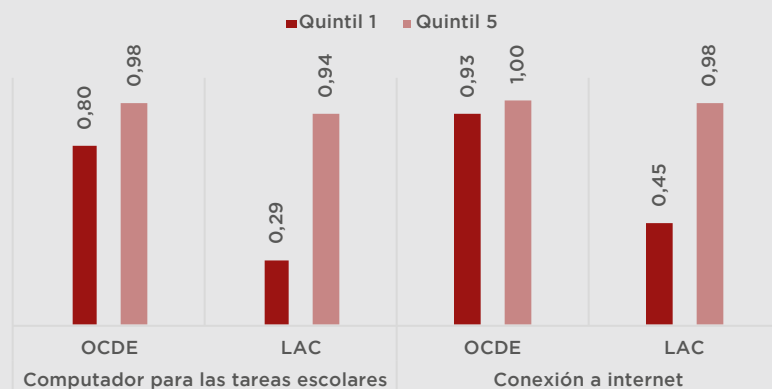


Fuente: Cálculos de los autores basados en PISA, 2018.

Nota: El promedio de los insumos básicos es la media de seis insumos: mesa, habitación propia, lugar tranquilo donde estudiar, computador para las tareas escolares, conexión a internet y libros para ayudar con las tareas. Los promedios para LAC incluyen los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, México, Panamá, Perú y Uruguay. PISA calcula el estatus socioeconómico del alumno utilizando el nivel más alto de educación de los padres, el estatus ocupacional más alto de los padres y las posesiones del hogar.

GRÁFICO B7.1.3 Acceso a insumos digitales en el hogar por estatus socioeconómico de la familia

Porcentaje promedio de los hogares en LAC y países de la OCDE con acceso a insumos digitales en el hogar



Fuente: Cálculos de los autores basados en PISA, 2018.

Nota: Los promedios para LAC incluyen los siguientes países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, México, Panamá, Perú y Uruguay. PISA calcula el estatus socioeconómico del alumnado utilizando el nivel más alto de educación de los padres, el estatus ocupacional más alto de los padres y las posesiones del hogar.

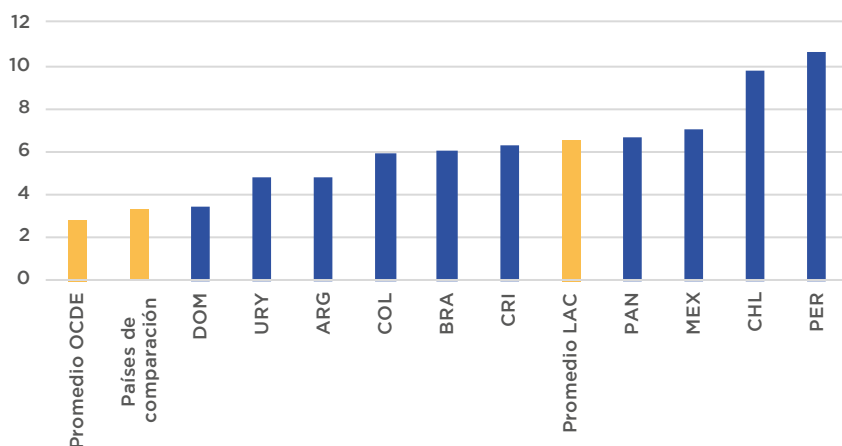
Las escuelas no solo proporcionan habilidades, sino también amigos y contactos. Es decir, las redes sociales creadas durante los años escolares pueden jugar un rol importante durante la edad adulta (Marmaros y Sacerdote, 2002; 2002; Verhaeghe, Van der Bracht y Van de Putte, 2015; Zimmerman, 2019). Estas amistades y contactos pueden proporcionar a una persona cosas importantes en la vida, como los amigos, que prestan un apoyo social crucial para el bienestar (Clark *et al.*, 2019). De hecho, los países de América Latina y el Caribe son normalmente casos atípicos en las comparaciones internacionales sobre el bienestar subjetivo, pues los habitantes de la región declaran ser mucho más felices de lo que cabría esperar teniendo en cuenta sus recursos económicos (Beytía, 2016). Una explicación de esta paradoja es la solidez de las relaciones sociales en nuestra región.

Sin embargo, más allá de ese papel crucial jugado por la amistad, los compañeros pueden generar oportunidades económicas de otras maneras. Hay evidencia de que las amistades cultivadas durante la adolescencia generan importantes aumentos salariales durante la edad adulta (Lleras-Muney *et al.*, 2020). Por consiguiente, las escuelas podrían influir en los resultados en la edad adulta no solo a través del desarrollo de habilidades sino también a través de las redes que las escuelas contribuyen a generar. Una persona de ingresos bajos con muchos compañeros de ingresos altos puede tener más oportunidades profesionales en la edad adulta. Y el hecho de que las personas de ingresos bajos y altos estén segregadas o mezcladas puede influir no solo en sus oportunidades económicas sino también en otras dimensiones. Las personas de ingresos bajos y altos que fueron juntas a la escuela y allí interactuaron con personas de diferentes contextos pueden tener una comprensión más amplia de las realidades que viven otras personas y pueden estar más dispuestas a adoptar perspectivas inclusivas cuando actúan. De hecho, hay evidencia que muestra que la integración escolar en Estados Unidos produjo cambios en las opiniones políticas de los alumnos afectados (Billings, Chyn y Haggag, 2020). Por otro lado, las políticas de integración en India volvieron más sociables, generosos e igualitarios a los alumnos más ricos debido a su contacto con compañeros más pobres (Rao, 2019). Se trata de hechos importantes porque sabemos que los alumnos de ingresos altos tendrán mayores oportunidades de asumir posiciones de liderazgo en el gobierno, el comercio, los medios de comunicación o la sociedad civil.

¿Asisten los niños de diferentes contextos socioeconómicos a las mismas escuelas y llegan a conocerse en América Latina y el Caribe? ¿O están segregados por estatus socioeconómico? Para explorar esta pregunta, analizamos cada país de la región que participó en las pruebas PISA de 2018 (ver Gráfico 7.4). Dividimos el porcentaje de compañeros de ingresos altos que tiene un alumno de ingresos altos por el porcentaje de compañeros de ingresos altos que tiene un alumno de ingresos bajos. Este ratio debería ser igual a uno si los alumnos son asignados aleatoriamente a las escuelas, es decir, si la probabilidad de tener compañeros de ingresos altos no depende de los niveles de ingreso. Presentamos los resultados para los países en nuestra región y también incluimos el promedio para los países de la OCDE y para un grupo de países de comparación, definidos como aquellos con un PIB per cápita en el mismo intervalo que los de América Latina y el Caribe.²

GRÁFICO 7.4 Una medida de la segregación social en la escuela: ¿qué probabilidad tienen los alumnos de tener compañeros de estatus socioeconómico más alto?

Porcentaje de compañeros de ingresos altos de un alumno de ingresos altos dividido por el porcentaje de compañeros de ingresos altos de un alumno de ingresos bajos



Fuente: Cálculos de los autores basados en PISA, 2018.

Nota: El gráfico expresa el ratio entre el porcentaje de compañeros del quintil superior que tiene un alumno del quintil superior y el porcentaje de compañeros del quintil superior que tiene un alumno del quintil inferior. PISA calcula el estatus socioeconómico del alumno utilizando el nivel educativo más alto de los padres, el estatus ocupacional más alto de los padres y las posesiones del hogar.

² El PIB per cápita de los países de comparación está entre US\$12.800 y US\$31.080 (PPA a precios constantes de 2017). Estos países son: Albania, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Georgia, Kazajistán, Líbano, Macedonia del Norte, Malasia, Montenegro, Rumanía, Rusia, Serbia y Tailandia.

Vemos que los valores promedio para los países de la OCDE y los países de comparación son 2,8 y 3,3, respectivamente, lo que sugiere que hay segregación social en estos grupos de países. Los ratios para los 10 países de América Latina que participan en las pruebas PISA de 2018 son, no obstante, sorprendentemente altos.³ Con el valor más bajo en la región para este indicador (3,4), República Dominicana tiene un valor superior al promedio de los valores mostrados para los países de la OCDE y de comparación. Y los otros nueve países de América Latina se encuentran en las 13 primeras posiciones de este indicador. En particular, Chile, con un valor de 9,8 y Perú, con 10,6, se sitúan muy por encima en esta clasificación.⁴ Estos resultados sugieren que los países de la región son de una gran singularidad en sus niveles de segregación social en el contexto escolar. Un análisis de los componentes de la extrema segregación escolar de la región sugiere que la segregación de los alumnos por escuelas privadas y públicas juega un rol importante, aunque también hay niveles importantes de segregación tanto dentro de los colegios privados como de los públicos (Vázquez, 2012).⁵

³ También calculamos los ratios del porcentaje de los compañeros de ingresos bajos que tiene una persona de ingresos bajos dividido por el porcentaje de compañeros de ingresos bajos que tiene una persona de ingresos altos. Una vez más, los países de la región tienen una segregación mayor en comparación con otros países del mundo. Sin embargo, los resultados son más extremos cuando se calculan los ratios teniendo en cuenta los compañeros de ingresos altos que tienen los alumnos de ingresos altos y de ingresos bajos (presentados en el Gráfico 7.4). Esto sugiere que la segregación social en la escuela es más fuerte en la parte alta que en la parte baja de la distribución socioeconómica. En otras palabras, las personas de ingresos altos están más aisladas del resto de la población que las personas de ingresos bajos.

⁴ La conclusión de que la región tiene niveles extremos de segregación social en la escuela también se deriva de análisis que utilizan otros indicadores para medir este concepto y de datos de otros años de PISA (Vázquez, 2012; Chmielewski y Savage, 2015; Gutiérrez, Jerrim y Torres, 2020). Además, las medidas de la segregación social en la escuela calculadas utilizando datos de PISA arrojan resultados similares a los obtenidos utilizando medidas construidas con datos del censo escolar en el caso de Chile, lo que apuntala la robustez de las principales conclusiones presentadas (Valenzuela, Bellei y Ríos, 2014).

⁵ Hay metodologías para desglosar la segregación social en tres dimensiones: (i) escuelas públicas versus escuelas privadas, (ii) en las escuelas públicas y (iii) en las escuelas privadas. Un análisis de PISA 2009 desglosa la segregación social escolar en estos tres componentes e indica que la región destaca en términos de la segregación social entre las escuelas públicas y las privadas (Vázquez, 2012). De hecho, los países de la región ocupan los ocho primeros lugares en esta primera categoría. Aun así, la región sigue teniendo una alta puntuación en segregación social en las otras dos categorías (en las escuelas privadas y en las escuelas públicas). Hay cuatro países de la región que se encuentran entre los diez primeros países en segregación social en las escuelas privadas y tres países que se encuentran entre los primeros diez países en segregación escolar en las escuelas públicas. Aunque el componente público versus privado juega un rol importante en la región, en promedio representa solo el 30% de la segregación social general observada en las escuelas.

7.2.

TENDENCIAS EN LAS BRECHAS DE LOS RESULTADOS EDUCATIVOS

¿Cómo han cambiado a lo largo del tiempo las brechas en la educación? Por ejemplo, ¿cómo ha evolucionado la brecha socioeconómica en la matriculación terciaria a lo largo de las dos últimas décadas? Los datos de las encuestas de los hogares indican que, aunque las tasas de matriculación han aumentado tanto para las personas de ingresos bajos como altos, las brechas socioeconómicas también han aumentado notablemente. En particular, las disparidades en las tasas de matriculación bruta en la educación terciaria entre las personas del quintil superior y las del primer y segundo quintiles han aumentado en Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras y Perú, y han disminuido en Argentina (Busso *et al.*, 2017). Estos resultados ponen de relieve que el crecimiento de la matriculación terciaria observado en la región se ha dado principalmente en el grupo de alumnos de ingresos altos.

Estas son malas noticias para la desigualdad de ingresos en el futuro, considerando los generosos retornos económicos tradicionalmente observados en la educación terciaria. Sin embargo, este aumento en la oferta de graduados de educación terciaria parece haber influido en la disminución de los retornos de la educación terciaria observada en la región en las últimas dos décadas (Busso *et al.*, 2017). La disminución de los retornos podría ser una buena noticia para la desigualdad del ingreso dado que los individuos que poseen educación terciaria suelen a ser de alto nivel socioeconómico. Por consiguiente, una cobertura más amplia de la educación terciaria parece tener efectos compensatorios en la desigualdad del ingreso prevista en el futuro. Otra explicación de

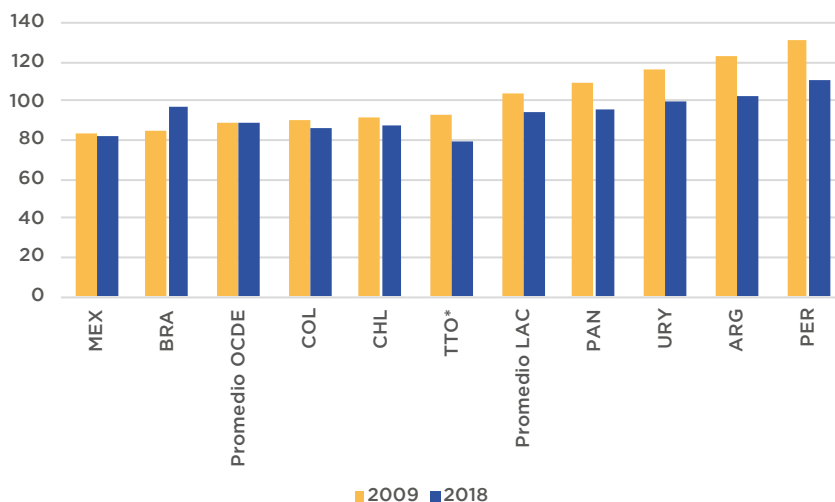
los menores retornos a la educación terciaria documentados apunta al rol de la importante entrada de proveedores privados poco regulados. En este escenario, las personas de ingresos bajos podrían estar sufriendo las consecuencias de la ampliación de la cobertura porque se están matriculando más en instituciones de menor calidad (González-Velosa *et al.*, 2015).

Otra relevante tendencia educativa reciente ha sido el énfasis puesto por los gobiernos en la mejora de los resultados de aprendizaje en la educación básica. Este esfuerzo se ha materializado en un aumento del gasto público por alumno que puede beneficiar más a los alumnos de ingresos bajos ya que, en comparación con los alumnos de ingresos altos, tienen una mayor tasa de asistencia a las escuelas públicas. Sin embargo, ¿han coincidido estos esfuerzos con la disminución de las brechas de aprendizaje entre diferentes grupos socioeconómicos? Los datos sugieren que así fue. En particular, el Gráfico 7.5 muestra las diferencias en los resultados de aprendizaje de lectura entre alumnos de los cuartiles superior e inferior que participan en las pruebas PISA de 2009 y 2018. Las brechas de aprendizaje se han estrechado considerablemente en Argentina, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay. Chile, Colombia y México han experimentado reducciones más modestas (y la brecha se ha ensanchado solo en Brasil).⁶ En comparación con la OCDE, las brechas socioeconómicas de aprendizaje fueron más grandes en estos países de América Latina y el Caribe en 2009, pero hacia 2018 la diferencia promedio entre las regiones casi había desaparecido. No obstante, la brecha de aprendizaje sigue siendo alta y, como se mencionó previamente, puede que los gradientes de aprendizaje en la región estén subestimados porque los alumnos con malos resultados en el quintil de ingreso inferior tienden a abandonar más la escuela.

⁶ Las reducciones de las brechas de aprendizaje podrían deberse a las mejoras en el desempeño de los alumnos de ingresos bajos o a un deterioro del desempeño de los alumnos de ingresos altos. Un análisis de los ocho países que participaron tanto en las pruebas PISA de 2009 como de 2018 sugiere que ambos factores pueden haber jugado un rol. En promedio, los alumnos de ingresos bajos mejoraron ocho puntos, mientras que los alumnos de ingresos altos empeoraron dos puntos. Y en seis países hubo mejoras de los alumnos de ingresos bajos, mientras que cinco países experimentaron una reducción en el desempeño de los alumnos de ingresos altos.

GRÁFICO 7.5 La evolución de las brechas de lectura en PISA, 2009 y 2018

Diferencias en los puntajes de las pruebas de lectura entre alumnos en los cuartiles superior e inferior, por país.



Fuente: Cálculos de los autores basados en PISA 2009, 2015 y 2018.

Nota: PISA calcula el estatus socioeconómico de un niño utilizando el nivel educativo más alto de los padres, el estatus ocupacional más alto de los padres y las posesiones del hogar. El promedio de la OCDE no incluye los países de LAC.

*PISA, 2009 y 2015.

A continuación exploramos las tendencias en segregación social en las escuelas a lo largo de la última década. Con ese fin, analizamos la evolución del indicador de segregación social, descrito más arriba, entre 2009 y 2018, es decir, calculamos el porcentaje promedio de compañeros de ingresos altos que tiene un alumno de ingresos altos dividido por el porcentaje promedio de compañeros de ingresos altos que tiene un alumno de ingresos bajos. El valor promedio para la región ha crecido modestamente, pero ha habido cambios importantes en algunos países: Argentina y Panamá han experimentado disminuciones de este indicador, mientras que en Chile y Perú ha habido incrementos importantes.

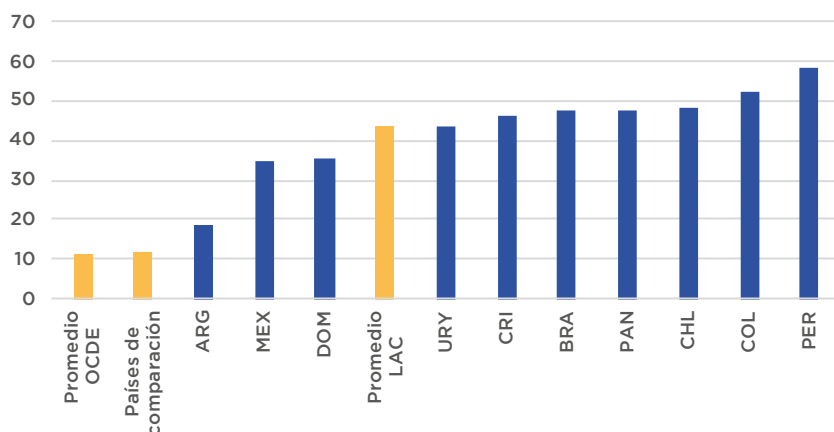
7.3.

EVALUACIÓN DE LAS BRECHAS EN LOS INSUMOS EDUCATIVOS

Detrás de las brechas de aprendizaje entre diferentes grupos socioeconómicos hay brechas en los insumos educativos. Para empezar, en comparación con los hogares de ingresos bajos, las familias de ingresos altos gastan grandes cantidades de dinero en la educación de sus hijos. En particular, un análisis de los patrones de gasto en once países de la región mostró que las familias de ingresos altos gastan 25 veces más que las familias de ingresos bajos en la educación de sus hijos entre los seis y los 23 años (Busso e Hincapié, 2017). Las brechas en el gasto para niños menores de seis años también son grandes: las familias de ingresos altos gastan aproximadamente 20 veces más que las familias de ingresos bajos.

La cobertura de los costos de las matrículas en las escuelas privadas y las universidades da cuenta de un porcentaje considerable de las inversiones educativas de las familias. Esto no es sorprendente, dado que las familias de ingresos bajos normalmente no pueden cubrir las matrículas de las escuelas privadas y envían a sus hijos a escuelas públicas que son gratuitas. Sin embargo, ¿cómo se compara América Latina y el Caribe con otras regiones en la matriculación privada de los alumnos de ingresos altos? El Gráfico 7.6 responde esta pregunta ilustrando la fracción de adolescentes de ingresos altos matriculados en una escuela privada por país. Los resultados son claros: la tasa de matriculación de los estudiantes de ingresos altos en las escuelas privadas en América Latina y el Caribe es mucho más alta que la tasa promedio de los países de la OCDE y del grupo de países con ingresos per cápita similares. Entre los primeros catorce países con la tasa de matriculación más alta, nueve pertenecen a la región. Esta fuerte dependencia de las familias de ingresos altos de la educación privada es uno de los factores detrás de los altos niveles de segregación social en las escuelas documentado anteriormente.

GRÁFICO 7.6 Porcentaje de alumnos en el quintil superior que asisten a escuelas privadas, por país



Fuente: Cálculos de los autores basados en PISA, 2018.

Nota: PISA calcula el estatus socioeconómico del niño utilizando el nivel educativo más alto de los padres, el nivel ocupacional más alto de los padres y las posesiones del hogar. Los países de comparación son Albania, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Georgia, Kazajistán, Líbano, Macedonia del Norte, Malasia, Montenegro, Rumanía, Rusia, Serbia y Tailandia. Las escuelas administradas de forma privada pero financiadas con recursos públicos no se incluyen como escuelas privadas.

Estas diferencias en inversiones también se manifiestan, aunque en menor grado, en las inversiones no monetarias. En particular, las familias con madres que han completado la educación secundaria dedican el doble de horas semanales a actividades directamente relacionadas con el desarrollo de las habilidades de sus hijos que las familias con madres que no completaron la educación primaria (Busso *et al.*, 2017).⁷ Es importante reconocer que estas estadísticas sobre gastos educativos monetarios y no monetarios no dan una panorámica completa de las inversiones privadas en los niños porque en el desarrollo infantil pueden influir muchos otros factores, como la nutrición, la salud y la vivienda. Aun así, estos patrones sugieren fuertes diferencias en las inversiones educativas de las familias, inversiones que pueden contribuir a explicar las brechas socioeconómicas de aprendizaje documentadas anteriormente.

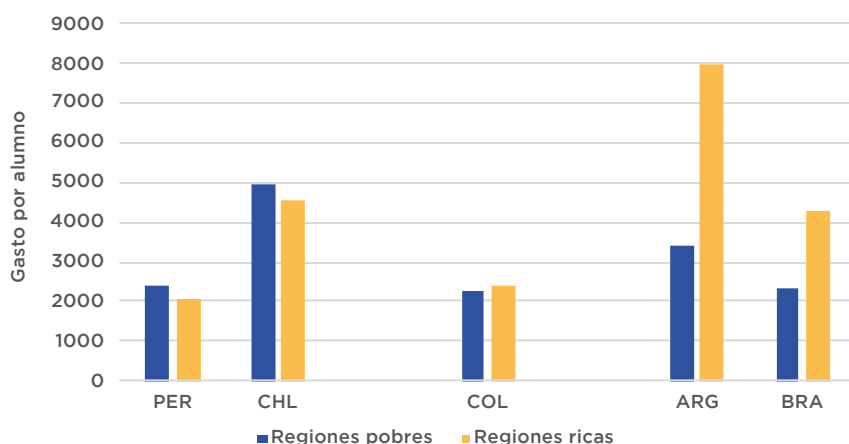
¿Compensan las inversiones públicas las inequidades en las inversiones educativas privadas? Para responder a esta pregunta, necesitaríamos

⁷ Los países incluidos en el análisis son Argentina, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay.

saber cómo varía el gasto público por alumno entre los niños de diferentes contextos socioeconómicos. Sin embargo, estos datos no están disponibles en la mayoría de los países. Aun así, es posible analizar cómo el gasto público por alumno varía entre las regiones de ingresos altos y bajos dentro de cada país. El Gráfico 7.7 muestra que la progresividad geográfica del financiamiento varía en la región (Bertoni *et al.*, 2017). En Argentina y Brasil el gasto por alumno es muy superior en las regiones de ingresos altos en comparación con las regiones de ingresos bajos, mientras que el gasto es similar en las diferentes regiones en Colombia y favorece ligeramente a las regiones de ingresos bajos en Chile y Perú.

GRÁFICO 7.7 Gasto público por alumno en regiones de ingresos altos y bajos de países seleccionados de América Latina

2015 USD dollars PPP



Fuente: Bertoni et al., 2017.

Nota: Las regiones pobres son aquellas en el quintil inferior del Índice de Desarrollo Humano (IDH), mientras que las regiones ricas son aquellas en el quintil superior.

Por último, utilizamos datos de PISA de 2018 para explorar las diferencias en ciertos insumos educativos. Los resultados indican que la fracción de los alumnos de la región que tiene profesores que no poseen un título de máster es más alta para los alumnos de ingresos bajos que para los de ingresos altos, aunque la diferencia promedio es pequeña (5 puntos porcentuales). Además, los alumnos de ingresos bajos tienen más probabilidad de tener un profesor con menos de cinco años de experiencia, aunque, una vez más, la diferencia es solo de 6 puntos porcentuales.⁸ La dimensión en que encontramos las brechas más grandes es la de los materiales educativos. En particular, hay una diferencia de 30 puntos porcentuales en la proporción de directores de escuela que declaran insuficiencia de materiales educativos para los alumnos de ingresos bajos, en comparación con los alumnos de ingresos altos.

7.4.

CONCLUSIÓN

La región se caracteriza por una extrema desigualdad en diversas dimensiones socioeconómicas y esta desigualdad también está documentada en términos de indicadores educativos. Hay grandes brechas socioeconómicas tanto en la matriculación secundaria y terciaria, como en los resultados académicos y en las inversiones educativas. Sin embargo, aún más preocupante es el hecho de que se prevé que estas brechas aumentarán a medida que la pandemia de la Covid-19 se propague por la región. Sabemos que los efectos se harán sentir desproporcionadamente en las familias de ingresos bajos. Además, el proceso educativo se caracteriza no solo por una fuerte desigualdad sino también por unos niveles extremos de segregación social en las escuelas.

⁸ Bertoni et al. (2018) documentan que una proporción mayor de alumnos desfavorecidos en Chile, Colombia y Perú tienen profesores sin título y profesores novatos.

¿Qué se puede hacer? Dado que los patrones descritos previamente surgen de fuerzas sociales y económicas muy arraigadas, será complejo abordarlas únicamente a través de las políticas educativas. Aun así, estas políticas pueden ayudar en gran medida a mejorar el *statu quo*. En particular, las medidas en el sector público podrían abordar tres grandes desafíos: en primer lugar, disminuir las tasas de abandono escolar entre los alumnos de ingresos bajos; en segundo lugar, mejorar su nivel académico; y en tercer lugar, disminuir la segregación social en las escuelas. Para reducir las tasas de abandono, los países podrían introducir programas de transferencias monetarias condicionadas que impulsen la matriculación y la graduación de la escuela secundaria (Duryea, Frisancho e Hincapié, 2017; Vivalt, de próxima publicación). A su vez, las becas y las ayudas escolares podrían reducir las tasas de abandono en la educación terciaria (Solís, 2017; Arias, Elacqua y González, 2017).

Para reducir las brechas de nivel académico, una iniciativa clave consistiría en implementar fórmulas de financiamiento para asegurar que las escuelas con alumnos de ingresos bajos tengan los recursos que necesitan. Además, se pueden establecer incentivos monetarios y no monetarios con el fin de atraer a profesores efectivos a escuelas priorizadas y la enseñanza en estas escuelas podría apoyarse mediante programas que utilicen la tecnología de manera estructurada y proporcionen formación a los profesores (Cristia, 2017). En relación con la segregación social, los gobiernos podrían introducir mecanismos centralizados de asignación de las escuelas, asegurando que se incluyan herramientas específicamente diseñadas para promover la integración de los alumnos de todo el espectro socioeconómico.

La implementación de estas políticas no será un asunto fácil. Las dificultades financieras serán especialmente agudas después de la Covid-19 y las limitaciones de economía política también serán implacables. Para abordar las limitaciones financieras, los gobiernos deberían realizar un esfuerzo concertado para focalizar programas y políticas que apoyen principalmente a las personas de ingresos bajos. Además, dados los presupuestos fiscales ajustados, la región debe realizar un esfuerzo renovado y basado en evidencia rigurosa que oriente las acciones de políticas para priorizar aquellas que sean mejores y

más costo-efectivas (Busso y Cristia, 2017). Quizá el mayor desafío sean las limitaciones de economía política para reorientar los recursos a las poblaciones de ingresos bajos. Conseguir un apoyo amplio para estas reformas será difícil y requerirá un diálogo sosegado sobre el rol de los sistemas educativos para reducir activamente la desigualdad y la segregación. En estos debates, será importante subrayar que numerosas intervenciones educativas producen un efecto mayor por dólar gastado cuando se focalizan en los alumnos de ingresos bajos. Por consiguiente, los recursos que se centran en las poblaciones desfavorecidas tendrán sentido no solo desde una perspectiva de equidad sino también desde una perspectiva de eficiencia.

Bibliografía

- Alexander, K., D. Entwisle y L. Olson. 2001. "Schools, achievement, and inequality: A seasonal perspective." *Educational Evaluation and Policy Analysis* 23(2): 171-91.
- Álvarez Marinelli, H., S. Berlinski y M. Busso. 2020. "Remedial education: Evidence from a sequence of experiments in Colombia." Documento de trabajo del BID 10034. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Arias, E., G. Elacqua y C. González. 2017. "Aprovechando al máximo la educación superior." En *Aprender mejor: Políticas públicas para el desarrollo de habilidades* (pp. 201-26), ed. M. Busso, J. Cristia, D. Hincapié, J. Messina y L. Ripani. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Baker, M. 2013. "Industrial actions in schools: Strikes and student achievement." *Canadian Journal of Economics* 46(3): 1014-36.
- Belot, M. y D. Webbink. 2010. "Do teacher strikes harm educational attainment of students?" *Labour* 24(4): 391-406.
- Bertoni, E., G. Elacqua, A. Jaimovich, J. Rodríguez y H. Santos. 2018. "Teacher policies, incentives, and labor markets in Chile, Colombia, and Peru: Implications for equity" Documento de trabajo del BID 945. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Bertoni, E., G. Elacqua, L. Marotta, M. Martínez, H. Santos y S. Soares. 2017. "Is school funding unequal in the region?" CIMA Brief 7. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Beytia, P. 2016. "The singularity of Latin American patterns of happiness." En *The Handbook of Happiness Research in Latin America* (pp. 17-29), ed. M. Rojas. Dordrecht: Springer.
- Berlinski, S. y N. Schady, eds. 2015. *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas. Serie Desarrollo en las Américas*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y New York: Palgrave Macmillan.
- Billings, S. B., E. Chyn y K. Haggag. 2020. "The long-run effects of school racial diversity on political identity." Documento de trabajo NBER 27302. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Busso, M. y J. Cristia. 2017. "Iluminar el camino de las políticas públicas." En *Aprender mejor: Políticas públicas para el desarrollo de habilidades* (pp. 99-120), ed. M. Busso, J. Cristia, D. Hincapié, J. Messina y L. Ripani. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Busso, M. y D. Hincapié (2017). "El desarrollo de habilidades: un desglose de la situación actual." En *Aprender mejor: Políticas públicas para el desarrollo de habilidades* (pp. 45-68), ed. M. Busso, J. Cristia, D. Hincapié, J. Messina y L. Ripani. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Busso, M., J. Cristia, D. Hincapié, J. Messina y L. Ripani, eds. 2017. *Aprender mejor: Políticas públicas para el desarrollo de habilidades.* Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Chmielewski, A. y C. Savage. 2015. "Socioeconomic segregation between schools in the United States and Latin America, 1970-2012," En *Land and the City: Proceedings of the 2014 Land Policy Conference* (pp. 394-423), ed. G. McCarthy, G. Ingram y S. Moody. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Clark, A., S. Flèche, R. Layard, N. Powdthavee y G. Ward. 2019. *The Origins of Happiness: the Science of Well-Being over the Life Course.* Princeton: Princeton University Press.
- Cooper, H., B. Nye, K. Charlton, J. Lindsay y S. Greathouse. 1996. "The effects of summer vacation on achievement test scores: A narrative and meta-analytic review." *Review of Educational Research* 66(3): 227-68.
- Cristia, J. 2017. "Un buen comienzo: el desarrollo de habilidades en la primera infancia". En eds. *Aprender mejor: Políticas públicas para el desarrollo de habilidades* (pp. 145-71), ed. M. Busso, J. Cristia, D. Hincapié, J. Messina y L. Ripani. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cunha, F., J. Heckman, L. Lochner y D. Masterov. 2006. "Interpreting the evidence on life cycle skill formation." En *Handbook of the Economics of Education*, vol. 1 (pp. 697-812), ed. E. Hanushek y F. Welch. Amsterdam: Elsevier.
- Dong, Y., X. Mo, Y. Hu, X. Qi, F. Jiang, Z. Jiang y S. Tong. De próxima publicación. "Epidemiological characteristics of 2,143 pediatric patients with 2019 coronavirus disease in China." *Pediatrics*. Versión republicación disponible en https://pediatrics.aappublications.org/content/pediatrics/early/2020/03/16/peds.2020-0702.full.pdf?fbclid=IwAR0xcgCjExcILvpGssc0c6aW650KEvW0q18_Gi_kriqLnDpXtLfq_QC3GMU
- Duarte, J., C. Gargiulo y M. Moreno. 2011. "School infrastructure and learning in Latin American elementary education: An analysis based on the SERCE." Nota técnica del BID 227. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Duryea, S., V. Frisancho y D. Hincapié. 2017. "Adolescencia: retos difíciles en una edad difícil." En *Aprender mejor: Políticas públicas para el desarrollo de habilidades* (pp. 173-99), ed. M. Busso, J. Cristia, D. Hincapié, J. Messina y L. Ripani. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Ferguson, N., D. Cummings, C. Fraser, J. Cajka, P. Cooley y D. Burke. 2006. "Strategies for mitigating an influenza pandemic." *Nature* 442(7101): 448-52.
- González-Velosa, C., G. Rucci, M. Sarzosa y S. Urzúa. 2015. "Returns to higher education in Chile and Colombia." Documento de trabajo 587. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Gutiérrez, G., J. Jerrim y R. Torres. 2020. "School segregation across the world: Has any progress been made in reducing the separation of the rich from the poor?" *Journal of Economic Inequality* 18(2): 157-79.
- Hill, C., H. Bloom, A. Black y M. Lipsey. 2008. "Empirical benchmarks for interpreting effect sizes in research." *Child Development Perspectives* 2(3): 172-77.
- Jamison, D., B. Searle, K. Galda y S. Heyneman. 1981. "Improving elementary mathematics education in Nicaragua: An experimental study of the impact of textbooks and radio on achievement." *Journal of Educational Psychology* 73(4): 556-67.
- Jaume, D. y A. Willén. 2019. "The long-run effects of teacher strikes: Evidence from Argentina." *Journal of Labor Economics* 37(4): 1097-1139.
- Lleras-Muney, A., M. Miller, S. Sheng y V. Sovero. 2020. "Party on: The labor market returns to social networks and socializing." Documento de trabajo NBER 27337. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Marmaros, D. y B. Sacerdote. 2002. "Peer and social networks in job search." *European Economic Review* 46(4-5): 870-79.
- Montenegro, C. y H. Patrinos. 2014. "Comparable estimates of returns to schooling around the world." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas 7020. Banco Mundial, Washington, DC.
- Navarro-Sola, L. 2019. "Secondary school expansion through televised lessons: The labor market returns of the Mexican telesecundaria." Documento inédito.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2019. "Where all students can succeed." PISA 2018 Results, vol. 2. París: OCDE.
- Rao, G. 2019. "Familiarity does not breed contempt: Generosity, discrimination, and diversity in Delhi schools." *American Economic Review* 109(3): 774-809.
- Solis, A. 2017. "Credit access and college enrollment." *Journal of Political Economy* 125(2): 562-622.

- Valenzuela, J., C. Bellei y D. Ríos. 2014. "Socioeconomic school segregation in a market-oriented educational system. The case of Chile." *Journal of Education Policy* 29(2): 217-41.
- Vázquez, E. 2012. "Segregación escolar por nivel socioeconómico. Midiendo el fenómeno y explorando sus determinantes." Documento de Trabajo 128. Universidad Nacional de La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS).
- Verhaeghe, P. P., K. Van der Bracht y B. Van de Putte. 2015. "Inequalities in social capital and their longitudinal effects on the labour market entry." *Social Networks* 40: 174-84.
- Vivalt, E. De próxima publicación. "How much can we generalize from impact evaluations?" *Journal of the European Economics Association*. Versión prepublicación disponible en <http://evavivalt.com/wp-content/uploads/How-Much-Can-We-Generalize.pdf>.
- Zimmerman, S. 2019. "Elite colleges and upward mobility to top jobs and top incomes." *American Economic Review* 109(1): 1-

8.

EL PAPEL TRANSFORMADOR DE LOS MERCADOS LABORALES

Por Matías Busso, Julián Messina y Joana Silva¹

A lo largo de las dos últimas décadas, los salarios han sido clave para reducir la desigualdad del ingreso de los hogares en la región.² El papel de los salarios es particularmente relevante a la luz de la ampliación de los programas de protección social que se ha producido durante el periodo y que se centraron en las personas menos favorecidas. La difusión de las transferencias monetarias condicionadas y las pensiones no contributivas tuvo una influencia importante en el alivio de la pobreza (Fiszbein y Schady, 2009; Ocampo y Gómez-Arteaga, 2017), pero su impacto en la desigualdad fue más limitado.³ La relevancia de los progresos en el mercado laboral no resulta sorprendente si se tiene en cuenta que el 73% del total de los ingresos de los hogares en la región se obtiene a través

¹ Guadalupe Montenegro prestó una ayuda sumamente valiosa en la investigación para la producción de este capítulo.

² Véanse el Capítulo 2 y los análisis de López-Calva y Lustig (2010) y Azevedo, Inchauste y Sanfelice (2013).

³ Este impacto limitado en la desigualdad probablemente se deba al tamaño y a la focalización de los programas existentes. A pesar de la reciente ampliación, los programas de protección social siguen siendo pequeños en América Latina y el Caribe y, en diversos grados en diferentes países, tienen una cobertura insuficiente de los pobres e importantes filtraciones hacia poblaciones que se hallan por encima del umbral de la pobreza. Véase el debate en el Capítulo 12 de este informe y en Robles, Rubio y Stampini (2019).

del trabajo. Así, lo que ocurre en el mercado laboral es fundamental para el bienestar de las familias en América Latina y el Caribe.

Las reducciones en la desigualdad salarial en América Latina y el Caribe a lo largo de los últimos veinte años tuvieron dos desencadenantes fundamentales: (i) la ampliación de la educación y la consiguiente disminución de los retornos de las habilidades, y (ii) un aumento de la demanda interna alimentado por el auge de las materias primas en la región, que favoreció a los trabajadores menos cualificados (Messina y Silva, 2018). En algunos países, los aumentos del salario mínimo y de la formalidad jugaron un rol de apoyo en la reducción de la desigualdad. Los factores polarizadores que están aumentando la desigualdad salarial en los países desarrollados —como el cambio técnico sesgado a favor de las habilidades y la sustitución de trabajadores por máquinas en los trabajos rutinarios— siguen siendo débiles en la región y no ofrecen una resistencia que contrarreste el efecto de los desencadenantes previamente mencionados (Messina y Silva, de próxima publicación).

A pesar de la compresión de la estructura salarial a lo largo de las últimas décadas, el mercado laboral sigue siendo responsable de gran parte de la desigualdad en la región. Más del 50% de los trabajadores en América Latina y el Caribe forman parte de la economía informal, lo que implica que no tienen acceso a pensiones contributivas, a un seguro sanitario ni a una red de seguridad que los proteja de la pérdida de ingreso en caso de desempleo. Aunque la desigualdad salarial disminuyera en la región, seguiría siendo mucho más alta que en los países desarrollados. El acceso desigual a una educación de calidad, las grandes y persistentes diferencias de productividad entre las empresas, la escasa sindicalización, la cobertura inadecuada de las personas vulnerables y el incumplimiento de las leyes del salario mínimo son un conjunto de factores que posiblemente expliquen estos elevados niveles de desigualdad salarial en la región.

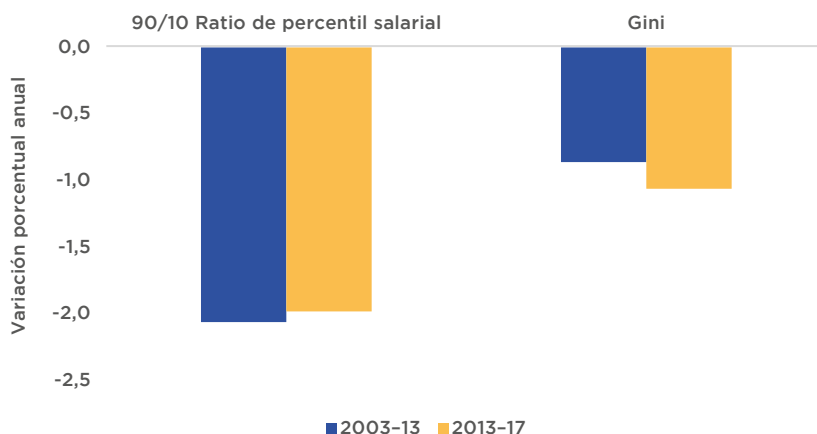
8.1.

LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA DESIGUALDAD SALARIAL EN AMÉRICA LATINA

A partir de 2002, la desigualdad salarial disminuyó en todos los países de América Latina y el Caribe en los que las tendencias se pueden medir de manera comparable con la excepción de Costa Rica (Gráfico 8.1).⁴ Entre 2003 y 2013, la desigualdad disminuyó en un promedio anual de 0,85% o, en términos del coeficiente de Gini, de 0,44 a 0,40. La reducción fue mucho más pronunciada si evaluamos la brecha entre los países relativamente ricos y los pobres. El ratio de los percentiles 90 y 10 de la distribución salarial disminuyó a una tasa anual del 2%. Cuando los precios de las materias primas empezaron a caer sucedió lo mismo con el crecimiento económico. Sin embargo, la desigualdad salarial siguió cayendo a tasas similares en la región. Entre 2012 y 2017, el coeficiente de Gini disminuyó en un 1% y el ratio entre los percentiles 90 y 10 en un 2%.

⁴ Los cálculos de desigualdad salarial en la primera sección de este capítulo se basan en las estimaciones en Messina y Silva (de próxima publicación) y las actualizan. Utilizan datos de los hogares para 16 países armonizados por SEDLAC. La medida de los ingresos utilizada es el ingreso por hora en el empleo principal del trabajador. La muestra incluye todos los hombres y mujeres de entre 16 y 65 años que son empleados o autoempleados. Los trabajadores familiares no remunerados y los empleadores quedan excluidos. Todas las estadísticas se obtienen utilizando ponderaciones muestrales.

GRÁFICO 8.1 Evolución de la desigualdad salarial en América Latina, 2013-17



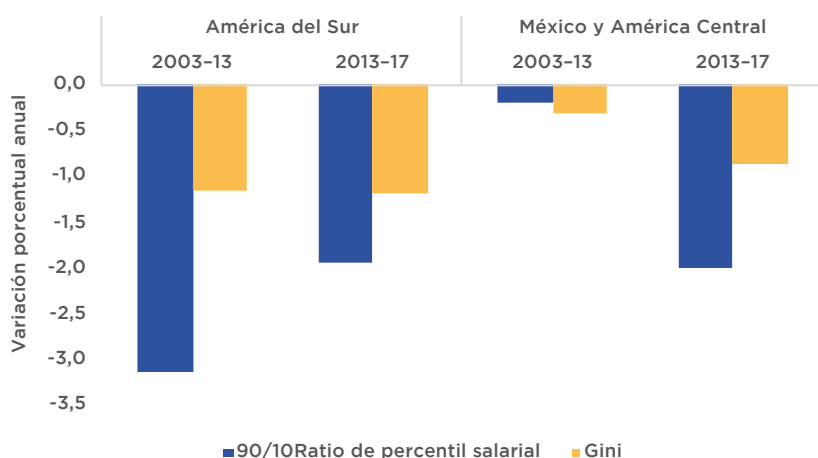
Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC), administrada por el Banco Mundial y el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) en la Universidad Nacional de La Plata.

Nota: Los agregados regionales son promedios no ponderados de cada medida de la desigualdad, esto es, el coeficiente de Gini y el ratio entre los percentiles salariales 90 y 10 para trece países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, El Salvador y Uruguay. Para analizar el mismo conjunto de países cada año se realizó una interpolación si no había datos disponibles del país para un determinado año. Los salarios se definen como el ingreso por hora real (utilizando tipos de cambio PPA de 2005) en la ocupación principal del trabajador. La muestra se limitó a personas entre los 18 y los 65 años de edad que eran empleados o autoempleados. Los percentiles 1 y 99 de las distribuciones salariales por país-año fueron eliminados. América del Sur incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay; México y América Central comprende Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.

La homogeneidad de las tendencias durante el auge de las materias primas y posteriormente oculta una importante dimensión subregional. Durante el auge de las materias primas, la desigualdad salarial disminuyó más en los países de América del Sur, exportadores netos de materias primas, que en los países de América Central y México, importadores de materias primas o neutrales en el comercio de materias primas (Gráfico 8.2). Entre 2003 y 2013, el coeficiente de Gini (ratio entre percentiles 90/10) en América del Sur disminuyó en un 1,2% anual (3,1%) en comparación con el 0,3% (0,2%) por ciento en América Central y México. Durante la fase de desaceleración, el patrón se invirtió al menos en relación con el ratio entre los percentiles 90 y 10. Entre 2013 y 2017, la brecha entre trabajadores con salarios altos (percentil 90) y salarios bajos (percentil 10) disminuyó a una rápida tasa anual del 2% en América Central y México y, con la caída de los precios de las materias primas, prácticamente se estancó (-0,2%) en los países de América del Sur. Utilizando el Gini, la desigualdad disminuyó en América Central y México más rápidamente entre 2013 y 2017 que en

la década anterior. Sin embargo, el ritmo anual de reducción fue similar en América del Sur. Estos resultados ilustran la importancia de utilizar más de una medida de la desigualdad. No en vano, cada medida destaca una dimensión diferente de la desigualdad y las tendencias pueden variar significativamente según la medida utilizada.

GRÁFICO 8.2 Evolución de la desigualdad salarial en América Latina: promedios subregionales, 2003-17

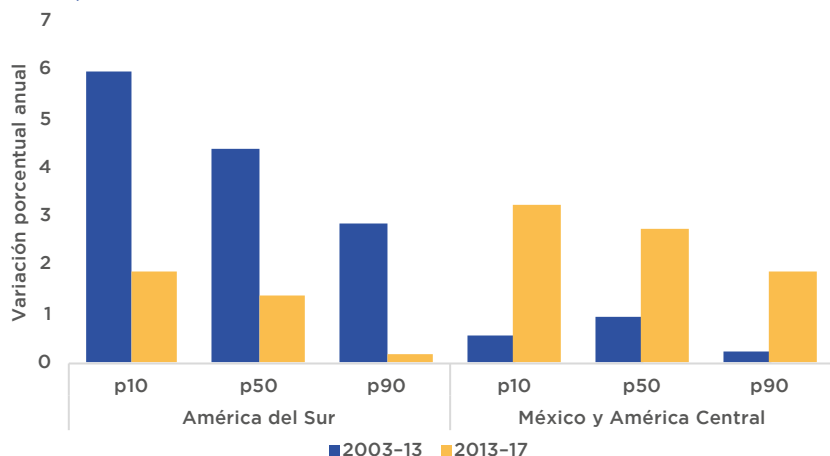


Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de SEDLAC.

Nota: Véase la nota del Gráfico 8.1.

La reducción de la desigualdad salarial estuvo impulsada por un crecimiento salarial mucho más fuerte para los trabajadores con salarios bajos (Gráfico 8.3). Durante el auge de las materias primas, el crecimiento de los salarios en el percentil inferior en los países de América del Sur (6%) duplicó el crecimiento de los salarios en el percentil superior (3%). En América Central y México el patrón fue similar, aunque las tasas de crecimiento fueron mucho más modestas en ambos extremos. Durante la fase de estancamiento (2013-17) el crecimiento salarial fue mayor en América Central y México, pero su impacto en la distribución siguió favoreciendo a los pobres: los salarios en la parte inferior crecieron a una tasa anual del 3,2% en el percentil 10, en comparación con el 1,9% del percentil 90.

GRÁFICO 8.3 Crecimiento anual del salario por percentil en América Latina, 2003-17



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de SEDLAC.

Nota: Véase la nota del Gráfico 8.1.

8.2.

¿POR QUÉ DISMINUYÓ LA DESIGUALDAD?

8.2.1. Cambios en las primas de las habilidades y oferta laboral

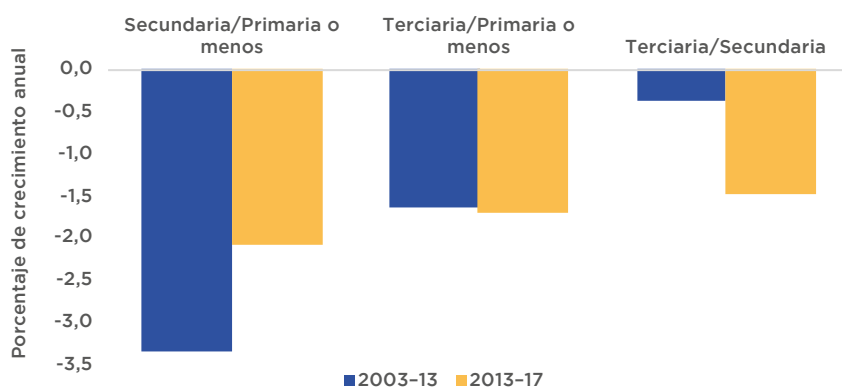
Como región, América Latina y el Caribe ha hecho un enorme esfuerzo para ampliar la educación a todos los segmentos de la población. Entre 1990 y 2010, los años de escolarización de la población aumentaron en

un 50%, de seis a nueve (Busso *et al.*, 2017). Los cambios en la oferta laboral comprimieron en gran medida la estructura salarial mediante la disminución de la prima salarial educativa durante la primera década del siglo XXI, cuando aumentó la demanda relativa de trabajadores de baja cualificación (Fernández y Messina, 2018; Acosta *et al.*, 2019). Sin embargo, la educación formal no fue la única dimensión del capital humano cuya prima disminuyó. Durante la primera década del siglo XXI, los retornos de la experiencia en el mercado laboral también disminuyeron.

Las primas de la educación secundaria y terciaria disminuyeron en toda la región. La prima de la escuela secundaria ajustada por la composición disminuyó más rápidamente durante la década dorada que durante la fase de estancamiento (Gráfico 8.4).⁵ En consonancia con las fuerzas del lado de la oferta, este patrón fue particularmente pronunciado en los países que habían acusado rezagos en los niveles educativos, ampliando así el porcentaje de trabajadores graduados de la escuela secundaria (Messina y Silva, 2018). Durante el estancamiento, la disminución de la prima de la educación terciaria se aceleró, lo que sugiere que la caída de la demanda relativa de trabajadores con educación universitaria que se produjo en la primera década del siglo XXI (Fernández y Messina, 2018; Acosta *et al.*, 2019) podría haberse agudizado durante la desaceleración.

⁵ El ajuste de composición se mantiene constante a medida que la composición habilidades-demografía de los grupos cambia a lo largo del tiempo, aislando así los cambios en las primas. Para ajustar por los cambios en la composición, se calcula el logaritmo de los salarios medios reales (predichos) para 40 grupos de habilidad-demografía definidos por cinco categorías educativas, cuatro celdas de experiencia potencial y el género. Los gráficos para el aumento de los salarios de grupos más amplios mostrado en el Gráfico 8.4 son promedios ponderados de los subgrupos que componen cada celda, donde las ponderaciones son el nivel de empleo promedio de cada subgrupo en el período.

GRÁFICO 8.4 Crecimiento de las primas educativas ajustadas por la composición en América Latina, 2003-17



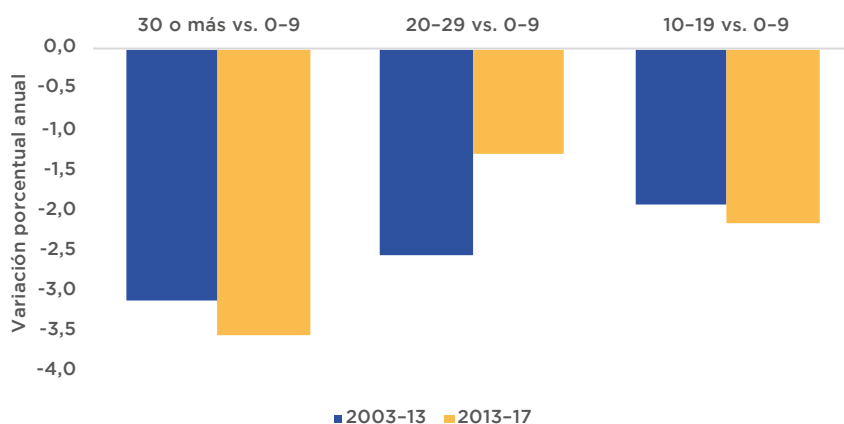
Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de SEDLAC.

Nota: Las brechas salariales ajustadas por la composición se construyen en tres pasos. En primer lugar, los logaritmos del salario medio por hora (predicho) ajustados por la paridad del poder adquisitivo real se computan para cuarenta celdas de habilidad-demografía resultantes de la interacción de cinco categorías educativas (educación primaria completada o menos, alumnos que abandonan la educación secundaria, graduados de la educación secundaria, alumnos que abandonan la educación terciaria y graduados de la educación terciaria o más), cuatro categorías de experiencia potencial definidas en intervalos de 10 años (0-9, 10-19, 20-29 y 30 o más) y el género. En segundo lugar, los salarios de grupos de educación más amplios se reconstruyen utilizando promedios ponderados fijos de los promedios de la celda que componen cada grupo, donde las ponderaciones son el porcentaje promedio del empleo de cada celda en el periodo. En tercer lugar, las brechas salariales se construyen calculando las diferencias entre los logaritmos del salario medio por hora (predicho) de diferentes grupos.

En lo que se refiere a la prima de la experiencia, se observa una disminución continua durante las dos primeras décadas del siglo XXI (Gráfico 8.5). Fernández y Messina (2018) muestran que el envejecimiento poblacional explica solo una parte de esta disminución. Entre los trabajadores no cualificados, el envejecimiento de la población explica cerca de la mitad del declive persistente de la prima de la experiencia en Argentina, Brasil y Chile. Entre los trabajadores con educación universitaria, la edad promedio de las personas en edad de trabajar está aumentando lentamente porque las cohortes recientes están recibiendo más educación. Por lo tanto, los cambios en la oferta laboral explican solo cerca de una tercera parte de la reducción de la prima de la experiencia entre los graduados de educación terciaria. La disminución de la prima de la experiencia, sobre todo entre los trabajadores con educación universitaria, también puede reflejar una obsolescencia de las habilidades. Los trabajadores adquieren habilidades generales, propias de la ocupación y específicas del sector a lo largo de

sus vidas laborales. Si el cambio tecnológico deprecia algunas de esas habilidades —por ejemplo, debido a la introducción de computadores en el lugar de trabajo— los trabajadores con más experiencia tienen más probabilidades de que sus habilidades se deprecien. La obsolescencia de las habilidades es coherente con una disminución más rápida de la prima de la experiencia observada entre los trabajadores maduros (aquellos que tienen más de 30 años de experiencia laboral) en la región. Centrándose en los graduados de educación terciaria, Messina y Silva (2018) muestran tendencias coherentes con la obsolescencia de las habilidades en Argentina, Brasil y México.

GRÁFICO 8.5 Crecimiento de las primas de la experiencia ajustadas por la composición en América Latina, 2003-17



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de SEDLAC.

Nota: La experiencia potencial se define como la edad menos los años de educación formal menos 6. Treinta o más versus 0-9 se refiere a la prima para los trabajadores con más de 30 años de experiencia versus aquellos con 0-9 años de experiencia. La nota del Gráfico 8.4 contiene más detalles relativos a la construcción de las primas ajustadas por la composición.

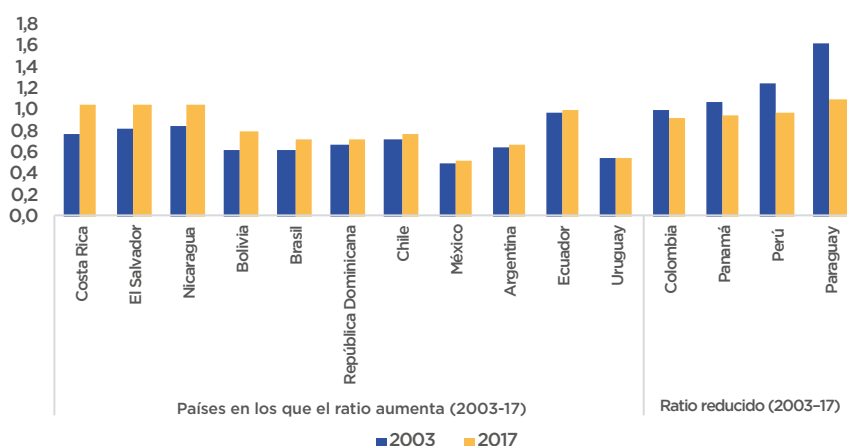
8.2.2. El rápido aumento de los salarios mínimos

Durante la edad dorada, numerosos gobiernos en la región aumentaron los salarios mínimos en un intento de facilitar un proceso de crecimiento más inclusivo. En la mayoría de los países el aumento del salario mínimo real superó los salarios medios (Gráfico 8.6). Sin embargo, suponer que el aumento de los salarios mínimos fue el principal factor que explica el rápido crecimiento de los salarios en la parte inferior de la distribución analizado en

el Gráfico 8.3 puede prestarse a equívocos debido a, al menos, dos motivos. En primer lugar, hay un importante incumplimiento del salario mínimo en la región, pues a muchos trabajadores se les pagan salarios por debajo del salario mínimo (Messina y Silva, 2018). En segundo lugar, en Paraguay y Perú, donde los salarios mínimos disminuyeron con respecto al salario medio, la desigualdad salarial cayó considerablemente. En definitiva, hacen falta contrafactuales creíbles para establecer el efecto causal del salario mínimo.

Los aumentos del salario mínimo durante las primeras décadas del siglo XXI contribuyeron a la disminución de la desigualdad salarial según varios estudios que se basan en ejercicios contrafactuales. Maurizio y Vázquez (2016) observan efectos igualadores del salario mínimo en Argentina, Brasil, Uruguay y, en menor medida, en Chile. En el caso de Brasil, Engbom y Moser (2017) muestran que el efecto del salario mínimo en la desigualdad puede ser grande en el sector formal, sobre todo al tener en cuenta los efectos secundarios que las subidas del salario mínimo generan entre los trabajadores que ganan más que el salario mínimo. Ferreira, Firpo y Messina (2017) llegan a la conclusión de que cerca del 20% de la reducción de la desigualdad general en Brasil durante el período 2002-2012 se puede atribuir al salario mínimo.

GRÁFICO 8.6 Ratios entre el salario mínimo promedio mensual y el salario medio en América Latina, 2003 y 2017



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de las Encuestas Armonizadas de los Hogares de América Latina y el Caribe del BID. Los datos corresponden a 2003 y 2017 para todos los países con la excepción de Costa Rica (2002), México y Perú (2004), Nicaragua y El Salvador (2005), Colombia y Uruguay (2006), Nicaragua (2014), Brasil (2016) y México (2018).

8.2.3. El crecimiento y el auge de las materias primas

Durante la edad dorada, los países exportadores netos de materias primas en América del Sur disfrutaron de un crecimiento más fuerte y disminuciones mucho más rápidas de la desigualdad que México y América Central. Estas tendencias sugieren que el auge de las materias primas puede haber jugado un rol crucial en la reducción de la desigualdad. Sin embargo, los intentos de vincular los dos fenómenos se han centrado en Brasil y el panorama general está menos claro. En Brasil los altos precios de las materias primas generaron aumentos salariales en aquellas regiones (Costa, Garred y Pessoa, 2016) y sectores (Adao, 2015) ricas en materias primas. Dado que los sectores y regiones más favorecidos en Brasil tenían salarios medios más bajos para empezar, experimentaron una menor desigualdad interregional e intersectorial. Sin embargo, Costa, Garred y Pessoa (2016) observaron impactos limitados en las reducciones observadas de la desigualdad dentro de una misma región, que es, de lejos, el factor explicativo más importante de la disminución total de la desigualdad. Análogamente, Adao (2015) estima que el auge de las materias primas puede explicar como máximo el 10% de la reducción de la desigualdad observada en Brasil. Estos estudios, no obstante, no consideran aspectos importantes, como los efectos del auge de las materias primas en la riqueza. Benguria, Saffie y Urzúa (2018) incorporaron esta dimensión en un modelo en el que el auge de las materias primas activa dos tipos de reasignación de los trabajadores: desde las manufacturas a los servicios y desde las empresas exportadoras a las no exportadoras dentro del sector manufacturero. En ambos casos, la reasignación produce una reducción de la prima de habilidades, con importantes efectos potencialmente igualadores. Messina y Silva (de próxima publicación) realizan un análisis en profundidad de estos temas.

8.2.4 El tibio ritmo del cambio tecnológico

La desigualdad salarial disminuyó debido a los factores previamente analizados, pero también debido a que otras fuerzas generadoras de mayor desigualdad en otras regiones, como el cambio técnico sesgado a favor de las habilidades, todavía no están operando fuertemente en

la región. El cambio técnico es un determinante de primer orden de la creciente desigualdad salarial en los países desarrollados. Debido al cambio tecnológico, las ocupaciones intensivas en habilidades y bien pagadas son muy demandadas, a expensas de los empleos ubicados en la media de la distribución de habilidades (Autor, Katz y Kearney [2008] analizan este fenómeno en Estados Unidos y Goos, Manning y Salomons [2009] lo analizan en Europa). Esto ocurre debido al contenido de las tareas que se realizan en estas ocupaciones. La mayoría de las ocupaciones intensivas en habilidades no pueden sustituirse fácilmente por máquinas o computadores porque requieren capacidad de solucionar problemas abstractos y creatividad, características que no son fáciles de codificar en programas informáticos. En cambio, una parte importante de las tareas realizadas por trabajadores tradicionalmente bien pagados, como los empleados administrativos, los trabajadores metalmeccánicos, los operadores de máquinas y los ensambladores, se puede mecanizar o codificar de manera que puedan ser ejecutadas mediante un simple *software*. A medida que va cayendo la demanda de esas ocupaciones de cualificaciones medias también han caído sus salarios relativos.

El ritmo del cambio tecnológico en América Latina es lento. Busso *et al.* (2017) analizan cambios en el empleo en Brasil, Chile, México y Perú y encuentran evidencia de polarización solo en Chile. Este resultado parece deberse a la combinación de tres factores. En primer lugar, las empresas tienen escasos incentivos para introducir nuevas tecnologías debido a los bajos costos laborales. En segundo lugar, la robotización y la tecnología requieren inversiones en capital que cuestan de llevar a cabo en una región con mercados de crédito poco desarrollados y ahorros escasos (Cavallo *et al.*, 2016). En tercer lugar, hay importantes recursos asignados de manera ineficiente a empresas pequeñas, improductivas (Busso, Madrigal y Pages, 2013) y tecnológicamente rezagadas. Las nuevas tecnologías llegan a América Latina pero su difusión es lenta.

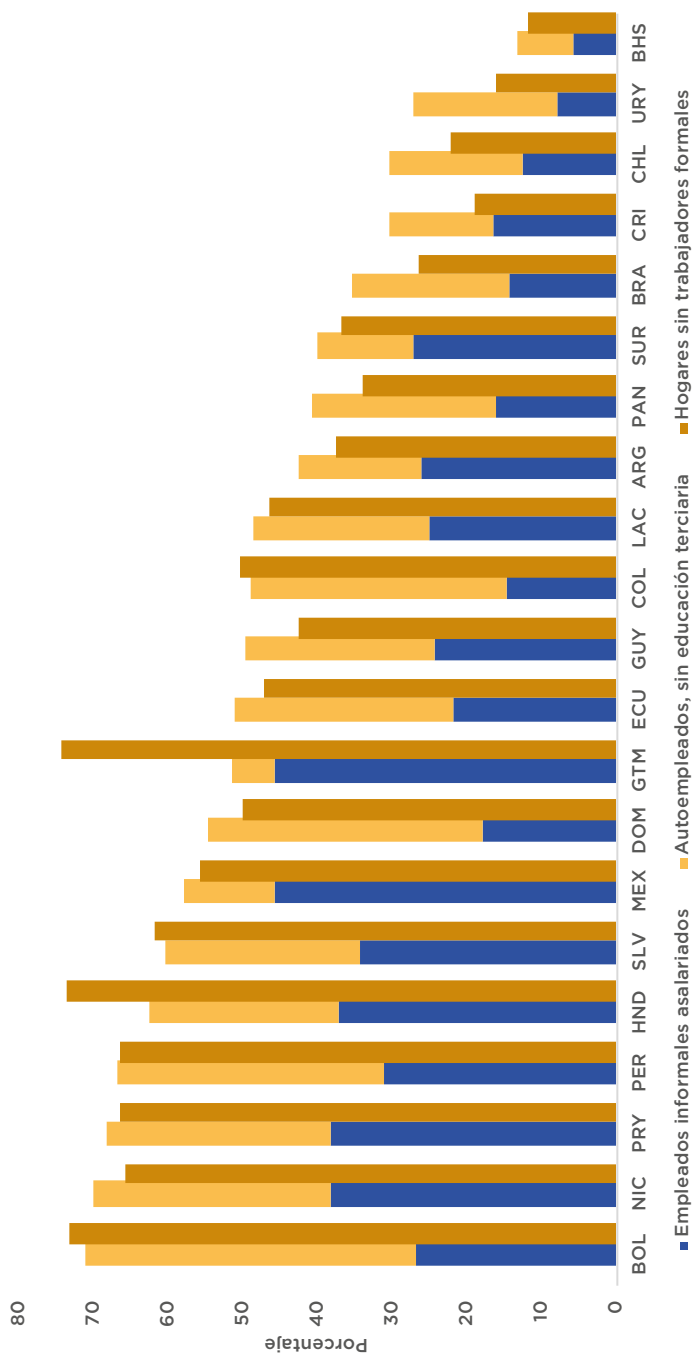
8.3.

OTRAS DIMENSIONES DE LA DESIGUALDAD EN EL MERCADO LABORAL: EL TRABAJO INFORMAL Y EL ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL

El mercado laboral en América Latina es la fuente de una considerable desigualdad en los beneficios complementarios que reciben los trabajadores. En la mayoría de los países, el seguro sanitario, las pensiones contributivas y los estabilizadores automáticos como las prestaciones de desempleo están vinculadas al hecho de tener un empleo formal. Incluso entre los empleados formales, a menudo las cotizaciones son demasiado bajas para garantizar el acceso a una pensión y a una red de seguridad estable (Bosch *et al.*, 2018). Los trabajadores informales no tienen acceso a estos beneficios y se pueden clasificar en dos grupos. El primero son los empleados cuyos empleadores no pagan la seguridad social por ellos. El segundo son los trabajadores por cuenta propia que no pagan la seguridad social. Estos acuerdos laborales pueden ser ilegales dependiendo de la legislación de cada país.

Casi uno de cada dos trabajadores en América Latina y el Caribe es informal (Gráfico 8.7) y esto ocurre incluso dos décadas después de un fuerte progreso hacia la formalización que trajo consigo una reducción de la informalidad de 6 puntos porcentuales (Messina y Silva, de próxima publicación). Cerca del 25% de los adultos que trabajan son empleados sin acceso a un seguro sanitario o a una pensión y cerca del 24% son autoempleados sin título de educación terciaria. No cabe duda de que hay una tremenda heterogeneidad entre los países: en Bahamas, Chile, Costa Rica y Uruguay menos de una tercera parte de todos los trabajadores son informales, mientras que en Bolivia, Nicaragua, Perú y Paraguay más de dos tercios de los trabajadores son informales.

GRÁFICO 8.7 Empleos informales en América Latina, circa 2017

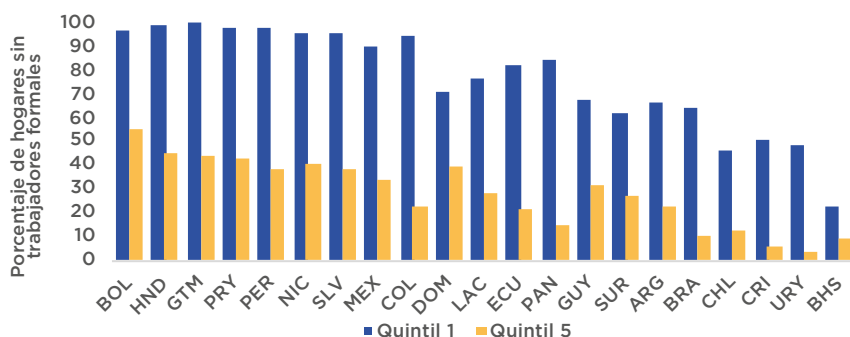


Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de las Encuestas Armonizadas de los Hogares de América Latina y el Caribe del BID. Los datos corresponden a 2017 para todos los países excepto Bahamas (2014), Brasil (2016), Guatemala (2014), México (2018) y Nicaragua (2014).

Debido a la informalidad y al emparejamiento selectivo (*assortative mating*), muchos hogares carecen de acceso a seguros sanitarios y pensiones contributivas. Las personas deciden casarse con otras personas similares a ellas en términos de niveles educativos, antecedentes étnicos y otras características, incluida la propensión al trabajo informal. Si los principales trabajadores de un hogar fueran formales y los segundos y terceros fueran informales, el hogar todavía dispondría de algún tipo de estabilizador automático para lidiar con un *shock* de salud o de empleo a corto plazo, pero esto no es lo que ocurre normalmente. El 46% de los hogares en América Latina no tiene ningún miembro en el sector formal (Gráfico 8.8). En los países más pobres, como Bolivia, El Salvador, Honduras y Nicaragua, esta proporción supera el 60%. Pero incluso en los países de ingresos medios altos como Paraguay y Perú las dos terceras partes de los hogares son informales.

Los hogares informales están concentrados en la parte inferior de la distribución del ingreso. La mayoría depende de salarios diarios, no tiene acceso a redes de seguridad y no tiene ahorros o tiene ahorros limitados (véase el Capítulo 11), lo cual hace a estos hogares particularmente vulnerables ante los *shocks* económicos como la crisis de la COVID-19 (ver Capítulo 3). El porcentaje de hogares sin ningún trabajador formal normalmente es dos o incluso tres veces mayor en el quintil inferior del ingreso de los hogares que en el superior (Gráfico 8.8). En más del 95% de los hogares del primer quintil todos los miembros trabajan informalmente o no trabajan.

GRÁFICO 8.8 La carga distributiva de la informalidad en América Latina, circa 2017



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de las Encuestas Armonizadas de los Hogares de América Latina y el Caribe del BID. Los datos corresponden a 2017 para todos los países con la excepción de Bahamas (2014), Brasil (2016), Guatemala (2014), México (2018) y Nicaragua (2014).

8.4.

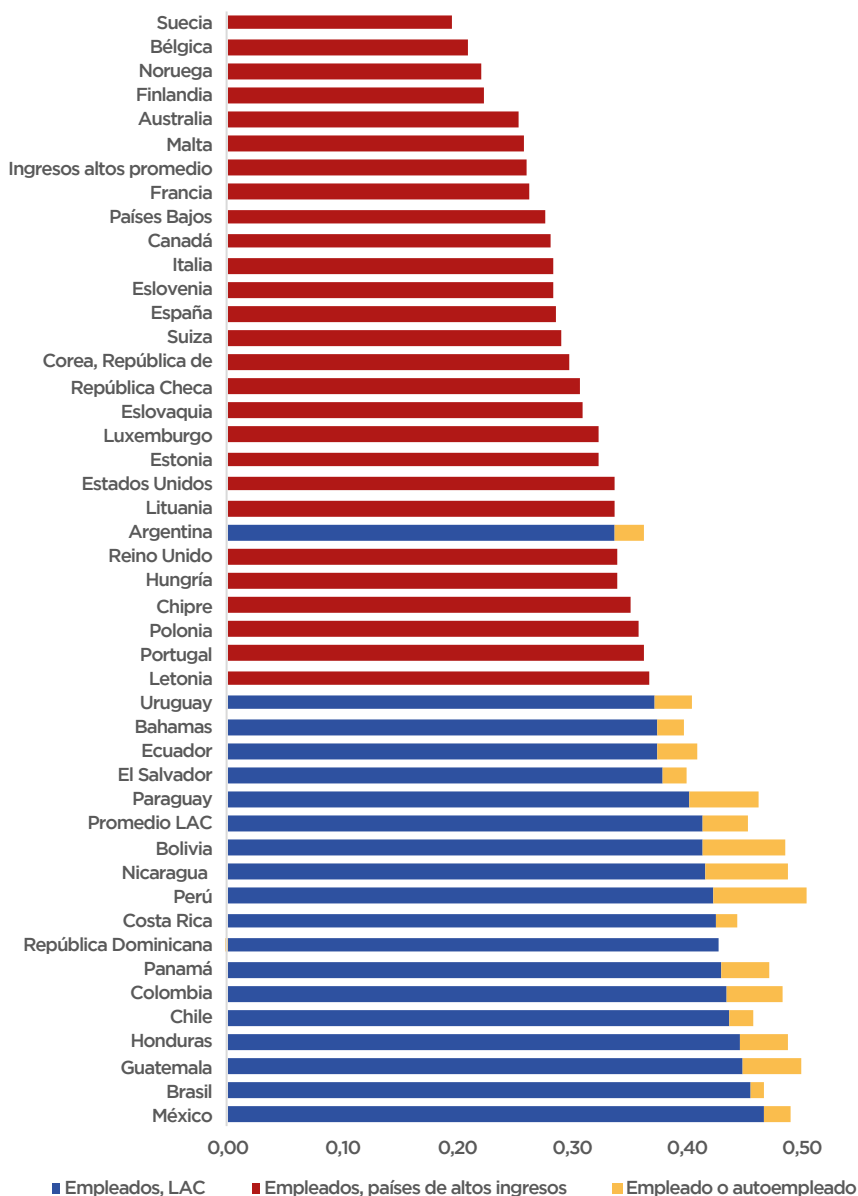
UNA AGENDA INCONCLUSA: LA DESIGUALDAD SALARIAL EN LA REGIÓN SIGUE SIENDO ALTA

A pesar de la fuerte compresión de la estructura salarial de las últimas décadas, la desigualdad salarial en la región sigue siendo alta. El coeficiente de Gini promedio de los salarios y sueldos en la región es 0,40, seis puntos mayor que en Estados Unidos y 14 puntos mayor que el promedio de los países de ingresos altos (Gráfico 8.9). Las diferencias son incluso mayores si calculamos la desigualdad del ingreso laboral de todos los trabajadores (incluidos los autoempleados). Argentina es el caso atípico de la región, seguido de Uruguay, si bien ambos países tienen niveles mucho más altos de desigualdad que el promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, y más altos que en Estados Unidos.

Varios factores pueden explicar la extrema desigualdad salarial en América Latina. Sus mecanismos económicos todavía no han sido definidos con precisión en la literatura, pero hay varios candidatos.

Inversiones y oportunidades desiguales en capital humano. La región ha ofrecido tradicionalmente oportunidades sumamente desiguales para las personas de altos y bajos ingresos. Las dotaciones desiguales de capital humano relacionadas con la salud y la educación son un determinante primordial de los salarios desiguales. La desnutrición, conocida por tener consecuencias a largo plazo en la acumulación de capital humano (Almond, Currie y Duque, 2018), solía ser predominante entre los niños pobres. Aunque la región amplió en gran medida el acceso a los servicios sanitarios (véase el Capítulo 6) y a la educación (véase el Capítulo 7) en las últimas décadas, la brecha de calidad en la educación a la que tienen acceso las familias de bajos y altos ingresos sigue siendo grande (Busso *et al.*, 2017; ver Capítulo 7). Además, la movilidad intergeneracional de la educación sigue estando entre las más bajas del mundo (Ferreira *et al.*, 2012).

GRÁFICO 8.9 Desigualdad salarial en América Latina y en los países de la OCDE: coeficientes de Gini, circa 2017



Nota: El coeficiente de Gini en los países de ingresos altos se ha obtenido del Informe Mundial sobre Salarios de la OIT 2018. El coeficiente de Gini para los países de LAC se ha calculado con datos de las Encuestas Armonizadas de los Hogares de América Latina y el Caribe del BID de 2017 con la excepción de Bahamas (2014), Brasil (2016), México (2018) y Nicaragua (2014).

Mala asignación y grandes diferencias salariales entre las empresas.

Las diferencias de productividad entre las empresas en América Latina son altas incluso entre aquellas que pertenecen a la misma industria (Busso, Madrigal y Pages, 2013). Este fenómeno se debe a las distorsiones presentes en los mercados de productos y factores a las que se enfrentan las empresas. A su vez, estas distorsiones están generadas por políticas dependientes del tamaño (Guner, Ventura y Xu, 2008), imperfecciones en el mercado de crédito (Midrigan y Xu, 2014) o regulaciones laborales (Busso, Fazio y Levy, 2012). Las diferencias de productividad entre empresas comparables en la región se manifiestan a través de cantidades excesivas de empresas pequeñas e improductivas que capturan una mayor proporción de los recursos en la economía de la que capturarían si la asignación de recursos fuera óptima.

Esta mala asignación de los recursos tiene dos implicaciones importantes para la desigualdad. En primer lugar, influye en la asignación del talento en la economía, reduce la prima de las habilidades y proporciona menos incentivos a la acumulación de capital humano (López y Torres Coronado, 2019; Bobba, Flabbi y Levy, 2017). En segundo lugar, dado que muchas empresas comparten las rentas con sus trabajadores (Card *et al.*, 2018), una productividad más alta o más baja se traduce en salarios más altos o más bajos (Carlsson, Messina y Skans, 2016). En consonancia con esta hipótesis, los movimientos de la desigualdad salarial van acompañados de movimientos en las diferencias salariales entre las empresas en varios países (Messina y Silva, de próxima publicación). En Brasil, las diferencias salariales entre las empresas aumentaron entre 1986 y 1995, cuando la desigualdad estaba aumentando (Helpman *et al.*, 2017), y disminuyeron en décadas recientes, cuando la desigualdad se redujo (Alvarez *et al.*, 2018). Alvarez *et al.* (2018) muestra, no obstante, que en el sector manufacturero la distribución de la productividad se vuelve más dispersa cuando disminuye la desigualdad entre las empresas, lo que resulta un enigma. Una posible explicación es que otros factores, como por ejemplo, la subida del salario mínimo o el menor poder de negociación de los trabajadores que se han observado en Estados Unidos (Stansbury y Summers, 2020), pueden haber limitado en las últimas décadas el traslado de la productividad a los salarios. Hacen falta más investigaciones para esclarecer este fenómeno.

Sindicalización fragmentada con escasa representación de los trabajadores con salarios bajos. La evidencia internacional muestra que los sindicatos han tenido un rol importante en la comprensión de la estructura salarial. Los sindicatos disminuyen la desigualdad salarial porque la prima salarial sindical es mucho mayor para los trabajadores de baja cualificación (Card, Lemieux y Riddell, 2003). En Reino Unido y en Estados Unidos la disminución de la afiliación sindical ha sido uno de los factores desencadenantes del incremento de la desigualdad (DiNardo, Fortin y Lemieux 1996; Gosling y Machin 1995). En Alemania, la disminución de la sindicalización da cuenta de hasta la tercera parte del aumento de la desigualdad de los años noventa (Dustmann, Ludsteck y Schonberg, 2009).

El panorama es diferente en América Latina. El poder de los sindicatos es heterogéneo en los diferentes países, pero suele ser más fuerte en el Cono Sur que en América Central y el Caribe (Kugler, 2019). La sindicalización en América Latina es normalmente más predominante entre los empleados del sector público mientras que en el sector privado suele ser más frecuente entre los que se encuentran en la parte superior de la distribución salarial. Los trabajadores del sector público tienen salarios más altos que los empleados del sector privado con cualificaciones similares (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018). Por lo tanto, si los sindicatos consiguen aumentar los salarios, pueden aumentar la desigualdad salarial en lugar de disminuirla porque los trabajadores sindicalizados se encuentran en la parte superior de la distribución (Kuhn y Marquez, 2005). La evidencia de Brasil concuerda con esta hipótesis e indica que la menor densidad de sindicalización genera disminuciones de la desigualdad (Abrache 1999; Menezes-Filho *et al.*, 2005). A pesar de que el efecto de los sindicatos en la desigualdad no está suficientemente estudiado, es probable que la sindicalización no esté contribuyendo a grandes reducciones de la desigualdad en la región.

Salarios mínimos, cumplimiento e informalidad. La evidencia disponible muestra que el salario mínimo juega un rol en la comprensión de las estructuras salariales de la región (Kugler, 2019). Además, la evidencia reseñada previamente indica que los aumentos del salario

mínimo durante la primera década del siglo XXI contribuyeron a la disminución de la desigualdad. Sin embargo, el papel del salario mínimo está limitado por el incumplimiento y por sus efectos potenciales en la informalidad. Cuando el salario mínimo es demasiado alto con respecto a la productividad subyacente de la economía puede empujar a los trabajadores al sector informal (Cunningham, 2007). La informalidad creció con los aumentos del salario mínimo en Honduras (Gindling y Terrel, 2009), Costa Rica (Gindling y Terrel, 2007) y Colombia (Maloney y Núñez, 2004). Sin embargo, esta relación no es mecánica, puesto que depende del nivel del salario mínimo y de las condiciones macroeconómicas predominantes. Los aumentos del salario mínimo no generaron grandes cambios en la informalidad en México (Bell, 1997) y Brasil (Lemos, 2009). Durante el auge de las materias primas, numerosos países aumentaron el salario mínimo mientras la informalidad disminuía (Messina y Silva, 2018).

El cumplimiento de las leyes del salario mínimo a menudo es irregular (Messina y Silva, 2018). A muchos trabajadores se les paga por debajo del salario mínimo, a veces legalmente (por ejemplo, a través de relaciones laborales dependientes disfrazadas de trabajos por producto o trabajo terciarizado) y a veces ilegalmente. Incluso si parte de los aumentos del salario mínimo en el sector cubierto se traducen en salarios más altos en el sector no cubierto (el llamado efecto faro), una supervisión imperfecta del cumplimiento con el salario mínimo limita su capacidad para reducir la desigualdad salarial. Cuanto más alto sea el salario mínimo con respecto a la distribución de la productividad subyacente, mayores serán los incentivos para no cumplir con él (Lotti, Messina y Nunziata, 2020). Sin embargo, dicho incumplimiento también está relacionado con una vigilancia insuficiente y una supervisión inadecuada por parte de los ministerios de trabajo. De hecho, la evidencia basada en una reforma de las políticas en Costa Rica sugiere que esta relación es importante. El gobierno de Costa Rica lanzó una campaña en 2010 para aumentar el cumplimiento con el salario mínimo que tuvo fuertes efectos igualizadores, pues se incrementaron los salarios de las mujeres, los jóvenes y los trabajadores de baja cualificación (Gindling, Mossaad y Trejos, 2015).

Otras reducciones de la desigualdad salarial partirán del aprendizaje de las lecciones de la primera década del siglo XXI y de abordar las deficiencias subrayadas previamente. Hace falta una agenda de las políticas basada en tres pilares. El primero consiste en seguir fomentando las habilidades necesarias para el futuro mediante la ampliación del acceso a una educación de calidad para las familias menos favorecidas. El segundo consiste en abordar la dualidad de los mercados laborales en América Latina, un esfuerzo que requerirá una relajación de las medidas de protección del empleo y de los impuestos laborales que afectan a los empleos formales, así como la implementación de formas más progresivas de tributación (por ejemplo, los impuestos sobre la renta personal) para ampliar las protecciones a todos los trabajadores frente al riesgo del desempleo. El tercer imperativo es una mejor vigilancia y un replanteamiento de las regulaciones e instituciones existentes, lo que incluye los salarios mínimos y la negociación colectiva.

Bibliografía

- Abrache, J. S. 1999. "Do Unions Always Decrease Wage Dispersion? The Case of Brazilian Manufacturing." *Journal of Labor Research* 20(3): 425-36.
- Acosta, Pablo, Guillermo Cruces, Sebastian Galiani y Leonardo 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.
- Adão, R. 2015. "Worker Heterogeneity, Wage Inequality and International Trade: Theory and Evidence from Brazil." Documento inédito. MIT.
- Almond, Douglas, Janet Currie y Valentina Duque. 2018. "Childhood Circumstances and Adult Outcomes: Act II." *Journal of Economic Literature* 56(4): 1360-1446
- Alvarez, J., F. Benguria, N. Engbom y C. Moser. 2018. "Firms and the Decline in Earnings Inequality in Brazil." *American Economic Journal: Macroeconomics* 10(1): 149-89.
- Autor, D. H., L. F. Katz y M. S. Kearney. 2008. "Trends in U.S. Wage Inequality: Revising the Revisionists." *Review of Economics and Statistics* 90(2): 300-23.
- Azevedo, J. P., G. Inchauste y V. Sanfelice. 2013. *Decomposing the Recent Inequality Decline in Latin America*. Banco Mundial.
- Bell, L. 1997. "The Impact of Minimum Wages in Mexico and Colombia." *Journal of Labor Economics* 15(S3): 102-34.
- Benguria, F., F. Saffie y S. Urzúa, 2018. "The Transmission of Commodity Price Super-Cycles." Documento de trabajo NBERs 24560. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Bobba, Matteo, Luca Flabbi y Santiago Levy. 2017. "Labor Market Search, Informality and Schooling Investment." Documento de discusión IZA 11170.
- Bosch, Mariano, María Laura Oliveri, Solange Berstein, Manuel García-Huitrón y Álvaro Altamirano Montoya. 2018. "Presente y futuro de las pensiones en América Latina y el Caribe." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Busso, M., V. Fazio y S. Levy. 2012. "(In)formal and (Un)Productive: The Productivity Costs of Excessive Informality in Mexico." Documentos de trabajo del BID 341. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

- Busso Matias, Lucia Madrigal y Carmen Pagés. 2013. "Productivity and Resource Misallocation in Latin America," *B.E. Journal of Macroeconomics* 13(1): 1-30. De Gruyter.
- Busso, M., J. Cristia, D. Hincapié, J. Messina y L. Ripani, eds. 2017. "Aprender mejor: políticas públicas para el desarrollo de habilidades." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Card, D., T. Lemieux y W. C. Riddell. 2003. "Unionization and Wage Inequality: A Comparative Study of the U.S., the U.K., and Canada." Documento de trabajo NBER 9473. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA:
- Card, David, Ana Rute Cardoso, Joerg Heining y Patrick Kline. 2018. "Firms and Labor Market Inequality: Evidence and Some Theory." *Journal of Labor Economics* 36(S1): S13-S70.
- Carlsson, M., J. Messina y O. N. Skans. 2016. "Wage Adjustment and Productivity Shocks." *Economic Journal* 126(595): 1739-73.
- Cavallo, Eduardo A., Tomás Serebrisky, Verónica Frisancho, Jonathan Karver, Andrew Powell, Diego Margot, Ancor Suárez-Alemán, Eduardo Fernández-Arias, Matías Marzani y Solang Berstein. 2016. *Ahorrar para desarrollarse: Cómo América Latina y el Caribe puede ahorrar más y mejor*, ed. Tomás Serebrisky y Eduardo A. Cavallo. Publicaciones del BID 7677. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Costa, F., J. Garred y J. P. Pessoa. 2016. "Winners and Losers from a Commodities-For-Manufactures Trade Boom." *Journal of International Economics* 102: 50-69.
- Cunningham, W. V. 2007. "Minimum Wages and Social Policy: Lessons from Developing Countries." *Direction in Development Series*. Banco Mundial, Washington, DC.
- DiNardo, John, Nicole M. Fortin y Thomas Lemieux. 1996. "Labor Market Institutions and the Distribution of Wages, 1973-92: A Semiparametric Approach." *Econometrika* 64 (5): 1001-44.
- Dustmann, C., J. Ludsteck, U. Schonberg. 2009. "Revisiting the German Wage Structure" *Quarterly Journal of Economics* 124(2): 843-81.
- Engbom, N. y C. Moser. 2017. "Earnings Inequality and the Minimum Wage: Evidence from Brazil." Documento de trabajo 6393. Munich: CESifo Group.
- Fernández, M. y J. Messina. 2018. "Skill Premium, Labor Supply and Changes in The Structure of Wages in Latin America." *Journal of Development Economics* 135: 555-73.
- Ferreira, F.H.G., L. F. López-Calva, M. A. Lugo, J. S. Messina Granovsky, J. P. Rigolini y R. Vakis. 2012. "Economic Mobility and the Rise of The Latin American Middle Class." Informe 73823. Banco Mundial, Washington, DC.

- Ferreira, Francisco H. G. Sergio P Firpo y Julian Messina. 2017. "Ageing poorly? Accounting for the Decline in Earnings Inequality in Brazil, 1995-2012" (English). Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas WPS 8018. Banco Mundial, Washington, DC.
- Fiszbein, A. y N. R. Schady. 2009. "Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty." Banco Mundial, Washington, DC.
- Gindling, T. H. y K. Terrell. 2007. "The Effects of Multiple Minimum Wages Throughout the Labor Market: The Case of Costa Rica," *Labour Economics* 14(3): 485-511.
- Gindling, T. H. y K. Terrell. 2009. "Minimum Wages, Wages and Employment in Various Sectors in Honduras," *Labour Economics* 16(3): 291-303.
- Gindling, T. H., Nadwa Mossaad y Juan Diego Trejos. 2015. "The Consequences of Increased Enforcement of Legal Minimum Wages in a Developing Country." *ILR Review* 68(3): 666-707. School of Industrial and Labor Relations, Cornell University, Ithaca, NY.
- Goos, M., A. Manning y A. Salomons. 2009. "Job Polarization in Europe." *American Economic Review* 99(2): 58-63.
- Gosling, A. y S. Machin. 1995. "Trade Unions and the Dispersion of Earnings in British Establishments, 1980-90." *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 57(2): 167-84.
- Guner, N., G. Ventura y Y. Xu. 2008. "Macroeconomic Implications of Size-Dependent Policies." *Review of Economic Dynamics* 11(4): 721-44.
- Helpman, E., O. Itskhoki, M. A. Muendler y S. J. Redding. 2017. "Trade and Inequality: From Theory to Estimation." *Review of Economic Studies* 84(1): 357-405.
- Izquierdo, Alejandro, Carola Pessino y Guillermo Vuletin, eds. 2018. *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos. Publicaciones del BID 9152 (Libros)*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kugler, Adriana. 2019. "Impacts of Labor Market Institutions and Demographic Factors on Labor Markets in Latin America." Documento de trabajo 19/155. Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Kuhn, Peter y Gustavo Márquez, eds. 2005. *What Difference Do Unions Make? Their Impact on Productivity and Wages in Latin America*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

- Lemos, S. 2009. "Minimum Wage Effects in a Developing Country." *Labour Economics* 16(2): 224-37.
- Lopez, J. y J. Torres Coronado. 2019. "Size-Dependent Policies, Talent Misallocation and the Return to Skill." Documento inédito. University of Memphis.
- López-Calva, L. F. y N. C. Lustig, eds. 2010. *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington, DC: Brookings.
- Lotti, G., J. Messina y L. Nunziata. 2020. "The Impact of Minimum Wages on the Uncovered Sector: A Cross-Country Comparison." Documento inédito, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC; Universidad de Padua; e IZA, Bonn.
- Maloney, W. y J. Nuñez. 2004. "Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America." En *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean* (pp. 109-30), ed. J. Heckman y C. Pagés. Chicago: University of Chicago Press.
- Maurizio, Roxana y Gustavo Vázquez. 2016. "Distribution Effects of the Minimum Wage in Four Latin American Countries: Argentina, Brazil, Chile, and Uruguay." *International Labour Review* 155(1): 97-131.
- Menezes-Filho, N., H. Zylberstajn, J. P. Chahd y E. Pazello. 2005. "Unions and the Economic Performance of Brazilian Establishments." En *What Difference Do Unions Make? Their Impact on Productivity and Wages in Latin America* (pp. 77-100), ed. Peter Kuhn y Gustavo Márquez. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Messina, Julián y Joana Silva. 2018. "Wage Inequality in Latin America: Understanding the Past to Prepare for the Future" (English). *Latin American Development Forum Series*. Banco Mundial, Washington, DC.
- Messina, Julián y Joana Silva. De próxima publicación. "Twenty Years of Wage Inequality in Latin America." *World Bank Economic Review*.
- Midrigan, Virgiliu y Daniel Yi Xu. 2014. "Finance and Misallocation: Evidence from Plant-Level Data." *American Economic Review* 104(2): 422-58.
- Ocampo, José Antonio y Natalie Gómez-Arteaga. 2017. "Social Protection Systems, Redistribution, and Growth in Latin America." *CEPAL Review* 122: 7-30.
- Robles, Marcos, Marcela Rubio y Marco Stampini. 2019. "Have Cash Transfers Succeeded in Reaching the Poor in Latin America and the Caribbean?" *Development Policy Review* 37(52): O85-O139.

9.

LA DELINCUENCIA Y LA JUSTICIA EN UNA SOCIEDAD DESIGUAL

Por Patricio Domínguez¹

A finales de los años noventa, una serie de estudios mostró una fuerte relación positiva entre desigualdad y crimen violento a nivel de países (Bourguignon, 1999; Fajnzylber, Lederman y Loayza, 1998, 2002; y Londoño, Gaviria y Guerrero, 2000). En todos estos estudios, los países de América Latina ocupan un lugar importante por sus altos niveles en desigualdad y crimen. Datos más recientes muestran que este patrón aún persiste y se observa incluso a nivel subnacional (Buonanno y Vargas, 2019).

Este capítulo estudia algunos de los vínculos entre desigualdad y delincuencia. Comienza analizando cómo se distribuyen el riesgo de victimización y la exposición a incidentes violentos entre diferentes grupos de ingreso.² Veremos que los grupos de ingresos bajos están desproporcionadamente expuestos a los homicidios, el delito violento más relevante. Un vínculo especial entre desigualdad y crimen tiene que

¹ Quiero agradecer especialmente a Ana María Ibáñez, Lea Raquel Gimenez, Santiago Pérez-Vincent, Julián Messina, Matías Busso, al grupo de Seguridad Ciudadana y Justicia del BID y a los Economistas de Investigación del Departamento de Investigación del BID. También quisiera agradecer a Pedro Rodríguez por su excelente colaboración en la investigación en este proyecto.

² Aunque la violencia doméstica es una dimensión importante de la conducta delictiva se excluye de este análisis porque está tratada en el Capítulo 5.

ver con el impacto de la actividad criminal a lo largo de las diferentes etapas de desarrollo humano. En esa línea, una serie de estudios empíricos recientes sugieren que la exposición a la delincuencia puede exacerbar las disparidades entre diferentes grupos de ingreso, con consecuencias para toda la vida. Por último, este capítulo aborda los roles de la seguridad y la justicia en la región, poniendo énfasis en la capacidad de los ricos para mejorar su propia seguridad invirtiendo en servicios privados. Una conclusión clave es que la delincuencia impone enormes costos a la sociedad y opera como una fuerza que perpetúa los niveles de extrema desigualdad que observamos en América Latina y el Caribe.

9.1.

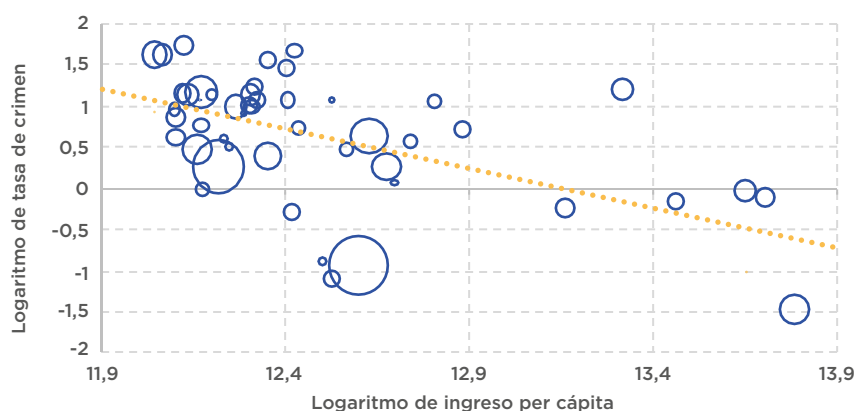
CONSECUENCIAS DISPARES DE LA ACTIVIDAD DELICTIVA

Los grupos de bajos ingresos sufren desproporcionadamente las consecuencias directas de los homicidios, el crimen más relevante y costoso. El Gráfico 9.1 muestra una relación negativa entre el ingreso per cápita y las tasas de homicidios en Santiago de Chile. Se ha encontrado un patrón similar en ciudades con tasas de delincuencia mucho más altas como Río de Janeiro (Ferraz y Ottoni, 2013). Este resultado es coherente con el patrón observado en Estados Unidos, donde los distritos de ingresos altos tienen tasas de homicidios más bajas que los barrios de ingresos bajos y medios.

La reciente escalada de violencia en México refuerza la idea de que la actividad delictiva no está distribuida por igual entre los diferentes grupos de ingreso. Durante un período en el que el número de homicidios relacionados con las drogas aumentó de 10.000 asesinatos entre 2000 y 2006 a 50.000 entre 2006 y 2011 (Rios, 2012), las localidades de bajos ingresos sufrieron el aumento en una mayor proporción. Ajzenman, Galiani y Seira (2015) muestran que, en relación con los barrios ricos, las

localidades más pobres experimentaron entre 100 y 400 homicidios más por cada 100.000 habitantes. Ellos muestran además que el aumento de la tasa de homicidios tiene una relación monotónica inversa con el nivel socioeconómico de la localidad.

GRÁFICO 9.1 Exposición a homicidios por municipio y por ingreso per cápita



Fuente: Elaboración de los autores utilizando datos de los Carabineros de Chile y CASEN, 2013.

Nota: Este gráfico muestra el logaritmo del número anual de homicidios por cada 100.000 habitantes y el logaritmo del ingreso per cápita en la Región Metropolitana de Santiago durante el período 2010-2017. El área entre los puntos está ponderada por el tamaño de la población de cada municipio. Del mismo modo, la línea que conecta los puntos está calculada considerando la población relativa de cada municipio.

La incidencia regresiva de los delitos violentos puede exacerbar las desigualdades preexistentes en términos de ingreso y riqueza. Por ejemplo, en el caso del rápido aumento de la violencia en México, esta no tuvo efecto alguno sobre los precios promedio de la vivienda, pero hizo bajar los precios de la vivienda en los barrios pobres y subir los precios en los municipios más seguros y ricos (Ajzenman, Galiani y Seira, 2015). Esta importante pérdida de riqueza recayó en su totalidad en las familias de ingresos bajos.

El patrón de la distribución de los delitos contra la propiedad en la región es ligeramente distinto al caso anterior. En este caso es

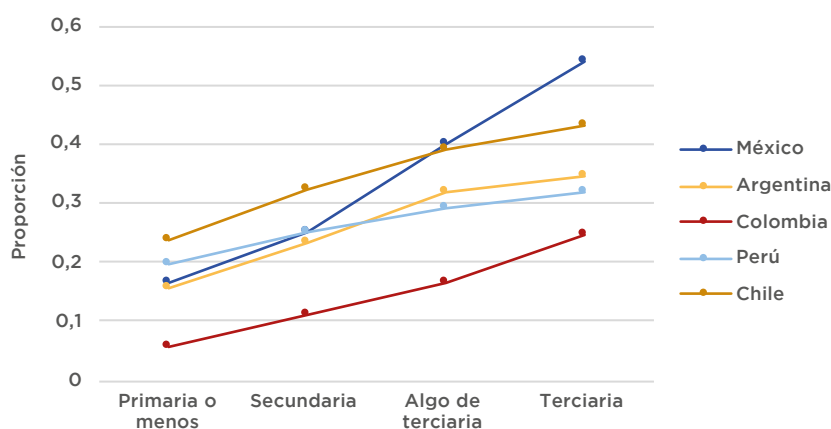
importante tener en cuenta que el costo y las consecuencias de la actividad delictiva varían considerablemente por tipo de delito.³ Las comparaciones amplias que utilizan datos de encuestas a los hogares muestran que, las personas de grupos de ingresos altos y medios declaran tasas de victimización más altas en la mayoría de los países de América Latina (véase el Gráfico 9.2). Este patrón difiere del observado en países como Estados Unidos, donde tanto los delitos contra la propiedad como los delitos violentos son mucho más numerosos en ciudades con proporciones mayores de población en situación de pobreza (Lofstrom y Raphael, 2016a).

Las comparaciones entre países basadas en encuestas a los hogares tienen limitaciones por diversos motivos. En primer lugar, se pregunta a los encuestados sobre un conjunto específico de delitos que difieren de un país a otro. Por ello, en lugar de centrarnos en las diferencias en diferentes países, deberíamos prestar atención a las diferencias entre personas de distintos grupos de ingreso al interior de cada país. Por estas razones, el Gráfico 9.2 restringe la comparación a un subconjunto de delitos comunes reportados en la región. Un último aspecto a considerar es que los homicidios y otros delitos violentos quedan excluidos del análisis sencillamente porque a los encuestados no se les suele preguntar sobre ellos en este tipo de encuestas. Teniendo en cuenta estas limitaciones, el Gráfico 9.2 confirma un resultado observado previamente por Gaviria y Pages (2002).

³ Aunque la evaluación de los costos de la delincuencia plantea una serie de problemas, la literatura ha intentado cuantificarlos utilizando diferentes métodos (Domínguez y Raphael, 2015). Basándose en la disposición de las personas para reducir el riesgo de victimización, los investigadores han realizado estimaciones del orden de US\$12,3 millones (2015) para los homicidios, US\$312.000 para las violaciones/agresiones sexuales, US\$305.000 para los robos y US\$92.000 para las agresiones graves (Domínguez y Raphael, 2015; Cohen et al., 2004). Una estimación del costo de la delincuencia en América Latina también muestra que la mayor parte de la carga de la actividad delictiva se debe a los homicidios (Jaitman, 2017).

GRÁFICO 9.2 Patrón de victimización por nivel educativo en cinco países

Tasa de victimización anual



Fuente: Elaboración de los autores utilizando la base de datos armonizada de encuestas de victimización.

Necesitamos más investigación en este ámbito, sobre todo para determinar por qué este patrón de América Latina difiere de los que se observan en otras regiones. Aun así, es interesante señalar que en Chile y Perú la mayor parte de las disparidades en victimización según el grupo de ingreso están relacionadas con robos de vehículos. No en vano, los grupos de ingresos altos poseen una mayor cantidad de vehículos por hogar.

En términos generales, los grupos socioeconómicos difieren sustancialmente en cuanto al tipo de actividad delictiva a la que están expuestos.

La inversión dispar en capital humano es un determinante fundamental de la persistente desigualdad del ingreso, que a su vez tiene consecuencias en el largo plazo (Durlauf, 1996). En la región, varios investigadores han documentado los efectos perjudiciales que tiene la exposición a la delincuencia en la inversión en capital humano a lo largo de todas las etapas del ciclo vital,⁴ lo que constituye un importante mecanismo a través del cual la exposición a la delincuencia intensifica las disparidades entre distintos grupos de ingreso.

⁴ Barrera e Ibáñez (2004) presentan un interesante marco conceptual que establece posibles canales a través de los cuales la violencia influye en la inversión en capital humano.

La exposición a incidentes violentos durante el embarazo tiene importantes consecuencias en predictores cruciales del desarrollo humano. El peso al nacer está relacionado con la salud a lo largo del ciclo vital (Almond, Chay y Lee, 2005) y, a su vez, está estrechamente asociado con los resultados socioeconómicos (Black, Devereux y Salvanes, 2007; Behrman y Rosenzweig, 2004). Un importante grupo de estudios ha encontrado una sólida relación entre la exposición a la violencia y el bajo peso al nacer. Aunque estos estudios analizan incidentes que difieren en características e intensidad, todos muestran resultados similares. Por ejemplo, Colombia ha experimentado brotes prolongados de violencia durante las explosiones de minas terrestres entre 1998 y 2003 (Camacho, 2008) y las masacres y ataques terroristas entre 1999 y 2007 (Duque, 2016). Otros casos son la reciente escalada de homicidios en México (Brown, 2018) o Fortaleza, Brasil (Koppensteiner y Manacorda, 2016) con importantes consecuencias sociales y humanas. En todos estos casos, los investigadores han observado importantes reducciones del peso al nacer en niños expuestos a la violencia local durante el primer trimestre de su gestación.

Además, la mayor parte de la investigación que relaciona la exposición a la violencia con malos predictores de desarrollo humano en la región muestra que los efectos perjudiciales se concentran entre los niños de grupos de bajos ingresos. Duque (2019), Brown (2018) y Koppensteiner y Manacorda (2016) encontraron efectos más pronunciados entre las madres con menor nivel educativo.⁵ Koppensteiner y Manacorda (2016) interpretan que esta respuesta heterogénea se debe a que el ingreso juega un rol amortiguador que puede aliviar las consecuencias adversas de la exposición a la violencia.

La exposición a la violencia durante el embarazo es un problema grave, pero la exposición a la violencia durante la primera infancia también es

⁵ Torche y Villarreal (2014) muestran que la exposición a homicidios durante el primer trimestre de la gestación aumenta el peso de los niños al nacer, lo que atribuyen a un aumento de los comportamientos saludables de las madres (utilización de los cuidados prenatales), precisamente como resultado de la exposición a la violencia. Concretamente, muestran un aumento de la probabilidad de recibir cuidados prenatales durante el primer trimestre que se concentra especialmente entre las familias de ingresos bajos. Brown (2018) identifica dos problemas asociados a este fenómeno: la migración endógena potencial y los cambios endógenos en la fertilidad debidos a la falta de variables de control a nivel familiar.

dañina y tiene efectos persistentes a lo largo de la vida.⁶ En Colombia, Duque (2019) analiza el desempeño escolar y los años de escolaridad completados por alumnos que, a comienzos de los años ochenta, estuvieron expuestos a tasas de homicidio más altas en la infancia temprana. Ella muestra que los alumnos de localidades con tasas de homicidio más altas tuvieron una probabilidad mayor de abandonar la escuela y, a su vez, que entre aquellos que sí completaron la escuela secundaria, quienes estuvieron expuestos a mayores niveles de violencia obtuvieron puntajes más bajos en las pruebas de aprendizaje.

La literatura sobre los efectos contemporáneos de la exposición a la violencia durante la edad escolar también apunta a grandes pérdidas en el desarrollo del capital humano. Por ejemplo, Monteiro y Rocha (2017) observan que los enfrentamientos relacionados con las drogas en las favelas de Río de Janeiro reducen los puntajes de los alumnos en matemáticas en las escuelas situadas cerca de los límites de las favelas. Ellos también documentan que los enfrentamientos armados afectan el funcionamiento de las escuelas en varios aspectos: el ausentismo docente, la rotación de los directores y los cierres temporales de las escuelas son más frecuentes en los barrios propensos a la violencia. Estos resultados se relacionan con la evidencia sobre la violencia y desempeño escolar que Koppensteiner y Menezes (2019) obtienen utilizando datos de alta frecuencia en São Paulo. Estos autores muestran que los homicidios ocurridos en la vecindad de la escuela reducen los resultados en las pruebas de matemáticas y lenguaje, al mismo tiempo que aumentan el ausentismo y las tasas de abandono escolar.⁷ Una vez más, esta evidencia indica que los efectos son pronunciados entre los alumnos de familias de ingresos relativamente bajos, lo que a su vez concuerda con la evidencia disponible sobre el efecto de los conflictos civiles (Rodríguez y Sanchez,

⁶ Es interesante señalar que este patrón de daño persistente también se observa en Perú entre las personas que estuvieron expuestas a la violencia desatada por el Sendero Luminoso. Leon (2012) muestra que la exposición a la violencia durante la primera infancia se traduce en pérdidas permanentes en los niveles educativos en la edad adulta. Entre aquellos que estuvieron expuestos durante los primeros tres años, Galdo (2013) también encuentra que obtienen salarios más bajos.

⁷ Michaelsen y Salardi (2020) muestran que la guerra contra la droga en México influye en los resultados escolares, mientras que Caudillo y Torche (2014) observan que la exposición a la violencia local aumenta la probabilidad de los alumnos de no aprobar el año escolar en la escuela primaria. Del mismo modo, Brown y Velázquez (2017) muestran diversos efectos perjudiciales entre los mexicanos expuestos a la violencia tales como como un menor nivel educativo alcanzado y una menor probabilidad de completar los años de escolarización obligatorios.

2009). Por ejemplo, se han documentado importantes reducciones en el nivel educativo de las cohortes que durante su edad escolar estuvieron expuestas a la violencia de los años cuarenta y cincuenta en Colombia (Fergusson, Ibáñez y Riaño, de próxima publicación).

La exposición a la violencia también influye en las decisiones de las personas. Es evidente que la desigualdad juega un rol fundamental en este sentido al alterar los costos de oportunidad entre diferentes grupos de ingreso (véase el Recuadro 9.1).⁸ La proliferación de pandillas y su impacto en el entorno, especialmente en América Central, es otro factor importante. Sviatschi (2019) muestra que la exposición a delincuentes —generalmente deportados de Estados Unidos— durante la infancia disminuye el rendimiento escolar.⁹ En una línea similar, Kalsi (2018) muestra que la exposición a pandillas disminuye la escolarización infantil, si bien no tanto por la pertenencia a pandillas como por la existencia de sistemas de extorsión.

9.2.

LA PROVISIÓN DE SEGURIDAD

La provisión de seguridad modera el riesgo de victimización y la exposición a delitos y violencia de los distintos grupos de ingreso.¹⁰ La protección o seguridad, ya sea provista por agentes privados o públicos, es un tipo de bien que reduce la probabilidad de victimización. En teoría,

⁸ Los modelos tradicionales en la economía de la delincuencia siguen el enfoque inicial de Becker (1968) en relación con la decisión de los delincuentes potenciales, donde el costo de oportunidad de delinquir juega un rol crucial. Este enfoque se ha visto sometido a un extenso escrutinio para explicar comportamientos más complejos como la violencia u otras formas de delincuencia.

⁹ En este documento está implícita la consideración de las dimensiones complejas de la relación entre la delincuencia y la desigualdad, tanto global como intergeneracional. La autora encuentra evidencia de que las deportaciones, al aumentar la violencia de las pandillas, también aumentan la migración de los menores a Estados Unidos.

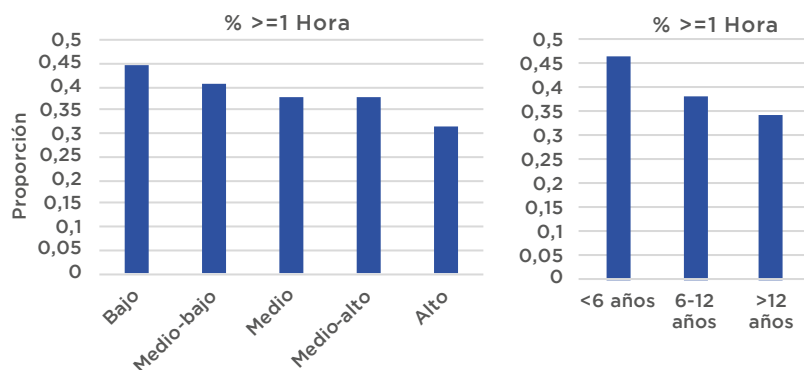
¹⁰ Los individuos también pueden adoptar otras medidas de precaución como evitar actividades que puedan exponerlos a un mayor riesgo de victimización. La relación endógena entre la conducta de la víctima y el riesgo de victimización está bien documentada en la literatura teórica. Uno de los trabajos pioneros en este ámbito es Cook (1979). Domínguez (2020) realiza un estudio empírico sobre cómo tanto las víctimas como los delincuentes influyen en el nivel total de criminalidad.

la provisión pública de seguridad tiene una ventaja sobre la privada en el sentido de que los funcionarios públicos deben rendir cuentas si el crimen simplemente se desplaza de un lugar a otro. Este tipo de rendición de cuentas es incluso más probable de llevar a la práctica cuando existen fuerzas policiales centralizadas. Sin embargo, cuando hay escasa información sobre cómo son asignados los agentes de policía y otros recursos públicos, la posibilidad de control y evaluación resulta perjudicada y a veces se torna imposible. El nivel de información sobre cómo se asignan las fuerzas policiales (y otros recursos públicos) todavía es escaso en la mayor parte de la región.

Las personas, según el grupo de ingresos al cual pertenecen, reportan importantes diferencias en el tiempo de reacción de la policía (véase el Gráfico 9.3). En la mayoría de los países, los encuestados de grupos de ingresos altos y medios declaran mayor rapidez de respuesta de la policía ante la denuncia de un robo en su sector.

GRÁFICO 9.3 ¿Cuánto tardaría la policía en llegar a su casa después de un robo?

Proporción de encuestados que declaran «más de una hora», *circa 2016*



Fuente: Elaboración de los autores utilizando la base de datos armonizada de las encuestas LAPOP.

Nota: Los porcentajes se calculan como promedios no ponderados para cada grupo. Los países de la muestra son Costa Rica, Panamá, Uruguay y Brasil en 2014; Nicaragua y Ecuador en 2016; y México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Colombia, Perú y Paraguay en 2018.

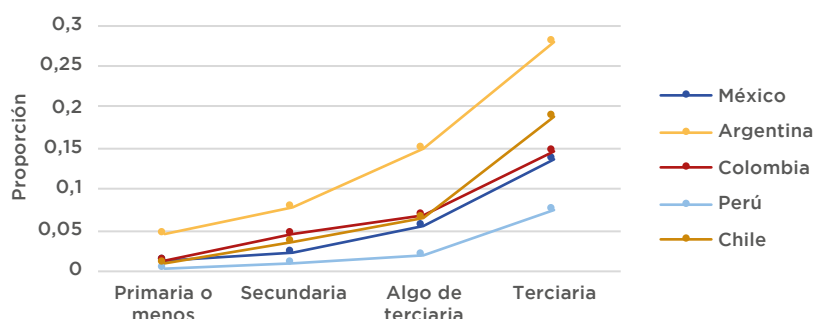
Una alternativa a la provisión pública de seguridad es aquella provista por agentes privados. Sin embargo, dado el radio de acción de estas iniciativas, es necesario considerar importantes consecuencias distributivas. Por un

lado, la protección privada puede disminuir la probabilidad de victimización en una residencia o barrio. Sin embargo, dependiendo del grado de desplazamiento geográfico de la actividad criminal, esta alternativa de provisión de seguridad podría crear un efecto de propagación del crimen que afectaría a los grupos no protegidos, que son precisamente aquellos con menos capacidad para invertir en seguridad.

El Gráfico 9.4 muestra que en América Latina los grupos de ingresos altos y medios invierten mucho más en seguridad privada.

GRÁFICO 9.4. Equipos de seguridad privada por nivel educativo en varios países

Proporción de hogares que declararon tener una alarma o sistema de circuito cerrado de televisión en casa



Fuente: Elaboración de los autores utilizando la base de datos armonizada de las encuestas de victimización.

Una limitación a considerar del Gráfico 9.4 es que las disparidades en la provisión privada de seguridad pueden reflejar diferencias en el riesgo de victimización. Esta consideración puede ser especialmente importante si los delitos contra la propiedad alteran las decisiones de consumo por factores relacionados con la seguridad. En cualquier caso, una mayor capacidad para financiar seguridad privada puede disminuir la exposición a la delincuencia, sobre todo en un contexto de delincuencia cambiante.

Di Tella, Galiani y Schargrotsky (2010) estudiaron las disparidades en la exposición a la delincuencia y las medidas de precaución de diferentes grupos de ingreso durante una ola de delitos en Argentina. Durante los años noventa, la victimización total aumentó 24 puntos porcentuales, pero en relación al resto de la población el aumento fue 1,5 veces mayor entre los pobres. Di Tella Galiani y Schargrotsky muestran además que la delincuencia

callejera, un tipo de delito ante la cual las respuestas adaptativas de las víctimas son limitadas, aumentaba homogéneamente en diferentes grupos de ingreso. Esto contrasta con la evolución de los robos en hogares durante el mismo período, que disminuyeron entre los ricos y aumentaron entre los pobres. La evolución diferenciada según tipo de delito es interesante porque puede reflejar distintas respuestas adaptativas de personas según su grupo de ingreso. Por ejemplo, durante ese mismo período, ellos muestran un aumento pronunciado en las adquisiciones de alarmas entre los grupos de ingresos altos, lo que podría reflejar una respuesta adaptativa especial de este segmento de la población. Aunque este ejemplo no sea representativo de la dinámica del delito en otros contextos, pone de relieve que las actividades de protección privada pueden inducir externalidades negativas en diferentes grupos, una conclusión especialmente pertinente dadas las fuertes disparidades en esta dimensión en toda la región.

9.3.

ACCESO DESIGUAL A LA JUSTICIA

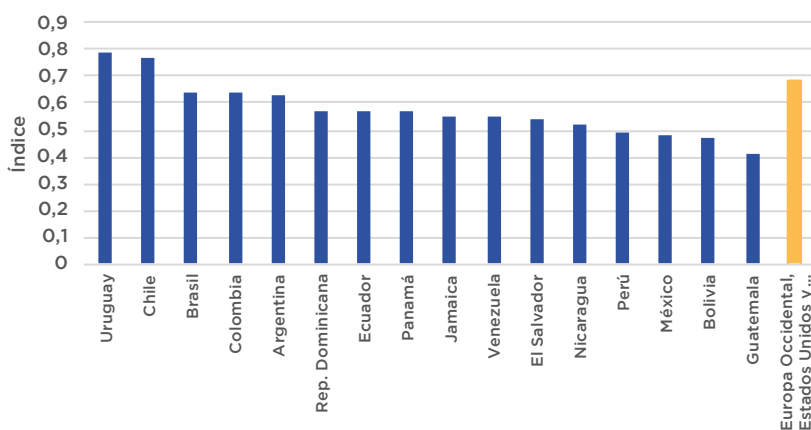
Una última dimensión de interés de la relación entre desigualdad y delincuencia tiene que ver con el acceso a la justicia. Los sistemas de justicia penal son una de las herramientas más importantes para el control de la actividad criminal en los regímenes democráticos. Su principal objetivo es la provisión de justicia, que puede verse amenazada debido a una distribución desigual de las oportunidades y de poder entre grupos socioeconómicos distintos. Idealmente, sería aconsejable comparar indicadores del acceso a la justicia para diferentes grupos socioeconómicos en toda la región. Sin embargo, estos datos no están disponibles públicamente en la mayoría de los países. Una alternativa consiste en analizar datos a nivel de país y evaluar, en relación a los niveles observados en las economías más avanzadas, cómo los países de la región proporcionan garantías básicas a los grupos más desfavorecidos.

La mayoría de los países de América Latina tienen malos resultados en derechos fundamentales en comparación con los países de Europa occidental según el Índice de Estado de Derecho¹¹. Un aspecto importante es la capacidad de los gobiernos de proporcionar acceso a una justicia civil asequible para todos los grupos de la sociedad. Esto es particularmente pertinente dados los niveles de pobreza y desigualdad en la región. El Gráfico 9.5 muestra que, con la excepción de Uruguay y Chile, la mayoría de los países de la región tienen dificultades para proporcionar un acceso igualitario a la justicia a los grupos más desfavorecidos.

Otra preocupación relativa al acceso a la justicia es la discriminación. Los sistemas de justicia penal en todo el mundo despliegan sofisticados sistemas para asegurar un trato igualitario ante la ley, pero en la práctica este principio puede ser transgredido mediante un conjunto diverso de procedimientos (véase el Recuadro 9.2).

GRÁFICO 9.5 Acceso a la justicia civil

Índice de accesibilidad y asequibilidad financiera de los tribunales civiles en países de la región en comparación con el promedio en una selección de países europeos, Canadá y Estados Unidos (barra de la derecha)



Fuente: Índice de Estado de Derecho (2018)

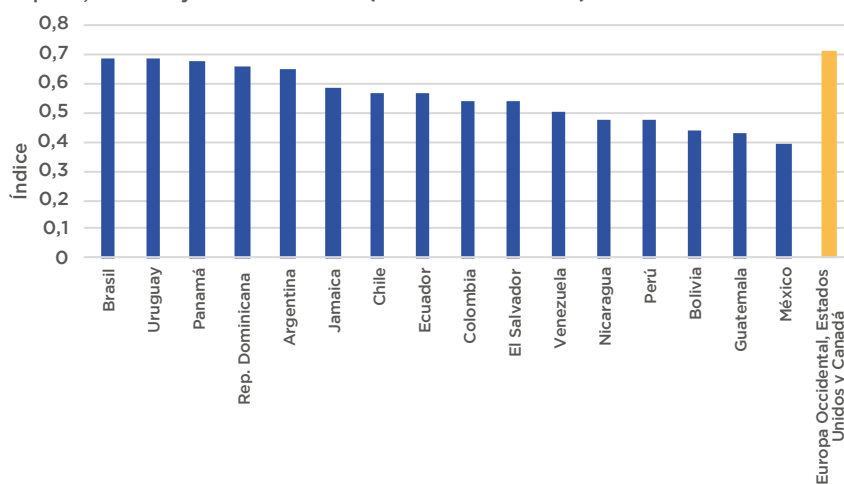
Nota: El índice mide la accesibilidad y asequibilidad de los tribunales civiles, conceptos que incluyen: si las personas son conscientes de los recursos disponibles; si pueden tener acceso y pagar asesoría y representación legales; y si pueden tener acceso al sistema judicial sin incurrir en gastos irrazonables, encontrarse con barreras de procedimiento irrazonables o estar sujetos a barreras físicas o lingüísticas. Los valores más altos representan mayores posibilidades de que la justicia civil sea asequible. La barra de la derecha representa el promedio no ponderado de un grupo de países europeos, Canadá y Estados Unidos.

¹¹ Todos los años el World Justice Project publica su Índice de Estado de Derecho, que evalúa en qué medida los países o territorios respetan el estado de derecho en la práctica (índice de Estado de Derecho 2020).

El Gráfico 9.6 muestra que la mayoría de los países de la región tiene resultados mucho peores que el promedio de los países de Europa occidental en la provisión de una justicia imparcial a los miembros de distintos grupos.

GRÁFICO 9.6 El Trato igualitario y ausencia de discriminación

Índice de imparcialidad de la policía y los tribunales de justicia penal en países de la región en comparación con un promedio de una selección de países europeos, Canadá y Estados Unidos (barra de la derecha)



Fuente: Índice de Estado de Derecho (2018).

Notas: El índice mide si la policía y los jueces de la justicia penal son imparciales y si discriminan en la práctica en función de la condición socioeconómica, el género, la etnicidad, la religión, el origen nacional, la orientación sexual o la identidad de género. Los valores más altos del índice representan una mayor adhesión a toda la gama de derechos. La barra de la derecha representa el promedio ponderado de un grupo de países europeos, Canadá y Estados Unidos.

9.4.

BRECHAS DE CONOCIMIENTO

Cualquier programa sólido para la reducción de la actividad criminal debe reconocer la conexión entre esta y la desigualdad de oportunidades, el ingreso y la riqueza. Esta relación es particularmente importante en América Latina y el Caribe, que tiene uno de los niveles más altos de

delitos violentos en el mundo. La desigualdad y la delincuencia tienen una relación compleja y están estrechamente interrelacionadas.

Una de las lecciones que deben extraerse de este capítulo es que las políticas que disminuyen la delincuencia y la desigualdad pueden ser mutuamente beneficiosas. Las políticas que reducen la desigualdad también pueden tener como consecuencia la disminución de la delincuencia y, por consiguiente, promover una sociedad más equitativa. Por lo tanto, además del conjunto tradicional de políticas cuyo fin es, para empezar, impedir que se produzcan los delitos, un ámbito prometedor de las políticas es el que se centra en aliviar las consecuencias de la actividad delictiva. Los grupos de ingresos bajos sufren desproporcionadamente el crimen violento y también están menos preparados para lidiar con las consecuencias adversas y permanentes que esta actividad ocasiona.

Otro ámbito clave tiene que ver con las políticas cuyo fin es mejorar la rendición de cuentas en los sistemas de justicia. En América Latina y el Caribe sabemos poco acerca del desempeño real de las instituciones de justicia y otros organismos de seguridad como la policía. En relación con otros ámbitos del desarrollo, como la educación y la salud, la información disponible sobre el control de la delincuencia y la administración de justicia es limitada. Contar con más y mejores datos es crucial. Con frecuencia, los responsables de las políticas en este ámbito están obligados a enfrentarse a la importancia relativa de valores como la seguridad pública, la imparcialidad y el debido proceso. Contar con datos más abundantes y de mejor calidad sobre las evaluaciones de las políticas para cada uno de estos ámbitos es un requisito previo para disminuir tanto la desigualdad como la delincuencia en la región.

RECUADRO 9.1 La desigualdad de oportunidades y el comportamiento criminal

Entre los numerosos estudios iniciales sobre las motivaciones que relacionan la desigualdad con la delincuencia (Bourguignon, 1999; Fajnzylber, Lederman y Loayza, 1998; y Londoño y Guerrero, 2000), el modelo racional de Becker ocupa un lugar importante al plantear que la falta de oportunidades en el mercado formal/legal

influye en la probabilidad de participar en actividades delictivas. Esto puede ser especialmente importante en el contexto de las crisis provocadas por la pandemia de la COVID-19 y la demanda de reducir las poblaciones carcelarias (véase el Recuadro 9.3). La falta de oportunidades y de acceso a los mercados laborales pueden explicar la magnitud de la delincuencia observada en la región.

Esta teoría ha encontrado reciente apoyo empírico en Brasil y México, concretamente en relación al efecto de los cambios en las condiciones económicas sobre la actividad delictiva. Dix-Carneiro, Soares y Ulysea (2018) estudian la liberalización del comercio en Brasil y observan que las regiones con industrias especializadas que estuvieron expuestas a reducciones más grandes de las tarifas experimentaron un deterioro del mercado laboral (empleo e ingresos) y un aumento en sus tasas de crimen. Más aun, muestran que la mejora posterior en las tasas de delincuencia coincidió con la recuperación de las tasas de empleo, lo que sugiere una estrecha relación entre la actividad criminal y el empleo. Un resultado similar ha sido encontrado por Dell, Feigenberg y Teshima (2019) en México, pues muestran que las pérdidas de empleo en la industria de manufacturas inducidas por la competencia con China generaron un aumento en el tráfico de cocaína y la violencia.

En el caso de Colombia, Khanna et al. (2019a) también encuentran un estrecho vínculo entre oportunidades laborales y actividad criminal a nivel individual. En concreto, analizan los despidos masivos como una medida de los *shocks* exógenos en el empleo y observan un aumento en la probabilidad de ser arrestado, medida que utilizan como indicador aproximado de la participación en actividades delictivas. Además, al analizar la heterogeneidad entre distintos sectores productivos muestran que el aumento de las detenciones después de las pérdidas de empleos fue menor entre los trabajadores de «sectores en auge» (por ejemplo, sectores en los que hay más oportunidades de volver a trabajar legalmente). En un artículo relacionado, Khanna et al. (2019b) llegan a conclusiones similares en relación al vínculo entre informalidad y actividad delictiva. En cierto modo, estos estudios conectan con Carvalho y Soares (2016), que muestran que la pertenencia a un estatus socioeconómico bajo es un predictor de la participación en pandillas en Brasil.

Dube y Vargas (2013) también documentan una relación estrecha entre violencia y *shocks* económicos en contexto colombiano. Aunque en este caso los autores analizan la relación entre el precio de las materias primas y los conflictos civiles, los resultados ofrecen una perspectiva del efecto que tienen las condiciones económicas sobre los niveles de violencia en general. Por ejemplo, muestran que una disminución del precio del café aumenta la violencia en los municipios cuyas economías dependen fuertemente de la producción de café. En cambio, observan que un aumento de los precios del petróleo aumenta la delincuencia, lo que sugiere que existe una relación diferente dependiendo del tipo de materia prima que domina la economía.

En este sentido, los programas públicos de ayuda pueden jugar un rol a la hora de impedir que las personas participen en actividades delictivas. Un caso conocido es el de la ampliación del programa Bolsa Família en Brasil. Chioda, De Mello y Soares (2016) muestran que la delincuencia cayó bruscamente en los barrios de las escuelas tras la implantación del programa. Chioda y sus coautores también aportan evidencia de que el mecanismo de «aumento del ingreso de los hogares» es lo que ha generado estas mejoras, en oposición al efecto de incapacitación asociado con las mayores tasas de asistencia a la escuela, ilustrado por Berthelon y Kruger (2011) en el caso de la ampliación de la jornada escolar en Chile.

Por último, en Perú, Sviatschi (2019) aporta evidencia nueva en relación con la exposición a actividades ilegales durante la infancia y una mayor probabilidad de participar en actividades delictivas en el futuro. Sviatschi aprovecha un cambio en la exposición a la producción de coca inducido por un cambio rápido en la oferta para comparar las tasas de encarcelamiento en diferentes cohortes afectadas de manera diferente por este shock que estimuló una mayor producción de coca. Además, encuentra una respuesta heterogénea importante con implicaciones pertinentes para las políticas: los niños que con una mayor probabilidad estuvieron expuestos a transferencias monetarias condicionadas en ese período tienen una menor probabilidad de

encarcelamiento por delitos relacionados con la droga en la edad adulta. Resulta difícil subestimar las implicaciones de políticas de esta conclusión para una región como América Latina y el Caribe, pues no solo disminuyen las actividades criminales específicas sino que además se reduce la probabilidad de participar en delitos de cohortes enteras a lo largo de su vida.

RECUADRO 9.2 Discriminación en el sistema judicial: el caso de los mapuches en Chile

La discriminación contra un grupo particular puede perjudicar la legitimidad social del sistema judicial. Esta es una antigua preocupación que plantea serios retos empíricos y sigue siendo un campo de investigación activo en economía con aplicaciones en múltiples ámbitos, como el comportamiento de la policía en relación a las multas por exceso de velocidad (Gonçalves y Mello, 2017), el uso de la fuerza (Fryer, 2019), la detención y control de vehículos motorizados (Knowles, Persico y Todd, 2001; Anwar y Fang, 2006; Antonovics y Knight, 2009), la severidad de las condenas y el encarcelamiento (Abrams, Bertrand y Mullainathan, 2012; Anwar, Bayer y Hjalmarsson, 2012; Rehavi y Starr, 2014) y la prisión preventiva (Arnold, Dobbie y Yang, 2018; Pierson, Corbett-Davies y Goel, 2017). Desafortunadamente, la mayoría de estos artículos recientes se centran en Estados Unidos y en otros países de la OCDE y el contexto del sistema judicial en América Latina sigue siendo poco analizado.

Una excepción es el estudio de Grau y Vergara (2020), que analizan el posible sesgo contra los acusados de origen mapuche en lo que se refiere a la prisión preventiva en Chile. El pueblo mapuche es el grupo indígena más grande de Chile (según los datos del censo nacional representa el 13% de la población). Grau y Vergara (2020) presentan un novedoso contraste para la denominada «discriminación por gusto» al identificar personas que estarían en el margen de la decisión judicial por asignar prisión preventiva; esto es, personas que, en base a sus características y la probabilidad predicha de mala conducta antes del juicio, no resulta evidente si deben permanecer detenidas o liberadas hasta el momento del juicio.

Normalmente, veinticuatro horas después de una detención, un juez decide si un acusado quedará detenido o será puesto en libertad. Los jueces tienen en cuenta una combinación de factores como la seguridad pública, la posibilidad de no comparecencia y si la detención facilita la investigación de una causa penal. Los jueces deciden si poner en libertad o detener a un acusado en una audiencia que dura en promedio unos quince minutos. La evidencia de discriminación en estas audiencias puede ser particularmente preocupante si se tienen en cuenta las consecuencias posteriores en diversos ámbitos como la probabilidad de ser condenado (Heaton, Mayson y Stevenson, 2017; Lerman, Domínguez y Green, 2018; Dobbie, Golden y Yang, 2018; Leslie y Pope, 2018) y de delinquir en el futuro, así como las consecuencias sobre los ingresos y el empleo (Dobbie, Golden y Yang, 2018; Grau, Marivil y Rivera, 2019).

Basándose en los apellidos de los acusados, los autores identifican un 7,5% de población mapuche en una muestra de acusados entre 2008 y 2017. Al llevar a cabo diversas pruebas, encuentran evidencia sólida de «preferencia por la discriminación» o «discriminación por gusto» contra los acusados mapuches. Concretamente, muestran que los acusados mapuches marginales tienen una probabilidad entre 4 y 13 puntos porcentuales menor de protagonizar episodios de mala conducta durante el periodo anterior al juicio. Esto significa que bajo circunstancias equivalentes y en relación con la población promedio no mapuche, es más probable que los jueces dejen detenidos a los acusados de origen mapuche.

RECUADRO 9.3 Ideas para disminuir la población penal durante la pandemia

La situación en las cárceles de América Latina durante la crisis de la COVID-19 es particularmente dramática y ha evolucionado rápidamente. Los derechos y la salud de más de 1,2 millones de reclusos en la región están en juego y deben convertirse en una prioridad. Algunos países han implementado amnistías generales para los presos no violentos, han establecido límites especiales a la duración de la prisión preventiva o modificaciones de los derechos de

visita. Sin embargo, la mayoría de los países todavía tiene que adoptar medidas. Algunos sostienen que la puesta en libertad de las personas privadas de libertad plantea una amenaza pública, mientras que otros creen que si se procede adecuadamente, los antiguos prisioneros se convertirán en miembros productivos de la sociedad. El debate gira en torno a si se mantiene la seguridad de la población o se respetan los derechos de las personas privadas de libertad. Para ahondar en este problema, analicemos más de cerca algunos ejemplos específicos de puesta en libertad de los presos que han sido documentados en la literatura sobre la economía del crimen.

Población reclusa y seguridad pública

Cuando se estudia cualquier medida de alivio para las personas privadas de libertadas, es crucial recordar que las poblaciones carcelarias no son homogéneas. En la práctica, el nivel de riesgo al que se expone al público depende del grupo de personas que se beneficiarían de dichas medidas. Hay ejemplos recientes en Italia y California que plantean una mirada interesante sobre este problema. En 2006, Italia aprobó una amnistía colectiva que autorizó la puesta en libertad inmediata de un tercio de su población penal (Buonanno y Raphael, 2013). La amnistía se otorgó con la condición de que las personas que reincidiesen tendrían que cumplir la totalidad de sus condenas pendientes (Drago, Galbiati y Vertova, 2009). En la práctica, las personas condenadas por delitos graves como el crimen organizado, el terrorismo, los secuestros y algunos delitos sexuales no fueron elegibles para la amnistía. Sin embargo, un grupo grande de personas fueron puestas en libertad. Como resultado, la delincuencia aumentó bruscamente y, en solo veinte meses, la población penal de Italia volvió al mismo nivel de hacinamiento anterior a la amnistía.

Por otro lado, en California se han aprobado una serie de reformas entre 2011 y 2014 que produjeron resultados bastante distintos a la experiencia italiana. Su objetivo consistió en reducir la población de las cárceles estatales y de los condados reduciendo las penas por delitos relacionados con las drogas y otros delitos no violentos

(Lofstrom y Raphael, 2016b; Domínguez, Lofstrom y Raphael, 2019). En términos generales, estas medidas redujeron la población carcelaria de California en más de un 25%. A diferencia de Italia, California identificó a los beneficiarios de una manera selectiva y definió progresivamente nuevos regímenes de cumplimiento de las condenas. Como resultado, los delitos violentos no aumentaron y solo se produjo un pequeño aumento en algunos delitos específicos contra la propiedad. En la práctica, esto generó una reducción permanente de la población carcelaria, lo que ha generado un ahorro fiscal importante que, según estimaciones relativamente conservadoras, supera con creces el costo social potencial en términos de seguridad pública.

Si bien los casos de Italia y California proporcionan claves importantes, el actual confinamiento y las estrictas políticas de distanciamiento social crean un contexto único que hace más difícil predecir cómo será la conducta de los antiguos presos al momento de ser puestos en libertad. Sin embargo, hay evidencia que no puede ser ignorada y que relaciona la probabilidad de reincidencia con las condiciones del mercado laboral.

La reincidencia y las condiciones locales del mercado laboral

Son varios los factores que influyen en la probabilidad de que los individuos vuelvan a delinquir luego de abandonar la cárcel. Una conclusión robusta en la literatura es que esas personas se enfrentan a importantes dificultades en la búsqueda de un empleo (Pager, 2003). Más recientemente, una serie de estudios han mostrado que efectos perjudiciales en el mercado laboral que se pueden atribuir directamente al uso de la prisión preventiva en países como Estados Unidos y Chile (Dobbie, Goldin y Yang, 2018; Grau, Marivil y Rivera, 2019). Estas conclusiones son especialmente preocupantes en el contexto de la pandemia. Las tasas de desempleo en todo el mundo han aumentado drásticamente y, solo en Estados Unidos, un total de 30 millones de personas había solicitado prestaciones por desempleo en las primeras cinco semanas de la pandemia, lo que marca un récord histórico. Esta

cifra sugiere que las condiciones del mercado laboral en Estados Unidos están empeorando rápidamente y los países de América Latina no son inmunes a este fenómeno.

Es razonable suponer que para la población general, los presos no desean otra cosa que salir en libertad. No obstante, un acontecimiento en Chile ha puesto en duda este supuesto dado que más de 100 personas renunciaron a la puesta en libertad temprana, aludiendo a la seguridad laboral a la cual accedían al interior de la cárcel donde cumplían condena. Esto confirma aún más un conjunto de investigaciones según las cuales la reintegración en el mercado laboral de los antiguos presos y aquellos en libertad condicional depende en gran medida de las condiciones de dicho mercado al momento de salir en libertad (Raphael y Weimann, 2007). Schnepel (2018) analiza una base de datos de 1,7 millones de delincuentes en California y muestra que los aumentos en las oportunidades laborales en la construcción y en los sectores de las manufacturas al momento de salir en libertad están asociados con una disminución de la reincidencia. Yang (2017) encuentra resultados similares en 43 estados de Estados Unidos donde las personas puestas en libertad en condados con mayor cantidad de trabajadores no-calificados tienen una menor probabilidad de reincidir. Estos resultados ofrecen una perspectiva valiosa de hasta qué punto las condiciones actuales del mercado laboral en sectores específicos influyen en la probabilidad de reincidir.

En Colombia, dos estudios relacionados han mostrado un fuerte vínculo entre el desempleo y la probabilidad de ser detenido. Khanna et al. (2019a) analizan la variación en las oportunidades de reemplazo y observan que el aumento de las detenciones después de la pérdida de un empleo es menor en sectores con más oportunidades. A su vez, Khanna et al. (2019b) muestran que una política que desplazó a las personas a la informalidad tuvo consecuencias negativas no esperadas sobre la delincuencia. Este conjunto de resultados es sumamente pertinente, sobre todo para América Latina. La informalidad es una característica de los mercados laborales en América Latina y el acceso a las

oportunidades para las personas que han estado en prisión suele limitarse a sectores informales y empleos no cualificados. Dado que diversos países actualmente están evaluando leyes que pondrían en libertad a los reclusos, los gobiernos deben asegurarse de que las restricciones laborales sean limitadas y de generar mecanismos e incentivos para facilitar su reintegración en la sociedad.

Perspectivas de un experimento de las políticas públicas en Uruguay

Debido al alto desempleo actual, una pregunta importante tiene que ver con el acceso a las prestaciones sociales. Muchos países proporcionan recursos financieros a las personas en el día en que son puestas en libertad con el fin de aliviar su retorno a la sociedad. Este concepto se conoce como propina o bono. En Uruguay, el gobierno decidió aumentar este bono de UR\$30 a UR\$100 en 2010. Esta sencilla intervención de bajo costo se basó en una política existente y disminuyó la reincidencia del primer día de 0,587 delitos por individuo puesto en libertad a cero delitos por individuo puesto en libertad.

Munyo y Ross (2015) evalúan este programa de propinas en Uruguay y muestran que implica que las personas tienen menos problemas de dinero el primer día de su puesta en libertad. La realidad es que tienen oportunidades limitadas para generar ingresos. Sin embargo, esta sencilla pero efectiva intervención proporcionó a estas personas una posibilidad para no abandonar la senda de la buena conducta en su primer día de libertad. Si bien la escala del programa es pequeña, es un buen ejemplo de una alternativa de las políticas que respeta los derechos de los reclusos al mismo tiempo que salvaguarda la seguridad pública.

Aunque la crisis generada por la pandemia de la COVID-19 no tiene precedentes, no debemos ignorar las importantes lecciones que están documentadas en la literatura. Las decisiones y medidas de los responsables de las políticas públicas en las próximas semanas probablemente moldearán la política de justicia penal en América Latina para los próximos años.

Bibliografía

- Abrams, David S., Marianne Bertrand y Sendhil Mullainathan. 2012. "Do Judges Vary in Their Treatment of Race?" *Journal of Legal Studies* 41(2): 347-83.
- Ajzenman, Nicolas, Sebastian Galiani y Enrique Seira. 2015. "On the Distributive Costs of Drug-Related Homicides." *Journal of Law and Economics* 58(4): 779-803.
- Antonovics, Kate y Brian G. Knight. 2009. "A New Look at Racial Profiling: Evidence from the Boston Police Department." *Review of Economics and Statistics* 91(1): 163-77.
- Anwar, Shamena y Hanming Fang. 2006. "An Alternative Test of Racial Prejudice in Motor Vehicle Searches: Theory and Evidence." *American Economic Review* 96(1): 127-51.
- Anwar, Shamena, Patrick Bayer y Randi Hjalmarsson. 2012. "The Impact of Jury Race in Criminal Trials." *Quarterly Journal of Economics* 127(2): 1017-55.
- Almond, Douglas, Kenneth Y. Chay y David S. Lee. 2005. "The Costs of Low Birth Weight." *Quarterly Journal of Economics* 120(3): 1031-83.
- Arnold, David, Will Dobbie y Crystal S. Yang. 2018. "Racial Bias in Bail Decisions." *Quarterly Journal of Economics* 133(4): 1885-1932.
- Barrera, Felipe y Ana María Ibañez. 2004. *Does Violence Reduce Investment in Education? A Theoretical and Empirical Approach*. Documentos CEDE 002382. Universidad de los Andes-CEDE.
- Becker, Gary S. 1968. "Crime and Punishment: An Economic Approach." En *The Economic Dimensions of Crime* (pp. 13-68), ed. Nigel G. Fielding, Alan Clarke, Robert Witt. Londres: Palgrave Macmillan.
- Behrman, Jere R. y Mark R. Rosenzweig. 2004. "Returns to Birthweight." *Review of Economics and Statistics* 86(2): 586-601.
- Berthelon, Matias E. y Diana I. Kruger. 2011. "Risky Behavior among Youth: Incapacitation Effects of School on Adolescent Motherhood and Crime in Chile." *Journal of Public Economics* 95(1-2): 41-53.
- Black, Sandra E., Paul J. Devereux y Kjell G. Salvanes. 2007. "From the Cradle to the Labor Market? The Effect of Birth Weight on Adult Outcomes." *Quarterly Journal of Economics* 122(1): 409-39.

- Bourguignon, François. 1999. "Crime, Violence, and Inequitable Development." Documento preparado para la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del desarrollo, Washington, DC, 28-30 de abril.
- Brown, Ryan. 2018. "The Mexican Drug War and Early-Life Health: The Impact of Violent Crime on Birth Outcomes." *Demography* 55(1): 319-40.
- Brown, Ryan y Andrea Velásquez. 2017. "The effect of violent crime on the human capital accumulation of young adults." *Journal of Development Economics* 127: 1-12.
- Buonanno, Paolo y Steven Raphael. 2013. "Incarceration and Incapacitation: Evidence from the 2006 Italian Collective Pardon." *American Economic Review* 103(6): 2437-65.
- Buonanno, Paolo y Juan F. Vargas. 2019. "Inequality, Crime and the Long-Run Legacy of Slavery." *Journal of Economic Behavior & Organization* 159 (marzo): 539-52.
- Camacho, Adriana. 2008. "Stress and Birth Weight: Evidence from Terrorist Attacks." *American Economic Review* 98(2): 511-15.
- Carvalho, L. S. y R. R. Soares. 2016. *Living on the Edge: Youth Entry, Career, and Exit in Drug-Selling Gangs.* *Journal of Economic Behavior and Organization* 121: 77-98.
- Caudillo, Monica L. y Florencia Torche. 2014. "Exposure to Local Homicides and Early Educational Achievement in Mexico." *Sociology of Education* 87(2): 89-105.
- Chioda, Laura, João M. P. De Mello y Rodrigo R. Soares. 2016. "Spillovers from Conditional Cash Transfer Programs: Bolsa Família and Crime in Urban Brazil." *Economics of Education Review* 54(C): 306-20.
- Cohen, Mark A., Roland T. Rust, Sara Steen y Simon T. Tidd. 2004. "Willingness to-Pay for Crime Control Programs." *Criminology* 42(1): 89-110.
- Cook, Philip J. 1979. "The Clearance Rate as a Measure of Criminal Justice System Effectiveness." *Journal of Public Economics* 11(1): 135-42.
- Dell, Melissa, Benjamin Feigenberg y Kensuke Teshima. 2019. "The Violent Consequences of Trade-Induced Worker Displacement in Mexico." *American Economic Review: Insights* 1(1): 43-58.
- Di Tella, Rafael, Sebastian Galiani y Ernesto Schargrotsky. 2010. "Crime Distribution and Victim Behavior During a Crime Wave." En *The Economics of Crime: Lessons for and from Latin America* (pp. 175-204), ed. Rafael Di Tella, Sebastian Edwards y Ernesto Schargrotsky. Chicago: University of Chicago Press.

- Dix-Carneiro, Rafael, Rodrigo R. Soares y Gabriel Ulyssea. 2018. "Economic Shocks and Crime: Evidence from the Brazilian Trade Liberalization." *American Economic Journal: Applied Economics* 10(4): 158-95.
- Dobbie, Will, Jacob Goldin y Crystal S. Yang. 2018. "The Effects of Pretrial Detention on Conviction, Future Crime, and Employment: Evidence from Randomly Assigned Judges." *American Economic Review* 108(2): 201-40.
- Domínguez, Patricio y Steven Raphael. 2015. "The Role of the Cost Of Crime Literature in Bridging the Gap Between Social Science Research and Policy Making: Potentials and Limitations." *Criminology & Public Policy* 14(4): 589-632.
- Domínguez, Patricio, Magnus Lofstrom y Steven Raphael. 2019. "The Effect of Sentencing Reform on Crime Rates: Evidence from California's Proposition 47." IZA Documento de discusión 12652. Institute of Labor Economics (IZA), Bonn.
- Domínguez, Patricio. 2020. "How Potential Offenders and Victims Interact: A Case-Study from a Public Transportation Reform." 10264. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Drago, Francesco, Roberto Galbiati y Pietro Vertova. 2009. "The Deterrent Effects of Prison: Evidence from a Natural Experiment." *Journal of Political Economy* 117(2): 257-80.
- Dube, Oeindrila y Juan F. Vargas. 2013. "Commodity Price Shocks and Civil Conflict: Evidence from Colombia." *Review of Economic Studies* 80(4): 1384-1421.
- Duque, Valentina. 2016. "Early-Life Conditions, Parental Investments and Child Development: Evidence from a Violent Conflict." Documento de trabajo, Columbia University, Nueva York.
- Duque, Valentina. 2019. "Violence and Children's Education: Evidence from Administrative Data." *Economics Working Paper 2019-16*, Universidad de Sydney.
- Durlauf, Steven N. 1996. "A Theory of Persistent Income Inequality." *Journal of Economic Growth* 1(1): 75-93.
- Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza. 1998. "Determinants of Crime Rates in Latin America and the World: An Empirical Assessment." Informe 18544. Banco Mundial, Washington, DC.
- Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza. 2002. "What Causes Violent Crime?" *European Economic Review* 46(7): 1323-57.

- Fergusson, Leopoldo, Ana María Ibáñez y Juan Felipe Riaño. De próxima publicación. "Conflict, Educational Attainment, and Structural Transformation: La Violencia in Colombia." *Economic Development and Cultural Change* 00(0): <https://doi.org/10.1086/702995>
- Ferraz, Claudio y Bruno Ottoni. 2013. "State Presence and Urban Violence: Evidence from the Pacification of Rio's favelas." Documento inédito. Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), Rio de Janeiro.
- Fryer, Roland G. Jr. 2019. "An Empirical Analysis of Racial Differences in Police Use of Force." *Journal of Political Economy* 127(3): 1210-61.
- Galdo, Jose. 2013. "The Long-Run Labor-Market Consequences of Civil War: Evidence from the Shining Path in Peru." *Economic Development and Cultural Change* 61(4): 789-823.
- Gaviria, Alejandro y Carmen Pagés. 2002. "Patterns of Crime Victimization in Latin American Cities." *Journal of Development Economics* 67(1): 181-203.
- Goncalves, Felipe y Steven Mello. 2017. "A Few Bad Apples? Racial Bias in Policing." Documentos de trabajo 68. Princeton University, Department of Economics, Industrial Relations Section.
- Grau, Nicolás, Gonzalo Marivil y Jorge Rivera. 2019. "The Effect of Pretrial Detention on Labor Market Outcomes." Documentos de trabajo 488. Facultad de Economía, Universidad de Chile, Santiago.
- Grau, Nicolás y Damián Vergara. 2020. "A Simple Test for Prejudice in Decision Processes: The Prediction-Based Outcome Test." Working Papers wp493. Department of Economics, Universidad de Chile, Santiago.
- Heaton, Paul, Sandra Mayson y Megan Stevenson. 2017 "The Downstream Consequences of Misdemeanor Pretrial Detention." *Stanford Law Review* 69: 711.
- Jaitman, Laura, ed. 2017. "Los costos del crimen y de la violencia: Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Kalsi, Priti. 2018. "The Impact of U.S. Deportation of Criminals on Gang Development and Education in El Salvador." *Journal of Economic Development* 135 (noviembre): 433-38.
- Khanna, Gaurav, Carlos Medina, Anant Nyshadham, Christian Posso y Jorge A. Tamayo. 2019a. "Job Loss, Credit, and Crime in Colombia." NBER w26313. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

- Khanna, Gaurav, Carlos Medina, Anant Nyshadham y Jorge A. Tamayo. 2019b. "Formal Employment and Organized Crime: Regression Discontinuity Evidence from Colombia." w26203. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Koppensteiner, Martin Foureaux y Marco Manacorda. 2016. "Violence and Birth Outcomes: Evidence from Homicides in Brazil." *Journal of Development Economics* 119(C): 16-33.
- Koppensteiner, Martin y Livia Menezes. 2019. "Violence and Human Capital Investments." Documento de discusión IZA 12240. Institute of Labor Economics (IZA), Bonn.
- Knowles, John, Nicola Persico y Petra Todd. 2001. "Racial Bias in Motor Vehicle Searches: Theory and Evidence." *Journal of Political Economy* 109(1): 203-29.
- Leon, Gianmarco. 2012. "Civil Conflict and Human Capital Accumulation: The Long-Term Effects of Political Violence in Peru." *Journal of Human Resources* 47(4): 991-1022.
- Lerman, Amy, Patricio Domínguez y Ariel Green. 2018. "Plea Bargains from the Defendant's Perspective." Documento inédito.
- Leslie, Emily y Nolan G. Pope. 2017. "The Unintended Impact of Pretrial Detention on Case Outcomes: Evidence from New York City Arraignments." *Journal of Law and Economics* 60(3): 529-57.
- Lofstrom, Magnus y Steven Raphael. 2016a. "Crime, the Criminal Justice System, and Socioeconomic Inequality." *Journal of Economic Perspectives* 30(2): 103-26.
- Lofstrom, Magnus y Steven Raphael. 2016b. "Incarceration and Crime: Evidence from California's Public Safety Realignment Reform." *ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 664(1): 196-220.
- Londoño, Juan Luis y Rodrigo Guerrero. 2000. "Violencia en América Latina: Epidemiología y costos." En *Asalto al desarrollo: Violencia en América Latina* (pp. 11-57), ed. Juan Luis Londoño, Alejandro Gaviria y Rodrigo Guerrero. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Michaelsen, Maren M. y Paola Salardi. 2020. "Violence, Psychological Stress, and Educational Performance During the 'War on Drugs' in Mexico." *Journal of Development Economics* 143 (marzo): 102387.
- Monteiro, Joana y Rudi Rocha. 2017. "Drug Battles and School Achievement: Evidence from Rio De Janeiro's Favelas." *Review of Economics and Statistics* 99(2): 213-28.

- Munyo, Ignacio y Martín A. Rossi. 2015. "First-Day Criminal Recidivism." *Journal of Public Economics* 124 (abril): 81-90.
- Pager, Devah. "The Mark of a Criminal Record." 2003. *American Journal of Sociology* 108(5): 937-75.
- Pierson, Emma, Sam Corbett-Davies y Sharad Goel. 2017. "Fast Threshold Tests for Detecting Discrimination." Cornell University, Ithaca, NY. *arXiv:1702.08536*.
- Raphael, Steven y David F. Weiman. 2007. "The Impact of Local Labor Market Conditions on the Likelihood that Parolees Are Returned to Custody." *En Barriers to Reentry? The Labor Market for Released Prisoners in Post-Industrial America* (pp. 304-32), ed. Shawn Bushway, Michael A. Stoll y David F. Weiman. Russell Sage. JSTOR, www.jstor.org/stable/10.7758/9781610441018.3.
- Rehavi, M. Marit y Sonja B. Starr. 2014. "Racial Disparity in Federal Criminal Sentences." *Journal of Political Economy* 122(6): 1320-54.
- Rodriguez, Catherine y Fabio Sanchez. 2012. "Armed Conflict Exposure, Human Capital Investments and Child Labor: Evidence from Colombia." *Defence and Peace Economics* 23(2): 161-84.
- Schnepel, Kevin T. 2018. "Good Jobs and Recidivism." *Economic Journal* 128(608): 447-69.
- Sviatschi, Maria Micaela. 2019. "US Criminal Deportations and Human Capital in Central America" *AEA Papers and Proceedings* 109 (mayo): 239-42.
- Sviatschi, Maria Micaela. 2020. "Making a Gang: Exporting US Criminal Capital to El Salvador." Documento inédito. Princeton University.
- Torche, Florencia y Andrés Villarreal. 2014. "Prenatal Exposure to Violence and Birth Weight in Mexico: Selectivity, Exposure, and Behavioral Responses." *American Sociological Review* 79(5): 966-92.
- Yang, Crystal S. 2017. "Local Labor Markets and Criminal Recidivism." *Journal of Public Economics* 147(C): 16-29.

10.

CAMBIO CLIMÁTICO Y DESASTRES NATURALES: Exposición desigual, impactos y capacidad para hacerles frente

Por Bridget Hoffmann

Se prevé que hacia 2030 el cambio climático llevará a más de 100 millones de personas en todo el mundo a la pobreza (Hallegatte *et al.*, 2016). El cambio climático provoca cambios en las temperaturas y en la disponibilidad de agua, aumenta la intensidad y la frecuencia de los desastres naturales y las crisis alimentarias e incrementa el riesgo de enfermedades transmitidas por el agua y enfermedades transmitidas por vectores, entre muchos otros impactos (IPCC, 2018). El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático predice que la temperatura global aumentará considerablemente y que la temperatura anual promedio en América Latina y el Caribe aumentará entre 1° y 4 °C hacia 2080-99, dependiendo del escenario de emisiones.¹ El ritmo al que están aumentando los niveles de los

¹ Cálculos originales de la autora utilizando datos del World Bank Group Climate Change Knowledge Portal.

mares se aceleró de 1,7 mm al año entre 1901 y 2010 a 3,2 mm al año en el periodo 1993-2010 (IPCC, 2013). Se prevé que la combinación del aumento de las temperaturas, por un lado, y la subida de los niveles del mar, por el otro, aumentará la severidad de los desastres naturales e hidrometeorológicos como las sequías, las tormentas y las inundaciones. Para diseñar políticas que promuevan el crecimiento inclusivo, es importante entender los vínculos bidireccionales entre desastres naturales, cambio climático y desigualdad.

El cambio climático y los desastres naturales exacerbaban la desigualdad por tres motivos. En primer lugar, países, regiones y pueblos más pobres a menudo están más expuestos al cambio climático y a los desastres naturales. En segundo lugar, cuando los *shocks* climáticos golpean, los pobres sufren mayores pérdidas en proporción a la riqueza. En tercer lugar, estos tienen menos recursos con que recuperarse de los *shocks* del cambio climático. Los efectos negativos de los eventos climáticos recaen de manera desproporcionada sobre los hogares vulnerables y exacerbaban la desigualdad empujándolos a la pobreza. Por lo tanto, se encuentran en una posición de partida peor cuando golpea el siguiente *shock* climático. Para alcanzar una sociedad más equitativa, es crucial romper el bucle negativo de retroalimentación entre los *shocks* climáticos y la desigualdad.

A menos que se tomen en consideración los efectos en el clima, los esfuerzos para reducir la desigualdad mediante políticas de desarrollo que aumentan la industrialización y los cambios en el uso de la tierra y la energía pueden acelerar inadvertidamente el cambio climático incrementando a su vez los riesgos naturales. Esto implica que las políticas de desarrollo deben ser coherentes con los objetivos de estabilización del clima y con los objetivos de gestión de riesgos de desastres, y que las políticas para ralentizar el cambio climático y gestionar los riesgos de desastres deben diseñarse para disminuir la desigualdad.

Este capítulo explora tanto las magnitudes de los efectos del cambio climático sobre la desigualdad y la pobreza como los mecanismos detrás de dichos efectos. Aunque, a grandes rasgos, los vínculos entre el cambio climático y la desigualdad están claros, es urgente realizar más

investigaciones que aporten evidencia específica y útil sobre los efectos del cambio climático en la desigualdad en América Latina y el Caribe. Dado que la región tiene la desigualdad más alta del mundo (Amarante, Galván y Mancero, 2016), es especialmente importante entender cómo el cambio climático exacerba la desigualdad.

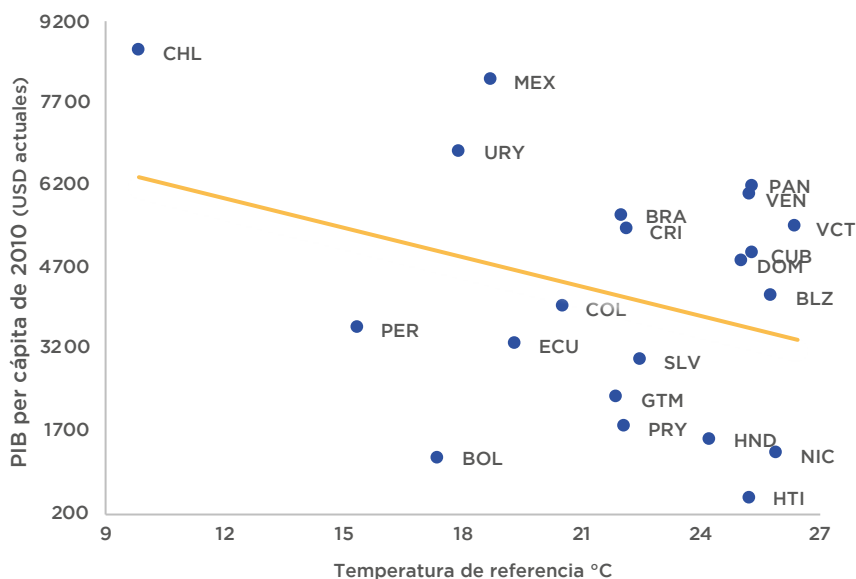
10.1.

EXPOSICIÓN DESIGUAL AL RIESGO CLIMÁTICO

Los pobres están a menudo, aunque no siempre, más expuestos que los no pobres a los peligros naturales y al cambio climático. En términos globales, están al menos dos veces más expuestos a los desastres naturales que los no pobres (Kim, 2012). En un análisis de cincuenta y dos países, Park *et al.* (2015) muestran que los hogares más pobres suelen vivir en lugares más cálidos. Sin embargo, la diferencia en la exposición a los peligros naturales y al cambio climático no se debe solo a la geografía. Una comparación entre diferentes países muestra que los países más pobres han invertido considerablemente menos en protección contra inundaciones, por lo que están expuestos a un mayor riesgo de sufrirlas (Scussolini *et al.*, 2016).

La exposición a los peligros también es desigual en América Latina y el Caribe y podría exacerbar la desigualdad en toda la región. Baez y Mason (2008) muestran que, en la región, Perú central y del sur y Bolivia occidental, que son regiones muy pobres, son las más vulnerables ante las precipitaciones abundantes y las inundaciones. En América Latina, el PIB per cápita está muy correlacionado negativamente con la temperatura de referencia y los países más pobres están más expuestos a las temperaturas altas (Gráfico 10.1).

GRÁFICO 10.1 PIB per cápita y temperaturas de referencia en países de América Latina



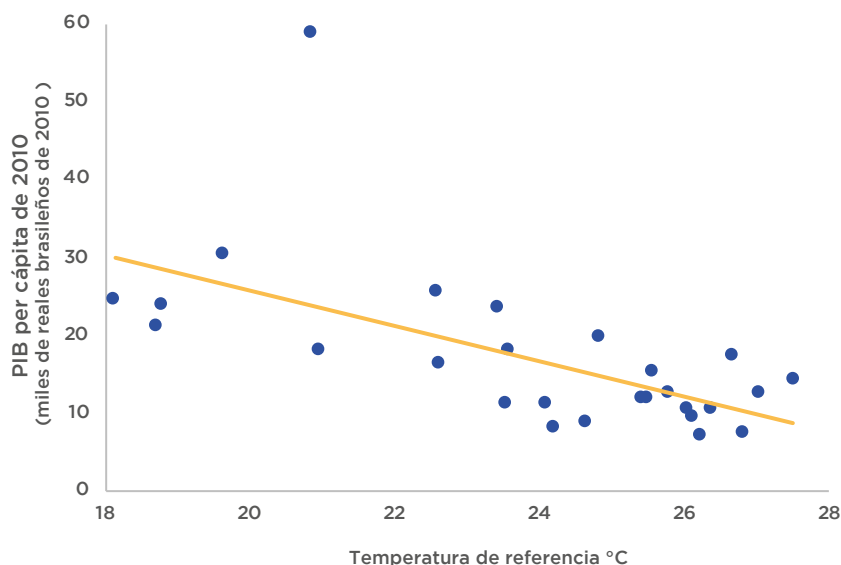
Fuente: Cálculos originales de la autora basados en Burke, Hsiang y Edward (2015).

El ingreso y la riqueza también están relacionados con la exposición a los desastres naturales y al cambio climático en un país o ciudad. La decisión de dónde vivir determina en gran medida la exposición de las personas a los desastres naturales, y en muchos casos los pobres se concentran en zonas propensas a sufrir desastres. En América Latina y el Caribe, las personas de ingresos más bajos a menudo residen en la periferia de las ciudades, en zonas con una alta exposición a los desastres naturales. En São Paulo, por ejemplo, más del 5% de las zonas pobres están muy expuestas a episodios de corrimientos de tierras y el 20% de los barrios pobres y los asentamientos informales están localizados en llanuras inundables (Banco Mundial, 2012). Sin embargo, este patrón no se da solo en São Paulo. Los habitantes de viviendas informales autoconstruidas en las pendientes más pronunciadas y elevadas del norte de La Paz están más expuestos a peligros de corrimientos de tierras (O'Hare y Rivas, 2005). De la misma manera, en las zonas urbanas de Colombia, Perú y Bolivia, las personas pobres están más expuestas a los desbordamientos de los ríos (Hallegatte *et al.*, 2016).

También hay desigualdad dentro de los países en la exposición a las altas temperaturas según las diferentes localizaciones y ocupaciones. Los hogares más pobres suelen residir en zonas con temperaturas más altas (Park *et al.*, 2015). Por ejemplo, los estados de Brasil con un ingreso per cápita más bajo en 2010 tienen temperaturas de referencia más altas, lo que significa que están más expuestos a los efectos de las altas temperaturas (Gráfico 10.2). El aumento de las temperaturas y las olas de calor reducen la productividad y aumentan la probabilidad de estrés debido al calor que sufren los trabajadores en ocupaciones al aire libre como la agricultura, la ganadería, la venta ambulante y la construcción. Es probable que los trabajadores en estas ocupaciones sean trabajadores informales de ingresos bajos sin la protección de normativas de salud y seguridad ni acceso a programas de protección social (Saget, Vogt-Schilb y Trang, 2020).

GRÁFICO 10.2 PIB per cápita y temperaturas de referencia en los estados de Brasil

Miles de reales brasileños del 2010



Fuente: Cálculos originales de la autora reproducidos de Nuguer y Powell (2020) y basados en datos reunidos por Willmott y Matsuura (2018) y el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (2010).

Aunque los pobres suelen estar más expuestos que los no pobres a los peligros naturales y a los *shocks* del cambio climático, existen excepciones a este patrón (Felsenstein y Lichter, 2014). La exposición a lo largo de la distribución de la riqueza está determinada por numerosos factores específicos de cada lugar, lo que genera patrones variados de exposición en diferentes países y ciudades.

La mayor exposición física de los pobres a los peligros naturales se ve agravada porque también suelen estar más expuestos económicamente. Es más probable que los pobres trabajen en ocupaciones expuestas a la temperatura ambiente (Park *et al.*, 2015) y, sobre todo en las zonas rurales, las personas pobres dependen en gran medida de la producción agrícola y de los recursos naturales como sus principales fuentes de ingreso. Además, la exposición desigual de los pobres a los desastres naturales y al cambio climático está exacerbada por los efectos de los *shocks* del cambio climático, que recaen desproporcionadamente sobre ellos.

10.2.

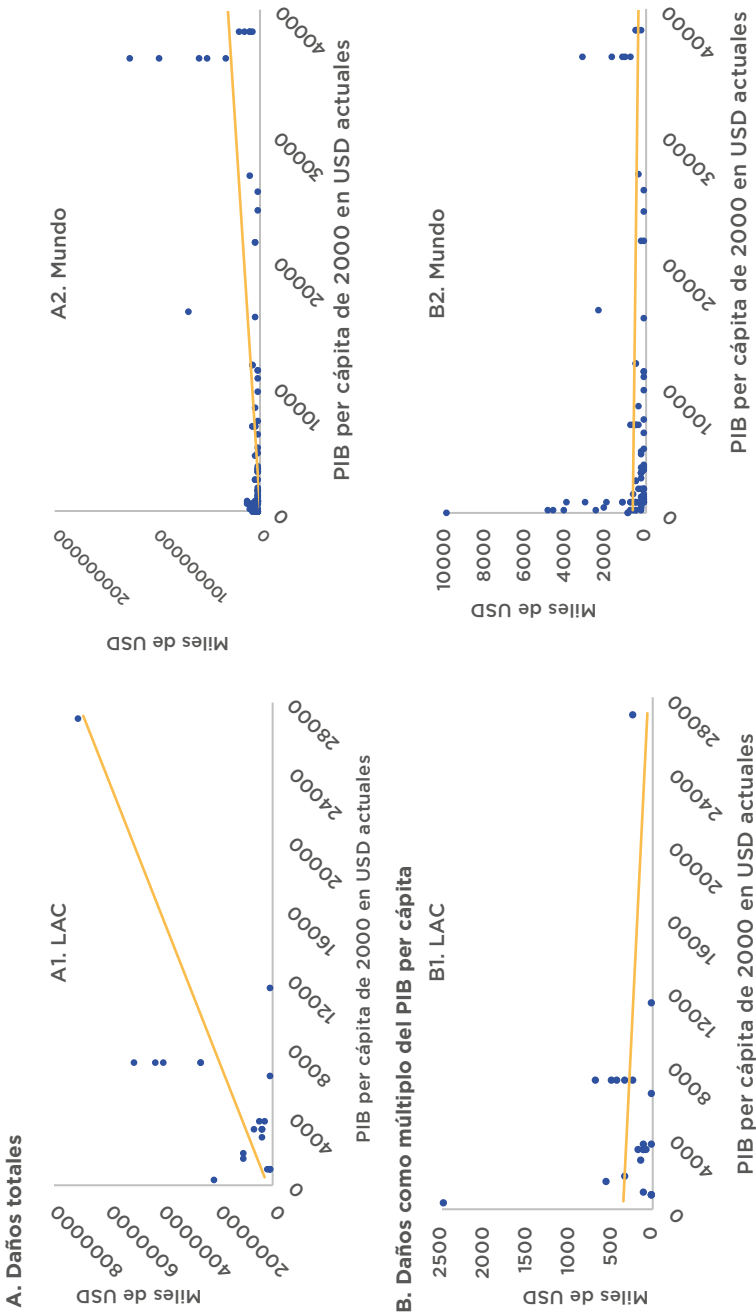
LOS IMPACTOS AFECTAN DESPROPORCIONADAMENTE A LOS POBRES

Los desastres naturales y los *shocks* del cambio climático tienen un impacto considerable sobre los resultados económicos. Los desastres naturales como los huracanes, las sequías y las inundaciones, cuya gravedad previsiblemente aumentará debido al cambio climático, disminuyen el crecimiento a corto plazo y aumentan considerablemente la pobreza (Cavallo y Noy, 2011; Karim y Noy, 2016). Un estudio de caso de Bolivia llegó a la conclusión de

que la incidencia de la pobreza en Trinidad aumentó en un 12% tras las inundaciones de 2006 (Pérez de Rada y Fernandez, 2009). La temperatura es uno de los mecanismos a través de los que el cambio climático influye en el crecimiento económico. Entre 1970 y 2006, se estima que un aumento de 1 °C en la temperatura anual promedio disminuyó la producción económica en un 2,5% en América Central y el Caribe (Hsiang, 2010). La subida del nivel del mar también es una amenaza para los resultados económicos. Numerosas islas del Caribe dependen de sus costas como motores del crecimiento económico y son especialmente vulnerables ante la subida de los niveles del mar debido a su baja elevación y sus terrenos llanos, calcáreos y porosos (Strauss y Kulp, 2018; Banco Mundial, 2013).

Se prevé que el cambio climático y los desastres naturales aumenten la desigualdad entre los países. Las diferencias de ingreso entre los países implican que los países con diferentes niveles de ingreso pero con la misma exposición a los peligros hidrometeorológicos tendrán resultados diferentes. Aunque los daños económicos directos suelen ser mayores en los países más ricos porque hay más riqueza expuesta a los peligros naturales, los países más pobres sufren pérdidas más grandes en relación con el ingreso. El Gráfico 10.3 muestra que los daños totales debido a ciclones tropicales severos aumentan con el PIB per cápita, mientras que los daños como múltiplo del PIB per cápita disminuyen. Estas relaciones se observan globalmente y también en América Latina y el Caribe. Los mayores ingresos permiten a los países más ricos pagar para prepararse más adecuadamente y realizar transferencias intersectoriales e interregionales para mitigar el impacto económico de los desastres naturales (Auffet, 2003). Sin embargo, la desigualdad también influye en los esfuerzos de prevención de desastres a través de mecanismos vinculados con la economía política. Los países con más desigualdad tienen dificultades para resolver el problema de acción colectiva de implementar medidas para impedir y mitigar el daño causado por los desastres naturales (Anbarci, Escaleras y Register, 2005).

GRÁFICO 10.3 Relación entre el PIB per cápita, los daños totales y los daños como múltiplo del PIB per cápita debidos a ciclones tropicales severos



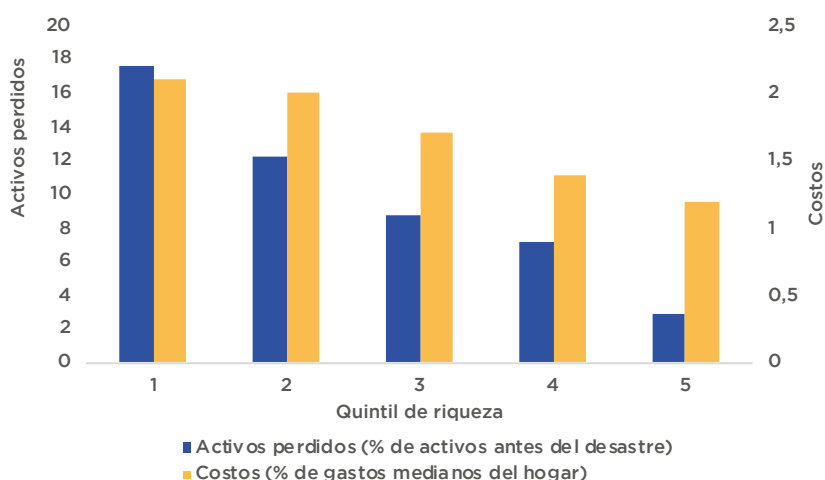
Fuente: Cálculos originales de la autora utilizando datos de EM-DAT (2020) y Banco Mundial (2020).

El impacto del aumento de las temperaturas también variará según los países y se prevé que los países más fríos experimentarán un mayor crecimiento económico, mientras que los países más cálidos experimentarán un crecimiento económico menor (Burke, Hsiang y Edward, 2015; Diffenbaugh y Burke, 2019). Dado que la mayoría de los países más ricos tienen climas más fríos, en general se beneficiarán de un grado más de temperatura, mientras que los países más pobres saldrán perjudicados (Diffenbaugh y Burke, 2019; Acevedo et al., 2018). En términos globales, se estima que el ratio del PIB per cápita entre los deciles superior e inferior de los países a lo largo del período 1960-2010 es un 25% mayor de lo que habría sido sin el calentamiento global (Diffenbaugh y Burke, 2019). En el futuro se prevé que el cambio climático exacerbe la desigualdad en América Latina. Hacia 2100, el ratio del PIB per cápita entre los países más ricos y los más pobres previsiblemente llegará a 28, en contraste con un ratio de solo 3 que se obtiene sin tener en cuenta el aumento de las temperaturas.²

Por otro lado, los impactos del cambio climático y los desastres naturales probablemente exacerbarán la desigualdad en los países y las ciudades. La evidencia de Bangladesh, India y Honduras indica que las personas pobres pierden entre 2 y 3 veces más que las personas no pobres cuando se produce una inundación o una tormenta (Hallegatte y Rozenberg, 2017). En 1998, el huracán Mitch arrasó con el 18% de los activos de los hogares del quintil más pobre en Honduras, frente al 3% de los activos de los hogares del quintil más rico (Morris *et al.*, 2002). La pérdida de activos como porcentaje de los activos antes del desastre y los costos como porcentaje del gasto mediano de los hogares disminuyeron monotónicamente con la riqueza (Gráfico 10.4). El impacto de los desastres en el consumo también es desproporcionadamente grande en los hogares pobres (Rentschler, 2013).

² Cálculos originales de la autora basados en Burke, Hsiang y Edward (2015).

GRÁFICO 10.4 Pérdidas de activos y costos debido al huracán Mitch por quintiles de riqueza



Fuente: Cálculos originales de la autora basados en Morris et al. (2002).

Nota: La pérdida de activos se muestra como porcentaje de los activos previos al desastre. Los costos incluyen los gastos médicos, la reconstrucción de las viviendas, la reconstrucción de los negocios familiares y las remesas enviadas.

En dos estudios sobre los efectos a medio y más largo plazo de los desastres se muestra que estos siguen siendo desiguales (Carter et al., 2007; Glave, Fort y Rosemberg, 2008). Entender el impacto de los desastres y de los *shocks* del cambio climático a más largo plazo es particularmente importante, aunque la evidencia empírica es limitada. Sin embargo, dados los patrones observados sobre los impactos a corto plazo de los desastres y de los *shocks* del cambio climático, se puede prever que los impactos a largo plazo también serán desiguales. Para los responsables de las políticas públicas sería útil contar con más investigaciones en este campo.

Los desastres naturales y los *shocks* del cambio climático influyen en los resultados económicos a través de numerosos canales. Los *shocks* del cambio climático disminuyen la oferta laboral y reducen la productividad del trabajo (Graff Zivin y Neidell, 2014; Cachon, Gallino y Olivares, 2012). Además, los desastres naturales y los *shocks* del cambio climático disminuyen el capital humano al reducir los resultados educativos y

provocar efectos adversos sobre la salud, factores que probablemente disminuirán la productividad en el futuro (Graff Zivin, Hsiang y Neidell, 2018; Caruso y Miller, 2014). Los desastres naturales y los *shocks* del cambio climático también influyen en el *stock* de capital (Acevedo *et al.*, 2018). Los desastres naturales destruyen el capital físico y los *shocks* de temperatura pueden reducir la inversión neta debido a la necesidad de financiar la suavización del consumo, la menor productividad del capital o el aumento del costo del financiamiento del capital (Fankhauser y Tol, 2005; Hallegatte *et al.*, 2016; Hallegatte y Rozenberg, 2017).

10.3.

LOS POBRES SON MENOS CAPACES DE HACER FRENTE A LOS IMPACTOS NEGATIVOS

Además de su mayor exposición a los *shocks* del cambio climático y a sus pérdidas proporcionalmente mayores cuando los shocks del cambio climático golpean, los pobres son los que menos capacidad tienen para hacer frente a estos efectos y para recuperarse.

En general, los países más pobres están peor posicionados para recuperarse de los *shocks* del cambio climático. Los países ricos con economías grandes y diversificadas pueden absorber los *shocks* del cambio climático en una región realizando transferencias intersectoriales o interregionales. Los países pobres también suelen tener sistemas sanitarios menos financiados. Los habitantes de los países más pobres tienen menos acceso a la atención sanitaria y se enfrentan a más gastos de bolsillo que los habitantes de los países de ingresos altos (Watts *et al.*, 2015).

Dentro de cada país, los pobres también se encuentran en una posición más desfavorecida para hacer frente a los *shocks* del cambio climático. Tienen menos acceso a recursos financieros porque sus redes sociales tienen menos recursos y porque la inclusión financiera es desigual. Los pobres tienen menos acceso al ahorro formal, al crédito y a los productos de seguros (véase el Capítulo 11).

Los ahorros pueden ser clave para suavizar el consumo después de grandes *shocks* temporales del ingreso. Los pobres tienen más probabilidades de ahorrar en especie, por ejemplo, en materiales de construcción o animales, que son más vulnerables a los *shocks* climáticos que los ahorros monetarios en las instituciones financieras formales. Incluso si consideramos activos del mismo tipo, la riqueza de los pobres se caracteriza por una mayor exposición al riesgo climático. Por ejemplo, las viviendas de los pobres son menos resistentes a los daños desencadenados por los *shocks* del cambio climático que las construcciones más nuevas y más grandes de los no pobres. Los pobres también tienen menos probabilidades de tener seguros financieros o sociales contra daños (Rodríguez-Oreggia *et al.*, 2013).

La importancia del crédito para recuperarse fue documentada en el caso del terremoto de 1995 en Kobe, Japón. Los hogares que tenían un *stock* grande de activos que podían servir de garantía y no tenían dificultades de acceder al crédito antes del desastre pudieron pedir prestado para suavizar su consumo, lo que les permitió mantener sus niveles de consumo. En cambio, los hogares que tenían dificultades para obtener créditos experimentaron disminuciones del consumo (Sawada y Shimizutani, 2008). Ante las dificultades crediticias a las que se enfrentan, los pobres pueden suavizar la disminución del consumo como respuesta a los *shocks* del cambio climático vendiendo activos productivos, lo que a su vez pone en peligro su capacidad de recuperar sus niveles de ingreso y riqueza anteriores (Fafchamps y Tol, 1998). Por ejemplo, la respuesta de los agricultores peruanos al aumento de las temperaturas durante el periodo de crecimiento de los cultivos depende de la riqueza (Aragón, Oteiza y Rud, 2019). Los hogares que tienen animales los venden para compensar la disminución de la producción agrícola, mientras que los hogares que no tienen animales hacen frente al aumento de las temperaturas ampliando sus operaciones agrícolas en

terrenos improductivos y aumentando el trabajo infantil. Esta estrategia aumenta la producción a corto plazo a expensas de los resultados a largo plazo y probablemente incremente la desigualdad, incluso entre las personas de la misma comunidad que trabajan principalmente en las mismas actividades económicas.

Los seguros contra desastres podrían proporcionar un medio de suavización del consumo después de los *shocks* del cambio climático, pero es poco probable que los pobres tengan esos seguros debido a los altos costos de transacción en relación con su cartera y a problemas institucionales como los bajos niveles de confianza (Kunreuther, Pauly y McMorrow, 2013).

Además del acceso desigual al financiamiento, los pobres tienen una menor capacidad para lidiar con los efectos económicos de los *shocks* del cambio climático porque son más vulnerables ante los *shocks* de salud. Los pobres tienen menos probabilidades de tener acceso a servicios de agua y saneamiento y poseen menos recursos para gastar en cuidados preventivos, lo que a menudo tiene como resultado una salud básica más precaria (véase el Capítulo 6). Los pobres también tienen menos acceso a la atención sanitaria, lo que empeora estos problemas. Esto implica que pueden sufrir problemas de salud más graves después de un *shock* climático y que los costos económicos de esos problemas y sus consecuencias son particularmente devastadores. El aumento de los gastos sanitarios, el ingreso perdido por enfermedades y el tiempo dedicado a cuidar de otros miembros de la familia son circunstancias que pueden poner más presión sobre los presupuestos de los pobres.

Las remesas (transferencias privadas de dinero de los trabajadores migrantes) son otra dimensión en la cual los pobres están en desventaja. Después de los *shocks* de cambio climático, las remesas se mantienen o aumentan (Bettin y Zazzaro, 2018). Las remesas pueden contribuir a suavizar el consumo y a activar la recuperación después de los *shocks* del cambio climático. Sin embargo, los hogares acomodados suelen recibir más remesas. En Jamaica, los hogares que suavizan las caídas del consumo después de las tormentas tropicales utilizando ahorros y remesas tienen más probabilidades de habitar en viviendas mejor construidas (Henry, Spencer y Strobl, 2020).

Con presupuestos que ya son ajustados, los pobres tienen escasas oportunidades para modificarlos con el fin de financiar el consumo necesario. Los hogares más ricos pueden disminuir el gasto en bienes de lujo y aplazar su consumo, pero estos mecanismos no están tan al alcance de los hogares pobres, sobre todo de aquellos que se encuentran cerca de los niveles de subsistencia. Los aumentos de los precios de los alimentos después de un *shock* del cambio climático afectan desproporcionadamente a los presupuestos de los hogares pobres y dejan menos recursos para gastar en la recuperación. Por ejemplo, los ecuatorianos en el quintil más pobre gastan un 42% de su ingreso en alimentos, en contraste con el 27% gastado por los ecuatorianos en el quintil superior (Vogt-Schilb *et al.*, 2019).

Los hogares pobres se enfrentan a decisiones difíciles. Reducir el consumo de alimentos a corto plazo puede poner en peligro la salud de los miembros del hogar. Además, la necesidad de aportar ingresos puede redundar en un menor nivel educativo o en la venta de activos productivos. Estas disyuntivas ponen en peligro las perspectivas de los hogares pobres a largo plazo.

10.4.

LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA GESTIÓN DEL RIESGO DE LOS DESASTRES DEBEN ALINEARSE CON OBJETIVOS PARA REDUCIR LA DESIGUALDAD

Las políticas contra el cambio climático y la gestión de riesgos de los desastres naturales deben tener en cuenta la desigualdad. Una

primera medida para reducir los efectos desiguales de los *shocks* del cambio climático consiste en mejorar las redes de seguridad social e implementar políticas de desarrollo inclusivo que mejoren el acceso de los pobres a los recursos financieros, la atención sanitaria y los servicios de infraestructuras.

Sin embargo, los desastres seguirán ocurriendo y los gobiernos deberían estar preparados para ayudar a los hogares en su recuperación. Dado que los efectos de los desastres se concentran entre aquellos que son menos capaces de hacerles frente, es importante garantizar que los esfuerzos de ayuda y socorro estén bien focalizados en los más vulnerables. Los *shocks* del cambio climático pueden ser devastadores para los hogares pobres y los esfuerzos posteriores para suavizar el consumo pueden mermar los resultados educativos, poner en peligro la salud y obligar a vender activos productivos, lo que a su vez perjudica su capacidad para salir de la pobreza. Por estos motivos, es crucial contar con una ayuda inmediata. La utilización de los programas de transferencia social existentes para efectuar transferencias monetarias relacionadas con los *shocks* de cambio climático a los hogares más vulnerables permitiría a los gobiernos distribuir rápidamente la ayuda a dichos hogares en localidades afectadas por los *shocks* del cambio climático (Hallegatte y Rozenberg, 2017). En las próximas semanas o meses, esos mismos programas podrían ampliarse para realizar transferencias a más hogares que corren el riesgo de caer en la pobreza. La pandemia de la COVID-19 ha demostrado la capacidad de los gobiernos para ampliar la cobertura de programas de transferencias monetarias como respuesta a los *shocks* sistémicos en un plazo relativamente breve.

También es necesario incluir la noción de desigualdad en las decisiones de inversión relacionadas con la adaptación al cambio climático. Es esencial modificar los procesos de toma de decisiones en esas inversiones y aumentar la participación de los pobres en dichos procesos. Utilizar análisis estándar de costo-beneficio en las inversiones de adaptación puede favorecer a los ricos a expensas de los pobres. Dado que los ricos tienen más riqueza y los pobres tienen más probabilidades de vivir en zonas marginadas y difíciles de proteger, la implementación de proyectos de adaptación al cambio climático solo en zonas donde las

pérdidas evitadas superen a los costos excluirá a las zonas más pobres (Hallegatte *et al.*, 2016).

Si no se mitiga el cambio climático se generarán unos efectos negativos astronómicos tanto para el crecimiento económico general como para la desigualdad. Por lo tanto, los países necesitan políticas que simultáneamente mitiguen el cambio climático y reduzcan la desigualdad. La eliminación de los subsidios de los combustibles fósiles y la subida de los impuestos ambientales suelen considerarse una parte crucial de las estrategias de descarbonización. Sin embargo, a menos que los hogares pobres sean compensados por el aumento de los precios de los alimentos y los combustibles, esas políticas pueden exacerbar la desigualdad en la mayoría de los países de la región (Feng *et al.*, 2020). Una solución consiste en distribuir los ingresos de los impuestos ambientales o eliminar los subsidios a los hogares de bajos ingresos bajo la forma de transferencias monetarias o transferencias en especie o bienes esenciales (Schaffitzel *et al.*, 2020). Brasil, República Dominicana y México ya han utilizado con éxito programas de transferencias monetarias para compensar a los pobres por el aumento de los precios provocados por la eliminación de los subsidios (Di Bella *et al.*, 2015; Vagliasindi, 2012). Aunque el ingreso fiscal generado por la eliminación de los subsidios a los combustibles y la subida de los impuestos ambientales es suficiente para compensar plenamente a los hogares de bajos ingresos por el aumento de los precios a los que se enfrentan como resultado, los acontecimientos recientes han demostrado que la planificación, la comunicación y la participación de las partes interesadas son clave para la aceptación de estas políticas compensatorias (Vogt-Schilb *et al.*, 2019).

Bibliografía

- Acevedo, S., M. Mrkaic, N. Novta, E. Pugacheva y P. Topalova. 2018. "The Effects of Weather Shocks on Economic Activity: What Are the Channels of Impact?" Documento de trabajo del FMI WP/18/144, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Amarante, V., M. Galván y X. Mancero. 2016. "Inequality in Latin America: A Global Measurement." *CEPAL Review* 118: 25-44. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Anbarci, N., M. Escaleras y C. A. Register. 2005. "Earthquake Fatalities: The Interaction of Nature and Political Economy." *Journal of Public Economics* 89(9-10): 1907-33.
- Aragón, F. M., F. Oteiza y J. P. Rud. 2019. "Climate Change and Agriculture: Subsistence Farmers' Response to Extreme Heat." Papers 1902.09204, arXiv.org.
- Auffet, P. 2003. "High consumption volatility. The Impact of Natural Disasters?" Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas 2962. Banco Mundial, Washington, DC.
- Baez, J. E. y A. D. Mason. 2008. "Dealing with Climate Change: Household Risk Management and Adaptation in Latin America." Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1320666> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1320666>
- Banco Mundial. 2012. "São Paulo Case Study." En *Climate Change, Disaster Risk, and the Urban Poor: Cities Building Resilience for a Changing World* (Anexo 7, pp. 237-67), ed. Judy L. Baker. *Urban Development Series* 68358. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2013. "Can You Imagine a Caribbean Minus Its Beaches? It's Not Science Fiction, it's climate change." <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/11/06/caribbean-climate-change-sea-levels-no-beaches>
- Banco Mundial. 2020. *Indicadores del Desarrollo Mundial*. <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>.
- Bettin, G. y A. Zazzaro. 2018. "The Impact of Natural Disasters on Remittances to Low- and Middle-Income Countries." *Journal of Development Studies* 54(3): 481-500.
- Burke, M., S. M. Hsiang y M. Edward. 2015. "Global non-Linear Effect of Temperature on Economic Production." *Nature* 527, 235-39.

- Cachon, G. P., S. Gallino y M. Olivares. 2012. "Severe Weather and Automobile Assembly Productivity." *Columbia Business School Research Paper No. 12/37*. Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2099798> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2099798>
- Carter, M. R., P. D. Little, T. Mogue y W. Negatu. 2007. "Poverty Traps and Natural Disasters in Ethiopia and Honduras." *World Development* 35: 835-56.
- Caruso, G. D. y S. J. Miller. 2014. "Quake'n and Shake'n...Forever! Long-Run Effects of Natural Disasters: A Case Study on the 1970 Ancash Earthquake." *Development Economics: Regional & Country Studies eJournal*.
- Cavallo, E. y I. Noy. 2011. "Natural Disasters and the Economy—A Survey." *International Review of Environmental and Resource Economics* 5(1): 63-102.
- Deschênes, O., M. Greenstone y J. Guryan. 2009. "Climate Change and Birth Weight." *American Economic Review: Papers & Proceedings* 99: 211-17.
- Di Bella, G., L. Norton, J. Ntamungiro, S. Ogawa, I. Samake y M. Santoro. 2015. "Energy Subsidies in Latin America and the Caribbean: Stocktaking and Policy Challenges." Documento de trabajo del FMI WP/15/30, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Diffenbaugh, N. S. y M. Burke. 2019. "Global Warming Has Increased Global Economic Inequality." *PNAS* 116(20): 9808-13.
- EM-DAT, C. 2020. *EM-DAT: the OFDA/CRED International Disaster Database*. Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, Universidad Católica de Lovaina, Bruselas.
- Fafchamps, M., C. Udry y K. Czukas. 1998. "Drought and Saving in West Africa: Are Livestock a Buffer Stock?" *Journal Of Development Economics* 55: 273-305.
- Fankhauser, S. y R. S. J. Tol. 2005. "On Climate Change and Economic Growth." *Resource and Energy Economics* 27: 1-17.
- Felsenstein, D. y M. Lichter. 2014. "Social and Economic Vulnerability of Coastal Communities to Sea-Level Rise and Extreme Flooding." *Natural Hazards* 71: 463-491.
- Feng, K., K. Hubacek, Y. Liu, E. Marchán, E. y A. Vogt-Schilb. 2020. "Efectos distributivos de los impuestos a la energía y de la eliminación de los subsidios energéticos en América Latina y el Caribe." Documento de trabajo del BID No. 947, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

- Glave, M., R. Fort y C. Rosemberg. 2008. "Disaster Risk and Poverty in Latin America: The Peruvian Case Study." *RPP LAC-MDGs and Poverty-04/2008*. RBLAC-UNDP, Nueva York.
- Graff Zivin, J., S. M. Hsiang y M. Neidell. 2018. "Temperature and Human Capital in the Short and Long Run." *Journal of the Association of Environmental and Resource Economists* 5: 77-105.
- Graff Zivin, J. y M. Neidell. 2014. "Temperature and the Allocation of Time: Implications For Climate Change." *Journal of Labor Economics* 32: 1-26.
- Hallegatte, S., M. Bangalore, L. Bonzanigo, M. Fay et al. 2016. *Shock Waves: Managing the Impacts of Climate Change on Poverty*. Climate Change and Development Series. Washington, DC: Banco Mundial.
- Hallegatte, S. y J. Rozenberg. 2017. "Climate change through a poverty lens." *Nature Climate Change* 7: 250-56.
- Hallegatte, S., A. Vogt-Schilb, M. Bangalore y J. Rozenberg. 2017. *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters*. Climate Change and Development Series. Washington, DC: Banco Mundial.
- Henry, M., N. Spencer y E. Strobl. 2020. "The impact of tropical storms and households: Evidence from panel data on consumption." *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 82(1): 1-22.
- Hsiang, S. M. 2010. "Temperature and Cyclones Strongly Associated With Economic Production in the Caribbean and Central America." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 107(35): 15367-72.
- Instituto Brasileño de Geografía y Estadística. 2010. *System of National Accounts: Information about the Generation, Distribution and Use of Income in Brazil*.
- IPCC. De próxima publicación. "Summary for Policy Makers." *En Special Report: Global Warming of 1.5°C*. Nueva York: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático / Naciones Unidas.
- IPCC. 2013. "Summary for Policy Makers." *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* (pp. 3-32), T. F. Stocker, D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor et al.. Cambridge: Cambridge University Press, 1535 pp.
- Karim, A. y I. Noy. 2016. "Poverty and Natural Disasters: A Qualitative Survey of The Empirical Literature." *Singapore Economic Review* 61(1): 1-36.

- Kim, N. 2012. "How much more Exposed Are the Poor to Natural Disasters? Global and Regional Measurement." *Disasters* 36: 195–211.
- Kunreuther, H. C., M. V. Pauly y S. McMorrow. 2013. *Insurance and Behavioral Economics: Improving Decisions in the Most Misunderstood Industry*. Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.
- Morris, S. S., O. Neidecker-Gonzalez, C. Carletto, M. Munguía y J. M. Medina. 2002. "Hurricane Mitch and Livelihoods of the Rural Poor in Honduras." *World Development* 30: 49–60.
- Nuguer, V. y A. Powell. 2020. *Inclusion in Times of Covid-19*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- O'Hare, G. y S. Rivas. 2005. "The Landslide Hazard and Human Vulnerability in La Paz City, Bolivia." *Geographical Journal* 171(3): 239–58.
- Park, J., S. Hallegatte, M. Bangalore y E. Sandhoefner. 2015. "Households and Heat Stress: Estimating the Distributional Consequences of Climate Change." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas 7479. Banco Mundial, Washington, DC.
- Pérez de Rada, E. y D. P. Fernandez. 2009. "Analysis of Relation Between Natural Disaster Risks and Living Conditions: The Case of Bolivia, Mdgs, and Poverty." Informe sobre Desarrollo. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- Rentschler, J. E. 2013. "Why Resilience Matters. The Poverty Impacts of Disasters." Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas No. 6699, Banco Mundial.
- Rodriguez-Oreggia, E., A. De la Fuente, A., R. De la Torre y H. A. Moreno. 2013. "Natural Disasters, Human Development and Poverty at the Municipal Level in Mexico." *Journal of Development Studies* 49(3): 442–55.
- Saget, C., A. Vogt-Schilb y L. Trang. 2020. "Jobs in a Net Zero Emissions Future in Latin America and the Caribbean." Organización Internacional del Trabajo y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sawada, Y. y S. Shimizutani. 2008. "How do People Cope With Natural Disasters? Evidence from the Great Hanshin-Awaji (Kobe) Earthquake in 1995." *Journal of Money, Credit and Banking* 40: 463–88.
- Schaffitzel, F., M. Jakob, R. Soria, A. Vogt-Schilb y H. Ward. 2020. "Can Government Transfers Make Energy Subsidy Reform Socially Acceptable? A Case Study on Ecuador." *Energy Policy* 137: 1–15.

- Scussolini, P., J. C. J. H. Aerts, B. Jongman, L. M. Bouwer, H. C. Winsemius, H. De Moel y P. J. Ward. 2016. "FLOPROS: An Evolving Global Database of Flood Protection Standards." *Natural Hazards and Earth System Sciences* 16: 1049-61.
- Strauss, B. y S. Kulp. 2018. *Sea-Level Rise Threats in the Caribbean. Data, Tools, and Analysis for a More Resilient Future*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vagliasindi, M. 2012. *Implementing Energy Subsidy Reforms. Evidence from Developing Countries*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Vogt-Schilb, A., B. Walsh, K. Feng, L. Di Capua, Y. Liu, D. Zuluaga, M. Robles y K. Hubaceck. 2019. "Cash Transfers For Pro-Poor Carbon Taxes in Latin American and the Caribbean." *Nature Sustainability* 2: 941-48.
- Watts, N., W. N. Adger et al., 2015. "Health and Climate Change: Policy Responses to Protect Public Health." *Lancet* 386(10006): 1861-1914.
- Willmott, C. J. y K. Matsuura. 2018. *Terrestrial Air Temperature and Precipitation: 1900-2017 Gridded Monthly Times Series*. Department of Geography, University of Delaware.

11.

CUANDO LA INCLUSIÓN FINANCIERA RESULTA SER NO INCLUSIVA

Por Verónica Frisancho y Diego Vera-Cossío

Los hogares de ingresos más bajos en los países en vías de desarrollo suelen estar más expuestos a los *shocks* económicos negativos (Alderman y Paxson, 1999) y, cuando se enfrentan a una emergencia, tienen muchas dificultades para sufragar los gastos asociados. Seis de cada diez personas en América Latina y el Caribe declaran que carecen de los recursos necesarios para hacer frente a una emergencia. Estos niveles de resiliencia son bajos en relación con los observados en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) e incluso más bajos en el caso del quintil más pobre de los hogares en América Latina y el Caribe, en el que solo dos de cada diez hogares declaran ser capaces de satisfacer las necesidades financieras derivadas de una emergencia.¹

La reciente crisis de salud pública y económica no les ha facilitado las cosas a las familias de menores ingresos. Los datos de la encuesta del BID/Cornell sobre el coronavirus (Bottan, Hoffmann y Vera-Cossío, 2020) revelan que solo tres de cada diez hogares en América Latina y el Caribe

¹ El porcentaje de personas en la encuesta FinDex del Banco Mundial que declara que podrían reunir los recursos necesarios para afrontar emergencias es de 0,43 en América Latina y el Caribe y de 0,73 en los países de la OCDE (excepto Chile). Para un análisis más detallado de la exposición de los hogares más pobres al clima, los desastres naturales y la contaminación, véase el Capítulo 10.

se declararon capaces de cubrir los gastos de una emergencia durante la pandemia. Entre los encuestados en los hogares de ingresos más bajos de la muestra, solo uno de cada diez declaró que su familia podría cubrir los gastos derivados de una emergencia equivalentes a la mitad del salario nacional mínimo mensual. Aunque la pérdida de medios de sustento y de ingresos durante la crisis puede explicar esta reducción de la resiliencia (véanse el Capítulo 3 y Bottan, Hoffmann y Vera-Cossio, 2020), puede que la pandemia también haya hecho estragos sobre los ahorros de los hogares.

La baja resiliencia en la región coincide con las fricciones en los mercados financieros relacionadas con un acceso limitado al financiamiento. Según la encuesta FinDex del Banco Mundial, más del 90% de los habitantes de los países de la OCDE tienen una cuenta bancaria, frente a solo el 40% en América Latina y el Caribe. Esta tasa es aún menor para aquellos con ingresos más bajos. La situación plantea un desafío importante para el sector financiero y los responsables de las políticas públicas en la región, a saber, la ampliación del acceso a productos financieros formales y su uso. Sin embargo, como se observa en el Recuadro 11.1, la crisis de la Covid-19 también ha creado una oportunidad para ampliar la cobertura de los servicios financieros en la región.

Este capítulo aborda el progreso logrado en los mercados financieros en América Latina y el Caribe, así como los desafíos que siguen pendientes. Se presta especial atención a la evidencia reciente sobre las barreras al establecimiento de sistemas financieros más inclusivos, el rol de las innovaciones tecnológicas para mitigar dichas barreras y las políticas cuyo objetivo es reducir las disparidades en los mercados financieros.

11.1.

PROGRESOS Y DESAFÍOS

Los datos de FinDex de 2017 muestran que en la región también hay importantes disparidades en el acceso al financiamiento por nivel de ingreso. Solo el 5% del quintil más pobre de los hogares se endeuda con

prestamistas formales, una cifra que en el quintil más rico aumenta al 18%. De la misma manera, el 35% del quintil más pobre tiene una cuenta bancaria, un porcentaje que en el caso del quintil superior es del 68%. Estas disparidades son bastante grandes en comparación con los países de la OCDE, donde los hogares en los quintiles superior e inferior tienen el mismo acceso a préstamos formales y cuentas bancarias.

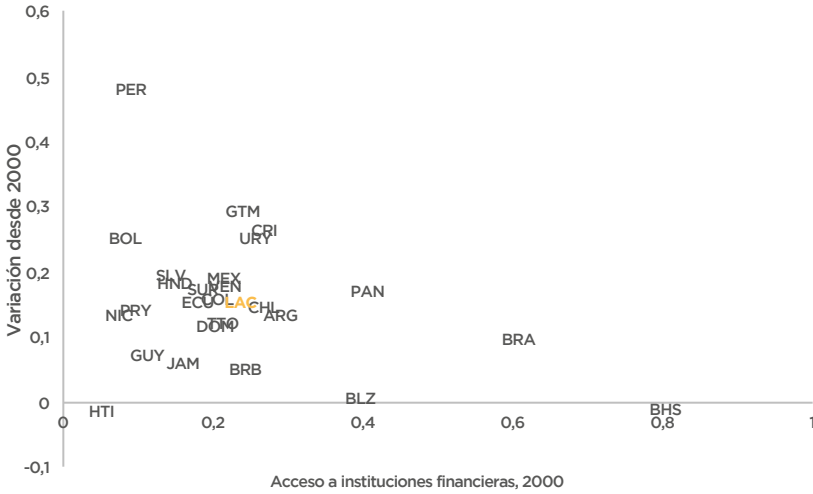
Varios gobiernos en la región han intentado aumentar el acceso a los servicios financieros para los hogares con acceso insuficiente vinculando los pagos de los programas de ayuda social a cuentas bancarias individuales, pero todavía queda mucho por hacer. La mayoría de los países en América Latina y el Caribe se centran actualmente en programas de transferencias monetarias a las personas de ingresos más bajos y a zonas de alta pobreza. Algunos países, como México o Perú, utilizan estos programas para ampliar el acceso a los productos financieros formales pagando las transferencias a través de cuentas bancarias sin comisiones. Otros países, como Bolivia y El Salvador, acusan un rezago. Avanzar a través de los programas de ayuda social vinculados a productos financieros puede ser útil, pero para alcanzar la igualdad de condiciones hay otras barreras que superar en los mercados financieros que abordaremos a continuación.

Hay tres barreras importantes que podrían explicar las mejoras desiguales en la inclusión financiera. En primer lugar, la falta de competencia entre los bancos y las instituciones financieras tradicionales puede generar altos recargos que disuadan a las personas de ingresos más bajos de usar servicios financieros formales. Una serie de documentos de investigación del BID muestra que los recargos de los bancos son efectivamente altos en Colombia (Tamayo, Gómez-González y Valencia, 2019) y México (Cañon, Cortés y Guerrero, 2019) y que una mayor competencia puede disminuir las tasas de interés, particularmente en el caso de las empresas pequeñas en Brasil (Ornelas, da Silva y Van Doornik, 2020) y Chile (Hansen y Urbina, 2018). En el caso de los depósitos, las comisiones y los elevados requisitos de los depósitos mínimos puede limitar el acceso de los clientes de ingresos más bajos a productos de ahorro de alto rendimiento.²

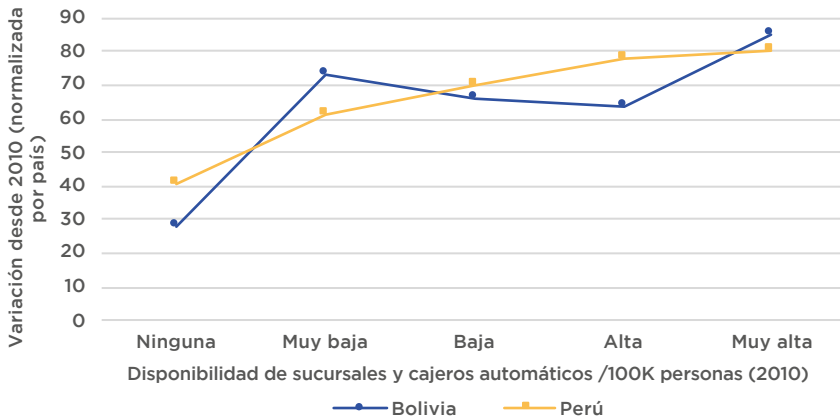
² Según los datos de FinDex, el 50% de las personas en América Latina y el Caribe declara que no abre una cuenta bancaria porque es demasiado caro.

GRÁFICO 11.1 Cambios en el acceso al financiamiento en diferentes países y a nivel nacional en América Latina y el Caribe

A. Cambios en el acceso a las instituciones financieras en los países de la región



B. Cambios en el número de sucursales y cajeros automáticos a nivel subnacional en Perú y Bolivia (normalizados por país)



Fuente: Cálculos de los autores. El Gráfico 11.1.A se basa en la base de datos de Desarrollo Financiero recopilados por el FMI. El Gráfico 11.1.B utiliza datos de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs en Perú y de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero en Bolivia.

Nota: El Gráfico 11.1.A recoge los cambios porcentuales en el Índice de Acceso a Instituciones Financieras desde 2000 hasta 2017 en el eje vertical y los niveles de línea de base (2000) del índice en el eje horizontal. El índice se basa en información sobre el número de sucursales bancarias, cajeros automáticos y otros puntos de acceso en cada país. El Gráfico 11.1.B ilustra los cambios normalizados en el número de puntos de acceso (sucursales, cajeros automáticos) por cada 100.000 personas en cada distrito (en el caso de Perú) o municipio (en el caso de Bolivia) entre 2010 y 2018 en el eje vertical. El cambio más grande (por país) está indexado a 100, mientras que el más pequeño está indexado a 1. El eje horizontal muestra las categorías de acceso por cada 100.000 personas en 2010. Las categorías están construidas reflejan los cuartiles de la disponibilidad de sucursales en 2010 (por cada 100.000 personas) entre los distritos (Perú) y municipios (Bolivia) con al menos una sucursal en 2010.

Las instituciones financieras no son las únicas culpables. Una segunda barrera para aumentar la inclusión financiera está relacionada con la estructura de costos en el sector financiero, dado que es riesgoso y caro prestar servicios financieros a los hogares más pobres. Los hogares de ingresos más bajos dependen de actividades económicas que son más vulnerables a los *shocks* económicos. Además, los altos niveles de informalidad en la región dificultan a los prestamistas identificar a los prestatarios que tienen capacidad de generar los flujos de caja necesarios para pagar los préstamos. Por lo tanto, los altos costos operativos y de selección tienden a cubrir solo a las personas de ingresos más altos que tienen empleos estables y activos considerables. De hecho, los bancos suelen competir por el mismo subconjunto de prestatarios. Los estudios del BID de Frisancho (2012) y Arráiz *et al.* (2019) muestran que cuando la información sobre la solvencia de los clientes recopilada por una determinada institución financiera se hace pública, otras instituciones financieras tienden a robarle los clientes solventes. Si las instituciones financieras son incapaces de adueñarse plenamente los beneficios de invertir en la selección de prestatarios, no resulta sorprendente que opten por competir por los prestatarios existentes en lugar de ampliar su base de clientes.

En tercer lugar, aun cuando existe acceso a servicios financieros, las tasas de adopción de los servicios financieros formales siguen siendo bajas, sobre todo en los grupos de población más desfavorecidos. Entre las personas que tienen una cuenta bancaria en América Latina y el Caribe, solo el 70% declara realizar depósitos, en contraste con el 93% de las personas con una cuenta en los países de la OCDE. La falta de confianza en las instituciones financieras, la falta de conocimientos sobre los productos financieros, los sesgos comportamentales y el desajuste entre los productos financieros y las necesidades de los hogares de ingresos más bajos podrían explicar los bajos niveles de adopción.

11.2.

EL CRÉDITO: UNA HISTORIA DE DOS MERCADOS

Un dilema extensamente documentado en la literatura se refiere a los retornos del capital en los países en vías de desarrollo. Hay evidencia experimental sobre los grandes retornos asociados con el relajamiento de las restricciones de liquidez de las pequeñas y medianas empresas. Sin embargo, cuando se suministra capital a través de los mercados de crédito, en lugar de a través de ayudas públicas, estos elevados retornos brillan por su ausencia.³ Una explicación posible es que las fricciones en los mercados de crédito impiden a las instituciones financieras prestar a empresarios pobres pero altamente productivos.

Los datos de encuestas a hogares pobres y de ingresos medios bajos en Brasil, México y Perú muestran que, en la mayoría de los casos, estos suelen endeudarse con fuentes relativamente informales como las casas de empeño y los prestamistas pequeños (véase el Gráfico 11.2). Este patrón se observa en diferentes grupos de ingreso. Los más pobres de los pobres en México y Perú suelen pedir prestado a prestamistas no bancarios formales como las instituciones de microfinanzas (IMFs) o a prestamistas informales. Por otro lado, el tipo de prestamistas a los cuales un hogar puede pedir prestado varía con el ingreso. A pesar de que las IMFs pueden ser una alternativa a los prestamistas informales, carecen de la dimensión necesaria para mantener los costos bajos y solo pueden ampliar el acceso a los servicios financieros a un precio muy alto (Banerjee y Duflo, 2010). Por lo tanto, la segmentación basada en el ingreso de los mercados de crédito se traduce en esquemas de precios regresivos, dado que los prestamistas que sirven a los pobres cobran tasas de interés más altas para seguir operando.⁴

³ Mckenzie y Woodruff (2008) muestran evidencia sobre los altos retornos del capital en México y Angelucci et al. (2015) sobre los efectos no transformadores de los préstamos con altos intereses.

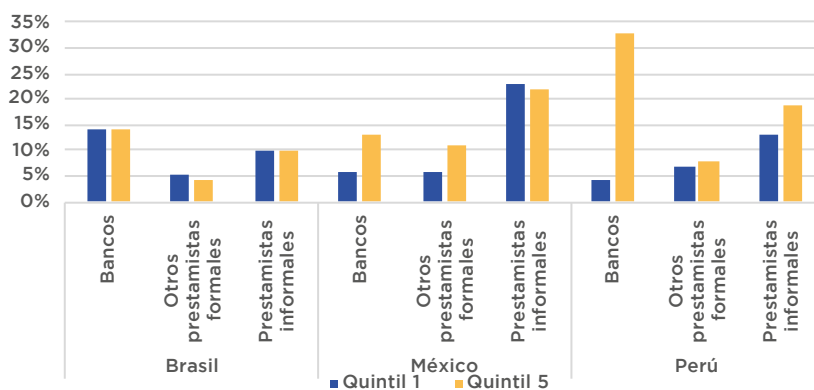
⁴ Campion, Ekka, y Wenner (2010) comparan las tasas de interés de diferentes prestamistas en América Latina y el Caribe.

Aunque las diferencias en los tipos de prestamistas pueden explicar las diferencias en las tasas de interés, las características de los prestatarios también son importantes. El Cuadro 11.1 ilustra este aspecto mostrando las correlaciones entre las tasas de interés promedio de diferentes prestamistas en los municipios de Bolivia y las tasas de pobreza de dichos municipios (calculadas como el porcentaje de la población que vive con las necesidades básicas no satisfechas o UBN, por su sigla en inglés, *unmet basic needs*) como indicadores aproximados de las características de los prestatarios. La columna 1 muestra una correlación positiva entre la pobreza y las tasas de interés promedio después de controlar por el tipo de préstamo.⁵ Un aumento del 1% en la tasa de pobreza a nivel del municipio se asocia con un aumento de seis puntos en la tasa de interés promedio ofrecida en cada municipio.

La correlación positiva entre las tasas de interés y la pobreza podría deberse a que los prestamistas que operan en diferentes regiones (es decir, los grandes bancos comerciales que operan en las ciudades versus las IMFs que cubren zonas rurales) tienen diferentes costos y tecnologías, pero también a las diferencias en los tipos de prestatarios y los costos de monitorearlos y seleccionarlos, que varían entre las localidades donde opera el mismo prestamista. Cerca del 60% del gradiente de pobreza en las tasas de interés se debe a que diferentes tipos de prestamistas que operan en municipios diferentes. En relación con la columna 1, la correlación entre las tasas de interés y la pobreza disminuye después de controlar por efectos fijos del prestamista (véase la columna 2). No obstante, incluso si comparamos los préstamos de un mismo prestamista, aquellos otorgados en los municipios más pobres siguen siendo más caros que los otorgados en los municipios más ricos. Estas diferencias no se explican ni por las diferencias subyacentes en el porcentaje de préstamos morosos ni por el tamaño de la población del municipio (véanse las columnas 3 y 4, respectivamente). Incluso después de controlar (a grandes rasgos) por los niveles de riesgo, las tasas de interés en los municipios más pobres siguen siendo más altas, lo que sugiere que los costos más elevados de cubrir a los pobres generan desigualdades espaciales/geográficas.

⁵ Concretamente, las especificaciones econométricas controlan por si las tasas de interés promedio corresponden a préstamos a empresas pequeñas y medianas, microcréditos, a préstamos de consumo o hipotecarios.

GRÁFICO 11.2 Acceso a préstamos de los hogares de ingresos más bajos e ingresos medios bajos, por tipo de prestamista y quintil de ingreso



Fuente: Cálculos de los autores.

Nota: La encuesta incluye datos de una muestra representativa de hogares urbanos con un ingreso per cápita diario de menos de US\$10 en Brasil, México y Perú. Los datos fueron recopilados por el BID entre 2014 y 2015. Los quintiles de ingreso corresponden a la distribución del ingreso de los hogares en la muestra y, por lo tanto, no son representativos de la población general en cada país.

CUADRO 11.1 Correlación positiva entre pobreza y tasas de interés promedio en los municipios bolivianos

VARIABLE DEPENDIENTE: TASAS DE INTERÉS PROMEDIO (A NIVEL DE MUNICIPIO)				
	(1)	(2)	(3)	(4)
Tasa de pobreza del municipio (porcentaje de UBN)	0,058*** (0,005)	0,024*** (0,003)	0,024*** (0,003)	0,019*** (0,003)
Controla por efectos fijos de prestamista	No	Sí	Sí	Sí
Controla por porcentaje de préstamos morosos	No	No	Sí	Sí
Controles por población (2012)	No	No	No	Sí

Fuente: Cálculos de los autores. Los datos de pobreza se obtuvieron de la Unidad de Análisis de Política Económica (UDAPE). Los datos relacionados con los préstamos provienen de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI).

Nota: El cuadro recoge las estimaciones de la regresión de la correlación entre las tasas de interés promedio asociadas con los préstamos otorgados en cada municipio (variable dependiente) y la tasa de personas a nivel del municipio que viven con necesidades básicas no satisfechas medida utilizando datos del censo de 2012. La columna 1 muestra las correlaciones después de controlar por el tipo de préstamo (por ejemplo, comercial, al consumo, hipotecario), el sector económico asociado con la principal ocupación del prestatario y efectos fijos del trimestre. La columna 2 incluye efectos fijos del prestamista (61 prestamistas). La columna 3 controla por el porcentaje de morosidad de la cartera por tipo de préstamo, sector, prestamista y municipio. La columna 4 añade la población de 2012 como control. La muestra incluye información trimestral desde 2012 a 2018 relacionada con los prestamistas regulados por la ASFI. Las operaciones del Banco de Desarrollo Productivo, un banco de desarrollo de propiedad estatal, quedan excluidas. El número total de observaciones fue de 329.477. Los errores estándar están agrupados a nivel de municipio. ***, ** y * denotan significatividad a niveles del 1%, 5% y 10%, respectivamente.

11.3.

LA PROMESA DE LAS FINTECH Y LOS SISTEMAS DE PAGO DIGITAL

La disponibilidad de nuevas tecnologías financieras (*FinTech*) y de sistemas de pago digital (SPD) promete promover la igualdad en la inclusión financiera. En primer lugar, las barreras geográficas se podrían minimizar mediante la disponibilidad de servicios financieros sin sucursales. Por ejemplo, el dinero móvil puede facilitar el flujo de remesas tanto entre zonas urbanas y rurales como entre países, y así aumentar la resiliencia de los hogares en caso de *shocks*. La evidencia disponible para Kenia y Ruanda muestra que la disponibilidad de dinero móvil permite a los hogares contar con remesas de otras regiones para lidiar con las emergencias. A su vez, al aumentar la eficiencia en la asignación del consumo y el trabajo entre los usuarios, el dinero móvil genera disminuciones de la pobreza en Kenia (Suri y Jack, 2016).

En segundo lugar, la adopción de sistemas de pago digital tiene el potencial para mejorar la selección de los prestatarios, sobre todo entre los trabajadores del sector informal. Para ilustrar este aspecto, pensemos en el caso de los vendedores ambulantes que recurren a plataformas de pago digital. Sin dicha tecnología, prácticamente no hay datos sobre los flujos de caja de los negocios informales y estos son cruciales para obtener préstamos de las instituciones financieras tradicionales. Con la adopción de los sistemas de pago digital, cada transacción del vendedor ambulante genera información sobre el flujo de caja del negocio. Un ejemplo bien documentado es el caso de M-Shwari, en Kenia, un prestamista digital que selecciona a los prestatarios según modelos de puntuación que se basan en la huella digital de las transacciones de dinero móvil y el uso del teléfono móvil. Bharadwaj, Jack y Suri (2019) muestran que el acceso a esta tecnología amplía el acceso al crédito sin reducir el acceso a los préstamos de otros prestamistas.

La promesa de la tecnología financiera y los sistemas de pago digital es alentadora, pero las tendencias en la región pueden diferir de aquellas

observadas en otras regiones de alta adopción como África o China. América Latina y el Caribe tiene niveles más altos de capacidad estatal y marcos regulatorios más sólidos que pueden impedir la expansión no regulada de la tecnología financiera. Además, si bien el número de *FinTech* en la región creció de 703 en 2017 a 1.166 en 2018 (BID, BID Invest, Finnovista, 2018), no está claro si dicho crecimiento se puede traducir en inclusión financiera para las personas más vulnerables. El número creciente de *FinTech* en la región no está muy relacionado con la provisión de servicios financieros innovadores para la gente de ingresos bajos, sino más bien con la gestión de la riqueza, la gestión financiera o con maneras innovadoras de aumentar el capital en las grandes empresas. Solo el 42% de las *FinTech* trabajan con sistemas de pago y préstamos digitales, que son precisamente los ámbitos capaces de aumentar la inclusión financiera de las personas de ingresos más bajos.

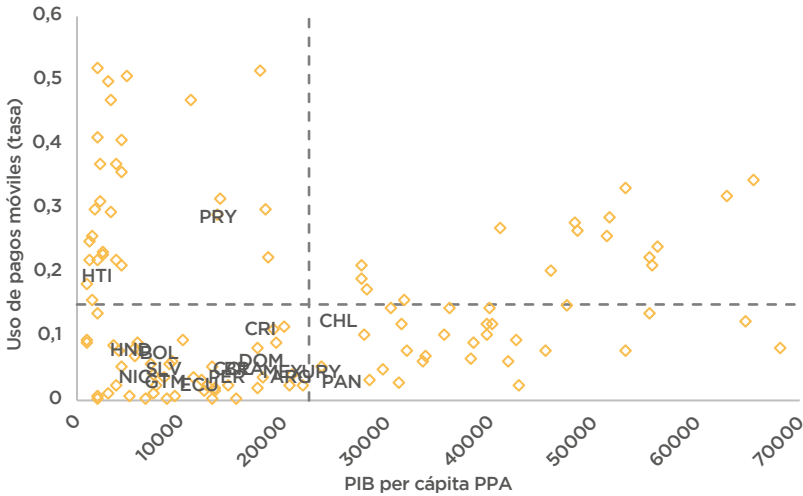
Desde la perspectiva del consumidor, el uso de los servicios de las *FinTech* es bajo en la región. Un ejemplo es el caso del dinero móvil. El Gráfico 11.3.A muestra que, en relación con los países con niveles de PIB per cápita similares o inferiores (a la izquierda de la línea discontinua vertical), el uso de dinero móvil en la región es bajo. La mayoría de los países muestran tasas de utilización muy por debajo del promedio mundial (línea discontinua horizontal).

El acceso a los dispositivos móviles no parece explicar la falta de adopción del dinero móvil. Si bien las tasas de propiedad de dispositivos móviles en la región están cerca del promedio mundial (Gráfico 11.3.B), el porcentaje de individuos que utilizan sistemas de pago móviles es más bien bajo. Solo dos de los 20 países de América Latina para los cuales hay datos disponibles tienen tasas de uso del dinero móvil más altas que el promedio mundial. Este patrón es incluso más acentuado entre las personas con ingresos más bajos de cada país. Aunque la tasa de propiedad de teléfonos móviles en el quintil más pobre de los hogares de la región es del 70%, solo el 3% de los latinoamericanos más pobres utiliza pagos móviles en sus transacciones. Si bien el 20% más pobre de los hogares en el resto del mundo tiene tasas de propiedad similares (75%), tienen una probabilidad tres veces mayor de utilizar los pagos móviles (11%) que sus contrapartes de América Latina. Estos niveles mínimos del uso de los pagos móviles coinciden con el uso mínimo de datos en comparación con otras regiones. Por ejemplo, en China las personas utilizan en promedio 9,8 *gigabytes* de datos al mes en sus teléfonos, mientras

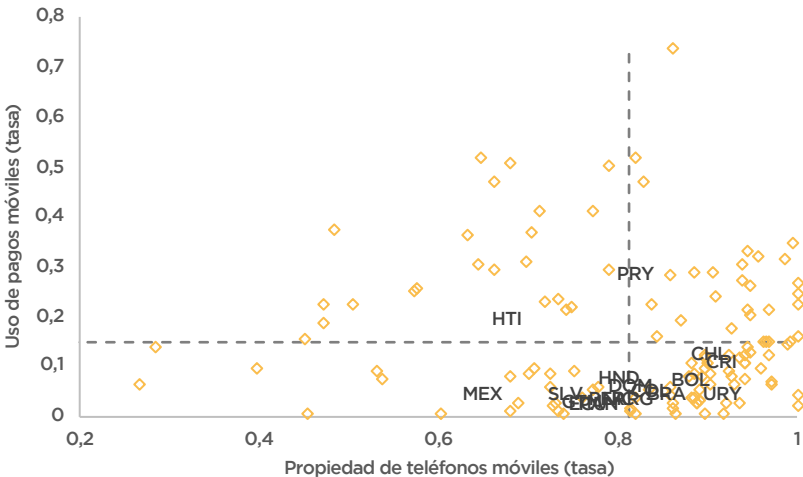
que los usuarios de América Latina consumen solo 4,7 *gigabytes* (GSMA, 2020). En comparación con otras regiones del mundo, el nivel de uso de datos de la región supera solo al de los países de África al sur del Sahara.

GRÁFICO 11.3 Sistemas de pagos móviles en la región y en el mundo

A. PIB per cápita y uso de sistemas de pagos móviles (tasas)



B. Propiedad de teléfonos móviles y uso de sistemas de pagos móviles (tasas)



Fuente: Cálculos de los autores utilizando datos de la base de datos FinDex, 2017.

Nota: El gráfico muestra las tasas de uso de los pagos móviles a nivel de país (eje vertical) y las tasas de propiedad de teléfonos móviles (eje horizontal) de 144 países. El uso de los pagos móviles incluye la recepción y envío de pagos para bienes, servicios y trabajo, así como los flujos de remesas. Los datos sobre el PIB per cápita se obtuvieron de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial. Las líneas verticales y horizontales discontinuas representan las medias de las variables en cada eje. Los países de LAC están representados en negro, mientras que los países no pertenecientes a LAC están representados en naranja.

Dado que el acceso a los teléfonos móviles es relativamente alto en América Latina y el Caribe, ¿por qué el uso de estas prometedoras innovaciones financieras es tan bajo en la región? El motivo está en parte relacionado con los costos de conectividad (Mas, 2017). Aun cuando hay disponibilidad de acceso a internet o a un teléfono móvil, los costos de utilización de datos son altos. Un estudio de siete países de América Latina y Puerto Rico (GSMA, 2017) muestra que la falta de disponibilidad es uno de los dos motivos más importantes para no usar internet. Por ejemplo, en Argentina este es el obstáculo citado con mayor frecuencia. Los costos de conectividad se suman a otras tarifas bancarias que también disuaden del uso de productos financieros (ver Gráfico 11.5). Dado que el nuevo contexto pospandemia puede generar una mayor demanda de servicios digitales, es crucial producir evidencia causal sobre los efectos de los cambios en los costos del uso de datos y la adopción de servicios financieros digitales.

Incluso si se logran reducir los costos de conectividad, el contexto regulatorio podría desacelerar el proceso de adopción. A medida que las *FinTech* crecen, se vuelve crucial el desafío de diseñar regulaciones que promuevan la ampliación de los servicios pero que también protejan a los consumidores. América Latina y el Caribe está rezagada en relación con otros países con empresas de tecnología financiera de mayor crecimiento, pero la región tiene la oportunidad de aprender de la experiencia. En China han surgido numerosas plataformas de pagos digitales, aumentando la disponibilidad de datos para desarrollar nuevas tecnologías de selección de prestamistas. A medida que las empresas crediticias de tecnología financiera han podido beneficiarse de un mayor acceso a la información, también han surgido los usureros digitales —prestamistas que hacen préstamos digitales a tasas de interés muy altas—, aumentando el riesgo de sobreendeudamiento entre los grupos más vulnerables. Encontrar un terreno intermedio permitiría a la región aprovechar los beneficios de las *FinTech*, minimizando los riesgos asociados con su adopción.

Un primer paso hacia el establecimiento de un marco regulatorio inclusivo pero justo en América Latina y el Caribe podría conllevar una agenda regional coordinada. Los países se enfrentan a los mismos

desafíos mientras las *FinTech* se expanden por toda la región. Dentro de cada país, es importante alentar a los reguladores financieros a crear divisiones que se especialicen en *FinTech*: si bien hay similitudes entre el tipo de productos que ofrecen las *FinTech* y las instituciones financieras tradicionales, hay diferencias importantes en cómo obtienen financiamiento, cómo proporcionan los productos financieros y el tipo de información sobre los consumidores a la que tienen acceso. Este último aspecto es particularmente importante en América Latina y el Caribe. Según GSMA (2017), la barrera más importante para el uso de datos móviles en la región tiene que ver con la seguridad de los datos. En una región con bajos niveles de confianza en las instituciones financieras (véanse el Gráfico 11.5 y el debate de la próxima sección), las preocupaciones relativas a la seguridad pueden limitar la demanda de innovaciones financieras digitales. Puede que los usuarios no adopten nuevas tecnologías si no confían en que sus recursos y sus datos financieros serán gestionados responsablemente. Una mayor claridad de las reglas daría a los usuarios una mayor certidumbre acerca de la solvencia de las nuevas tecnologías y los operadores.

Dados los desafíos a los que se enfrenta la región, es necesario abordar importantes brechas de conocimiento antes de promover una agenda de política que promueva una expansión de las *FinTech*. En primer lugar, es necesario aportar evidencia sobre cómo las *FinTech* influyen en el bienestar de los hogares y las empresas. Por ejemplo, existe evidencia sobre cómo las huellas digitales de los hogares de América Latina podrían ser utilizadas para crear calificaciones de crédito para las personas no bancarizadas (Björkegren y Grissen, 2019). También hay evidencia según la cual los servicios financieros digitales podrían reducir los costos de transacción y aumentar la inclusión financiera (Bachas *et al.*, 2018). Sin embargo, la efectividad de las tecnologías financieras digitales para promover la resiliencia, la inversión, el crecimiento de las empresas, el consumo y la asignación del trabajo todavía tiene que ser respaldada por investigación rigurosa. En segundo lugar, aún no existe evidencia de qué políticas pueden reducir los costos de conectividad para tener acceso a los servicios financieros. En tercer lugar, las tecnologías financieras digitales deberían ser comparadas con otras estrategias para ampliar el acceso a los servicios financieros en las poblaciones desfavorecidas. Hay

estudios recientes sobre las innovaciones en el proceso de selección, como cuestionarios breves para los clientes potenciales (Azevedo *et al.*, 2020) o pruebas psicométricas (Arráiz, Bruhn y Stucchi, 2017), que parecen prometedores en lo que a la ampliación inclusiva del acceso al crédito se refiere. Por último, un análisis sistemático de cómo la industria bancaria respondería a los cambios en el marco regulatorio de las *FinTech* podría ofrecer importantes lecciones de política. Una comprensión más adecuada de todos estos aspectos contribuiría a establecer y defender una agenda que promueva la expansión de las *FinTech*.

11.4.

EL AHORRO

En la región, el ahorro como precaución ante las emergencias es infrecuente y el ahorro para la jubilación es bajo. En el Gráfico 11.4 vemos que solo el 15% de los hogares en el quintil más bajo de la distribución del ingreso (en cada país) declara utilizar sus ahorros para cubrir gastos derivados de emergencias. En cambio, el 25% de los hogares más ricos en América Latina y el Caribe declara utilizar sus ahorros para los mismos fines. Estos patrones sugieren que la desigualdad del ingreso se traduce en una resiliencia desigual ante las emergencias. Esta situación puede ser aún más grave después de la pandemia de la Covid-19, pues muchos hogares pueden haber gastado sus ahorros ya de por sí escasos.

El Gráfico 11.4 también muestra que los niveles generales de ahorro como precaución en América Latina y el Caribe son considerablemente más bajos que en los países de la OCDE. El porcentaje de hogares de la OCDE en el quintil inferior de la distribución del ingreso que declara contar con ahorros para cubrir gastos derivados de emergencias es mucho mayor que el porcentaje correspondiente al quintil más rico

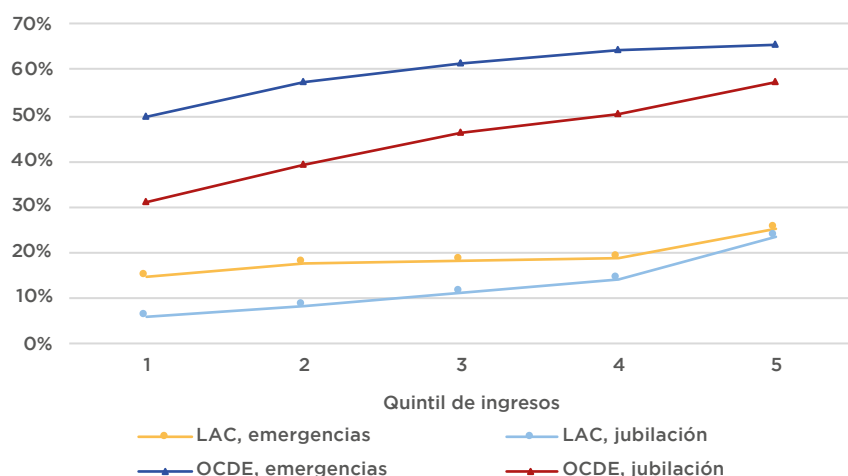
de los hogares en América Latina y el Caribe. Entre los hogares de ingresos más bajos en los países de la OCDE, el 50% cuenta con ahorros para cubrir emergencias. Esta tasa es el doble de la que corresponde a los latinoamericanos más ricos. Estos patrones son incluso más acentuados en el caso de los ahorros para la jubilación. Menos del 5% de los hogares más pobres en la región ahorra para la jubilación, mientras que el 20% de los hogares más ricos tiene ahorros para la jubilación. Una vez más, hasta los hogares más ricos en América Latina y el Caribe ahorran menos para la jubilación que los hogares más pobres de los países de la OCDE. Se trata de patrones preocupantes, dado que los hogares más pobres son precisamente aquellos que tienen una probabilidad mayor de sufrir emergencias y ser excluidos de los sistemas de pensiones contributivas (véase el Capítulo 12).

Hace falta algo más que una ampliación del acceso a las cuentas de ahorro formales para impulsar el ahorro. Dupas *et al.* (2018) analizan los impactos de la ampliación del acceso a cuentas bancarias básicas en Uganda, Malawi y Chile. En el caso chileno, solo el 17% de las personas con un mayor acceso a cuentas bancarias sin comisiones abrió una de estas cuentas en el plazo de pocos meses y solo el 3% hizo cinco o más depósitos a lo largo de un periodo de dos años. Análogamente, hizo falta una ley que requiriese contribuciones obligatorias para aumentar la participación de los trabajadores independientes en el sistema de pensiones chileno.⁶ En 2013, un año después de que se introdujese dicha ley, el número de trabajadores independientes que contribuyen a cuentas para la jubilación aumentó en un 28% con respecto al año anterior.⁷ Una implicación de esta evidencia es que en América Latina y el Caribe hay importantes restricciones al ahorro por el lado de la demanda.

⁶ A partir de 2012 una ley impuso la obligación de que los trabajadores independientes en Chile contribuyeran con una parte de sus ingresos a sus cuentas de jubilación personales.

⁷ Cálculo basado en datos de http://www.spensiones.cl/inf_estadistica/aficot/trimestral/2019/12/O2A.html

GRÁFICO 11.4 Porcentaje de personas con ahorros para emergencias y para la jubilación, por quintiles de ingreso y región



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de FinDex, 2017.

Nota: El gráfico ilustra los porcentajes correspondientes a cada quintil de ingreso del número de hogares que declararon que utilizarían los ahorros para cubrir gastos relacionados con emergencias y que declararon ahorrar formalmente para la jubilación.

Las decisiones de ahorro son decisiones personales influidas por características psicológicas y sesgos de comportamiento como las preferencias por el presente o la atención limitada (Della Vigna *et al.*, 2019; Frisancho, 2016). Un estudio del BID (Frisancho y Karver, 2016) muestra que aproximadamente el 40% de la población urbana en Brasil, México y Perú tiene preferencias sesgadas hacia el presente. Dado que las preferencias sesgadas hacia el presente recompensan el consumo inmediato por encima del ahorro, las políticas capaces de mitigar los efectos de estos sesgos son importantes. Chetty *et al.* (2014) analizan el establecimiento de contribuciones automáticas a las cuentas de jubilación como una práctica por defecto en Dinamarca y encuentran que ese cambio de política generó aumentos del ahorro mayores que los vinculados con cambios en los incentivos como por ejemplo las exenciones fiscales. En América Latina existen políticas similares en el caso de las contribuciones a las cuentas de jubilación, pero todavía está pendiente la realización de evaluaciones rigurosas de su efectividad. A una escala más pequeña, hay evidencia de que el apoyo de los pares contribuye a atenuar el sesgo hacia el presente y a aumentar el ahorro. Kast,

Meier y Pomeranz (2018) observan que, al contar con objetivos de ahorro compartidos públicamente y reuniones regulares entre pares, el ahorro de los empresarios chilenos aumentó considerablemente.

Los problemas de atención limitada también son importantes. El estudio de Chile también muestra que una intervención alternativa que sencillamente envía recordatorios a través de mensajes de texto generó resultados similares. Por lo tanto, las políticas que se proponen reducir la atención limitada también pueden aumentar el ahorro. La evidencia experimental de Bolivia, Filipinas y Perú muestra que el envío de mensajes de texto con recordatorios para ahorrar aumentó los ahorros en cuentas del banco que enviaba los recordatorios (Karlan *et al.*, 2016). De la misma manera, la evidencia experimental de Colombia muestra que los recordatorios de ahorro tienen efectos persistentes en el ahorro de los jóvenes de bajos ingresos (Rodríguez y Saavedra, 2019). Sin embargo, todavía no está claro si esas intervenciones reducen los ahorros de otros tipos o si de hecho aumentan el ahorro total. Si esto último fuese verdad, el uso de recordatorios a escala podría generar aumentos del ahorro al nivel de toda la economía.

Más allá de las características psicológicas o los sesgos comportamentales, los instrumentos formales de ahorro a menudo no se adecúan a las necesidades de las personas de ingresos más bajos y puede que no sean atractivos para ellos. Por ejemplo, las tasas administrativas o los montos de depósitos mínimos pueden desincentivar el ahorro formal. El Gráfico 11.5 muestra que el 56% del quintil más pobre en América Latina y el Caribe declara no ahorrar porque es demasiado caro hacerlo. En Nepal y Kenia, los subsidios para reducir los costos de abrir una cuenta bancaria han alentado a las personas de ingresos más bajos a abrir cuentas bancarias formales (Prina, 2015; Dupas *et al.*, 2018). Si bien algunos países como Argentina, Bolivia y Panamá han eliminado los gastos asociados con la apertura y la gestión de las cuentas de ahorro básicas, todavía faltan investigaciones que respalden la idea de que esas políticas aumentan el ahorro.

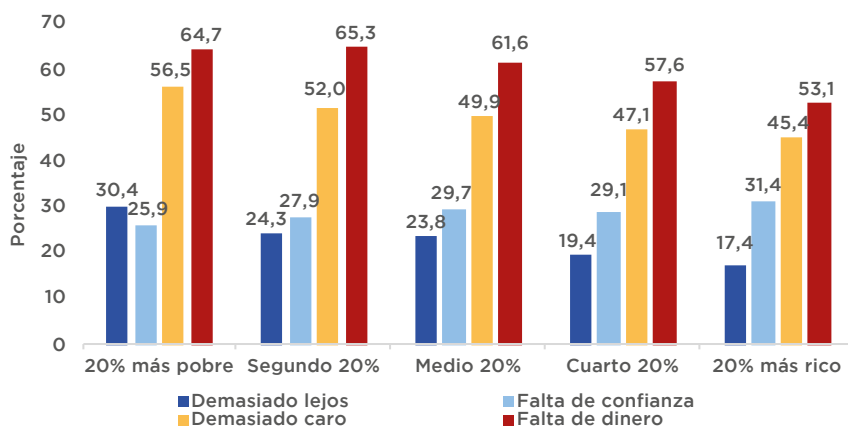
Incluso con cuentas de ahorro sin comisiones o préstamos a intereses bajos, puede que haya otras barreras al uso de los servicios financieros formales. Una de ellas es la distancia y, de hecho, más de la tercera parte de los hogares más pobres en la región declara que la distancia es un

motivo para no abrir una cuenta (ver Gráfico 11.5). Como observábamos en el Gráfico 11.1.B, la mayoría de los esfuerzos para aumentar el número de sucursales bancarias se concentran en lugares ya cubiertos. Una posible manera de reducir la distancia es a través de la tecnología. La evidencia para México (Bachas *et al.*, 2018) sugiere que la simple facilitación de tarjetas de débito reduce la distancia requerida para tener acceso a servicios financieros básicos de 4 a 1 kilómetro.

El desajuste entre las necesidades de los prestatarios y los productos de ahorro e inversión que ofrecen los bancos también puede disuadir del ahorro. Algunos productos financieros pueden no ser adecuados para los trabajadores informales sin ingresos estables o para los ahorradores con diferentes preferencias de riesgo. En el caso de los planes de ahorro para la jubilación, Chile, Colombia, México y Perú están ampliando el número de planes de inversión a los que los trabajadores pueden optar para la jubilación. En principio, se espera que un mayor número de opciones satisfaga mejor las necesidades de los trabajadores, pero la efectividad de este tipo de políticas para aumentar el ahorro todavía debe ser verificada mediante estudios rigurosos.

El uso de instrumentos financieros adecuados requiere un cierto nivel de confianza en las instituciones financieras (Bachas *et al.*, 2019) y de alfabetización financiera (Miller *et al.*, 2014; Kaiser y Menkhoff, 2017). En una región donde la desconfianza en las instituciones financieras inhibe a las personas cuando se trata de abrir una cuenta bancaria (ver Gráfico 11.5), los programas de alfabetización financiera centrados en los hogares de ingresos más bajos pueden ser instrumentos poderosos para aumentar la confianza. Galiani, Gertler y Navajas (2020) observan que el ahorro aumentó gracias a un taller sobre confianza financiera que se impartió a una submuestra de padres de niños beneficiarios de Juntos, un programa de transferencias monetarias condicionadas en Perú focalizado en los hogares de ingresos más bajos con hijos en edad escolar. Se encuentra un resultado similar en el caso del programa de educación financiera para clientes en zonas rurales de instituciones financieras con fines de lucro en Perú (Boyd y Díez-Amigo, 2017). De la misma manera, Bosch, Caballero, Cofre *et al.* (2018) proporcionan evidencia experimental de que un programa de alfabetización financiera en las escuelas secundarias en Chile aumentó la confianza en el sistema de pensiones.

GRÁFICO 11.5 Motivos para no abrir una cuenta bancaria, por quintil de ingreso



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de FinDex, 2017.

Los programas de alfabetización financiera para adultos de ingresos bajos parecen difíciles de implementar a escala pues, debido a sus vidas ajetreadas y a otras demandas urgentes, puede que no encuentren el tiempo necesario para adquirir y procesar la información que dichos programas suministran. La evidencia experimental de un reciente estudio del BID muestra que la efectividad de una campaña en las redes sociales para aumentar el ahorro para la jubilación de los trabajadores actuales en México fue limitada (Bosch, Caballero, González *et al.*, 2018). Además, si el objetivo consiste en aumentar el ahorro a largo plazo, puede que sea demasiado tarde para centrarse en los adultos. Construir hábitos y cambiar las características psicológicas requiere tiempo y, como ocurre con otras dimensiones del capital humano (Berlinski y Schady, 2015), las intervenciones para promover la alfabetización financiera podrían ser más efectivas si se implementaran más pronto (Kaiser y Menkhoff, 2017). Una revisión reciente de la evidencia sobre los programas de alfabetización financiera para los jóvenes muestra que son bastante efectivos para aumentar los conocimientos financieros y, a veces, características psicológicas como el autocontrol (Frisancho, 2019). Además, centrarse en los jóvenes también puede generar importantes efectos entre los adultos. En el caso de Perú, Frisancho (2018) muestra evidencia de los efectos de un programa de alfabetización financiera para niños en edad escolar sobre

sus padres y profesores. Los conocimientos financieros de los profesores en cuyas escuelas se implementó el programa aumentaron gracias a este y, además, aumentó la probabilidad de ahorrar en instituciones formales de dichos profesores. En general, cuanto más temprano mejor. Los programas de alfabetización financiera para los jóvenes pueden proporcionar conocimientos financieros más temprano en la vida, se puedan implementar a escala como parte del currículo escolar y puedan generar efectos secundarios positivos sobre los adultos.

Es particularmente difícil promover conductas de ahorro entre los pobres debido a que sus fuentes de ingreso son limitadas e impredecibles. De hecho, el Gráfico 11.5 muestra que entre los hogares más pobres en América Latina y el Caribe la falta de dinero se cita como el principal motivo para no abrir una cuenta bancaria. Sin embargo, los programas de ayuda monetaria focalizados en los hogares de menores ingresos pueden aumentar el ahorro incluso entre los grupos con recursos limitados. Por ejemplo, la evidencia del programa de transferencias monetarias condicionadas en México indica que, cuando a los receptores de transferencias monetarias (que ya tenían una cuenta bancaria) se les proporcionó una tarjeta de débito, aumentaron sus ahorros totales (Bachas *et al.*, 2019). La promoción de sinergias entre el sistema financiero y los programas de transferencias tiene el potencial para mitigar barreras importantes al ahorro. Por lo tanto, los pagos de transferencias efectuados como respuesta a la pandemia de la Covid-19 podrían contribuir a una mayor inclusión financiera (Recuadro 11.1).

RECUADRO 11.1 La pandemia de la Covid-19 y el gran impulso a favor de la inclusión financiera

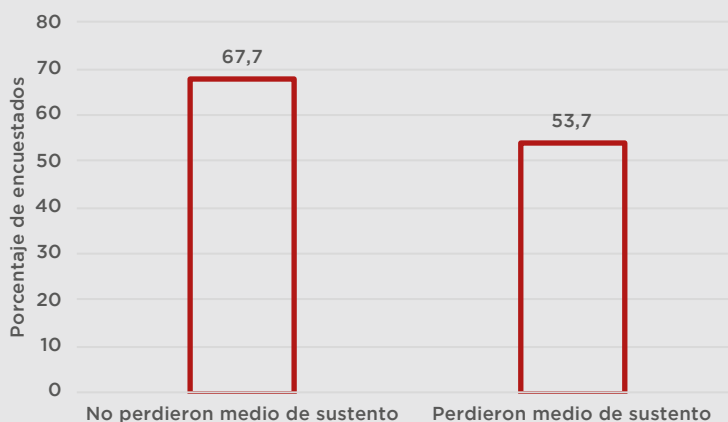
La ampliación de los productos financieros digitales, desde las tarjetas de débito hasta las billeteras móviles, se enfrenta a importantes problemas de coordinación. Puede que los clientes solo estén dispuestos a adoptar las tecnologías financieras si los proveedores u otros clientes también las adoptan y si las

instituciones financieras invierten para mejorar sus redes de servicio. Por su parte, las instituciones financieras solo invertirán para ampliar la red de servicios si hay una amplia base de clientes. Esta tensión suele traducirse en una situación en la que hay bajas inversiones en tecnología y escasa adopción de la misma. Más allá de los costos de conectividad y los problemas de regulación descritos en este capítulo, la ampliación del uso de los servicios financieros exige solucionar un complejo problema de coordinación que se puede resolver favorablemente con un fuerte impulso en ambos lados de los mercados (Murphy, Schleifer y Vishny, 1989). A pesar de sus efectos devastadores, la pandemia del coronavirus puede haber configurado el escenario para que se realice un fuerte impulso a favor de la inclusión financiera y la adopción de nuevas tecnologías financieras en algunos países de la región.

Durante la crisis, varios gobiernos recurrieron a programas sociales ya existentes para proporcionar ayuda monetaria a los necesitados o implementaron nuevos programas de transferencias. Los programas de transferencias no son nuevos en la región, pero los gobiernos se enfrentaron al nuevo desafío de facilitar recursos a la vez que se mantenía a los ciudadanos en sus casas. Una solución posible fue recurrir a tarjetas de débito para pagar las transferencias, lo que permitió a los beneficiarios cobrar la ayuda pública sin que se produjeran aglomeraciones en las sucursales bancarias. Sin embargo, es menos probable que los hogares más vulnerables tengan tarjetas de débito en comparación con aquellos que consiguieron mantener a flote sus empleos o empresas (ver Gráfico B11.1.1). Así, no sorprende que los datos de la encuesta del BID/Cornell sobre el coronavirus indiquen que los beneficiarios de programas sociales ya existentes que no poseen una tarjeta de débito apoyen menos los nuevos programas de transferencias monetarias para lidiar con la pandemia (63%) que los beneficiarios de programas sociales que poseen una tarjeta de débito (79%)^a

^a En una escala del 1 (totalmente en desacuerdo) al 5 (totalmente de acuerdo), se preguntó a los encuestados sobre su acuerdo con una transferencia monetaria hipotética para lidiar con la pandemia. El Capítulo 13 plantea un análisis en profundidad de otros determinantes de la demanda ciudadana de políticas a favor de los pobres.

GRÁFICO B11.1.1 Tasas más bajas de posesión de una tarjeta de débito entre los beneficiarios de programas sociales que perdieron su medio de sustento durante la pandemia de la Covid-19 (abril 2020)



Fuente: Cálculos de los autores basados en la encuesta del BID/Cornell sobre el coronavirus.

Nota: Identificamos a los hogares que perdieron sus medios de sustento centrándonos en los encuestados que declararon que al menos una persona en el hogar perdió un empleo o cerró un pequeño negocio durante el mes anterior a la encuesta. La muestra incluye 21.898 observaciones de 17 países de LAC de beneficiarios de programas sociales anteriores a la pandemia o de programas sociales nuevos.

La pandemia ha aumentado los incentivos de los gobiernos para ampliar agresivamente el acceso a las tecnologías financieras, a la vez que aumentan los retornos previstos para los clientes de utilizar los servicios financieros formales. Algunos gobiernos han aprovechado la oportunidad para innovar. Por ejemplo, el gobierno de Colombia decidió ofrecer a los beneficiarios la opción de inscribirse automáticamente en plataformas de billeteras móviles y cuentas bancarias de manera que pudieran recibir y gastar los beneficios del nuevo programa de Ingreso Solidario. En Panamá, se desembolsaron los recursos del Bono Panamá Solidario mediante cupones electrónicos y los documentos de identificación se convirtieron en tarjetas de débito para permitir a los beneficiarios cobrar sus recursos de manera segura.

La mayoría de los programas de ayuda monetaria de la Covid-19 solo son transitorios, pero pueden tener efectos duraderos. Hay

evidencia de que en otras crisis se generaron impactos de largo plazo en la adopción de sistemas de pago digital. Por ejemplo, después del episodio de desmonetización en India, cuando más del 80% del dinero se retiró del mercado, se observó un aumento del uso de pagos digitales que persistió incluso después de que se reintrodujese el dinero en efectivo en la economía (Aggarwal, Kulkarni y Ritadhi, 2020). Puede que la pandemia de la Covid-19 haya dado a la región un fuerte impulso hacia la adopción generalizada de servicios financieros y sistemas de pago digital, pero hace falta una investigación rigurosa para documentar el éxito, las dificultades y las consecuencias no deseadas de una de las experiencias más importantes de inclusión financiera que se ha producido en numerosos países. Las investigaciones relacionadas con la implementación, los problemas de protección del cliente, los problemas de seguridad de los datos y las implicaciones para la organización industrial del sector de la tecnología financiera proporcionarán aportes sumamente valiosos para los responsables de las políticas públicas en América Latina y el Caribe.

Bibliografía

- Aggarwal, B., N. Kulkarni y S. K. Ritadhi. 2020. "Cash is king: The role of financial infrastructure in digital adoption." Documento inédito. Universidad de California, Berkeley.
- Alderman H. y C. H. Paxson. 1994. "Do the poor insure? A synthesis of the literature on risk and consumption in developing countries." In *Economics in a Changing World*, ed. E. L. Bacha. International Economic Association Series. Londres: Palgrave Macmillan.
- Angelucci, M., D. Karlan y J. Zinman. 2015. "Microcredit impacts: Evidence from a randomized microcredit program placement experiment by Compartamos Banco." *American Economic Journal: Applied Economics* 7 (1): 151-82.
- Arráiz, I., M. Bruhn y R. Stucchi. 2017. "Psychometrics as a tool to improve credit information." *World Bank Economic Review* 30 (Issue Supplement 1, marzo): PS67-S76.
- Arráiz, I., M. Bruhn, B. N. Roth, C. Ruiz-Ortega y C. Stucchi. 2019. "Free riding in loan approvals: Evidence from SME lending in Peru." Documentos de trabajo de investigaciones relativas a políticas WPS 9072. Banco Mundial, Washington, DC.
- Azevedo, V., J. Lafortune, L. Olarte y J. Tessada. 2020. "Does formal credit lead to more financial inclusion or distress?" Serie Desarrollo a través del Sector Privado, Nota técnica 20. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Bachas, P., P. Gertler, S. Higgins y E. Seira. 2018. "Digital financial services go a long way: Transaction costs and financial inclusion." *AEA Papers and Proceedings* 108: 444-48.
- Bachas, P., P. Gertler, S. Higgins y E. Seira. 2019. "How debit cards enable the poor to save more." Documentos de trabajo NBER w232522. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Banerjee, A. V. y E. Duflo. 2010. "Giving credit where it is due." *Journal of Economic Perspectives* 24(3): 61-80.
- Berlinski, S. y N. Schady, eds. 2015. *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas.* Serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bharadwaj, P., W. Jack y T. Suri. 2019. "Fintech and household resilience to shocks: Evidence from digital loans in Kenya." Documento de trabajo NBER w25604. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.

- Björkegren, D. y D. Grissen. 2019. "Behavior revealed in mobile phone usage predicts credit repayment." *Documentos de trabajo de investigaciones relativas a políticas WPS 9074*. Banco Mundial, Washington, DC.
- Bottan, N., B. Hoffmann y D. Vera-Cossio. 2020. "The unequal impacts of the COVID-19 pandemic: Evidence from 17 developing countries." *Serie Documentos de discusión del BID IDB-DP-785*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Bosch, M., G. Caballero, S. Gonzalez, A. Hand, L. Keller, M. T. Silva-Porto. 2018. "Promoting voluntary retirement savings in Mexico through online social networks: A randomized control trial." *Documento inédito*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Bosch, M., G. Caballero, F. Cofre, S. Gonzalez, L. Keller, M. T. Silva-Porto. 2018. "Educación financiera y previsional a través del taller Ahorra desde Ahora: Evidencia de una evaluación de impacto en Chile." *Documento de trabajo del BID IDB-WP-1017*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Boyd, C. y S. Díez-Amigo. 2017. "Are rural microsavings commercially viable? Experimental evidence from a for-profit financial education program in Peru." *Inédito*. University of Minnesota.
- Campion, A., R. K. Ekka y M. Wenner. 2010. "Las tasas de interés y sus repercusiones en las microfinanzas en América Latina y el Caribe." *Serie Documento de trabajo del BID WP177*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Cañon, C., E. Cortes y R. Guerrero. 2019. "Bank competition and the price of credit: Evidence using Mexican loan data level." *Documento inédito*. Banco de México.
- Chetty, R., J. N. Friedman, S. Leth-Petersen, T. H. Nielsen y T. Olsen. 2014. "Active vs. passive decisions and crowd-out in retirement savings accounts: Evidence from Denmark." *Quarterly Journal of Economics* 129(3): 1141-1219.
- Della Vigna, S. 2019. "Psychology and economics: Evidence from the field." *Journal of Economic Literature* 47(2): 315-72.
- Dupas, P., D. Karlan, J. Robinson y D. Ubfal. 2018. "Banking the unbanked? Evidence from three countries." *American Economic Journal: Applied Economics* 10(2): 257-97.
- Dupas, P., A. Keats y J. Robinson. 2019. "The effect of savings accounts on interpersonal financial relationships: Evidence from a field experiment in rural Kenya." *Economic Journal* 129(617): 273-310.
- Frisancho, V. 2012. "Signaling creditworthiness in Peruvian microfinance markets: The role of information sharing." *B.E. Journal of Economic Analysis and Policy* 12(1): 1-43.

- Frisancho, V. 2016. "El ahorro empieza por casa." *En ahorrar para desarrollarse: Cómo América Latina y el Caribe puede ahorrar más y mejor* (pp. 217-42), ed. Tomás Serebrisky y Eduardo A. Cavallo. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Frisancho, V. 2018. "The impact of school-based financial education on high school students and their teachers: Experimental evidence from Peru." *Serie Documentos de trabajo del BID IDB-WP-871*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Frisancho, V. 2019. "The impact of financial education for youth." *Series Documentos de trabajo 1038*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Frisancho, V. y J. Karver. 2016. "Financial inclusion in Latin America and the Caribbean." Documento inédito. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Galiani, S., P. Gertler y C. Navajas. 2020. "Trust and saving in financial institutions." Documento de trabajo NBER w26809. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- GSMA. 2017. "The mobile economy: Latin America and the Caribbean 2017." *GSMA Mobile Economy Series. Global Systems for Mobile Communications*, Buenos Aires.
- GSMA. 2020. "The mobile economy 2020." *GSMA Mobile Economy Series. Global Systems for Mobile Communications*, Buenos Aires.
- Hansen, E. y M. Urbina. 2018. "Banking competition and the cost of credit for firms: Evidence from loan-level data in Chile." Documento inédito. Universidad de Chile.
- BID, IDB Invest y Finnovista. 2018. "Fintech: Latin America 2018—growth and consolidation," 2ª ed. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. <http://dx.doi.org/10.18235/0001377>
- Kaiser, T. y L. Menkhoff. 2017. "Does financial education impact financial literacy and financial behavior, and if so, when?" *World Bank Economic Review* 31(3): 611-30.
- Karlan, D., M. McConnell, S. Mullainathan y J. Zinman. 2016. "Getting to the top of mind: How reminders increase saving." *Management Science* 62(12): 3393-3411.
- Kast, F., S. Meier y D. Pomeranz, D. 2018. "Saving more in groups: Field experimental evidence from Chile." *Journal of Development Economics* 133, 275-94.
- McKenzie, D. y C. Woodruff. 2008. "Experimental evidence on returns to capital and access to finance in Mexico." *World Bank Economic Review* 22(3): 457-82.

- Mas, I. 2017. "Using broadband to enhance financial inclusion." *En Handbook of Blockchain, Digital Finance, and Inclusion*, vol. 1 (pp. 91-129), ed. David Lee y Robert Deng. Amsterdam: Academic Press / Elsevier.
- Miller, M. J., J. E. Reichelstein, C. H. Salas y B. H. Zia. 2014. "Can you help someone become financially capable? A meta-analysis of the literature." *Documentos de trabajo de investigaciones relativas a políticas WPS6745*. Banco Mundial, Washington, DC.
- Murphy, R., A. Schleifer y R. Vishny. 1989. "Industrialization and the big push." *Journal of Political Economy* 97(5): 1003-26.
- Ornelas, José Renato Haas, Marcos Soares da Silva y Bernardus Ferdinandus Nazar Van Doornik. 2020. "Informational switching costs, bank competition, and the cost of finance." *Serie Documentos de trabajo del Departamento de Investigación 512*. Banco Central do Brasil.
- Prina, S. 2015. "Banking the poor via savings accounts: Evidence from a field experiment." *Journal of Development Economics* 115(C): 16-31.
- Rodríguez, C. y J. E. Saavedra. 2019. "The persistent effects of youth savings reminders: Experimental evidence from text-message campaigns in Colombia." *Journal of Development Economics* 139: 135-56.
- Suri, T. y W. Jack. 2016. "The long-run poverty and gender impacts of mobile money." *Science* 354(6317): 1288-92.
- Tamayo, C. E., J. E. Gomez-Gonzalez y O. M. Valencia. 2019. "Bank market power and firm finance: Evidence from bank and loan-level data." *Documentos de trabajo CIEF 017404*. Universidad EAFIT, Medellín.

12.

LOS EFECTOS LIMITADOS DE LAS POLÍTICAS FISCALES SOBRE LA REDISTRIBUCIÓN

Por Alejandro Izquierdo y Carola Pessino¹

Durante el periodo del auge de las materias primas, los países de América Latina y el Caribe aumentaron el gasto público solo respaldados en parte por el aumento de los impuestos. Se esperaba que este gasto disminuyese la desigualdad en la región. Algunos países no gastaron tanto en lo social, de modo que el impacto moderado no fue una sorpresa. Sin embargo, otros países sí aumentaron considerablemente el gasto social, aunque la calidad de ese gasto dejó mucho que desear y generó varios problemas como las filtraciones a las poblaciones no pobres en la asignación de las transferencias, los sistemas de pensiones que funcionan principalmente para los trabajadores formales, las transferencias en especie en salud y educación que no favorecen tanto a los pobres como podrían, y los gobiernos subnacionales que tienen escasos recursos y poca capacidad para proporcionar servicios de calidad a los pobres. La región difiere considerablemente de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la Unión Europea (UE)

¹ Este capítulo utiliza datos de la publicación insignia del BID de 2018, Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos, editado por A. Izquierdo, C. Pessino y G. Vuletin.

en lo relativo a la capacidad de la intervención pública para reducir la desigualdad a través del gasto y los impuestos, y esto a pesar de tener coeficientes de Gini del ingreso de mercado comparables. Si bien las intervenciones en América Latina y el Caribe reducen la desigualdad en un 4,7%, la cifra para la OCDE-UE es del 38%, lo que significa que los gobiernos de América Latina son ocho veces menos efectivos que sus contrapartes europeas en la reducción de la desigualdad.

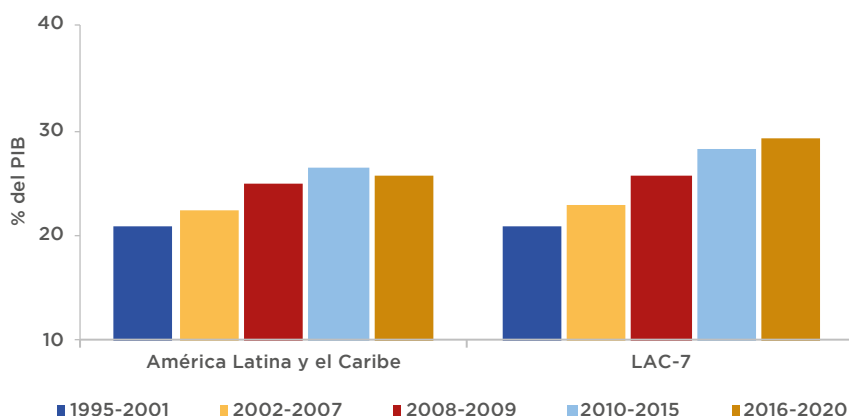
La región debe repensar sus políticas redistributivas, centrándose en los sectores más pobres de la población y particularmente en los servicios públicos. Los pobres tienen escasas opciones más allá del sector público. Por el lado del gasto, los problemas de las filtraciones a las poblaciones no pobres podrían resolverse mediante una mejor focalización, cambiando las políticas de fijación de precios por políticas de ingresos y modificando los gastos de manera que los ahorros por reducciones de la ineficiencia se asignen al gasto social, distribuyendo los recursos entre las escuelas y los hospitales teniendo en cuenta la equidad horizontal y vertical. La creación de agencias de calidad del gasto para solucionar estos problemas será clave. Las políticas impositivas se deberían cambiar para centrarlas en los impuestos sobre la renta y sobre la propiedad, y la evasión fiscal también debería ser objeto de atención. Por último, la región debe explorar maneras de mejorar las transferencias para el desarrollo humano basadas en resultados, una herramienta fiscal clave para reducir la desigualdad territorial.

12.1.

EL PUNTO DE PARTIDA

Durante el auge de las materias primas en la primera década del siglo XXI, el gasto público primario aumentó en promedio más del 8% del PIB en el grupo de las siete economías más grandes de América Latina, y en más del 5% del PIB, en promedio, para el conjunto de la región.

GRÁFICO 12.1 Gasto público primario en las dos últimas décadas en América Latina (porcentaje del PIB).



Fuente: BID, 2018.

Nota: LAC-7 comprende Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela.

Sin embargo, a pesar de estos importantes aumentos del gasto público, los gobiernos de América Latina no han tenido buenos resultados en materia de redistribución del ingreso. En la mayoría de los casos, se observa que el crecimiento fue más importante que la redistribución para la reducción de las tasas de pobreza y de la desigualdad, un hecho sorprendente si se tiene en cuenta el tamaño de los aumentos del gasto en la región. Por ejemplo, Argentina experimentó aumentos del gasto primario superiores al 17% del PIB, que en gran parte se produjeron durante el auge de las materias primas, el cual se remonta a 2003. Utilizando datos de 2003, 2006 y 2009, es posible realizar un seguimiento de los cambios en el impacto que tuvo la intervención del gobierno mediante los impuestos directos y el gasto sobre el cambio en la distribución del ingreso. Este seguimiento se realiza evaluando en qué medida las disminuciones observadas en los coeficientes de Gini del ingreso disponible y en los índices de recuento de la pobreza se debieron, principalmente, a una reducción de la desigualdad del ingreso de mercado o a un aumento del tamaño y la progresividad del gasto social. El impacto de la intervención del gobierno se puede calcular computando el coeficiente de Gini del ingreso de mercado (es decir, el ingreso antes de la intervención del gobierno) y comparándolo con el

coeficiente de Gini del ingreso disponible, es decir, el ingreso después de la intervención del gobierno. Entre 2003 y 2009, los coeficientes de Gini tanto del ingreso de mercado como del ingreso disponible, así como los índices de recuento de la pobreza, se desplomaron.² Sin embargo, solo el 12% de la disminución del coeficiente de Gini del ingreso disponible se puede atribuir a cambios en la redistribución, mientras que el 88% restante se debe al crecimiento. Durante este periodo, el crecimiento del PIB promedio fue del 6% y el gasto público consolidado aumentó en 10 puntos porcentuales del PIB. Sin embargo, si dividimos el período 2003-09 en dos subperíodos, emergen dos patrones. Entre 2003 y 2006, el cambio en el coeficiente de Gini del ingreso disponible se debe totalmente a la disminución del Gini de ingreso de mercado. En cambio, entre 2006 y 2009, más del 40% de la disminución en el Gini del ingreso disponible se explica por la redistribución. En gran medida, esto es consecuencia del fuerte aumento de beneficiarios de la moratoria de las contribuciones a las pensiones. Sin embargo, incluso en ese periodo, el crecimiento siguió siendo más importante a pesar del aumento de 10 puntos porcentuales del gasto público. Hacia 2009, el coeficiente de Gini en Argentina después de la intervención del gobierno se redujo en un 8,2% (de un Gini de 0,487 a 0,447 para el ingreso disponible entre 2006 y 2009) del cual solo 3,3 puntos porcentuales se debieron a la redistribución.

Esto implica que cada punto de aumento del PIB en el gasto público permitió solo una reducción del 0,33% de la desigualdad. Este resultado ineficiente es una prueba de los grandes problemas a los que se enfrenta el gasto público y de su limitada capacidad redistributiva incluso cuando sus aumentos son considerables (Lustig y Pessino, 2014). En su conjunto, la pobreza en América Latina ha experimentado un patrón similar, de manera que entre 2003 y 2007 cerca del 73% de la reducción de la pobreza se debió al crecimiento económico, mientras que esta cifra disminuyó al 56% entre 2007 y 2012, cuando la redistribución y el aumento del gasto público jugaron un rol mayor (Banco Mundial, 2014). Esto no significa que los esfuerzos

² El índice de recuento de la pobreza es el porcentaje de la población que vive por debajo del umbral nacional de la pobreza.

para reducir la desigualdad mediante las políticas públicas no hayan generado resultados, pues estos fueron particularmente importantes después de la desaceleración de la actividad económica que siguió a la Gran Recesión y a la caída de los precios de las materias primas. Sin embargo, se podría haber logrado más dada la magnitud de los aumentos del gasto público en la región.

La ineficiencia de la intervención de los gobiernos para obtener resultados en la redistribución se hace patente no solo cuando se compara el efecto de los aumentos del gasto público a lo largo del tiempo, sino también cuando se compara la región con sus pares. Las comparaciones de los países de América Latina y el Caribe con los países de la OCDE y de la Unión Europea (UE), conocidos por sus capacidades redistributivas, son aleccionadoras.

Una primera lección es que, a pesar de que América Latina y el Caribe, como región, no es demasiado diferente de la OCDE y de la UE en lo que se refiere a la desigualdad del ingreso de mercado, grandes diferencias se manifiestan una vez que se tiene en cuenta la intervención del gobierno mediante los impuestos directos y el gasto. De hecho, el Gini del ingreso de mercado promedio en América Latina es de 0,515, mientras que el de los países avanzados de la OCDE-UE es de 0,488, lo que significa que la desigualdad en la región es solo un 5,3% mayor que en la muestra de la OCDE-UE. Sin embargo, y a pesar de que los coeficientes de Gini del ingreso de mercado son similares para ambos grupos antes de la intervención gubernamental, en los países de la OCDE-UE se observa una reducción importante del coeficiente de Gini que mide la desigualdad antes y después de la intervención del gobierno: una reducción de casi el 38% (de un Gini de mercado de 0,47 a 0,29). Esto no ocurre en los países de América Latina, donde se reduce solo un 4,7%, de un Gini de mercado de 0,51 a 0,48. Esto significa que los gobiernos de América Latina son ocho veces menos efectivos en la reducción de la desigualdad que sus contrapartes en la OCDE y la UE (véase el Gráfico 12.2).

GRÁFICO 12.2 Diferencias en la desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias monetarias del gobierno en América Latina y el Caribe, la OCDE y la Unión Europea, circa 2012



- Gini del ingreso disponible en los países de la OCDE y la Unión Europea
- Gini del ingreso disponible en países de América Latina y el Caribe
- Gini del ingreso de mercado

Fuente: BID, 2018.
 Nota: La redistribución se define como la diferencia entre la desigualdad del ingreso de mercado y la del ingreso disponible, expresada como porcentaje de la desigualdad del ingreso de mercado.

12.2.

PRINCIPALES FACTORES DETRÁS DE ESTOS RESULTADOS: LOS IMPUESTOS Y EL GASTO

La capacidad de un gobierno para generar redistribución depende tanto de las políticas impositivas como de las políticas de gasto. La experiencia de los gobiernos de los países desarrollados sugiere que aproximadamente una tercera parte del impacto redistributivo se debe a las políticas impositivas, mientras que dos terceras partes se deben a las políticas de gasto.³ En los países en vías de desarrollo la recaudación tributaria directa es mucho menor y la informalidad y la evasión fiscal son mayores, lo que sugiere que en este tipo de economías el impacto de las políticas de gasto es incluso mayor que el de los impuestos, y que dichas políticas suelen ser la principal herramienta usada para la redistribución.

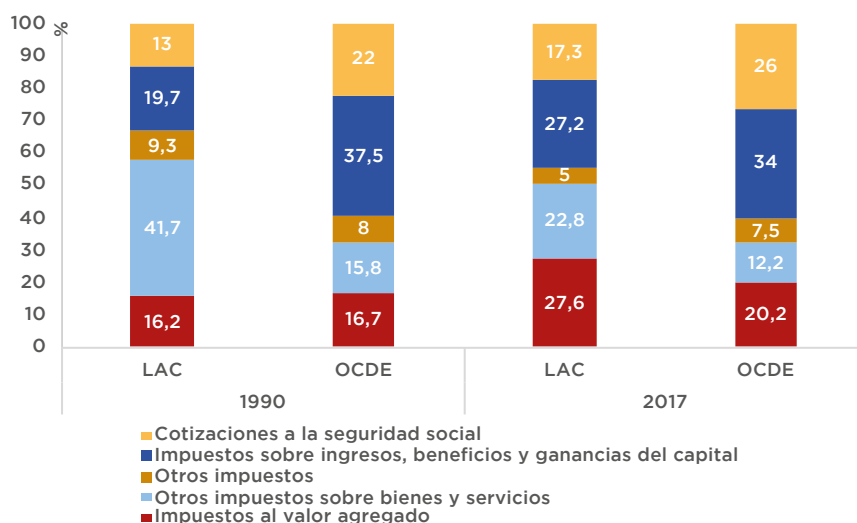
12.2.1 Los impuestos

Esto no significa que las políticas impositivas no deban tenerse en cuenta y mejorarse. Aunque es verdad que los impuestos sobre la renta en América Latina son progresivos (Corbacho, Fretes y Lora, 2013, Lustig, Pessino y Scott, 2014) su impacto redistributivo es mínimo porque los impuestos directos constituyen una pequeña parte de los ingresos totales y representan un porcentaje pequeño del PIB (BID-OCDE, 2016). En general, los impuestos sobre la renta, los beneficios y las ganancias del capital representan el 27% de la recaudación en América Latina y el Caribe, mientras que en la OCDE representan el 34%. A pesar de que estos impuestos en la región son más bajos que en la OCDE, América Latina y

³ En los países de la OCDE, en promedio, cerca del 72% de la reducción de la desigualdad se logra mediante transferencias monetarias, y el 28% a través de los impuestos directos (OCDE, 2016).

el Caribe ha experimentado una mejora considerable desde 1990, cuando estos impuestos representaban solo el 19,7% de los ingresos. Entre tanto, los impuestos sobre bienes y servicios (incluyendo el IVA) representan el 50% del total de la recaudación tributaria en América Latina y el Caribe, mientras que esta cifra es del 32,4% en la OCDE (Gráfico 12.3).

GRÁFICO 12.3 Estructura impositiva (como porcentaje de los ingresos tributarios totales) en América Latina y el Caribe y en los países de la OCDE, 2017



Fuente: OECD/ECLAC/CIAT/IDB, 2020, <https://publications.iadb.org/en/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2020>

Los ingresos del impuesto sobre la renta personal (IRP) representan un promedio de aproximadamente el 2,2% del PIB en los países de América Latina y el Caribe, mientras que en los países de la OCDE representan aproximadamente el 8,3% del PIB. En América Latina, la tasa que en la práctica pagan las personas que pertenecen al 10% más rico de la población es en promedio de solo el 5,4%, en contraste con el 20% de la Unión Europea. Además, desde el punto de vista del impacto redistributivo, el coeficiente de Gini en la región solo disminuye un 2% (en comparación con una disminución de más del 10% en la UE) debido a que la contribución del decil más alto al impuesto sobre la renta es baja en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016).

Algunos países en América Latina han hecho grandes esfuerzos mediante reformas tributarias para que los impuestos sean más redistributivos, procurando aumentar la recaudación tributaria a través de impuestos más directos. En 2013, los partidos políticos de diferente signo en México acordaron reformar el código tributario sin aumentar el impuesto al valor agregado. Elaboraron un gran pacto, el Pacto por México, que aumentó los impuestos de los ingresos altos, redujo los subsidios a los combustibles, subió los impuestos de las bebidas azucaradas y creó un impuesto del 10% a las ganancias del capital y los dividendos. Estas reformas contribuyeron a aumentar los ingresos y reducir las brechas presupuestarias. Sin embargo, la fórmula mexicana produjo mucho más que eso: también fue altamente progresiva. Fue pagada en gran parte por los hogares más ricos de México y permitió al gobierno invertir más en infraestructuras y en otros programas y servicios que beneficiaron a los mexicanos de ingresos más bajos. La reforma tributaria contribuyó a aumentar el efecto redistributivo del sistema impositivo y de transferencias, aunque este sigue siendo bajo en comparación con los países de la OCDE (OCDE, 2017). Las altas tasas de evasión fiscal, sobre todo de los impuestos directos, son una barrera para el poder redistributivo de los impuestos porque la evasión fiscal suele aumentar la desigualdad. México también disminuyó los subsidios a los combustibles y aumentó los impuestos a las bebidas alcohólicas y azucaradas. Dado que estos impuestos «sobre el pecado» supuestamente recaen más sobre los pobres, se suelen considerar regresivos. Sin embargo, uno de los determinantes de la tasa impositiva óptima resulta ser la elasticidad de los precios en la demanda de estos productos. Si la demanda es sensible a los cambios de los precios, como sucede con la demanda de los pobres, un impuesto alteraría el comportamiento y beneficiaría así la salud de las personas con menos recursos. En principio, esas mejoras podrían compensar los efectos regresivos (Allcott, Lockwood y Taubinsky, 2019). Además de la desigualdad del ingreso, la desigualdad de la riqueza —lo que se ha acumulado, por oposición a lo que se ingresa— refleja diferencias en los ahorros, las herencias y los legados. Los impuestos sobre el patrimonio están siendo objeto de gran escrutinio en Estados Unidos y, más recientemente, en América Latina, sobre todo debido a la pandemia de la COVID-19. Las propuestas recientes para la introducción de impuestos sobre el patrimonio con el

fin de disminuir la desigualdad gravando a los ultrarricos han generado polémica en los Estados Unidos.⁴ Uno de los argumentos a favor de este tipo de impuesto ha sido que los ultrarricos pueden eludir parte de la carga impositiva sobre la renta, planificando bien y aprovechando las lagunas de la legislación. Otro argumento se basa en que la riqueza está muy desigualmente distribuida, mucho más que el ingreso, y además esta desigualdad ha aumentado enormemente a lo largo de los últimos años.⁵ Por lo tanto, un impuesto especial está justificado para disminuir esta desigualdad considerable y, para algunos, obscena, que consolida la oportunidad y el poder (Piketty, 2019). Mientras que Sáez y Zucman (2019) han sostenido que Estados Unidos podría recaudar aproximadamente el 1% del PIB gracias a este impuesto, Summers y Zarin (2019) argumentan que, teniendo en cuenta los probables efectos de la planeación para eludir impuestos y la evasión fiscal, se podría recaudar no más del 0,4% del PIB. De hecho, quizás debido a la baja recaudación obtenida, mientras que en 1990 doce países miembro de la OCDE tenían impuestos sobre el patrimonio neto, hacia 2018 solo había tres (Noruega, España y Suiza) que seguían cobrando un impuesto anual sobre el patrimonio neto. Argentina es uno de los pocos países de América Latina que cobra un impuesto sobre el patrimonio a nivel nacional (con una exención generosa a los activos inmobiliarios) y un impuesto a la propiedad a nivel subnacional. La tasa impositiva más alta se aumentó recientemente del 0,75% al 1,25% (aunque la administración anterior prometió disminuir la carga de este impuesto) y la recaudación ha sido baja, fluctuando entre un 0,1% y un 0,3% del PIB. De hecho, las lagunas impositivas, las exenciones y las altas tasas de evasión fiscal disminuyen el poder redistributivo de los impuestos. Como se indicó anteriormente, la evasión fiscal suele aumentar la desigualdad porque los ricos suelen evadir mucho más.⁶

⁴ El influyente libro de Piketty (2014) propuso un impuesto global progresivo sobre el patrimonio. En 2019, la senadora Elizabeth Warren propuso un «impuesto a los ultrarricos» con una tasa impositiva del 2% sobre el patrimonio neto de los hogares si este supera US\$50 millones y del 3% si supera US\$1.000 millones.

⁵ El porcentaje de la riqueza en manos del 0,1% más rico de los estadounidenses se ha duplicado, pasando de menos del 10% en 1980 a casi el 20% en la actualidad. En los países de la OCDE, el porcentaje promedio de la riqueza en manos del 10% más rico de los hogares es del 50%, lo que supera de lejos el porcentaje promedio del ingreso del 10% más rico, que asciende al 24%.

⁶ En teoría, se espera que los ricos tengan más medios e incentivos para eludir impuestos. La investigación reciente basada en datos administrativos para los países desarrollados ha mostrado que los ricos y los ultrarricos de hecho suelen evadir mucho más. Véanse, por ejemplo, Johns y Slemrod (2010) y Alstadsæter, Johannesen y Zucman (2017).

Un impuesto típico sobre el patrimonio es el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria. En contraste con los impuestos sobre el patrimonio, que normalmente son impuestos sobre el patrimonio neto, los impuestos sobre la propiedad no restan el saldo de una hipoteca del valor del activo cuando se calcula la carga tributaria. Un impuesto sobre la propiedad aplicado directamente sobre el valor estimado es una práctica habitual en numerosos países de América Latina y tiene la ventaja adicional de cobrarse sobre los activos menos móviles, por lo que el activo es mucho más difícil de ocultar y es más complicado eludir el impuesto. Sin embargo, América Latina recaudó menos del 0,4% del PIB con esos impuestos en la década del 2000 y posteriormente. Esta cifra corresponde a la mitad de lo que se recauda en otros países en vías de desarrollo y a una sexta parte de lo que se recauda en la OCDE (Corbacho, Fretes y Lora, 2013).

Por lo tanto, hay margen para triplicar o cuadruplicar los impuestos sobre la propiedad, que es relativamente fácil de gravar. Los impuestos a la propiedad favorecen más el crecimiento que los impuestos sobre el patrimonio. Un motivo de la tasa comparativamente más modesta de la recaudación del impuesto sobre la propiedad es que este normalmente es un gravamen impuesto por los gobiernos subnacionales, que suelen tener menos capacidad y menos incentivos para recaudar esta fuente de ingreso fiscal, dado que reciben transferencias del gobierno central y se pueden abstener de subir los impuestos a los habitantes locales. En pocas palabras, la recaudación de los impuestos directos sigue siendo baja en América Latina en parte debido a las exenciones, pero también debido a la evasión fiscal. No hay necesidad de aumentar los tipos del impuesto sobre la renta personal pues ya son altos y, en teoría, muy progresivos. Sin embargo, hay margen para disminuir la regresividad general y aumentar la equidad en los sistemas tributarios de la región reduciendo la evasión y eliminando las lagunas que favorecen a los hogares de ingresos altos. La clave para que se respete el pago de los impuestos sobre la renta y el patrimonio es la información provista por terceras partes. Con administraciones tributarias más fuertes en la región, apoyadas por las recientes medidas impositivas internacionales para declarar los ingresos de los paraísos fiscales, y la creciente prevalencia de acuerdos gracias a los cuales los países pueden intercambiar información con fines tributarios, se puede disminuir la evasión del impuesto sobre la renta y se

puede reducir la desigualdad. Además, también tiene sentido aumentar las tasas impositivas sobre el patrimonio en países de América Latina cuyos impuestos sobre el patrimonio son bajos o inexistentes. Hacen falta más investigación y más datos sobre la riqueza y los impuestos para comprender mejor estos problemas en la región.

En el caso de los impuestos indirectos, el IVA es el más importante en la región, con una participación de cerca del 28% en los impuestos totales. No cabe duda de que hay grandes variaciones en la recaudación tributaria total en la región, que se traduce en diferencias más grandes en la capacidad redistributiva: mientras que en 2018 el total de la recaudación tributaria representó el 29,9% del PIB en Argentina y del 33,6% en Brasil, en Perú y Guatemala dichos porcentajes solo ascendieron al 16,8% y al 11,8%, respectivamente. En países muy informales y desiguales el IVA se recauda más fácilmente y en montos importantes. También favorece el crecimiento, dado que no grava los ahorros, pero se considera mayormente regresivo. El IVA se puede considerar ya sea progresivo o regresivo, dependiendo de cómo se estime su incidencia. Cuando la medida se basa en el ingreso, los análisis suelen llegar a la conclusión de que el IVA es regresivo, pero cuando se utiliza el consumo —un mejor indicador aproximado del ingreso permanente— el IVA puede volverse neutro o progresivo. Por otro lado, el aumento del coeficiente de Gini generado por la introducción del IVA suele ser mayor en los países con un sector informal más pequeño, lo que sugiere que la informalidad podría contribuir a reducir la regresividad del IVA (Lustig, Pessino y Scott, 2014; Lustig, 2018; FMI, 2016). Sin embargo, la informalidad suele disminuir la capacidad redistributiva del gasto público y frenar los aumentos de la productividad y del crecimiento, como se señala más adelante. Aun así cabe destacar que, dado que numerosos gastos sociales que reducen la desigualdad están financiados con los ingresos generados por el IVA, puede darse un efecto sorprendente conocido como la «paradoja de Lambert». Este efecto surge cuando un sistema fiscal neto⁷ con un impuesto regresivo es *más* igualador que *sin* él. Concretamente, el

⁷ El sistema fiscal neto se refiere al efecto conjunto de los impuestos y las transferencias sobre la desigualdad en el sentido de que los impuestos pueden aumentar la desigualdad, pero si financian el gasto redistributivo, que reduce la desigualdad, el efecto neto puede ser una reducción de la desigualdad. Por lo tanto, el sistema fiscal neto podría ser redistributivo cuando se considera en su conjunto.

hecho de que el IVA sea regresivo pero igualador se detectó en Chile y en Brasil (Lustig, 2018).

De hecho, una posibilidad planteada en la literatura es la aprobación de un impuesto al consumo de base amplia o un IVA que resulte progresivo mediante tasas reducidas y exenciones, medidas correctoras que se utilizan frecuentemente para mitigar su efecto regresivo, pero que a menudo están mal focalizadas como mecanismos distributivos. Los países generalmente han considerado deseable aliviar la carga fiscal sobre los bienes y servicios que constituyen una parte importante del gasto de los hogares más pobres (por ejemplo, la alimentación básica). Los países también deciden a menudo no gravar los medicamentos, los servicios sanitarios y la vivienda con tasas altas. Sin embargo, en el mejor de los casos, los hogares ricos se benefician casi tanto como los hogares pobres, en valor absoluto, de una tasa reducida uniforme. En el peor de los casos, los hogares ricos se benefician considerablemente más que los hogares pobres. De hecho, Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018) muestran que más del 70% de las exenciones fiscales del IVA en América Latina y el Caribe recaen en las personas no pobres (véase el Cuadro 12.1, más adelante), lo que constituye una manera ineficiente de transferir recursos. Por lo tanto, es urgente recurrir a otras fórmulas para conseguir que el IVA sea más progresivo y ya se han planteado varias propuestas.

Los reembolsos y las transferencias monetarias a los pobres son fórmulas mucho mejores para que el IVA sea progresivo. Hall y Rabushka (1983) propusieron lo que era esencialmente un giro en el impuesto al valor agregado para que segregue por el ingreso salarial y permita una mayor progresividad. Algunas variantes de estos impuestos progresivos al consumo aplican una exclusión para los hogares de ingresos bajos. En cambio, otras variantes logran la progresividad proporcionando una transferencia de una suma fija considerable (similar a un ingreso básico universal) como sugiere Correia (2010), que estima que su propuesta tendría como resultado un crecimiento mayor y una mayor igualdad del ingreso que la que predomina bajo el actual sistema tributario. Por ejemplo, en Canadá los contribuyentes de ingresos bajos pueden pedir un crédito IVA reembolsable. Los estudios sobre este régimen llegaron a la conclusión de que el crédito fiscal es una herramienta mucho más efectiva para mejorar la progresividad de los impuestos al consumo

que la tasa cero en los alimentos de primera necesidad (Godbout y St.-Cerny, 2011). Análogamente, Barreix, Bès y Roca (2010) proponen lo que denominan un IVA personalizado para América Latina. Recientemente, Colombia aprobó y está actualmente implementando una reforma fiscal que compensa a los hogares pobres por los gastos del IVA para que el impuesto sea más progresivo. Si bien este IVA compensado o personalizado en teoría es más progresivo que cualquiera de sus otras variantes, una condición necesaria para su implementación es contar con un sistema informático relativamente bueno para focalizar los beneficiarios adecuadamente. Esta condición aún no la cumplen la mayoría de los países en la región y será analizada a continuación en la sección sobre el gasto. Los países de la región sufren particularmente de una informalidad endémica y muchos de los trabajadores informales no pagan el IVA; por lo tanto, aunque su compensación puede reducir la desigualdad, esta no elimina la regresividad del IVA.

12.2.2 El gasto

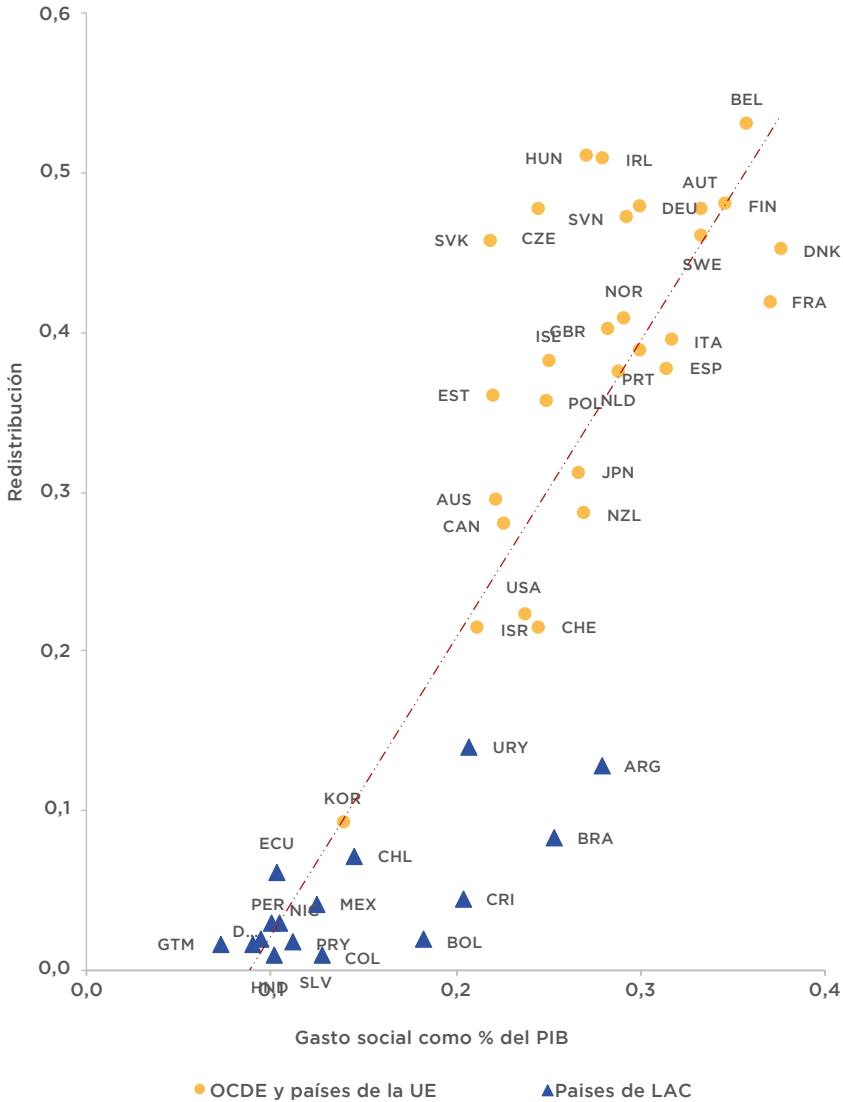
Por el lado del gasto, el volumen del gasto social es el primer factor para explicar su poder redistributivo. Mientras que los países de la OCDE-UE destinan aproximadamente el 28% del PIB al gasto social, América Latina gasta la mitad de ese monto, a pesar de los grandes aumentos del gasto social que ha habido: desde cerca del 10% del PIB a mediados de los años noventa al 15% en la segunda década del siglo XXI. Este nivel más bajo del gasto social explica en numerosos casos la incapacidad para redistribuir más. Es lo que ocurre en Guatemala, donde el gasto social es solo el 7% del PIB. El Gráfico 12.4 muestra cómo el gasto social está correlacionado con la redistribución. Los países con niveles de gasto social considerables y redistribuciones importantes son generalmente miembros de la OCDE-UE. El otro grupo, caracterizado por niveles bajos de gasto social y escasa redistribución, comprende principalmente economías en desarrollo. Sin embargo, existe un tercer grupo. Se trata de países de América Latina, que gastan relativamente grandes cantidades en políticas sociales pero logran una redistribución menor de la prevista. Así sucede en Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay, que todavía no son tan efectivos como los países de la OCDE-UE cuando se trata de reducir la desigualdad a pesar de que su gasto se parece al gasto promedio del

conjunto de sus contrapartes europeas. Es verdad que Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay reducen más la desigualdad (en aproximadamente un 9%) que el grupo de países de América Latina cuyo gasto es bajo (que reducen la desigualdad en un 3%), pero aun así la reducen mucho menos que el grupo de la OCDE-UE (38%).

Si no se trata únicamente de montos de gasto relativamente bajos, ¿qué otros factores influyen en el escaso impacto redistributivo del gasto social? Los factores más probables son las filtraciones de las transferencias monetarias a las poblaciones no pobres, las pensiones no contributivas, los subsidios a la energía y los gastos tributarios. Todos estos componentes del gasto social en principio están diseñados para favorecer a los pobres. Los programas de transferencias monetarias normalmente están diseñados para romper el ciclo de la pobreza entregando dinero, la mayoría de las veces con la condición de invertir en el capital humano de los niños pobres. Las pensiones no contributivas, al menos en sus versiones originales, fueron implementadas inicialmente para lidiar con la población pobre de edad avanzada, que trabajaba en el sector laboral informal. Los subsidios a la energía han sido justificados habitualmente como una herramienta para dotar de servicios de electricidad a los pobres. Varios gastos tributarios, como las tasas más bajas del IVA para los alimentos y medicamentos, han sido apoyados como una manera de disminuir los precios de estos gastos esenciales en la cesta de la compra de los pobres.

Sin embargo, la evidencia sugiere que una parte considerable de estos gastos acaba en manos de aquellos que no son pobres. Este es el caso de las transferencias monetarias y las pensiones no contributivas, que constituyen cerca del 68% del gasto social. Un análisis de las encuestas de hogares sugiere que más del 43% de estos gastos van a personas que no son pobres. Al parecer, esto se debe a los problemas de focalización (véase el Cuadro 12.1). Se podría argumentar que algunas de estas políticas deberían incluir no solo a los pobres sino también a las personas vulnerables. Sin embargo, al repetir este análisis centrándose en los dos quintiles inferiores de la población no cambia sustancialmente las filtraciones. En esta iteración, el 32% de las transferencias monetarias y de las pensiones no contributivas favorece a los tres quintiles superiores de la población, lo cual pone de manifiesto una vez más la existencia de problemas de focalización.

GRÁFICO 12.4 Gasto social y redistribución en América Latina y el Caribe, OCDE y Unión Europea, *circa 2012*



Fuente: BID, 2018.

Nota: La redistribución se define como la diferencia entre la desigualdad del ingreso de mercado y la del ingreso disponible, expresada como porcentaje de la desigualdad del ingreso de mercado.

Las cosas empeoran cuando se trata de los subsidios a la energía, donde las filtraciones a los no pobres superan el 81% (y superan el 77% cuando las filtraciones se definen como subsidios que van a los hogares de los quintiles tercero, cuarto y quinto de la distribución del ingreso). Sin embargo, los gastos tributarios con un objetivo social —que son fundamentalmente reducciones impositivas para los alimentos, los medicamentos y la vivienda destinados en principio a ayudar a los pobres— son los peores: en América Latina, el 84% de estos gastos tributarios no llegan a los pobres, sino que acaban en manos de personas acomodadas (las filtraciones disminuyen al 72% cuando se definen como gastos tributarios destinados al tercer decil y los deciles subsiguientes).

Es importante subrayar que las recientes protestas sociales, que se endurecieron durante el segundo semestre de 2019, se debieron a la percepción de la desigualdad en la asignación, o de la disminución o suspensión de los beneficios de las transferencias, los subsidios o los servicios públicos que en general favorecían a los pobres, pero también a las personas vulnerables. Un estudio en curso reciente (Izquierdo *et al.*, 2020) muestra que los subsidios a la energía en los países del Triángulo Norte de América Central (El Salvador, Guatemala y Honduras) experimentaron filtraciones del 44% hacia las personas no pobres; 16 puntos porcentuales llegaron a los vulnerables y el resto a la clase media y a los ricos. De hecho, las protestas fueron protagonizadas por la clase media vulnerable, no por los pobres, que estaban en gran parte protegidos por tarifas sociales. Es probable que la crisis de la COVID-19 empuje a muchas personas en la clase media hacia el grupo de los vulnerables, por lo que es importante contemplar la posibilidad de compensar a los vulnerables cuando se lleve a cabo la transición para salir de estos regímenes ineficientes.

CUADRO 12.1 Las filtraciones de las transferencias monetarias y las pensiones no contributivas, subsidios a la energía y gastos tributarios en América Latina, 2015

	TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS				SUBSIDIOS A LA ENERGÍA				GASTOS TRIBUTARIOS EN ALIMENTACIÓN, MEDICACIÓN Y VIVIENDA			
	Filtraciones a no pobres		Filtraciones al 60 por ciento más rico		Filtraciones a no pobres		Filtraciones al 60 por ciento más rico		Filtraciones a no pobres		Filtraciones al 60 por ciento más rico	
	Porcentaje del PIB	Porcentaje del gasto	Porcentaje del PIB	Porcentaje del gasto	Porcentaje del PIB	Porcentaje del gasto	Porcentaje del PIB	Porcentaje del gasto	Porcentaje del PIB	Porcentaje del gasto	Porcentaje del PIB	Porcentaje del gasto
Argentina	1,9	38,5	1,8	35,8	2,3	90,9	1,9	76,8	0,4	85,0	0,3	67,7
Bélice	0,4	38,5	0,4	38,5	-	-	-	-	-	-	-	-
Bolivia	0,9	50,4	0,9	50,4	1,6	81,1	1,5	78,5	-	-	-	-
Brasil	0,6	50,0	0,3	23,9	0,5	90,0	0,4	75,4	0,6	89,3	0,4	64,6
Chile	0,8	62,7	0,5	38,0	-	-	0,0	-	0,2	96,8	0,1	87,0
Colombia	0,6	43,7	0,4	30,2	0,2	71,8	0,2	60,4	1,1	91,1	0,9	79,8
Costa Rica	0,4	41,8	0,2	23,9	-	-	-	-	1,5	89,1	1,2	74,8
El Salvador	0,5	39,1	0,3	23,9	1,1	74,9	1,0	66,8	0,1	78,2	0,1	60,0
Guatemala	0,1	29,0	0,2	44,1	0,1	65,4	0,2	85,1	0,5	63,2	0,6	67,7
Honduras	0,1	7,4	0,1	20,1	0,0	70,5	0,0	91,9	-	-	-	-
Jamaica	0,3	62,4	0,2	32,5	-	-	-	-	0,5	89,1	0,3	61,0
México	0,3	33,2	0,3	32,3	0,5	80,2	0,5	82,2	0,7	61,8	0,8	72,8
Nicaragua	0,2	57,6	0,2	66,6	0,1	74,7	0,1	62,3	2,0	84,0	1,8	77,3
Panamá	0,3	36,6	0,2	18,7	0,5	95,8	0,4	85,9	0,7	84,2	0,6	73,4
Paraguay	0,9	54,8	0,5	29,8	0,1	83,6	0,1	77,9	0,2	83,3	0,2	83,0
Perú	0,1	32,9	0,0	10,0	0,1	95,0	0,1	86,0	0,1	89,3	0,1	74,1
Rep. Dominicana	0,2	41,1	0,2	41,1	0,8	77,1	0,7	74,2	1,9	84,7	1,5	69,6
Uruguay	1,1	61,5	0,3	16,8	0,3	91,8	0,2	82,0	0,9	93,5	0,7	70,0
Promedio	0,5	43,4	0,4	32,0	0,6	81,6	0,5	77,5	0,7	84,2	0,7	72,2

Fuentes: BID, 2018; FIEL y BID, 2017.

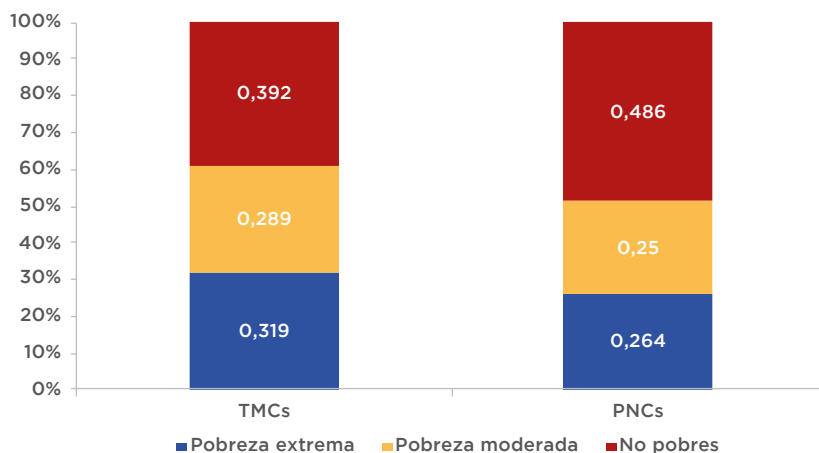
Hasta ahora, el análisis de las filtraciones a las poblaciones no pobres se ha centrado en gastos sociales que favorecen a grupos que en principio no deberían ser beneficiarios. Esto podría denominarse error de tipo I, o error de inclusión. Sin embargo, también existe el error de tipo II, o error de exclusión, para la población que debería beneficiarse de los diferentes componentes del gasto social y que, sin embargo, no recibe las transferencias correspondientes. En otras palabras, las reducciones efectivas de la pobreza y la desigualdad mediante transferencias dependen del tamaño de la transferencia, de la población pobre cubierta y del monto de las transferencias que son filtraciones hacia los no pobres. Como se señaló anteriormente, la política de gasto tiene un desafío crucial: garantizar que los subsidios y las transferencias lleguen a los segmentos más pobres de la población.

Estos errores se pueden calcular tanto para las transferencias monetarias como para las pensiones no contributivas. Cerca del 39% de los beneficiarios de las transferencias monetarias condicionadas (TMC) y el 48,6% de las pensiones no contributivas (PNC) son no pobres. Sin embargo, paradójicamente y de acuerdo con los datos de 2013, la cobertura —es decir, el porcentaje de los que viven en la extrema pobreza que son beneficiarios de las TMCs y las PNCs— es solo del 46,9% y el 12,8%, respectivamente (Gráfico 12.5). Dado que las PNCs están focalizadas en las personas de edad avanzada que supuestamente no reciben una pensión contributiva, la cobertura en ese grupo más específico de población es de cerca del 53%. Cabe destacar que en algunos países hay una alta cobertura entre quienes viven en la pobreza extrema. Es el caso de Uruguay (89,4%), Ecuador (72,7%), Bolivia, Brasil y Guatemala (cerca del 60%).

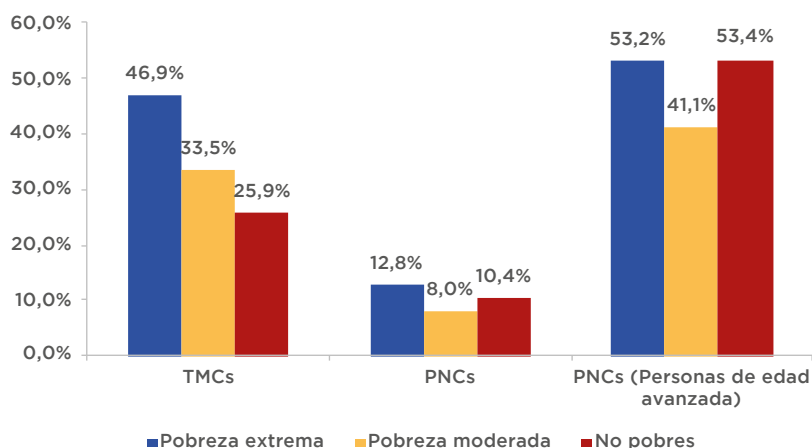
Aunque no representan una parte importante del PIB, los recursos utilizados para las TMCs y las PNCs serían suficientes para cubrir a toda la población pobre, o al menos a quienes viven en situación de pobreza extrema, si se pudiera replantear la focalización. De hecho, el número de beneficiarios de estos programas supera el número de personas que viven en la pobreza extrema en un promedio de casi 2,5 veces o un 148% (Robles, Rubio y Stampini, 2015). Por lo tanto, al evitar las filtraciones, se podrían destinar ganancias considerables a los pobres que cumplan las condiciones para estos subsidios y que, sin embargo, no los reciben. Todo ello sin aumentar el total del gasto social y quizá incluso generando ahorro.

GRÁFICO 12.5 Filtraciones y cobertura de las TMCs y las PNCs en América Latina y el Caribe, *circa 2013*

A. Filtraciones: porcentaje de beneficios que llegan a los pobres y no pobres



B. Cobertura: porcentaje de la población pobre beneficiaria de TMCs y PNCs



Fuente: Elaboración de los autores basada en Robles, Rubio y Stampini (2015).

Una explicación importante de la focalización ineficiente es que varios países en la región utilizan sistemas de comprobación de recursos o de focalización geográfica, que proporcionan una estimación del ingreso o del consumo per cápita basada en las características demográficas y la propiedad de activos, pero que representan solo entre el 50% y el 60% de

la variabilidad observada en los niveles de vida (Robles, Rubio y Stampini, 2015). Los sistemas de información integrados que fueron implementados en Argentina en 1997 y en Brasil en 2001, basados en datos administrativos actualizados, podrían servir como sistemas (aunque susceptibles de ser perfeccionados) para mejorar la focalización en otros lugares de la región (Pessino y Fenochietto, 2007; Azevedo, Bouillon e Irrarázaval, 2011). De hecho, el uso de datos de identidad administrativos complementados con datos sociales, de ingreso, riqueza y consumo es una de las pocas maneras precisas para identificar a los trabajadores informales (Pessino, 2017), en quienes resulta más difícil focalizarse. De hecho, la identificación y la transferencia de ingresos asistenciales a los trabajadores informales ha sido, y sigue siendo, uno de los desafíos fiscales y sociales más grandes de la región en la gestión de la pandemia de la COVID-19.

Un tercer aspecto importante de la incapacidad de los gobiernos para redistribuir es el nivel de informalidad generalizado en la región, especialmente en lo que concierne a los sistemas de pensiones. Un porcentaje elevado de los pobres son trabajadores informales y no pueden contribuir a los sistemas de pensiones formales, por lo que hay poco margen para la redistribución a favor de los pobres a través de las pensiones formales. Por ejemplo, en El Salvador y Guatemala, los dos quintiles más ricos reciben cerca del 80% del total de los ingresos de las pensiones, mientras que los dos deciles más pobres reciben solo el 10%. De hecho, hay una diferencia insignificante entre el coeficiente de Gini que utiliza el ingreso de mercado y el que utiliza el ingreso de mercado más las pensiones en el conjunto de la región, mientras que esa diferencia es bastante pronunciada en el grupo de la OCDE-UE, donde la desigualdad se reduce en un 24%.⁸ Detrás de estos resultados para la región subyace el hecho de que los sistemas de pensiones contributivas y los subsidios a la energía, que representan cerca del 75% del gasto redistributivo,⁹ favorecen

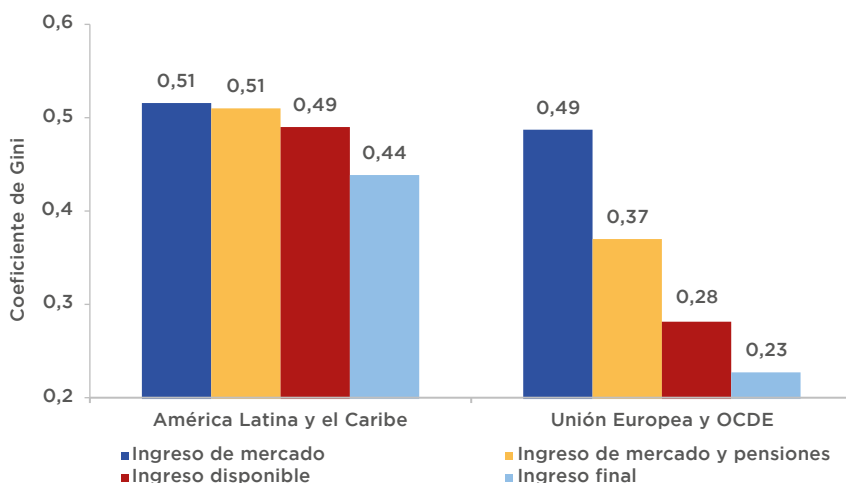
⁸ Hay una intensa polémica sobre si las pensiones deberían considerarse una transferencia pública o no. Si un sistema de pensiones fuera independiente y totalmente financiado por los retornos de las inversiones en los fondos, los pagos a los pensionistas deberían considerarse ingreso. Sin embargo, la mayoría de los países tienen déficits en los sistemas de pensiones que son cubiertos por los gobiernos en gran parte utilizando ingresos de la recaudación tributaria, por lo que este tipo de ingreso se parece cada vez más a una transferencia pública. Lustig (2017) muestra que el efecto redistributivo en los países avanzados relativo al de los de América Latina es seis veces mayor si las pensiones se consideran una transferencia, y sigue siendo grande pero solo cuatro veces mayor si las pensiones se consideran parte del ingreso de mercado.

⁹ El gasto redistributivo incluye las transferencias monetarias condicionadas, las pensiones y los subsidios a la energía, pero no incluye el gasto social en especie, como el gasto en educación y en salud.

a los ricos. La mayoría de estos beneficios no están orientados a los pobres. El 25% restante, compuesto fundamentalmente de transferencias monetarias condicionadas y pensiones no contributivas, favorece a los pobres, pero tiene importantes filtraciones a las poblaciones no pobres.

Por otro lado, si bien el aumento de las transferencias al sector informal ha reducido la pobreza, los programas no contributivos distorsionan el comportamiento a nivel micro, por ejemplo, cuando las personas valoran trabajar o bien en empleos formales o bien en informales. Las políticas públicas pueden influir en el comportamiento. Ignorar los efectos del comportamiento puede llevar a una sobreestimación del efecto de estos programas sobre la pobreza, dado que los niveles de ingreso de mercado observados en los datos son más bajos de lo que hubieran sido en ausencia de dichos programas. En el caso de Argentina y Uruguay, y teniendo en cuenta los cambios en el comportamiento, observamos sobreestimaciones de aproximadamente el 20% del efecto que los programas de transferencias monetarias condicionadas tienen sobre la pobreza (Alaimo *et al.*, de próxima publicación).

GRÁFICO 12.6 Diferencias en desigualdad del ingreso, antes y después de las pensiones y las transferencias monetarias y en especie en salud y educación



Fuente: BID 2018.

Nota: La redistribución se define como la diferencia entre la desigualdad del ingreso de mercado y el ingreso disponible expresada como porcentaje de la desigualdad del ingreso de mercado

El último aspecto que influye en la redistribución, normalmente con efectos a largo plazo, es el gasto en educación y salud. Los Capítulos 6 y 7 abordan la desigualdad en indicadores de salud y educación tales como la cobertura y la calidad de los servicios. En este caso, en cambio, nos centraremos en el efecto que tienen sobre la desigualdad las políticas de gasto público en salud y educación, o los beneficios en especie.

En América Latina y el Caribe, cerca de la mitad de todo el gasto social está destinado a programas universales de educación y a los sistemas de salud contributivos y no contributivos. En promedio, el gasto en educación representa el 4,5% del PIB (5,3% en la OCDE) y el gasto sanitario representa cerca del 3,8% del PIB (6,5% en la OCDE), con grandes diferencias entre los países. Dado el tamaño de estos gastos, sus efectos sobre la redistribución podrían ser considerables, especialmente si se miden según el costo. El Gráfico 12.6 muestra los coeficientes de Gini para el ingreso disponible (es decir, después de la intervención pública mediante operaciones monetarias) así como para el ingreso final una vez que se incluyen las transferencias en especie en salud y educación. En los países de la región, el coeficiente de Gini disminuye 5 puntos (de 0,49 a 0,44), una reducción en términos absolutos como la que se observa en el grupo de la OCDE-UE (de 0,28 a 0,23). No obstante, en términos porcentuales, la reducción de la desigualdad en la región ha sido del 10%, mientras que en la OCDE-UE ha sido del 20%. A pesar de que estos gastos en educación y salud efectivamente reducen la desigualdad en la región, una vez más, aumentan la brecha con el grupo de la OCDE-UE. Aun así, hay que reconocer que, dado el tamaño de estos gastos (medidos por el costo), tienen un impacto sobre la reducción de la desigualdad que es grande, y que incluso llega a ser mayor que el impacto de las transferencias monetarias públicas.

Sin embargo, medir las transferencias en especie según el costo puede ser engañoso, dado que no se tiene en cuenta la calidad de los servicios proporcionados. Aunque el aumento del gasto sugiere mejoras en el acceso a estos servicios, la provisión de los mismos podría ser deficiente. En este caso, el costo de la provisión de servicios podría diferir del valor que les asigna el receptor del servicio. Por ejemplo, los servicios públicos de baja calidad pueden llevar a las clases ricas y

medias a optar por servicios privados, dejando los servicios públicos de baja calidad a los pobres. Un escenario así favorecería poco a los pobres. Así, la medición la desigualdad del ingreso mejoraría si se consideran las transferencias en especie ajustadas por la calidad.

Otro factor que se debe tener en cuenta para analizar la redistribución mediante los servicios de educación y salud es el impacto que tiene cada tipo de gasto sobre las poblaciones focalizadas. Es decir, ¿reciben el servicio las poblaciones focalizadas? En la educación, se puede evaluar si la focalización es adecuada constatando si cada tipo de gasto en educación (preprimaria, primaria, secundaria y terciaria) llega a los pobres o a los ricos. Esto se puede medir estimando los coeficientes de concentración para cada nivel educativo.¹⁰ El Gráfico 12.7 muestra los coeficientes de concentración para un conjunto de países de América Latina en cada uno de los niveles educativos previamente mencionados. El gasto en educación preprimaria y primaria se muestra claramente a favor de los pobres y es igualador en todos los países de América Latina, mientras que el gasto en educación secundaria favorece a los pobres en la mayoría (nueve) de los países estudiados, pero favorece ligeramente a los ricos en Honduras, El Salvador y México. El gasto en educación terciaria favorece a los ricos en todos los países de América Latina dado que beneficia principalmente a las poblaciones de ingresos medios y altos. Se puede llevar a cabo un ejercicio similar para el gasto sanitario, aunque en este caso los datos no permiten analizar en detalle las distintas áreas del gasto sanitario. El gasto sanitario total en la mayoría (ocho) de los países de la muestra es solo moderadamente favorable a los pobres, mientras que es ligeramente favorable a los ricos en los otros tres (El Salvador, Perú y Guatemala, véase el Gráfico 12.8). Por lo tanto, se debería prestar más atención a las poblaciones focalizadas por motivos distributivos, particularmente en lo que concierne a la provisión de servicios públicos, cuyo principal objetivo debería ser la porción más pobre de la población, que normalmente no tiene más opciones que las que ofrece el sector público.

¹⁰ Un coeficiente de concentración proporciona una medida resumida de la magnitud de una transferencia a favor de los ricos o de los pobres. A veces denominado coeficiente cuasi Gini, el coeficiente de concentración mide la distribución de la transferencia clasificada por alguna variable de ingreso. En este caso, están clasificadas fundamentalmente por el ingreso de mercado y oscilan entre -1 y +1. Si el coeficiente de concentración es positivo, la transferencia o los beneficios aumentan con el ingreso (a favor de los ricos). Si el coeficiente de concentración es negativo, la transferencia disminuye con el ingreso (a favor de los pobres), beneficiando proporcionalmente más a los pobres que a los ricos. Un coeficiente de concentración será cero si todas las unidades de ingresos reciben el mismo monto absoluto de transferencias.

GRÁFICO 12.7 Gasto en educación pro-pobres y pro-ricos por nivel educativo, ordenado por ingreso de mercado, circa 2012

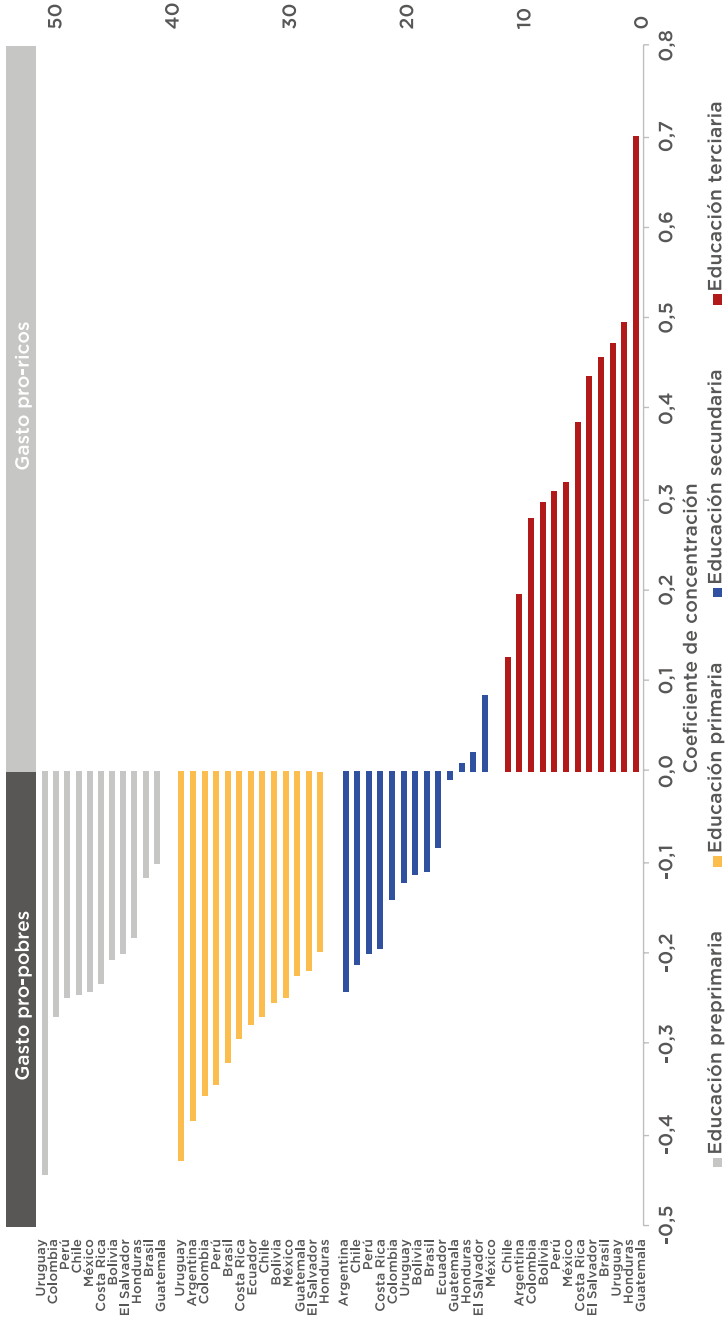
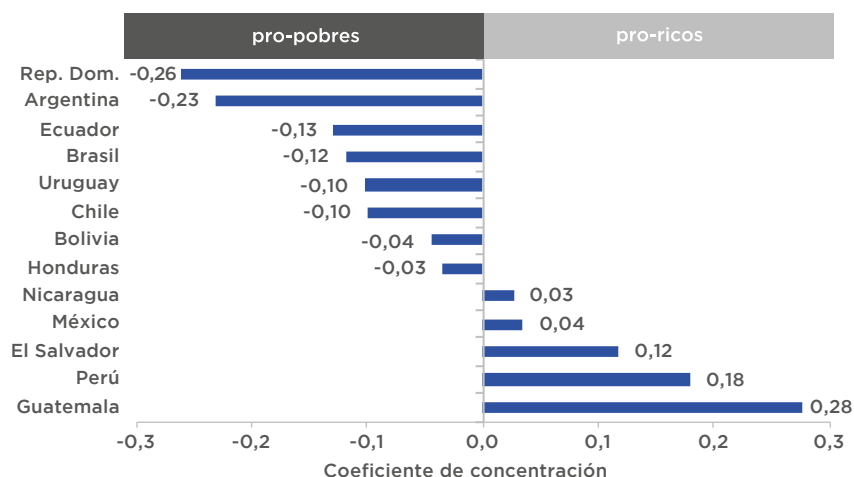


GRÁFICO 12.8 Gasto en salud pro-pobres y pro-ricos (coeficientes de concentración), *circa 2012*



Fuente: BID, 2018.

12.3.

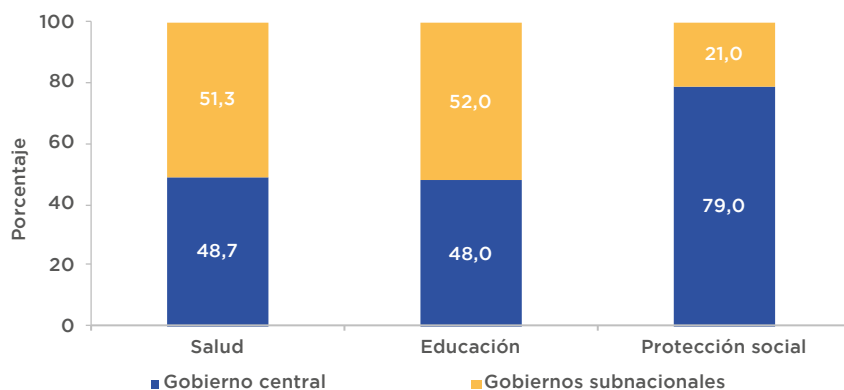
UN TERCER FACTOR: LA DESIGUALDAD GEOGRÁFICA

Las disparidades sociales y económicas entre los territorios también son un factor crucial para explicar la desigualdad en América Latina y el Caribe. Para analizarlos, los autores del Capítulo 4 proponen diversas políticas microeconómicas. Otros sostienen que la provisión de servicios descentralizados puede asignar recursos con más eficiencia y a la vez mejorar la equidad. Sin embargo, será difícil implementar estas políticas. Los estados y los municipios tienen cantidades variables de recursos per cápita y su capacidad para proporcionar servicios de calidad también es heterogénea. De los instrumentos de política fiscal disponibles, las transferencias en especie en educación y salud a nivel regional tienen

el mayor impacto en la desigualdad del ingreso per cápita (al menos en términos de acceso, pero no necesariamente de resultados). Esto se debe a que los gobiernos subnacionales ejecutan más de la mitad de todo el gasto sanitario y educativo (Gráfico 12.9). La provisión desigual de estos servicios debe estudiarse seriamente. Por ejemplo, la terminación de la educación primaria es de un promedio del 31% para los territorios subnacionales, pero puede llegar hasta el 67%. Por lo tanto, las evaluaciones de la desigualdad deberían investigar el gasto de los gobiernos subnacionales y sus efectos sobre la desigualdad del ingreso.

Dadas las disparidades en recursos y provisión de servicios, vale la pena tener en cuenta las transferencias intergubernamentales. Si bien los países de América Latina utilizan esas transferencias con ciertas características que favorecen la igualdad, no las basan en la capacidad fiscal ni en evaluaciones de los montos necesarios para aliviar la desigualdad entre diferentes territorios. En los países avanzados, esas transferencias contribuyen a asegurar niveles y calidad de los servicios públicos similares para los ciudadanos en diferentes territorios subnacionales. En América Latina, la descentralización normalmente se lleva a cabo redistribuyendo los recursos, pero sin tener en cuenta la capacidad de cada estado para proporcionar servicios de calidad. Por lo tanto, se podría contribuir a reducir estas desigualdades mediante mejoras institucionales, un aumento de los ingresos locales y transferencias igualadoras desde el gobierno central.

GRÁFICO 12.9 Composición del gasto social de los gobiernos centrales y subnacionales en América Latina y el Caribe, *circa* 2015



Fuente: BID, 2018.

Nota: América Latina comprende en este caso Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, México y Perú.

12.4.

¿CUÁLES SON LAS POLÍTICAS DE REDISTRIBUCIÓN ADECUADAS?

Ante todos estos problemas, ¿cuáles son las políticas adecuadas? Por el lado de los impuestos, la región debería aumentar el porcentaje de impuestos directos. Sin embargo, hay limitaciones para que el peso de la recaudación de los impuestos directos sobre la recaudación impositiva total alcance los niveles de la OCDE, debido a las distribuciones del ingreso y a la informalidad en la región. La reducción de la evasión fiscal sobre el impuesto a la renta y la mejora de la recaudación de los impuestos sobre la propiedad son medidas prometedoras si los gobiernos de la región se proponen materializar el poder redistributivo de los impuestos directos. Sin embargo, por el lado de la eficiencia, los impuestos indirectos, sobre todo el IVA, suelen ser regresivos. Aunque la informalidad puede disminuir la regresividad de este impuesto, esta no es una manera efectiva de alcanzar la igualdad. Por lo tanto, un IVA más progresivo profundizaría su capacidad redistributiva dado que el porcentaje del IVA en la recaudación tributaria total en la región es alto. Por último, aunque no menos importante, las reducciones en la informalidad, la evasión fiscal y las exenciones que favorecen a los ricos podrían disminuir las tasas impositivas a la vez que se conservan los niveles de recaudación tributaria. En su conjunto, estas medidas aliviarían la carga de los pocos contribuyentes que cumplen y fortalecería la equidad horizontal en los impuestos.

Por el lado del gasto, los problemas de filtraciones deben ser solucionados con una mejor focalización, lograda en la mayoría de los casos pasando de políticas de precios a políticas de ingreso. Por ejemplo, los subsidios a la energía administrados mediante la disminución del precio de la misma, que normalmente beneficia a grandes sectores de la población, deberían ser reemplazados por subsidios que proporcionen

un ingreso adicional solo a un grupo focalizado. Algo similar se podría llevar a cabo con los gastos tributarios, cambiando el mecanismo de subsidios vía reducción de tasas impositivas, que beneficia a todos, por subsidios de ingreso que compensen los aumentos de las tasas impositivas que afectan a los pobres. Las tecnologías financieras facilitan la transferencia de fondos mediante tarjetas de débito u otros medios solo para aquellos que lo necesitan. Sin embargo, la modalidad de las transferencias plantea otra pregunta clave, a saber, quiénes son los pobres y dónde viven. Es necesario invertir recursos considerables en sistemas de información de la administración del gobierno que consoliden diversas bases de datos (propiedades, pensiones, impuestos, etc.) con el fin de permitir distinciones precisas entre aquellos que deberían beneficiarse y los que no.¹¹

La informalidad y el acceso equitativo a los sistemas de pensiones son otros dos asuntos clave. Las políticas que lidian con estos aspectos incluyen la reducción del financiamiento del sistema de pensiones mediante impuestos sobre el trabajo e incrementos del financiamiento mediante impuestos generales, que reducen las distorsiones en las decisiones de participación formal *versus* informal en el mercado laboral. Proporcionar incentivos para que los trabajadores se conviertan en formales mediante exenciones al impuesto sobre la renta (como el crédito tributario por el ingreso del trabajo para los trabajadores de ingresos bajos) también ha contribuido a reducir la informalidad.

Unos pocos países con gastos sociales mínimos deberían contemplar la posibilidad de aumentarlos. Esto no significa que tengan que aumentar sus gastos totales, pero podrían hacer frente a las ineficiencias. Los gastos públicos están plagados de ineficiencias en la mayoría de los países de la región que representan en promedio un 4,4% del PIB regional (véase Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018). Por lo tanto, se debe hacer un esfuerzo para cambiar la composición del gasto asignando los ahorros obtenidos por reducir la ineficiencia al aumento del gasto

¹¹ Por ejemplo, considérese el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) de Argentina creado en 1998, que conecta las numerosas bases de datos sociales, sobre ingresos y sobre la propiedad, existentes en el gobierno nacional y en los gobiernos provinciales y municipales, de modo que la información no esté fragmentada y desarticulada ni resulte incoherente.

social. Dicho esto, sabemos que en unos pocos países con niveles de impuestos muy por debajo de los que les corresponderían dados sus niveles de desarrollo —como Guatemala, que recauda cerca del 11% de su PIB— podría contemplarse la posibilidad de aumentar los impuestos para ampliar los programas sociales. Sin embargo, esto solamente será una opción viable en la medida en que los gobiernos puedan convencer a su electorado de que este gasto social adicional se llevará a cabo eficientemente y sin grandes filtraciones.

En cuanto a las transferencias en especie en educación y salud, será clave asegurar que los recursos se distribuyan a las escuelas y los hospitales, asegurando que se cumpla tanto la equidad horizontal como la vertical, lo que significa que las escuelas con el mismo porcentaje de niños pobres reciban cantidades similares de recursos per cápita, y que las escuelas con una proporción mayor de niños pobres reciban más recursos per cápita que aquellas con menos niños pobres. Estos aspectos se analizan más detalladamente en el Capítulo 7 de este informe y el Capítulo 6 del DIA 2018 del BID, *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*.

Por otro lado, deben tomarse medidas significativas para aumentar la calidad de la provisión de servicios en educación y salud. Es aquí donde interviene la equidad territorial, es decir, que los gobiernos federales deberían contemplar hacer uso de las transferencias de nivelación que tenderían a estrechar las brechas en los recursos per cápita disponibles en los estados para los servicios de educación y salud. Sin embargo, esto no es suficiente debido a las grandes disparidades entre estados en cuanto a su capacidad para proporcionar servicios de calidad. Hacen falta otras dos estrategias. En primer lugar, debe implementarse una estrategia de incentivos adecuada para asegurar que los estados sigan esforzándose en aumentar la calidad. Esto se puede conseguir siguiendo el ejemplo de Canadá, que realiza transferencias adicionales para el desarrollo humano basándose en los resultados obtenidos para recompensar a las provincias y los territorios que mejoran la calidad, y castigar a aquellas que no lo hacen. En segundo lugar, es importante establecer mecanismos de transferencia de tecnología que den a los estados los conocimientos necesarios para gestionar sus servicios

de educación y salud. De otra manera, puede que el aumento de las transferencias se desperdicie y no genere cambios efectivos en la provisión de servicios, particularmente para los pobres.

A un nivel más agregado, y en relación con las instituciones fiscales, los gobiernos deben ser capaces de monitorear y actuar sobre las ineficiencias previamente mencionadas. Actualmente, esto se hace solo de forma moderada y descentralizada. Por este motivo, es crucial que los gobiernos comiencen a crear agencias de calidad que realicen un seguimiento de la calidad del gasto, lo que incluye el monitoreo de las filtraciones y las asignaciones presupuestarias ineficientes. Estas agencias deben ser capaces de evaluar programas, *ex ante* y *ex post*, con el fin de tomar decisiones sobre los cambios necesarios, tanto en el diseño de los programas como en la asignación presupuestaria. Si bien aplicar este procedimiento a todos los programas de gasto puede ser intimidante, es algo que se puede hacer progresivamente, y los cambios en la asignación podrían comenzar, al menos, con los recursos nuevos.

Bibliografía

- Alaimo, Verónica, Santiago Garganta, Carola Pessino y A. Carbajal. 2020. "The Cost and Distributive Impact of the Informality Incentives from Non-Contributory Spending: The Cases of AUH in Argentina and AFAM-PE in Uruguay." De próxima publicación. BID.
- Allcott, Hunt, Benjamin B. Lockwood y Dmitry Taubinsky. 2019. "Should We Tax Sugar-Sweetened Beverages? An Overview of Theory and Evidence." *Journal of Economic Perspectives* 33(3): 202-27.
- Alstadsæter, A., N. Johannesen y G. Zucman. 2017. "Tax Evasion and Inequality." NBER w23772. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Azevedo, V., C. P. Bouillon e I. Irarrázaval. 2011. "La efectividad de las redes de protección social: El rol de los sistemas integrados de información social en seis países de América Latina." Nota técnica 233. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. 2014. "Social gains in the balance: A Fiscal Policy Challenge for Latin America and the Caribbean". *Latin America and the Caribbean Poverty and Labor Brief*. Banco Mundial, Washington, DC. <http://documents.worldbank.org/curated/en/393651468276880855/Social-gains-in-the-balance-a-fiscal-policy-challenge-for-Latin-America-and-the-Caribbean>
- Barreix, A., M. Bès y J. Roca. 2010. *El IVA Personalizado: Aumentando la recaudación y compensando a los más pobres*. Publicado mediante una colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Instituto de Estudios Fiscales de España (IEF), y EUROsocial Fiscalidad o de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay (OPP). http://163.178.80.30/infiscal/images/docs/citada/Barreix%20A.%20Bs%20M.%20Y%20Roca%20J.%202010_EI_IVA_Personalizado_BID_Eurosocial_IEF_2010_doc.pdf.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2013. *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*. Serie Desarrollo en las Américas, editado por A. Corbacho, V. Fretes y E. Lora. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. 2018. *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Editado por A. Izquierdo, C. Pessino y G. Vuletin. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID-OCDE. 2016. "Efectos de la política fiscal en la equidad." En *Panorama de las Administraciones Públicas. América Latina y el Caribe 2017*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

- CEPAL. 2016. *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016: las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad*. Santiago: Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Corbacho, A., V. Fretes y O. Lora. 2013. *Recaudar no basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Correia, Isabel. 2010. "Consumption Taxes and Redistribution." *American Economic Review* 100(4): 1673-94. <http://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/aer.100.4.1673>.
- FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas) y BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2017. "Quality and Efficiency of Public Spending in Latin America and the Caribbean." Documento inédito.
- FMI. 2016. *Macro-Structural Policies and Income Inequality in Low-Income Developing Countries*. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.
- Godbout, L. y S. St-Cerny. 2011. "Are Consumption Taxes Regressive in Quebec?" *Canadian Tax Journal / Revue Fiscale Canadienne* 59(3): 463-93.
- Hall, Robert Ernest y Alvin Rabushka. 1983. *Low Tax, Simple Tax, Flat Tax*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin. 2018. "El impacto del gasto público en la equidad: el resultado no siempre es el previsto" (Capítulo 4). En *Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*, ed. A. Izquierdo, C. Pessino y G. Vuletin. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Izquierdo, A., F. Navajas, C. Pessino y J. Prat. 2020. "Public Expenditure Quality: An Update on Leakages of Social Programs, Subsidies and Tax Expenditure in the North Triangle Countries of Central America." De próxima publicación, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Johns, A. y J. Slemrod. 2010. "The Distribution of Income Tax Noncompliance." *National Tax Journal* 63(3): 397.
- Lustig, N. 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)." *El Trimestre Económico* 84(335) julio-septiembre: 493-568.
- Lustig, Nora, ed. 2018. *Commitment to Equity Handbook: Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*. Washington, DC: Brookings.

- Lustig, N. y C. Pessino. 2014. "Social Spending and Income Redistribution in Argentina During the 2000s: The Increasing Role of Noncontributory Pensions." *Public Finance Review* 42(3): 304-25.
- Lustig, N., C. Pessino y J. Scott. 2014. "The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru, and Uruguay: Introduction to the special issue." *Public Finance Review* 42(3) mayo: 287-303.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2016. "Income Inequality Update: Income Inequality Remains High in the Face of Weak Recovery." Noviembre. París: OCDE.
- OCDE. 2017. "Towards a Stronger and More Inclusive Mexico: An Assessment of Recent Policy Reforms." *Better Policy series*. París: OCDE.
- OCDE/CEPAL/CIAT/BID. 2020. *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe, 1990-2018*. París: OCDE. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45517-estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-2020-revenue-statistics-latin>
- Pessino, C. 2017. "Utilizando Big Data para construir un sistema de inteligencia fiscal para los gobiernos." *Blog Recaudando Bienestar BID*. <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/inteligencia-fiscal-para-los-gobiernos/>
- Pessino, C. y R. Fenochietto. 2007. "How to Implement a National Coordinated System for the Identification of Individuals and Information Exchange to Improve Fiscal and Social Equity: Lessons from Latin American Countries." En ICEGOV '07: Actas de la Primera Conferencia Internacional sobre Teoría y Práctica de la Gobernanza Electrónica, ed. T. Janowski y T. A. Pardo. Nueva York: ACM.
- Piketty, Thomas. 2014. *El capital en el siglo XXI*. Ciudad de México. Fondo de Cultura Económica.
- Piketty, Thomas. 2019. *Capital e ideología*. Ciudad de México. Fondo de Cultura Económica.
- Robles, M., M. G. Rubio, M. Stampini. 2015. "¿Las transferencias monetarias han sido capaces de llegar a los pobres de América Latina y el Caribe?" *Resúmenes de políticas del BID* 246. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Saez, E. y G. Zucman. 2019. "Progressive Wealth Taxation." *Brookings Papers on Economic Activity*, borrador de la conferencia (otoño). Brookings, Washington, DC.
- Summers, L. y N. Sarin. 2019. "A 'Wealth Tax' Presents A Revenue Estimation Puzzle." *The Washington Post*, 4 de abril. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/04/04/wealth-tax-presents-revenue-estimation-puzzle/>

13.

LA REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD A TRAVÉS DEL PROCESO DEMOCRÁTICO

Por Razvan Vlaicu

En las democracias que funcionan bien, la desigualdad económica debería autocorregirse en alguna medida a través de la demanda mayoritaria de impuestos y gastos redistributivos. Sin embargo, las fallas democráticas tanto por el lado de la demanda como por el de la oferta han limitado el alcance de la redistribución en América Latina y el Caribe. Países con democracias consolidadas han adoptado políticas más redistributivas, a pesar de que la desigualdad después de impuestos se ha mantenido alta en todas las democracias de la región. La participación electoral ha aumentado en los países más democráticos, mientras que las manifestaciones motivadas por cuestiones económicas han aumentado en contextos con instituciones débiles.

Los países de América Latina y el Caribe han experimentado, con pocas excepciones, más de treinta años de políticas económicas de gobiernos elegidos democráticamente. La región tiene una buena dotación de recursos naturales y humanos, y la mayoría de sus países están clasificados como de «ingresos medios» por Naciones Unidas. Sin embargo, la pobreza y la desigualdad económica persisten como características visibles

de estas sociedades. Los gobiernos han abordado estos problemas implementando políticas fiscales, educativas y sociales, aunque las políticas públicas han dado como resultado un progreso palpable en la reducción de la desigualdad del ingreso, de acuerdo con varios indicadores la región sigue siendo una de las más desiguales, si no la más desigual del mundo. Las protestas recurrentes, avivadas por las quejas económicas, son un recordatorio permanente de esta realidad. Esto plantea la pregunta de por qué el proceso democrático no ha sido más efectivo en la reducción de la desigualdad. Este capítulo describe varias limitaciones de las democracias de la región que pueden haber obstaculizado la adopción de políticas más amplias en reducir la desigualdad. Estas limitaciones incluyen las percepciones populares sesgadas sobre la distribución del ingreso, la demanda limitada de políticas a favor de los pobres, un sesgo institucional *de iure* contra la redistribución y la compra de votos.

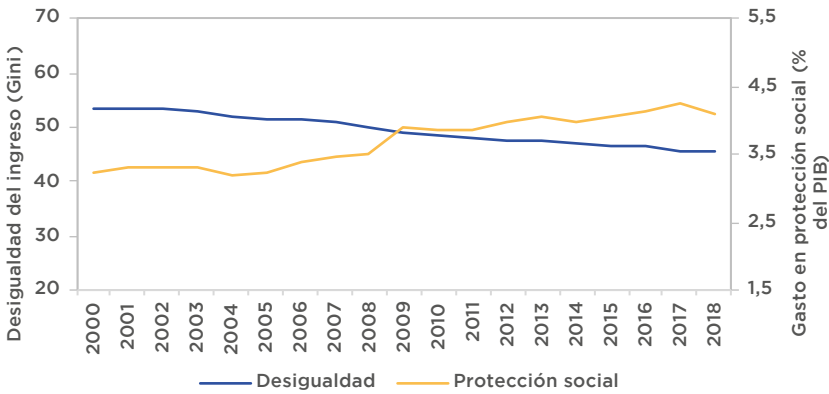
La disminución regional de la desigualdad a lo largo de las dos últimas décadas ha ocurrido en el contexto de un mayor gasto público en protección social, y de un aumento de la participación política. El Gráfico 13.1.A muestra las tendencias en el tiempo de la desigualdad y el gasto en protección social en la región. En promedio, la desigualdad medida por el coeficiente de Gini, según estimaciones del Banco Mundial, disminuyó gradualmente de 53,3 en 2000 a 45,7 en 2018. En cambio, el coeficiente de Gini en los países miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) fue de 33,2 en 2018.¹ El gasto público en protección social como porcentaje del PIB aumentó constantemente del 3,24% en 2000 a 4,09% en 2018, aunque se mantiene muy por debajo del promedio de la OCDE (véase el Capítulo 12). Dos de los principales motores de esta tendencia han sido la ampliación de la cobertura de los programas de transferencias monetarias condicionadas y la mayor disponibilidad de las pensiones no contributivas. El Gráfico 13.1.B muestra que, durante el mismo periodo, la participación electoral en las elecciones parlamentarias experimentó un aumento promedio de cerca de 4,5 puntos porcentuales, de 63,2 en 2000 a 67,5 en 2018. Es aún más llamativo el aumento de las protestas callejeras a lo largo de la última década, de aproximadamente una

¹ Cálculos basados en los datos más recientes disponibles de cada país (no hay datos disponibles para Nueva Zelanda). De los 37 países miembro de la OCDE, los 3 países de LAC, Chile, México y Colombia (que se integró en abril de 2020), tenían los índices Gini más altos del grupo, es decir, 44,4, 45,4 y 50,4, respectivamente.

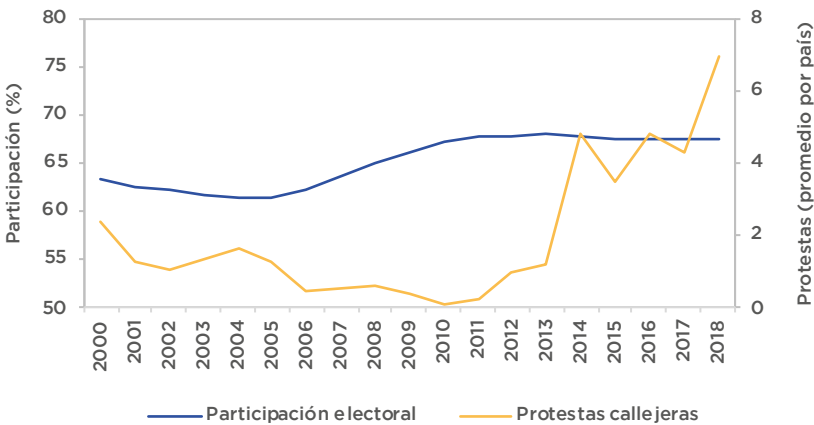
al año a más de seis al año, en promedio, por país. Dado el progreso en la desigualdad y la respuesta adaptativa de las políticas públicas, esta última tendencia puede resultar difícil de entender y apunta a la existencia de complejidades en la manera de abordar la desigualdad a través del proceso democrático.

GRÁFICO 13.1 Disminuciones de la desigualdad a medida que aumenta la participación política en la región

A. Tendencias económicas



B. Tendencias políticas



Fuente: El índice Gini proviene de los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial. El gasto en protección social proviene de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL). La participación electoral se refiere a las elecciones parlamentarias y proviene del Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral. Las protestas callejeras se definen como la suma de las huelgas generales y las manifestaciones contra los gobiernos, los datos provienen de la base CNTS Domestic Conflict.

Nota: La serie Gini es el promedio para cada año para un conjunto de 17 países: ARG, BOL, BRA, CHL, COL, CRI, DOM, ECU, GTM, HND, MEX, NIC, PAN, PER, PRY, SLV y URY. La serie de la protección social también incluye BHS, BRB, GUY, HTI, JAM, TTO y VEN, pero excluye a PER. Las series de la participación y protestas se basan en los 17 países más BLZ, GUY, HTI, JAM, TTO, y VEN.

En cierta medida, la desigualdad económica es una consecuencia natural del sistema de mercado que gobierna las economías de la mayoría de los países de la región. La distribución de activos e ingresos depende de la distribución desigual de las capacidades innatas y de las dotaciones iniciales y de los retornos de mercado a los diferentes tipos de capital humano y físico, que en gran medida pueden ser impredecibles en una economía globalizada. El sistema de mercado funciona, sin embargo, dentro de un sistema político que a su vez influye en los resultados del sistema de mercado directamente a través de las reasignaciones del ingreso realizadas mediante impuestos y transferencias o proporcionando bienes públicos esenciales como salud y educación públicas, o indirectamente a través de la regulación gubernamental de las actividades de mercado. La manera en que el sistema político moldea el sistema de mercado depende de varios factores clave: las preferencias de la sociedad sobre los resultados económicos (valores democráticos), la distribución del poder político de iure (instituciones democráticas) y la distribución del poder político de facto (participación democrática).

13.1.

DEMOCRACIA Y DESIGUALDAD

En general, cuanto más democrático sea un país, más efectiva debería ser la reducción de las desigualdades resultantes del sistema de mercado. Cabe suponer que el proceso democrático —que por diseño es altamente igualitario y se basa en el principio de «una persona, un voto»— encuentra maneras para implementar políticas que disminuyen las desigualdades de mercado. En otras palabras, en una democracia que funciona bien, la desigualdad debería, hasta cierto punto, autocorregirse. Si la desigualdad es demasiado alta, el ingreso del votante mediano se sitúa muy por debajo del ingreso del votante promedio. El votante mediano apoyaría una política de impuestos sobre la renta que desplazaría ingresos de la parte alta hacia la parte baja de la distribución del ingreso (Meltzer y Richard,

1981). La mayoría de candidatos políticos deberían tener incentivos para representar las preferencias del votante mediano dado que esta sería una estrategia electoral exitosa.

Los datos regionales aportan evidencia que apoya este mecanismo. Brown y Hunter (1999) encontraron en un panel de países de América Latina durante el periodo 1980-92 que la democracia estaba asociada con un gasto social per cápita más alto. Lapp (2004) señala una asociación estadística entre democratización y reforma agraria en América Latina. Huber y Stephens (2012), analizaron un conjunto de países de América Latina durante el período 1970-2007 y midieron la democracia mediante el número de años en los que el país ha tenido un sistema democrático desde 1945. Observaron que una historia democrática más larga se asocia con un mayor bienestar y gasto en seguridad social y en educación, así como con una menor desigualdad del ingreso. Fujiwara (2015) estudió un cambio en la tecnología electoral en Brasil desde los años noventa que facilitó que las personas analfabetas votaran, lo que generó una mayor participación *de facto* por parte de los pobres. Sus datos muestran que la reforma condujo a un cambio en el gasto público a favor de los pobres, sobre todo en el ámbito sanitario. Baland y Robinson (2008, 2012) analizaron los efectos del cambio de la votación abierta al voto secreto en Chile en 1958, y observaron que la reforma aumentó los votos a los partidos de izquierda, lo que, según ellos, es coherente con un mayor apoyo político a las políticas redistributivas. Si bien el vínculo entre democracia y políticas redistributivas también se observa en los datos de otras regiones, el vínculo entre democracia y desigualdad ha demostrado ser menos robusto en otros datos de panel (Acemoglu *et al.*, 2015).

A pesar de que la evidencia muestra que la democracia puede reducir la desigualdad a través de un mayor énfasis en las políticas redistributivas, en la práctica varios factores pueden conspirar contra ese sencillo mecanismo democrático y redistributivo. Algunos provienen del lado de la demanda. Por ejemplo, aunque puede que una parte importante del electorado de la región esté a favor de la igualdad económica, muchos votantes todavía deciden no participar en el proceso político mediante el voto o integrándose en los partidos políticos (Lijphart, 1997). Otros obstáculos provienen del lado de la oferta. Por ejemplo, puede que el proceso político no represente adecuadamente las preferencias de una mayoría de ciudadanos porque

una minoría es capaz de controlar el poder político *de facto* (Acemoglu y Robinson, 2008) o que el país carezca de la capacidad estatal necesaria para recaudar impuestos o para proporcionar una educación primaria de buena calidad para todos (Besley y Persson, 2009).

13.2.

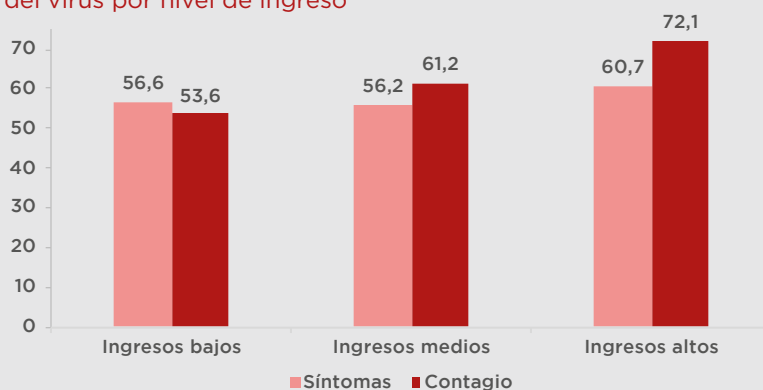
RESTRICCIONES POR EL LADO DE LA DEMANDA

Una debilidad bien conocida de la gobernanza democrática es la baja participación electoral y el limitado interés en la política. Debido al uso generalizado del voto obligatorio, la participación se ha mantenido relativamente alta en América Latina, aunque no tanto en el Caribe. Sin embargo, la participación parece sesgada de una manera que perjudica a los pobres, es decir, es menos habitual votar entre quienes tienen un menor nivel educativo y son menos ricos, como observan Carreras y Castaneda-Angarita (2014) en datos individuales del Barómetro de las Américas del año 2010 elaborado por LAPOP. Esto debería debilitar la representación de sus intereses por parte de los responsables electos de las políticas públicas. Una distorsión relacionada con la representación se produce debido a percepciones populares sesgadas sobre la distribución del ingreso. Cruces, Pérez-Truglia y Tetaz (2012) analizaron datos de encuestas de Argentina y encontraron que cerca de una tercera parte de las personas de la muestra sobreestimaba su posición en la distribución del ingreso. Usando un experimento dentro de la encuesta, ellos mostraron que cuando las personas con dicho sesgo positivo se enteraban de su verdadera clasificación, más baja, solían demandar niveles más altos de redistribución. La pandemia de la COVID-19 arrojó luz sobre otro ejemplo de desigualdad de la información: los conocimientos sobre los síntomas del virus, la propagación y la prevención son menos precisos en la parte inferior de la distribución del ingreso (Recuadro 13.1).

RECUADRO 13.1 Información desigual durante la pandemia

La pandemia global de la COVID-19 que comenzó en marzo de 2020 ha evidenciado desigualdades agudas de información del público en general. Una encuesta online del BID-Cornell realizada en 17 países en América Latina y el Caribe ha mostrado que los conocimientos básicos sobre los síntomas, la propagación y la prevención del virus, son menos precisos en la parte inferior de la distribución del ingreso (Bottan, Hoffmann y Vera-Cossio, 2020). El siguiente gráfico muestra el gradiente de ingresos en relación con los conocimientos sobre los síntomas y la propagación del virus. Además, para los encuestados de bajos ingresos era menos probable haber oído hablar del «distanciamiento social», una estrategia de salud pública clave para impedir la propagación de la enfermedad. Las desigualdades informativas probablemente permearán el proceso político y se reflejarán en las políticas públicas que favorecen más a aquellos que tienen más recursos económicos y pueden articular las demandas de las políticas de modo efectivo.

GRÁFICO B13.1.1 Conocimiento de los síntomas y la propagación del virus por nivel de ingreso



La movilización política en las protestas callejeras ha sido un mecanismo clave de rendición de cuentas, especialmente entre los que se encuentran en el extremo inferior de la distribución del ingreso, pues contribuye a que sus demandas políticas sean escuchadas en sistemas políticos con una capacidad de respuesta débil. Durante la crisis, este modo de participación política fue suprimido en la práctica por miedo al contagio y por los confinamientos decretados por los gobiernos.

Otra investigación ha encontrado evidencia de una débil demanda de políticas a favor de los pobres como el gasto público en los servicios públicos básicos. Bursztyn (2016) estudió datos de encuestas de Brasil, donde a los encuestados se les daba a elegir entre un candidato que apoyaba un mayor gasto en educación pública y otro que apoyaba un mayor gasto en transferencias. Los votantes más pobres deberían ser los que más se benefician de la educación pública, al menos a largo plazo, y sin embargo eran los menos propensos a apoyar al candidato que se pronunciaba a favor de la educación pública. En una encuesta más reciente de preferencias individuales sobre gasto público de siete capitales de América Latina, Keefer, Scartascini y Vlaicu (2020) observan un patrón similar. Además, documentan que el gasto en bienes públicos a favor de los pobres, como educación pública y seguridad, se valora menos entre los votantes con una confianza baja en las promesas políticas o con altas tasas de descuento intertemporal. Esta relación también se observa en datos a nivel de país: los países con una confianza baja promedio y altas tasas de descuento gastan una menor parte de sus presupuestos en inversiones públicas.

A veces la redistribución puede aumentar en lugar de reducir la desigualdad. Por ejemplo, la democratización empodera a la clase media para aumentar los impuestos y redistribuir a su favor, un efecto conocido como la ley de Director, así denominada por el economista Aaron Director (Stigler, 1970). Si el ingreso de la clase media la sitúa relativamente más cerca de los pobres que de los ricos, esto puede empeorar la desigualdad del ingreso existente. Acemoglu, Naidu, Restrepo y Robinson (2015) encuentran evidencia de este fenómeno en un panel de 110 países para el periodo 1960-2010, en los cuales muchos de los cambios hacia la democracia provienen de la ola de democratización en América Latina.

13.3.

RESTRICCIONES POR EL LADO DE LA OFERTA

El proceso democrático también puede verse limitado en el desempeño de su función de alivio de la desigualdad debido a ciertas distorsiones que provienen del lado de la oferta de las políticas públicas. Un canal importante es la posibilidad de que los miembros de la élite puedan eludir las instituciones *de iure* realizando inversiones en el poder político *de facto*, por ejemplo, mediante el control del orden público local (Acemoglu y Robinson, 2008) o mediante contribuciones a las campañas (Campante, 2011). En este escenario, el votante mediano «efectivo» se sitúa mucho más alto en la distribución del ingreso que el votante mediano actual.

Una limitación relacionada surge cuando la arquitectura institucional de una democracia nueva es elegida por actores relacionados con el régimen anterior. Las disposiciones constitucionales *de iure* elegidas restringen el alcance de la redistribución que ocurre bajo la democratización. Por ejemplo, Londregan (2000) sostiene que la constitución impuesta por el gobierno de Pinochet en Chile fue diseñada para limitar el alcance de la redistribución en el futuro. Ardanaz y Scartascini (2013) estudian una muestra de más de 50 países, varios de ellos de América Latina, entre 1990 y 2007. El estudio encuentra que los países con distribuciones de riqueza e ingreso históricamente más desiguales tienen niveles más altos de mal reparto legislativo, lo que a su vez está asociado con un menor porcentaje de los impuestos sobre la renta personal en el PIB. A veces, las limitaciones son exógenas a la estructura de poder anterior. Campello (2011) sostiene que la amenaza económica de la fuga de capitales ató de manos a varios gobiernos de América Latina a la hora de aplicar políticas redistributivas más fuertes y, por lo tanto, más costosas a corto plazo. Cada uno de estos factores reduciría el impacto potencial de la democracia sobre la desigualdad.

Una investigación más reciente ha sugerido que la compra de votos, un fenómeno predominante en muchas democracias de América Latina, también impide que el proceso democrático internalice plenamente la demanda popular latente de redistribución en contextos de alta desigualdad. Keefer y Vlaicu (2017) muestran que la compra de votos como estrategia electoral es más habitual en países donde las promesas de las campañas tienen una credibilidad baja, como en el caso de las democracias de América Latina donde los partidos políticos son débiles. El estudio demuestra que la compra de votos tiene consecuencias distributivas, dado que los votantes a quien se dirige la compra de votos antes de la elección, pueden no recibir beneficios del gobierno después de las elecciones. Dado que los votantes más pobres son más susceptibles a la compra de votos, este tipo de redistribución desplaza la redistribución mediante el proceso legítimo de elaboración de políticas y se convierte en un sustituto del estado de bienestar (Kitschelt, 2000).

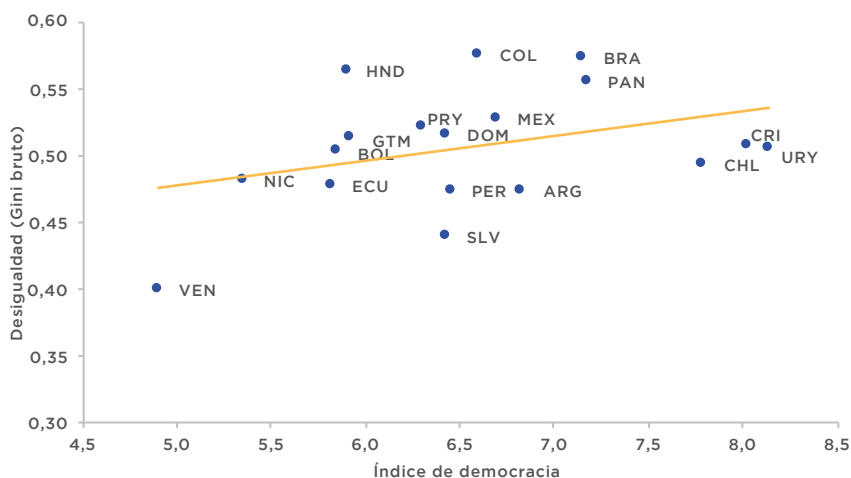
13.4.

PATRONES RECIENTES EN LOS DATOS

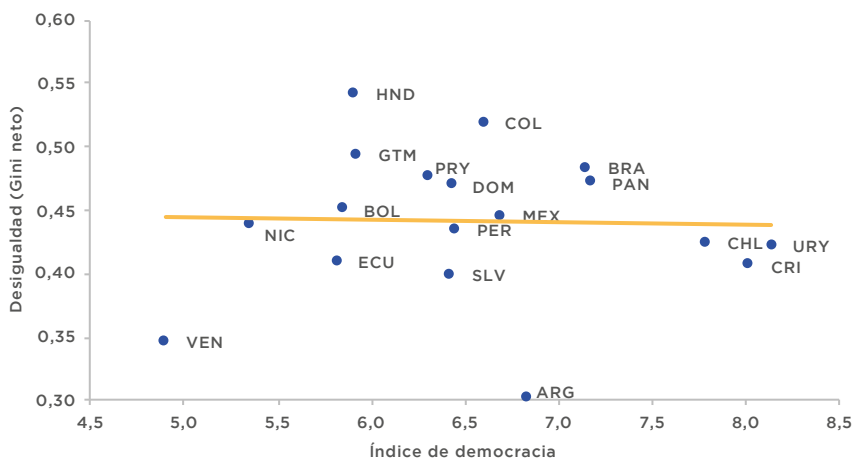
Los datos regionales sugieren que las democracias consolidadas tienen una mayor desigualdad antes de impuestos en promedio, pero no más desigualdad después de impuestos en comparación con democracias más débiles. El Gráfico 13.2 ilustra el coeficiente de Gini antes de impuestos (bruto) y el coeficiente de Gini después de impuestos (neto) en relación con un índice de democracia (promediado para 2006-2018) que resume la calidad del proceso democrático de cada país en cinco dimensiones: libertades civiles, cultura política, participación política, funcionamiento del gobierno, y proceso electoral y pluralismo. Esto produce un índice continuo de 0 a 10 donde los valores más altos indican democracias más sólidas. Se pueden distinguir tres tipos de democracias: híbridas (índice entre 4 y 6), frágiles (índice entre 6 y 8) y plenas (índice entre 8 y 10).

GRÁFICO 13.2 La desigualdad es más prevalente en democracia antes, no después de impuestos

A. Desigualdad antes de impuestos



B. Desigualdad después de impuestos



Fuente: Los coeficientes de Gini antes de impuestos (brutos) y después de impuestos (netos) provienen del Commitment to Equity Institute Data Center on Fiscal Redistribution. El Índice de Democracia proviene de The Economist Intelligence Unit.

Nota: La muestra incluye 18 países, cuyos códigos aparecen en los gráficos. Los coeficientes de Gini corresponden a comienzos de la década de 2010. Los valores de democracia están promediados para el período 2006-18.

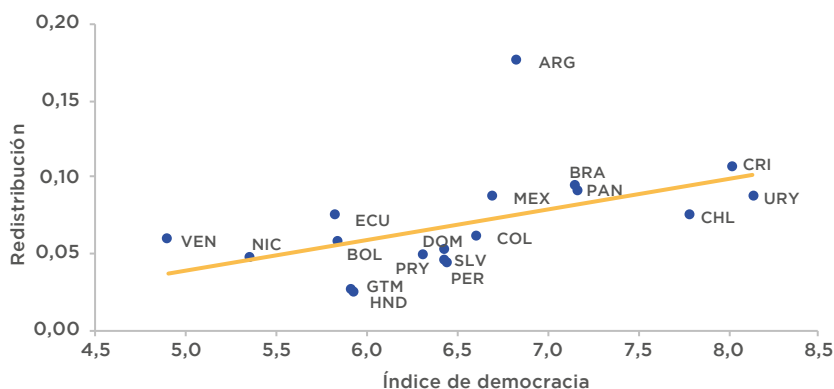
El Gráfico 13.2.A sugiere que los ingresos de mercado suelen ser más desiguales en las democracias más sólidas, como Costa Rica o Uruguay, que en las democracias más débiles, como El Salvador y Venezuela. La correlación entre desigualdad antes de impuestos y democracia es de

0,361. Quizás esto se deba a las economías más diversificadas y a las políticas de mercado abierto del primer grupo. Al comparar el Gráfico 13.2.A con el Gráfico 13.2.B, los niveles de desigualdad después de impuestos disminuyen en prácticamente todos los países, lo que sugiere que la política fiscal tiene un efecto nivelador en todo el espectro. En promedio, el coeficiente de Gini disminuye de 0,506 a 0,437, lo que equivale a una reducción del 13,6%.² Sin embargo, la caída no es uniforme dado que los países más democráticos experimentan más nivelación que otros. El resultado es que la solidez de la democracia ya no está correlacionada positivamente con la desigualdad. La correlación en el segundo gráfico es ligeramente negativa (-0,023).

Este patrón sugiere que las democracias más fuertes reducen mejor la desigualdad a través del sistema impositivo. El Gráfico 13.3 muestra alguna evidencia de que este podría ser el caso. El Gráfico 13.3.A ilustra el nivel de la redistribución fiscal en relación con el índice de democracia. La redistribución fiscal es la diferencia entre el Gini bruto y el Gini neto que se muestra en el Gráfico 13.2. El gráfico muestra una asociación positiva fuerte entre redistribución y democracia: las democracias más fuertes llevan a cabo una redistribución más extensa. La correlación es de 0,502.³

GRÁFICO 13.3 Las democracias más sólidas aplican una mayor redistribución

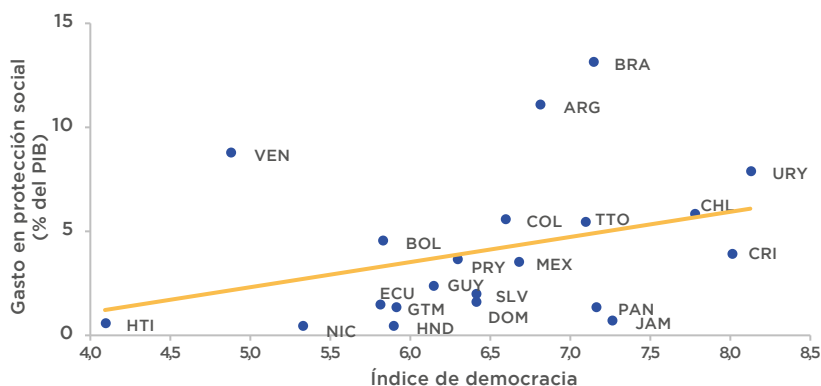
A. Redistribución



² Como han documentado Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018), esta cifra es significativamente menor que para la OCDE.

³ Un análisis similar utilizando datos Gini de la OCDE revela una correlación entre la redistribución y la democracia de 0,325. La muestra está compuesta por los 36 países miembros en 2018 y los datos del Gini abarcan desde mediados hasta finales de la década de 2010.

B. Protección social



Fuente: La redistribución es la diferencia entre los coeficientes de Gini brutos y netos, que provienen del Commitment to Equity Institute Data Center on Fiscal Redistribution. El gasto en protección social proviene de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL). El índice de democracia proviene de The Economist Intelligence Unit.

Nota: La muestra incluye 18 países en el panel A y 21 en el panel B. Los coeficientes de Gini corresponden a comienzos de la década de 2010. Los valores de la protección social son los de 2018. Los valores del índice de democracia están promediados para el período 2006-18.

En consonancia con esta observación, las democracias más fuertes también suelen gastar una mayor parte de su PIB en programas de protección social. El Gráfico 13.3.B muestra los valores más recientes del gasto público en protección social como porcentaje del PIB y los relaciona con el índice de democracia. El patrón de estos datos se parece al del gráfico de la redistribución: las democracias más fuertes suelen asignar más recursos fiscales a la protección social. La correlación es de 0,334. Esto puede deberse en parte a una mejor capacidad estatal en estas democracias —por ejemplo, a su capacidad de recaudar impuestos— o puede deberse a una canalización más efectiva de la demanda popular a través del proceso democrático, de acuerdo con los argumentos planteados previamente.

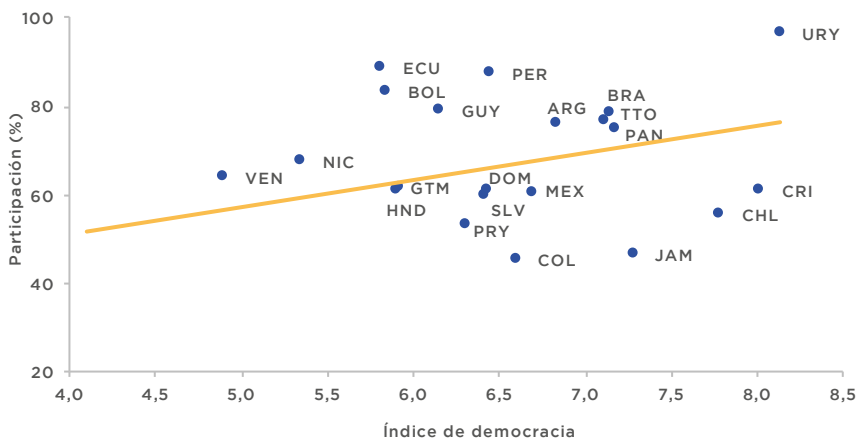
Al comienzo de este capítulo destacamos el aumento repentino, a partir de 2014, de las protestas callejeras (huelgas generales y manifestaciones contra el gobierno) en toda la región (véase el Gráfico 13.1.B). En un contexto de fuerte expansión de las asignaciones públicas a la protección social, la tendencia plantea la posibilidad de que las protestas sean un mecanismo importante a través del cual el electorado

exige que se cumplan las demandas de mayor redistribución. Sin embargo, los datos no apoyan esta conjetura.

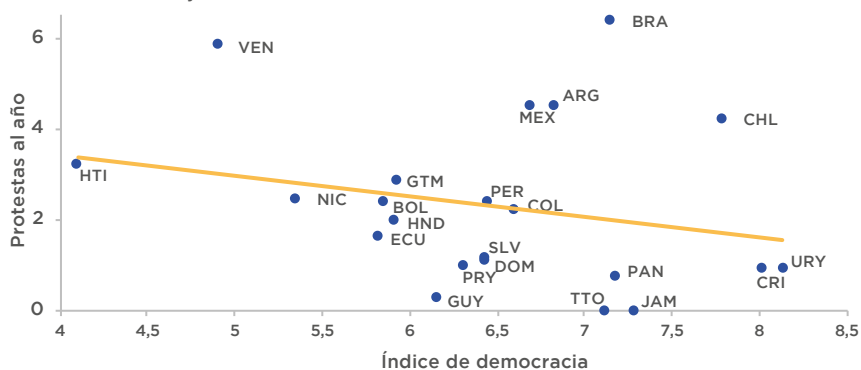
Las democracias más fuertes en la región tienen, en promedio, una mayor participación electoral pero menos protestas callejeras. El Gráfico 13.4 muestra los promedios a nivel de país de estas variables para el período 2006-18. En el Gráfico 13.4.A, la participación electoral está asociada positivamente con democracia; la correlación es de 0,351. En el Gráfico 13.4.B, las protestas callejeras están asociadas negativamente con la democracia; la correlación es de -0,240. Dado que las democracias más fuertes son más efectivas en la reducción de la desigualdad (véase el Gráfico 13.2) y se comprometen con una mayor redistribución fiscal (véase Gráfico 13.3), parece más plausible que la participación electoral, en lugar de las protestas callejeras, sea el mecanismo principal para resolver la desigualdad a través del proceso democrático. Como han observado Machado, Scartascini y Tommasi (2011), las protestas son a menudo una manera de expresar las demandas de los votantes en contextos débilmente institucionalizados. Puede que haya excepciones a este patrón, los casos de Brasil y Chile, que tienen puntuaciones relativamente altas en la escala de democracia pero han sido testigos de un fuerte aumento de las protestas relacionadas con la economía en los últimos años.

GRÁFICO 13.4 Las democracias más fuertes tienen una mayor participación electoral y menos protestas

A. Participación electoral



B. Protestas callejeras



Fuentes: La participación electoral (como porcentaje de la población en edad de votar) proviene del Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral. Las protestas callejeras son la suma de huelgas generales y manifestaciones contra el gobierno, variables que provienen de la base de datos de CNTS Domestic Conflict. El índice de democracia proviene de The Economist Intelligence Unit.

Nota: La muestra incluye 22 países de la región. La participación electoral, las protestas callejeras y el índice de democracia están promediados para el período 2006-18.

13.5.

PREGUNTAS PENDIENTES

Si bien hay alguna evidencia de que las democracias más fuertes en América Latina y el Caribe son más efectivas en la reducción de la desigualdad del ingreso, su desigualdad sigue siendo alta cuando se compara con la de otras regiones del mundo. En realidad, las democracias más fuertes parecen comprometerse con una mayor redistribución y protección social, concretamente a través de las transferencias monetarias condicionadas y de las pensiones no contributivas. Algunas de las limitaciones para seguir reduciendo la desigualdad pueden venir del lado de la demanda; por ejemplo, los sesgos en la participación electoral a favor de los individuos con más ingresos y nivel educativo, o la falta de confianza en el proceso político. Otras limitaciones pueden venir del lado de la oferta, como sería el caso de las limitaciones institucionales *de iure* de la redistribución o de las estrategias de compra de votos que reemplazan la provisión de bienes públicos esenciales que favorecen a los pobres, como la educación primaria y los servicios sanitarios de

calidad. Hacen falta más investigaciones para dilucidar cuáles de estas limitaciones funcionan operan en qué contextos, así como las reformas de política adecuadas para superarlas. Los datos previamente expuestos apoyan la idea de que las democracias que funcionan bien tienen en general mejores resultados en el alcance de su redistribución.

También es posible que las políticas redistributivas actuales se queden cortas por las fallas de implementación en la focalización de las transferencias y los bienes públicos. Para determinar esto, hacen falta datos más detallados sobre los gastos fiscales, especialmente a nivel local. Dado que varios países en América Latina y el Caribe tienen un sistema fiscal descentralizado basado en ayudas del gobierno central a las entidades locales, la rendición de cuentas local de la asignación de esas transferencias es un asunto clave. Sin embargo, los políticos locales enfrentan una rendición de cuentas baja sobre gasto eficiente porque el costo de ese gasto, los ingresos fiscales, no es asumido a nivel local. Esto puede llevar a un gasto excesivo y a malas asignaciones.⁴

Otro enigma pendiente es la mayor prevalencia de la desigualdad antes de impuestos en las democracias más avanzadas de la región. La gran dependencia en las economías de mercado parece sugerir una disyuntiva entre la eficiencia y la equidad. Sin embargo, no está claro por qué no se puede eludir esta disyuntiva con políticas regulatorias inteligentes que permitan que la competencia de mercado aumente mientras se crea una distribución equitativa de los retornos económicos y sociales de los diferentes factores de producción.

Por último, es importante entender cómo superar la escasa demanda de los votantes de un gasto público que favorezca a los pobres, un problema importante especialmente en contextos de baja confianza. Los votantes en el extremo inferior de la distribución del ingreso suelen votar con menor frecuencia y estar menos comprometidos con el proceso democrático. Algunos han planteado la posibilidad de que la pobreza y la desigualdad sean las principales debilidades de la democracia

⁴ El BID ha dedicado uno de sus últimos informes insignia a medir rigurosamente y analizar temas de mala asignación fiscal, véase Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018).

(UNDP, 2005), de modo que los más pobres se desentienden cada vez más de los procesos democráticos que supuestamente representan sus intereses. La desigualdad puede conducir a la polarización partidista (Vlaicu, 2018) y la polarización política puede a su vez aumentar aún más la desigualdad (Bonica *et al.*, 2013). Superar este círculo vicioso plantea un desafío para las democracias relativamente jóvenes de la región. Un compromiso para fortalecer las instituciones democráticas —tanto en el sector público como en la sociedad civil— con el tiempo debería mejorar los resultados relacionados con la representatividad en estas sociedades, incluida la equidad económica.

Bibliografía

- Acemoglu, D., S. Naidu, P. Restrepo y J. A. Robinson. 2015. "Democracy, Redistribution, and Inequality." En *Handbook of Income Distribution*, vol. 2B (pp. 1885-1966). ed. Anthony Atkinson y François Bourguignon.
- Acemoglu, D. y J. A. Robinson. 2008. "Persistence of Power, Elites and Institutions." *American Economic Review* 98(1): 267-91.
- Ardanaz, M. y C. Scartascini. 2013. "Inequality and Personal Income Taxation: The Origins and Effects of Legislative Malapportionment." *Comparative Political Studies* 46(12): 1636-63.
- Baland, J.-M. y J. A. Robinson. 2008. "Land and power: Theory and Evidence from Chile." *American Economic Review* 98(5): 1737-65.
- Baland, J.-M. y J. A. Robinson. 2012. "The Political Value of Land: Political Reform and Land Prices in Chile." *American Journal of Political Science* 56(3): 601-19.
- Besley, T. y T. Persson. 2009. "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics." *American Economic Review* 99(4): 1218-44.
- Bonica, A., N. McCarty, K. T. Poole y H. Rosenthal. 2013. "Why Hasn't Democracy Slowed Rising Inequality?" *Journal of Economic Perspectives* 27(3): 103-24.
- Bottan, N., B. Hoffmann y D. Vera-Cossio. 2020. "The Unequal Burden of The Coronavirus Pandemic: Evidence from Latin America and the Caribbean." *Documento de trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.*
- Brown, D. S. y W. A. Hunter. 1999. "Democracy and Social Spending in Latin America, 1980-92." *American Political Science Review* 93(4): 779-90.
- Bursztyn, L. 2016. "Poverty and the Political Economy of Public Education Spending: Evidence from Brazil." *Journal of the European Economic Association* 14(5): 1101-28.
- Campante, F. R. 2011. "Redistribution in a Model of Voting and Campaign Contributions." *Journal of Public Economics* 95(7-8): 646-656.
- Campello, D. 2011. "The Politics of Redistribution in Less Developed Democracies: Evidence from Brazil, Ecuador y Venezuela." En *The Great Gap: Inequality and the Politics of Redistribution in Latin America* (Capítulo 6), ed. M. Blofield. University Park: Penn State Press.
- Carreras, M. y N. Castaneda-Angarita. 2014. "Who Votes in Latin America? A Test of Three Theoretical Perspectives." *Comparative Political Studies* 47(8): 1079-1104.

- Cruces, G., R. Perez-Truglia y M. Tetaz. 2012. *Biased Perceptions of Income Distribution and Preferences for Redistribution: Evidence from a Survey Experiment.* *Journal of Public Economics* 98: 100-12.
- Fujiwara, T. 2015. "Voting Technology, Political Responsiveness, and Infant Health: Evidence from Brazil." *Econometrica* 83: 423-464.
- Huber, E. y J. D. Stephens. 2012. *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America.* Chicago: University of Chicago Press.
- Izquierdo, A., C. Pessino, and G. Vuletin, eds. 2018. *Better Spending for Better Lives: How Latin America and the Caribbean Can Do More with Less,* Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Keefer, Philip, Carlos Scartascini, & Razvan Vlaicu. 2020. "Voter Preferences, Electoral Promises, and the Composition of Public Spending." *SSRN Electronic Journal*. 10.2139/ssrn.3581006. Social Science Research Network, Amsterdam. Elsevier.
- Keefer, P., and R. Vlaicu. 2017. "Vote buying and campaign promises." *Journal of Comparative Economics* 45(4): 773-792.
- Kitschelt, H. 2000. "Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities." *Comparative Political Studies* 33(6-7): 845-79.
- Lapp, N. D. 2004. *Landing Votes: Representation and Land Reform in Latin America.* Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Lijphart, A. 1997. "Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma." *American Political Science Review* 91(1): 1-14.
- Londregan, J. B. 2000. *Legislative Institutions and Ideology in Chile.* Nueva York: Cambridge University Press.
- Machado, F., C. Scartascini y M. Tommasi. 2011. "Political Institutions and Street Protests in Latin America." *Journal of Conflict Resolution* 55(3): 340-65.
- Meltzer, A. M. y S. F. Richard. 1981. "A Rational Theory of the Size of Government." *Journal of Political Economy* 89(5): 914-27.
- Stigler, G. J. 1970. "Director's Law of Public Income Redistribution." *Journal of Law and Economics* 13(1): 1-10.
- UNDP. 2005. *Report on Democracy in Latin America: Towards a Citizens' Democracy,* ed. Richard Jones; trans. Merrill Stevenson. New York: United Nations Development Program.
- Vlaicu, R. 2018. "Inequality, Participation, and Polarization." *Social Choice and Welfare* 50(4, 2): 597-624.

14.

¿EN QUIÉN CONFIAMOS? Una cuestión de percepciones y desigualdad

Por Joanna Valle Luna y Carlos Scartascini

Los altos niveles de confianza, tanto entre las personas como en las instituciones, son fundamentales para promover el crecimiento inclusivo. La confianza influye directamente en el crecimiento económico. Las empresas invertirán, contratarán a más trabajadores y crecerán solo si confían en que los demás respetarán la ley y si perciben que el gobierno velará por su cumplimiento y no las someterá a medidas extrajudiciales. La calidad de las políticas públicas tampoco es independiente de la confianza. Si la confianza es baja, las personas no demandarán bienes públicos sino, por el contrario, entablarán relaciones clientelares con sus representantes y políticos. Estas condiciones no son favorables para el desarrollo de las instituciones ni para el bienestar social y económico a largo plazo.

La confianza está influida por numerosos factores como la distribución del ingreso y la riqueza en una sociedad, especialmente cuando dicha

distribución no se percibe como legítima.¹ En general, a medida que la desigualdad aumenta, la confianza disminuye. Tanto la desigualdad real como la percibida dependen no solo de la distribución del ingreso y la riqueza, sino también de la disponibilidad de bienes y servicios públicos. Los altos niveles de desigualdad provocan graves secuelas en la sociedad. Concretamente, como se argumenta detenidamente en este capítulo, erosiona la cohesión social (Van de Werfhorst y Salverda, 2012; Paskov y Dewilde, 2012).

La pandemia desencadenada por la COVID-19 está teniendo enormes consecuencias en las vidas y los medios de sustento de millones de personas en todo el mundo. Más allá de sus efectos directos, las consecuencias económicas derivadas del aislamiento social, de las órdenes de confinamiento y de las cuarentenas se medirán en billones de dólares. Adicionalmente, los efectos de la pandemia se distribuyen de manera desigual. Los empleados informales, las personas que no pueden trabajar desde casa y las que han perdido su empleo se enfrentan a lo peor de la crisis. Como consecuencia, es muy probable que la desigualdad aumente.

Este capítulo aborda cuestiones como el papel que tiene la confianza en el crecimiento económico, así como los efectos de la desigualdad y las percepciones sobre desigualdad en la confianza, y cómo aumentar esa confianza. Estos factores son aún más relevantes en el contexto de una pandemia como la de la COVID-19 (véase el Recuadro 14.1), durante la cual la reducción del contagio es clave para disminuir el número de muertes, y el crecimiento es esencial para sacar a las economías de la crisis inducida por la pandemia. Con niveles altos de confianza interpersonal es posible mantener bajas tasas de contagio sin medidas altamente restrictivas.

¹ Este capítulo aborda principalmente el concepto de riqueza en lugar del ingreso debido a las limitaciones existentes en los datos disponibles. Un análisis detallado sobre dichas limitaciones, así como aportaciones metodológicas pueden encontrarse en Scartascini y Valle Luna (2020b). Cabe resaltar que riqueza e ingreso están altamente correlacionados.

14.1.

LA CONFIANZA Y EL CRECIMIENTO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Numerosos estudios han definido la confianza, en las instituciones y en otras personas, como un factor clave tanto para el progreso social y económico, así como para la estabilidad democrática (Algan y Cahuc, 2014; Algan *et al.*, 2017). La confianza ha sido asociada, entre otras cosas, con altos niveles del PIB per cápita, mayor productividad, niveles más altos de inversión y mercados de crédito más prósperos.² La confianza influye en el desarrollo de los mercados financieros, en la disponibilidad de capital de riesgo y en los flujos de inversión extranjera directa (Kiyotaki y Moore, 2001; Guiso, Sapienza y Zingales, 2008; Bottazzi, Da Rin y Hellmann, 2016). También condiciona los costos de las transacciones y la toma de decisiones en las empresas (Knack y Keefer, 1997; La Porta *et al.*, 1997; Dasgupta y Sergaldin, 2000; Glaeser *et al.*, 2000; Zak y Knack, 2001; Beugelsdijk, De Groot y Van Schaik, 2004; Bloom *et al.*, 2012; Algan y Cahuc, 2014).³ Asimismo, se ha asociado a la confianza con una menor volatilidad macroeconómica (Sangnier, 2013).

La confianza interpersonal (o generalizada), que es el tema central de este capítulo, ha disminuido progresivamente en todo el mundo.

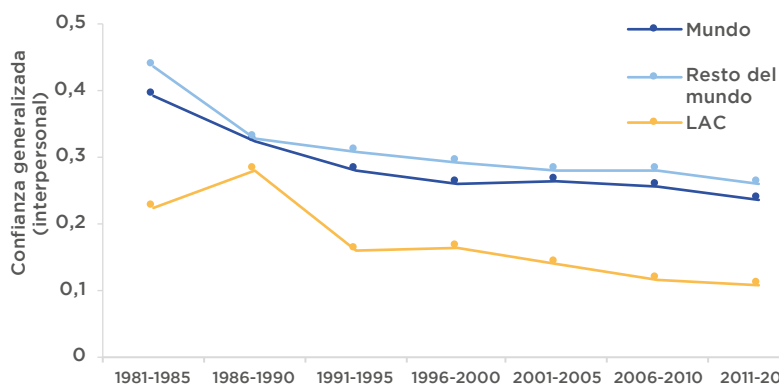
² Scartascini y Valle Luna (2020a) realizan un análisis detallado de este tema y de las bases de datos utilizadas.

³ Keefer, Scartascini y Vlaicu (2018) realizan una explicación completa de la taxonomía de la confianza y plantean más ejemplos de cómo la confianza influye en las decisiones en los mercados y las empresas.

A lo largo de las tres últimas décadas, sus niveles mundiales han experimentado una disminución sostenida, y su promedio ha pasado del 39% en el período 1981-85 al 23% en 2010-14 (Gráfico 14.1). En América Latina y el Caribe, la confianza es menor que en otras regiones del mundo y continúa disminuyendo. Según la última Encuesta Mundial de Valores, la confianza interpersonal en la región equivalía a solo entre una cuarta y una tercera parte de los niveles registrados en Europa y en Asia suroriental durante el período 2010-14. Según la encuesta Latinobarómetro, que recopila información de 18 países en la región para los años 1996-2018, la confianza interpersonal promedio de los ciudadanos en América Latina y el Caribe era de aproximadamente un 19%. Es decir, solo uno de cada 5 habitantes en América Latina cree que «se puede confiar en la mayoría de las personas».

La Encuesta Mundial de Valores cuantifica la confianza generalizada a partir de las respuestas a la pregunta: «En términos generales, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que hay que tener mucho cuidado cuando se trata con ellas?». La confianza es igual a 1 si la persona encuestada responde que «se puede confiar en la mayoría de las personas»; de lo contrario es igual a 0. La variable de confianza se consolidó a nivel de país como un promedio ponderado a partir de observaciones individuales y, posteriormente, se promedió en períodos de cinco años. La muestra está compuesta por noventa y siete países, entre los cuales trece pertenecen a América Latina y el Caribe (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela).

GRÁFICO 14.1 La confianza ha disminuido ininterrumpidamente en todo el mundo y en la región



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de las seis olas de la Encuesta Mundial de Valores (1981-2014).

Nota: Haití quedó excluido de la sexta ola en este gráfico porque era el único país de la muestra donde la recopilación de datos iba más allá del periodo considerado (hasta el año 2016).

14.2.

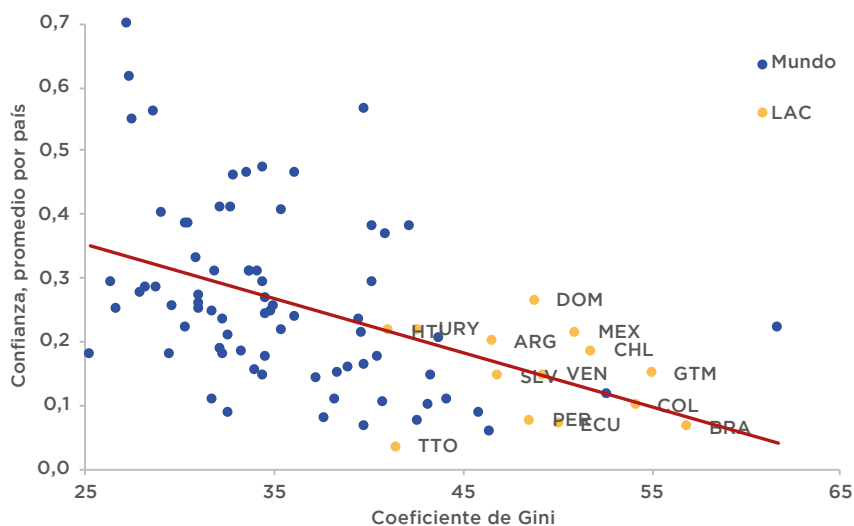
LA DESIGUALDAD Y LA CONFIANZA

Además de ser la región con los niveles más bajos de confianza interpersonal, América Latina es la región más desigual del mundo.⁴ Utilizando la medida más habitual de desigualdad a nivel nacional, el Gráfico 14.2 revela una fuerte correlación negativa entre el coeficiente de Gini de la desigualdad y la medida de confianza interpersonal

⁴ Este capítulo se centra en el impacto de la desigualdad sobre la confianza interpersonal, aunque la desigualdad puede exponer otras diferencias profundamente arraigadas entre grupos (relacionadas con el poder y el acceso al erario público) que suelen estar correlacionadas con bajos niveles de confianza. Adicionalmente, las sociedades con una confianza baja suelen organizarse de maneras que puedan aumentar la desigualdad a largo plazo. Por ejemplo, las políticas públicas en las sociedades con una baja confianza suelen abstenerse de la producción de bienes públicos a largo plazo (como la educación) que son fundamentales para la movilidad ascendente de las personas (Keefer, Scartascini y Vlaicu, 2018).

generalizada proveniente de la Encuesta Mundial de Valores. Es poco sorprendente que los países de América Latina y el Caribe se concentren en un cuadrante donde los altos niveles de desigualdad se encuentran con los niveles más bajos de confianza interpersonal de la muestra. Estudios como los de Rothstein y Uslaner (2005) y Barone y Mocetti (2015) han encontrado resultados similares.⁵

GRÁFICO 14.2 Relación entre confianza y desigualdad (promedio de país)



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de la Encuesta Mundial de Valores y los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Nota: Los datos sobre la confianza provienen de las seis olas de la Encuesta Mundial de Valores (1981-2014). Los datos del índice Gini provienen de los Indicadores del Desarrollo Mundial (1981-2017). La muestra total consiste en 88 países, entre los cuales se encuentran: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela

En general, al menos a nivel macro, se tiene la concepción de que las personas que viven en sociedades desiguales confían mucho menos unas en las otras en comparación con las personas que viven en comunidades más equitativas (Jordahl, 2007). Sin embargo, los mecanismos de esta correlación entre la desigualdad y la confianza distan de ser evidentes. Jordahl (2007) propone cuatro conjuntos de mecanismos: (1) los vínculos sociales, (2) las inferencias a partir de las relaciones sociales, (3) los conflictos por los recursos y (4) el costo de oportunidad del tiempo.

⁵ Steijn y Lancee (2011) sostienen que esta correlación negativa depende en gran parte de la composición de la muestra de países y de la inclusión de los países no occidentales en las regresiones, dado que en ellos la desigualdad de ingreso es considerablemente alta

En lo que respecta al primer conjunto, autores como Coleman (1990) y Fukuyama (1995) sostienen que las personas tienen una inclinación natural a confiar en otras a las que perciben como similares a ellas mismas, y esto incluye características como el ingreso, la riqueza y la clase social. Coffé y Geys (2006) sostienen que las personas con diferentes antecedentes socioeconómicos tienen menos probabilidades de tener los mismos valores y normas. Por otro lado, también existe evidencia de que las personas están menos dispuestas a proporcionar bienes públicos cuando los frutos beneficiarán a grupos étnicos diferentes a aquellos con los que se identifican (Alesina, Baqir y Easterly, 1999; Beach y Jones, 2017). Concretamente, los que pertenecen a una misma etnia están más dispuestos a cooperar y, dado que están vinculados más estrechamente en las interacciones sociales, son también más capaces de facilitar la cooperación (Habyarimana *et al.*, 2007).

El segundo conjunto de mecanismos, las relaciones sociales, se centra más en la riqueza relativa, por ejemplo, en cómo la confianza de las personas se puede ver afectada por la percepción que tienen de su ingreso con respecto al de los demás. Fischer y Torgler (2007) argumentan que factores como la envidia y las inquietudes a propósito de la posición propia con respecto a los demás distorsionan las percepciones de lo que es justo y, como consecuencia, erosionan la confianza interpersonal y el capital social. La mayoría de las personas siente una gran aversión a la desigualdad y esta despierta emociones negativas, sobre todo cuando la condición superior de otra persona se percibe como inmerecida (Clark y D'Ambrosio, 2015).

En tercer lugar, en un mundo con recursos limitados, la desigualdad puede generar conflictos. El argumento, en este caso, es que la desigualdad aumenta los incentivos de las personas con menos recursos para tener una conducta en la que no se puede confiar. Por consiguiente, las personas que cuentan con más recursos son menos propensas a confiar en ellas. Otra manera de describir este efecto es la que plantean Rothstein y Uslaner (2005), quienes sostienen que las personas que viven en sociedades desiguales carecen de sentido de la solidaridad; en dichas condiciones, la confianza se convierte en un juego de suma cero entre las clases sociales. El modelo clásico de redistribución de Meltzer y Richard (1981) es una buena representación de este problema. En este

modelo, una mayor desigualdad genera una mayor presión a favor de la redistribución. Las sociedades más desiguales naturalmente tenderían a aprobar impuestos más altos para los ricos, lo que provocaría conflictos entre las clases. Sin embargo, la desigualdad también podría explicar por qué a veces la redistribución no se produce, lo que aumenta aún más el descontento. Como señalan Ardanaz y Scartascini (2011), durante las transiciones democráticas, la alta desigualdad puede generar instituciones que favorecen el *statu quo* y aumentan el poder relativo de los más ricos en el proceso de toma de decisiones.

El cuarto factor mediador de la desigualdad y la confianza —el costo de oportunidad del tiempo— se refiere al hecho de que la desigualdad del ingreso puede influir en la confianza a través de su efecto diferencial en la asignación del tiempo. La lógica es que el costo de oportunidad de verificar las transacciones y a las personas varía según los diferentes niveles de ingreso. Por lo tanto, la confianza varía dependiendo de la distribución del ingreso, y es menor entre las personas de ingresos más bajos. Además, las sanciones informales, que pueden contribuir a mantener una confianza más alta, son más importantes en los grupos unidos por vínculos estrechos (Zak y Knack, 2001). En este sentido, una mayor desigualdad disminuye la disponibilidad de estas tecnologías de vigilancia del cumplimiento, lo cual agrava el problema.

14.3.

PERCEPCIONES DE LA DESIGUALDAD Y LA CONFIANZA

La evidencia sobre la correlación negativa entre desigualdad y confianza es sólida a nivel de país (Gráfico 14.2). Sin embargo, la evidencia sobre el efecto de la desigualdad sobre la confianza interpersonal a nivel individual no es tan definitiva. Algunos investigadores coinciden en que

la disociación entre los niveles del ingreso personal, la desigualdad y la confianza puede deberse a que las personas suelen percibir equivocadamente tanto la distribución del ingreso y la riqueza en su país como su propia posición en esa distribución. En ese sentido, las personas suelen interpretar las señales de su entorno y de quiénes los rodean para estimar su posición relativa (Bublitz, 2017; Cruces, Pérez-Truglia y Tetaz, 2013; Karadja, Mollerstrom y Seim, 2017; Norton y Ariely, 2011; Poppitz, 2018).⁶ Sin embargo, suelen surgir percepciones sesgadas debido a que las personas eligen como comparación un grupo de referencia que no es necesariamente representativo de su ingreso a nivel nacional. Por lo tanto, no solo los niveles de ingreso y riqueza, tanto absolutos como relativos, pueden influir en las percepciones que tienen las personas de la desigualdad del ingreso, sino que otros factores ambientales también son relevantes. Por ejemplo, la educación, el prestigio profesional y laboral, los antecedentes familiares y el empleo son indicadores importantes (Poppitz, 2018).

De los datos más recientes para América Latina y el Caribe se deriva una evaluación similar. Los datos indican que la riqueza no es un factor predictor importante de la confianza, aunque una mayor riqueza parece estar correlacionada con niveles más altos de confianza (Scartascini y Valle Luna, 2020b).⁷ Sin embargo, hay una correlación más sólida entre la confianza y las percepciones de las personas sobre, por ejemplo, la equidad de la distribución del ingreso en su país y la clase social con la cual se autoidentifican los encuestados.⁸ El Gráfico

⁶ Las estimaciones sesgadas de la distribución son habituales en todo el mundo. El estadounidense promedio subestima la desigualdad de la riqueza (Norton y Ariely, 2011). En Argentina, un porcentaje elevado de personas pobres se sitúan en estratos más altos de la distribución del ingreso de lo que les corresponde en realidad, mientras que un porcentaje alto de personas ricas subestiman su posición en la distribución del ingreso (Cruces, Pérez-Truglia y Tetaz, 2011). Se han observado fenómenos similares con una sobreestimación en Brasil y con una subestimación en Suecia, Rusia, Alemania y Reino Unido (Karadja, Mollerstrom y Seim, 2017; Bublitz, 2017).

⁷ El análisis de las características a nivel individual y la confianza se basa en el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, <https://www.vanderbilt.edu/lapop/>) y el Latinobarómetro (<http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>). Este último utiliza una muestra de dieciocho países y el número de personas encuestadas en un determinado año es de aproximadamente 1.200 por país. Los datos abarcan desde 1996 hasta 2018, con algunos años no disponibles, para un total de 20 muestras. En el caso de LAPOP, los datos tienen ocho períodos recopilados de manera no continua entre 2004 y 2019; las muestras de LAPOP incluyen a 31 países de la región.

⁸ Para un análisis más detallado, véase Scartascini y Valle Luna (2020b). Otras variables de percepción incluidas en el análisis, que producen básicamente los mismos resultados, comprenden las valoraciones de los encuestados de si ganan suficiente y si pueden ahorrar, su satisfacción vital, sus percepciones de la movilidad social, sus percepciones de cuán beneficiosa o perjudicial es la desigualdad y la responsabilidad del gobierno para abordar la desigualdad del ingreso.

14.3.A proporciona información sobre los niveles de confianza por quintiles de riqueza y para los diferentes grados de la equidad que se percibe en la distribución del ingreso. El eje horizontal indica los quintiles de riqueza (1 a 5). Las líneas indican los niveles de confianza para cada quintil y para cada nivel de percepción de la distribución del ingreso (eje vertical izquierdo). Las barras identifican el porcentaje de personas que piensan que la distribución es justa o injusta (eje vertical derecho). Cabe destacar dos hechos interesantes. En primer lugar, algunas personas en cada nivel de la distribución de la riqueza consideran que la distribución es justa (o injusta). Es decir, las personas en el quintil más alto y aquellas en el quintil más bajo no difieren demasiado en la idea de que la distribución del ingreso es justa o injusta: cerca del 80% de las personas en todos los quintiles piensan que la distribución es injusta. En segundo lugar, la confianza interpersonal aumenta ligeramente a lo largo de la distribución de la riqueza, pero cambia según las percepciones de los encuestados. Es decir, las líneas que representan las percepciones de equidad son relativamente constantes en todos los quintiles, pero hay diferencias entre las líneas. Aquellos que piensan que la distribución es muy justa tienen una confianza mayor (cerca de 20 puntos porcentuales) que aquellas personas que piensan que es muy injusta.

El Gráfico 14.3.B utiliza una medida alternativa de las percepciones: la autoasignación a una clase socioeconómica. Se trata de una medida pertinente porque proporciona una perspectiva de la autopercepción. Una vez más, el eje horizontal muestra el quintil de riqueza del encuestado. Las barras representan los porcentajes de personas que se autoasignan a cada clase socioeconómica. Las líneas aquí también indican los niveles de confianza interpersonal por quintil y clase. El patrón es similar al del panel A. Una vez más, las personas que consideran que pertenecen a una clase socioeconómica más alta tienen un nivel de confianza relativamente mayor (véanse las líneas para cada nivel de riqueza), aunque en este caso las líneas son bastante similares para diferentes niveles de riqueza. Por ejemplo, en el quintil más alto, las personas que se ven a sí mismas como clase alta tienen una confianza dos veces y media más alta que aquellas que se consideran pertenecientes a la clase más baja. También merece la pena señalar

que muy pocas personas en toda la muestra, independientemente de su quintil de riqueza, se consideran a sí mismas parte de la clase alta (la barra más oscura aumenta solo ligeramente con la riqueza real).⁹ Esto es importante porque ilustra precisamente la gran brecha entre realidad y percepción, que contribuye a explicar la falta de conexión que a veces se observa entre los cambios en los indicadores objetivos y los cambios en las percepciones personales.

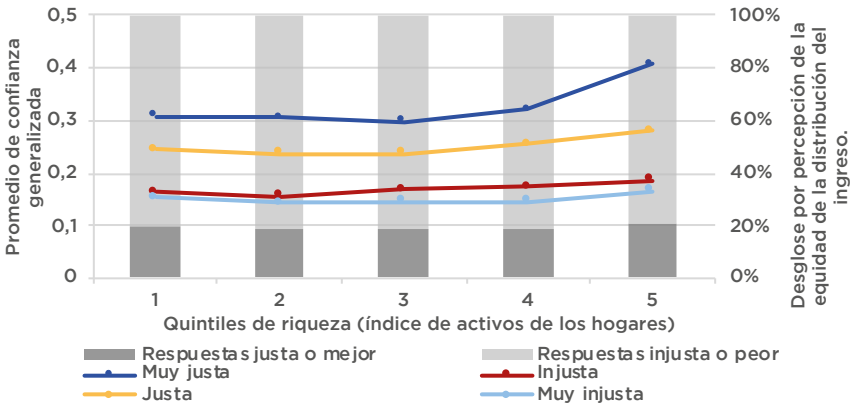
Para analizar todos los factores potenciales que podrían influir en la confianza, es importante controlar tanto por las percepciones como por la riqueza relativa, además de un conjunto de variables de control.¹⁰ Los resultados presentados en el Gráfico 14.4 revelan que cuanto más justa cree una persona que es la distribución del ingreso, más confiará en los demás. Por ejemplo, el Gráfico 14.4.A muestra que la confianza interpersonal es unos 20 puntos porcentuales más alta entre quienes consideran que la distribución es «muy justa» en comparación con aquellos que consideran que es «muy injusta». Las personas en el quintil de riqueza más alto también tienen niveles de confianza más altos que los demás. Los resultados son similares en el Gráfico 14.4.B, que utiliza la clase social a la que dicen pertenecer las personas para clasificar las percepciones de equidad. Aquellos que se identifican con las dos clases más altas suelen mostrar una confianza mayor que aquellos que se identifican con las clases más bajas.

⁹ La autopercepción de pertenecer a la clase media aumenta con la riqueza pero no disminuye en el quintil más alto, mientras que la percepción de pertenecer a una clase más baja disminuye pero todavía es grande en los quintiles de riqueza más altos. Esto implica que algunas personas en el nivel más bajo de la distribución tienden a sobreestimar ligeramente su posición en la distribución del ingreso (pensando que pertenecen a un nivel de ingreso o clase más alta que aquella a la que pertenecen en realidad), y una considerable proporción de personas tienden a subestimar su posición. Este tipo de sesgo también se encontró en una encuesta sobre el ingreso llevada a cabo en el Gran Buenos Aires (Cruces, Pérez-Truglia y Tetaz, 2011) en la que los hogares más pobres presentaban un sesgo positivo, mientras que los hogares más ricos de la distribución sistemáticamente subestimaban su posición (sesgo negativo).

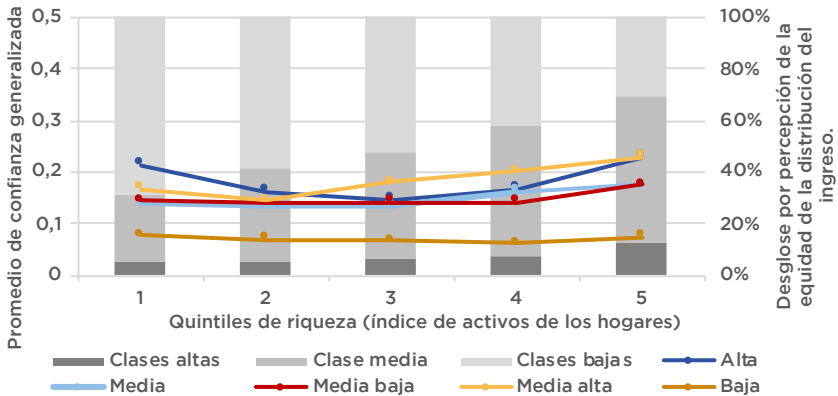
¹⁰ Algunos de estos controles comprenden la edad, la educación, la raza, la religión, el estado civil, el estatus y el sector laboral, la lengua, la educación de los padres, y efectos fijos de país y del período de la encuesta. Los datos provienen de las 20 iteraciones de la encuesta del Latinobarómetro realizadas entre 1996 y 2018. Se incluyen los siguientes 18 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Dependiendo de los datos disponibles para algunas de las variables de percepción, el número de periodos de la encuesta utilizados para cada modelo de regresión puede variar.

GRÁFICO 14.3 La percepción de las personas de la riqueza puede estar más estrechamente correlacionada con la confianza que con la riqueza

A. Por percepción de la equidad de la distribución del ingreso



B. Por clase social autoasignada



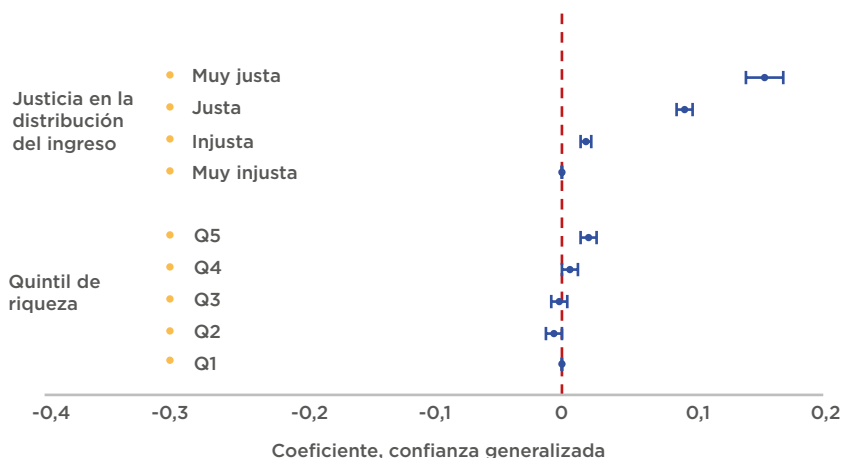
Fuente: Cálculos de los autores basados en datos del Latinobarómetro.

Nota: La confianza generalizada se calcula a partir de las respuestas a la pregunta: «En términos generales, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas, o que debe tener mucho cuidado al tratar con ellas?». La confianza es igual a 1 si el encuestado responde «Se puede confiar en la mayoría de las personas» e igual a 0 de lo contrario. La escala de confianza va de 0 a 1, pero aquí están truncada para facilitar la lectura. Los quintiles fueron creados mediante un análisis de componentes principales (PCA, por sus siglas en inglés, principal component analysis) a partir del Household Asset Wealth Index (Índice de riqueza de los activos de los hogares) utilizando un conjunto de variables binarias que representan diversos activos y características de los hogares. Para el cálculo se tienen en cuenta los televisores, los refrigeradores, las líneas de teléfonos fijos, los teléfonos móviles, los vehículos, las lavadoras, el agua caliente, el servicio de alcantarillado, los computadores y el agua potable. El PCA se realizó por país y por año. Según el puntaje obtenido en el índice, se asignó cada hogar a uno de cinco quintiles de la riqueza como indicador aproximado del ingreso de los hogares. La variable correlacionada con la percepción de la equidad de la distribución del ingreso proviene de la pregunta: «¿Cuán equitativa cree usted que es la distribución del ingreso en su país?». El encuestado se declara de una determinada clase social como respuesta a la pregunta: «Las personas a veces se describen a sí mismas como pertenecientes a una clase social. ¿Se describiría a sí mismo como perteneciente a...?». En el panel A, los 11 años de la muestra corresponden al periodo 1997-2018. En el panel B, los años de la muestra son 2011, 2013, 2017 y 2018. Se incluyen dieciocho países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

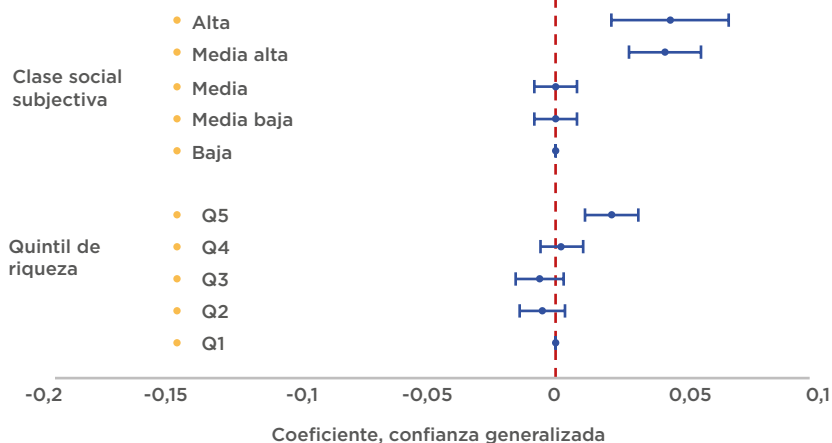
GRÁFICO 14.4 Confianza, riqueza relativa y percepciones socioeconómicas

Nivel de confianza por quintil de riqueza y percepciones de la desigualdad

A. Percepción de la distribución del ingreso



B. Clase social subjetiva



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos de Latinobarómetro.

Nota: La variable dependiente, la confianza generalizada, se calcula a partir de las respuestas a la pregunta: «En términos generales, ¿diría usted que se puede confiar en la mayoría de las personas o que se debe ser muy cuidadoso al tratar con ellas?». La confianza es igual a 1 si el encuestado responde «Se puede confiar en la mayoría de las personas» y 0 de lo contrario. El índice de riqueza relativa es el Índice de riqueza de los activos de los hogares estandarizado por la mediana. Otras covariables utilizadas como control en el modelo son el grupo de edad, el género, la educación, el estado civil, el estatus laboral, la lengua, la religión, la raza/etnicidad y la educación de los padres. Se utilizaron regresiones de mínimos cuadrados ordinarios con errores estándar robustos e intervalos de confianza al 90%, así como efectos fijos por país y año de la encuesta. Los puntos representan los coeficientes de regresiones lineales y las líneas son los intervalos de confianza. La muestra total para el panel A es de 103.905 personas en dieciocho países y siete años (2007, 2009, 2010, 2013 y 2016-2018); para el panel B, 45.220 personas en dieciocho países y tres años (2013, 2017 y 2018).

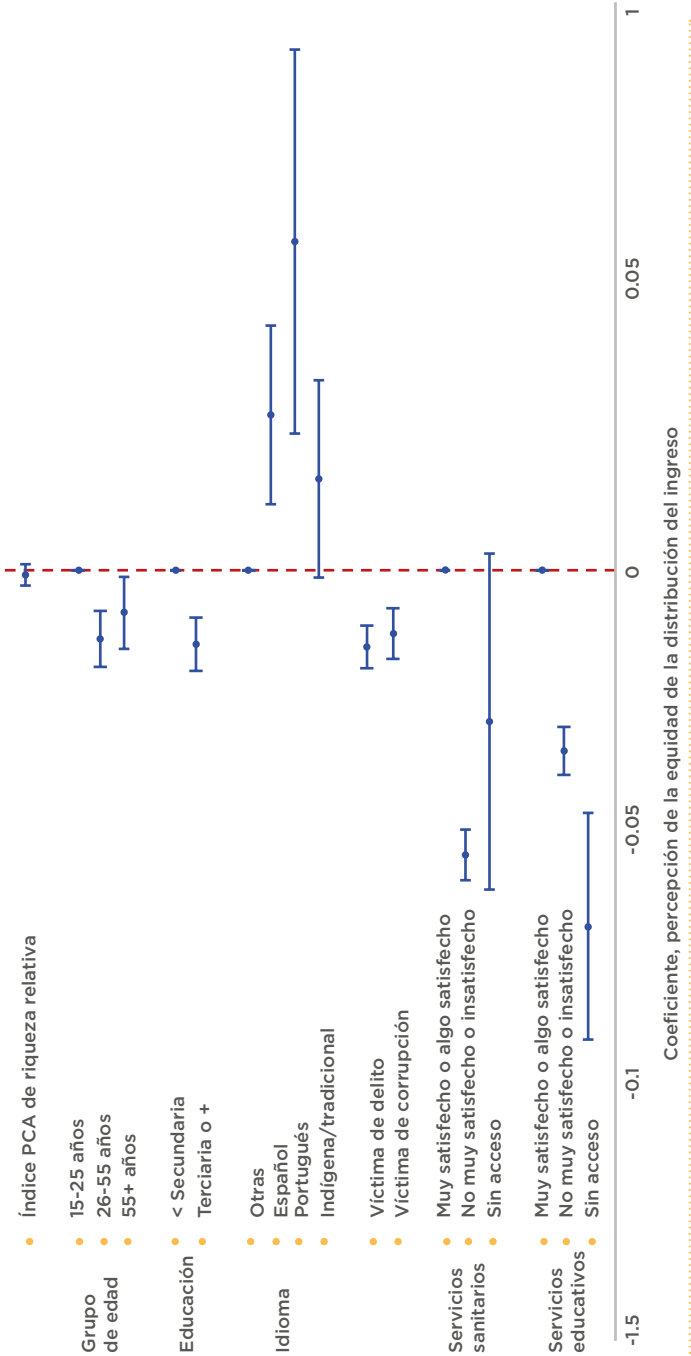
14.4.

¿CÓMO SE FORMAN LAS PERCEPCIONES?

Dada la clara relevancia de las percepciones que tienen los encuestados para sus niveles de confianza, tiene sentido preguntar qué determina esas percepciones.¹¹ El Gráfico 14.5 resume los resultados de un análisis de regresión efectuado para responder a esa pregunta. Al parecer, la riqueza no es muy importante al momento de explicar las percepciones a propósito de la equidad de la distribución del ingreso, como se señaló anteriormente. Las características individuales, sobre todo el acceso a los bienes públicos, sí parecen importar. Las personas mayores y con mayor nivel educativo tienden a pensar que la distribución del ingreso es más injusta que las personas más jóvenes y con un menor nivel educativo. Las víctimas de delitos y de corrupción también suelen tener una peor visión de la distribución del ingreso, al igual que aquellas que consideran insatisfactorios los servicios sanitarios y el sistema educativo. Una vez más, las características del barrio y las experiencias personales tienden a determinar las percepciones de la desigualdad más que las diferencias reales en la riqueza relativa.

¹¹ Conforme a la literatura, llevamos a cabo un análisis de regresión controlando por la riqueza relativa, un conjunto de características individuales —incluyendo la edad, el género, la educación, el estado civil, el estatus laboral, la raza, la religión, la lengua y la educación de los padres— y un conjunto de características del barrio, así como victimización de delitos, victimización por la corrupción y satisfacción con el sistema de salud y educativo. También incluimos efectos fijos por país y ola de la encuesta. Scartascini y Valle Luna (2020b) presentan este análisis en detalle.

GRÁFICO 14.5 Determinantes de las percepciones de la justicia en la distribución del ingreso



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos del Latinobarómetro.

Nota: La variable dependiente, la percepción de la equidad de la distribución del ingreso proviene de la pregunta: «¿Cuán justa cree usted que es la distribución del ingreso en su país?». La escala de las respuestas oscila entre muy injusta, injusta, justa y muy justa. Se utilizó una regresión logística ordenada con errores estándar robustos e intervalos de confianza al 90%. Los puntos representan los coeficientes de las regresiones y las líneas los intervalos de confianza. La muestra total tiene 28.860 personas en dieciocho países en toda la región entrevistadas en las encuestas de 2007 y 2016.

14.5.

¿CÓMO SE PUEDE AUMENTAR LA CONFIANZA?

La reducción de la desigualdad puede aumentar la cohesión social. La desigualdad despierta emociones negativas y suele deteriorar el tejido social. Cabe destacar que las percepciones de la desigualdad parecen ser incluso más generalizadas que las desigualdades reales. Y los cambios en las percepciones, a veces alimentados por la mala información, parecen, al menos en parte, subyacer a la gran disminución de la confianza que están experimentando la mayoría de los países.¹² En cierta medida, las percepciones negativas podrían remediarse mediante más y mejor información. Solo una cuarta parte de las personas en los dos quintiles superiores (medio-alto y alto) de la distribución del ingreso y la riqueza se reconocen a sí mismos como tales (Scartascini y Valle Luna, 2020b). Por lo tanto, dar a conocer la distribución del ingreso real podría acercar las opiniones de las personas a la realidad. Desde luego, la información podría resultar contraproducente para las personas en otras partes de la distribución, por lo que la información es un arma de doble filo. Los experimentos con la transparencia de los salarios han generado resultados diversos en términos de los cambios en la moral, la confianza y la rotación en el lugar de trabajo (Mas, 2017).

Las estrategias que aumentan el capital social a través de la creación de vínculos (crear y mantener redes sociales compuestas de grupos heterogéneos) y el *bonding* (crear y mantener redes sociales dentro de un grupo homogéneo de personas) también podrían funcionar a

¹² Las ideas sobre las «noticias falsas» son un gran problema dado que se alimentan de los temores de las personas. Aun así, también los hechos pueden despertar emociones negativas y alimentar percepciones equivocadas (Gingerich y Scartascini, 2018).

nivel comunitario. Por definición, la creación de vínculos y el *bonding* aumentarían la inclusión y contribuirían a construir las comunidades en torno a objetivos comunes (Jaitman y Scartascini, 2017). Este marco ya está siendo adoptado por los gobiernos y por iniciativas sociales en todo el mundo. La creación de identidades transnacionales, transpartidarias, transétnicas y transreligiosas también parece tener un efecto positivo. Situaciones como amenazas externas o triunfos deportivos, por ejemplo, suelen unir a las sociedades. Sin embargo, la mayoría de estos efectos integradores tienen una corta duración; las identidades étnicas y de grupo tienden a reafirmarse, lo que reduce la cohesión social entre los grupos (Jaitman y Scartascini, 2017).

Mejorar la provisión de bienes públicos también podría mejorar las percepciones de la desigualdad y aumentar los niveles de confianza. Mejorar la educación, los servicios sanitarios, los servicios locales y reducir la delincuencia también son maneras de reducir las percepciones de la desigualdad. En este caso, gestionar las expectativas es fundamental, dado que prometer más de lo que realmente se puede lograr puede ser perjudicial. En el fondo, cumplir las promesas y divulgar información veraz sobre las promesas cumplidas puede ser la clave para aumentar la confianza (Alessandro *et al.*, 2019).

Una mayor confianza es un valor en sí mismo, pues genera las condiciones propicias para mejorar las políticas públicas, particularmente los bienes públicos que ofrecen altos retornos a largo plazo como la educación, la salud y las infraestructuras (Keefer, Scartascini y Vlaicu, 2018). Esos mismos retornos pueden, a su vez, reducir la desigualdad y activar un círculo virtuoso. En este sentido, orientar ligeramente a la sociedad en la dirección adecuada podría hacerla avanzar mucho en la senda hacia una mayor confianza, un mayor crecimiento y una menor desigualdad.

RECUADRO 14.1 Las pandemias, la confianza y las políticas públicas

Se han observado grandes diferencias entre los países en su primera respuesta ante la pandemia de la COVID-19. Algunos países adoptaron rápidamente medidas restrictivas, cerraron sus fronteras a la entrada de extranjeros, restringieron la movilidad y vigilaron estrictamente el cumplimiento de esas medidas. Otros optaron por un enfoque más permisivo. Por ejemplo, para cuando cada país había acumulado 100 casos confirmados de COVID-19, el índice de rigor de las restricciones gubernamentales llegó a 83 en Argentina (la escala va de 0 a 100, siendo 100 es el máximo nivel restrictivo), pero se mantuvo mucho más bajo en los países vecinos, Chile y Uruguay (45 y 68, respectivamente).^a Menos restricciones significaban menos costos económicos (al menos a corto plazo) pero aumentaban el riesgo de niveles más altos de contagio. La clave, desde luego, consiste en encontrar el nivel de restricciones que mantiene tanto los contagios como el sufrimiento económico en el nivel más bajo posible. ¿Cuáles son los países mejor equipados para encontrar la fórmula mágica?

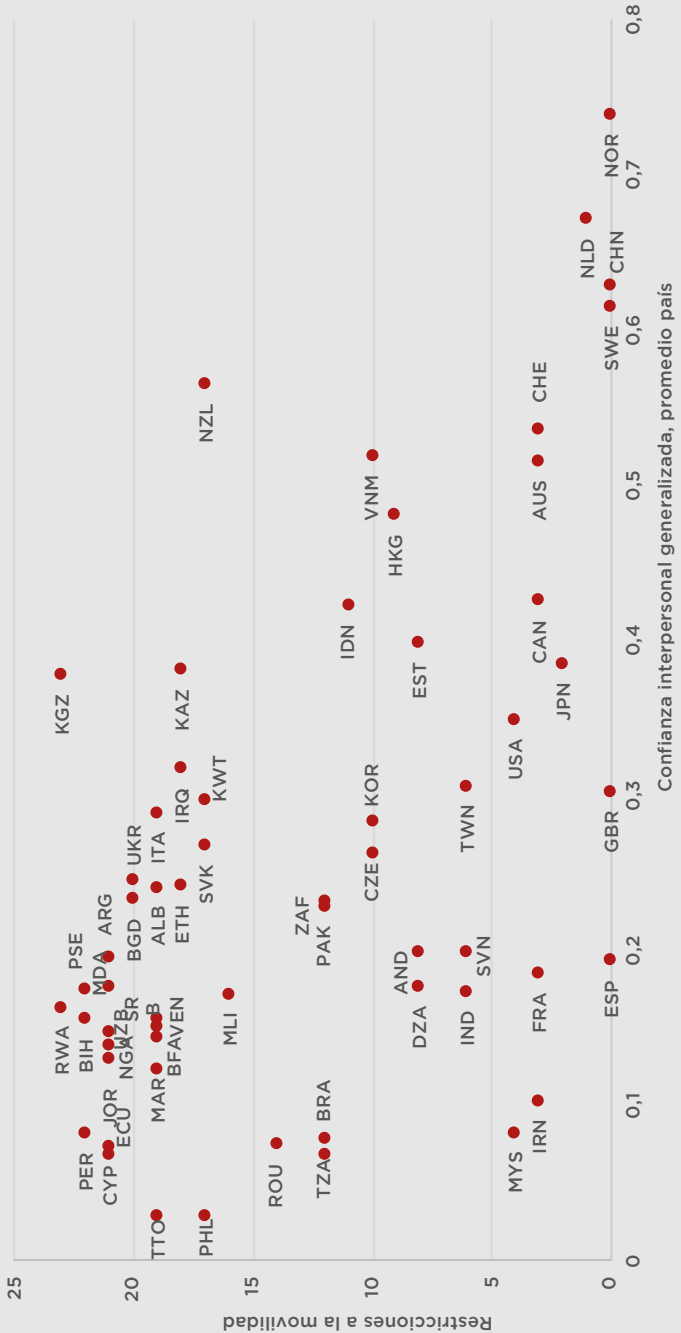
En primer lugar, los países con una elevada capacidad de gobierno están bien equipados para gestionar los riesgos. Los países con mejor capacidad gubernamental tienen un conjunto más amplio de opciones de políticas públicas para lidiar con los *shocks* externos (Scartascini y Tommasi, 2014). Dado que tienen herramientas de gestión pública más robustas, los gobiernos pueden evitar los costos ineficientes de medidas más drásticas. De hecho, se ha demostrado que los estados con una menor capacidad burocrática responden con políticas más rudimentarias que aquellos que tienen una mayor capacidad (Becerra, Cavallo y Scartascini, 2012; Palanza *et al.*, 2016). Estos últimos tienen acceso a un conjunto más amplio de políticas para responder a los *shocks* y, por lo tanto, son capaces de mitigar las consecuencias negativas con un gasto público menor y mayores márgenes de maniobra (Caruso, Scartascini y Tommasi, 2015; Franco Chuairé, Scartascini y Tommasi, 2017).

^a La fuente de los datos es el Oxford University's Government Response Tracker. El índice toma en cuenta si los países cerraron las escuelas, las tiendas, los eventos públicos y el transporte público, si restringieron los viajes y si decretaron órdenes de confinamiento domiciliario. Véase <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>.

En segundo lugar, los países caracterizados por altos niveles de confianza interpersonal también son capaces de equilibrar los riesgos. En el caso de la COVID-19, el riesgo está distribuido desigualmente en la población. Algunos grupos son más capaces que otros de evitar los contagios y lidiar con ellos si se producen. Dado que las personas de bajo riesgo pueden ser transmisores asintomáticos del virus, el beneficio de reducir su propio riesgo de contraer la enfermedad depende de que otras personas hagan lo mismo. Solo cuando las personas confían en que otras seguirán adecuadamente las directrices de distanciamiento social y las medidas preventivas, las sociedades pueden mantener bajas tasas de contagio sin recurrir a una vigilancia estricta. El gráfico siguiente muestra la relación entre los niveles de confianza interpersonal en el eje horizontal y el rigor de las restricciones a la movilidad impuestas por los gobiernos para una muestra grande de países una vez se confirmaron 100 casos de la COVID-19. Hay una correlación negativa entre los índices, es decir, los países que impusieron más restricciones a la movilidad también son los que se caracterizan por tener niveles más bajos de confianza interpersonal.

La evidencia indica que el espectro de políticas de que disponen los gobiernos varía con sus capacidades y con los niveles de confianza de la población. Dado que la capacidad de los gobiernos es el eslabón débil en América Latina y el Caribe, la mayoría de los países de la región han tenido que implementar duras restricciones acompañadas de importantes esfuerzos de vigilancia. La inversión en la capacidad de los gobiernos será fundamental después de la pandemia. Los gobiernos también deberían adoptar medidas para aumentar la confianza de los ciudadanos y contribuir a consolidar la cohesión social. Tanto la capacidad gubernamental como la confianza son útiles no solo para luchar contra las pandemias que imponen diferentes niveles de riesgo a la población, sino también en muchos otros ámbitos de las políticas en los que la conducta individual implica fuertes externalidades negativas como las vacunas, el reciclaje, el procesamiento de basuras y las emisiones de carbono. En todos los casos, un nivel más alto de confianza interpersonal aumentaría la efectividad de cualquier política patrocinada por el gobierno y reduciría los costos de vigilancia. En los países de la región, donde la capacidad gubernamental es escasa, aumentar la confianza interpersonal debería ser una prioridad.

GRÁFICO B14.1.1 La confianza y las restricciones a la movilidad de la COVID-19



Bibliografía

- Alesina, Alberto, Reza Baqir y William Easterly. 1999. "Public Goods and Ethnic Divisions." *Quarterly Journal of Economics* 114(4): 1243-84. www.jstor.org/stable/2586963.
- Alessandro, Martin, B. Cardinale L., C. Scartascini y J. Torrealday. 2019. "Transparency and Trust in Government: Evidence from a Survey Experiment." Documento de trabajo 962. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Algan, Y. y P. Cahuc. 2014. "Trust, growth, and well-being: New Evidence and Policy Implications." En *Handbook of Economic Growth*, vol. 2 (pp. 49-120), ed. Philippe Aghion y Steven Durlauf. Amsterdam: Elsevier.
- Algan, Y., S. Guriev, E. Papaioannou y E. Passari. 2017. "The European Trust Crisis and the Rise of Populism." *Brookings Papers on Economic Activity* 48(2 [otoño]): 309-400.
- Ardanaz, Martin y Carlos Scartascini. 2011. "Why Don't We Tax the Rich? Inequality, Legislative Malapportionment, and Personal Income Taxation Around the World." Documento de trabajo 282. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Banco Mundial. Varios años. *Indicadores del Desarrollo, del Banco Mundial, Stata Module*. <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/889464-wbopendata-stata-module-to-access-world-bank-data>. Consultado en octubre de 2019.
- Bárcena, Alicia y Winnie Byanyima. 2016. "Latin America is the World's Most Unequal Region. Here's how to Fix It." *Foro Económico Mundial*. <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/inequality-is-getting-worse-in-latin-america-here-s-how-to-fix-it/>
- Barone, Guglielmo y Sauro Mocetti. 2015. "Inequality and Trust: New Evidence from Panel Data." *Economic Inquiry* 54(2): 794-809.
- Beach, Brian y Daniel B. Jones. 2017. "Gridlock: Ethnic Diversity in Government and the Provision of Public Goods." *American Economic Journal: Economic Policy* 9(1): 112-36.
- Becerra, O., E. Cavallo y C. Scartascini. 2012. "The Politics of Financial Development: The Role of Interest Groups and Government Capabilities." *Journal of Banking and Finance* 36(3): 626-43.
- Berger-Schmitt, R. 2000. "Social Cohesion as an Aspect of the Quality of Societies: Concept and Measurement." Documento de trabajo EU Reporting 14. Centre for Survey Research and Methodology (ZUMA), Mannheim.

- Beugelsdijk, S., H. De Groot y A. Van Schaik. 2004. "Trust and Economic Growth: A Robustness Analysis." *Oxford Economic Papers* 56(1): 118-34.
- Bloom, N., C. Genakos, R. Sadun y J. Van Reenen. 2012. "The Organization of Firms across Countries." *Quarterly Journal of Economics* 127(4): 1663-1705.
- Bottazzi, L., M. Da Rin y T. Hellmann. 2016. "The Importance of Trust of Investment: Evidence from Venture Capital." *Review of Financial Studies* 29(9): 2283-2318.
- Bublitz, Elizabeth. 2017. "Misperceptions of Income Distributions: Cross-Country Evidence from a Randomized Survey Experiment." *Documentos de trabajo LIS 694. Luxembourg Income Study Database (LIS) Cross-National Data Center, Luxemburgo.*
- Caruso, G., C. Scartascini y M. Tommasi. 2015. "Are We All Playing the Same Game? The Economic Effects of Constitutions Depend on the Degree of Institutionalization." *European Journal of Political Economy* 38: 212-28.
- Clark, Andrew E. y Conchita D'Ambrosio. 2015. "Attitudes to Income Inequality: Experimental and Survey Evidence." IZA DP 8136. En *Handbook of Income Distribution*, (pp. 1147-1208), vol. 2A, ed. A. Atkinson y F. Bourguignon. Amsterdam: Elsevier.
- Coleman, James. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Coffé, Hilde y Benny Geys. 2006. "Community Heterogeneity: A Burden of the Creation of Social Capital?" *Social Science Quarterly* 81(5): 1053-72.
- Cruces, Guillermo, Ricardo Pérez-Truglia y Martin Tetaz. 2011. "Biased Perceptions of Income Distribution and Preferences for Redistribution: Evidence from a Survey Experiment." *Journal of Public Economics* 98: 100-12.
- Dasgupta, P. y I. Serageldin, eds. 2000. *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Daly, Martin, Margo Wilson y Shawn Vasdev. 2001. "Income Inequality and Homicide Rates in Canada and the United States." *Canadian Journal of Criminology* 43(2): 219-36.
- de Vries, Robert, Samuel Gosling y Jeff Potter. 2011. "Income Inequality and Personality: Are Less Equal U.S. States Less Agreeable?" *Social Science and Medicine* 72(12): 1978-85. doi:10.1016/j.socscimed.2011.03.046
- Encuesta Mundial de Valores. Varios años. Base de datos de la Encuesta Mundial de Valores. <http://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>. Consultada en octubre de 2019.

- Ferroni, Marco, Mercedes Mateo y Mark Payne. 2008. *Development under Conditions of Inequality and Distrust: Social Cohesion in Latin America*. Washington, DC: International Food Policy Research Institute.
- Fischer, Justina A. V. y Benno Torgler. 2007. "Social Capital and Relative Income Concerns: Evidence from 26 Countries." Documento de discusión 2007-05, Departamento de Economía, Universidad de St. Gallen. Disponible en <https://ssrn.com/abstract=971575> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.971575>.
- Franco Chuaire, M., C. Scartascini y M. Tommasi. 2017. "State Capacity and the Quality of Policies: Revisiting the Relationship Between Openness and the Size of the Government." *Economics and Politics* 29(2): 133-56.
- Fukayama, F. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Nueva York: The Free Press.
- Gingerich, Daniel W. y C. Scartascini. 2018. "A Heavy Hand or a Helping Hand? Information Provision and Citizen Preferences for Anti-Crime Policies." Documento de trabajo 927. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Glaeser, E., D. Laibson, J. Scheinkman y C. Soutter. 2000. "Measuring Trust." *Quarterly Journal of Economics* 115(3): 811-46.
- Guiso, L., P. Sapienza y L. Zingales. 2008. "Trusting the Stock Market." *Journal of Finance* 63 (6): 2557-2600.
- Habyarimana, James, Macartan Humphreys, Daniel N. Posner y Jeremy M. Weinstein. 2007. "Why Does Ethnic Diversity Undermine Public Goods Provision?" *American Political Science Review* 101(4): 709-25. www.jstor.org/stable/27644480.
- Hauser, Oliver P. y Michael I. Norton. 2017. "(Mis)perceptions of Inequality. *Current Opinion in Psychology* 18: 21-25.
- Jaitman, L. y C. Scartascini. 2017. *Deporte para el desarrollo*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jordahl, Henrik. 2007. "Inequality and Trust." Documento de trabajo IFN 715. Research Institute of Industrial Economics (IFN), Estocolmo. También publicado en 2009 como "Economic inequality" En *Handbook of Social Capital*, ed. G. T. y G. L. H. Svendsen. Edward Elgar. <https://ssrn.com/abstract=1012786> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1012786>.
- 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): 201-12. 10.1162/REST_a_00623.

- Keefer, Phillip, Carlos Scartascini y Razvan Vlaicu. 2018. "Hipotecando el futuro: el sesgo de corto plazo de las políticas." En *Mejor gasto para mejores vidas*, ed. A. Izquierdo, C. Pessino y G. Vuletin. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kiyotaki, N. y J. Moore. 2001. "Evil is the Root of All Money." *Clarendon Lectures 1. Documentos de discusión 110*. pp. 1-27. School of Economics, University of Edinburgh.
- Knack, S. y Keefer, P. 1997. "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation." *Quarterly Journal of Economics* 112(4): 1251-88.
- LAPOP (Proyecto de opinión pública de América Latina). Varios años. Base de datos LAPOP. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/> Consultada en febrero de 2020.
- La Porta, R., F. Lopez-De Silanes, A. Shleifer y R. Vishny. 1997. "Trust in Large Organizations." *American Economic Review, Papers y Proceedings* 87(2): 333-38.
- Latinobarómetro. Varios años. Base de datos Latinobarómetro. <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp> Consultado en febrero de 2020.
- Macours, Karen. 2011. "Increasing Inequality and Civil Conflict in Nepal." *Oxford Economic Papers* 63(1): 1-26. 10.2307/23015126.
- Mas, Alexandre. 2017. "Does Transparency Lead to Pay Compression?" *Journal of Political Economy* 125(5): 1683-1721.
- Meltzer, Allan H. y Scott F. Richard. 1981. "A Rational Theory of the Size of Government." *Journal of Political Economy* 89(5): 917-27.
- Norton, M. I. y D. 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>
- Palanza, V., C. Scartascini y M. Tommasi. 2016. "Congressional Institutionalization: A Cross-National Comparison." *Legislative Studies Quarterly* 41(1): 7-34.
- Paskov, Marii y Caroline Dewilde. 2012. "Income Inequality and Solidarity in Europe." *Research in Social Stratification and Mobility* 30(4): 415-32. 10.1016/j.rssm.2012.06.002.
- Poppitz, Philipp. 2018. "Biased Perceptions? Consolidating Cross-Country Evidence on Objective and Perceived Inequality." Documento inédito. Carl von Ossietzky University of Oldenburg.

- Rothstein, Bo y Eric M. Uslaner. 2005. "All for All: Equality, Corruption, and Social Trust." *World Politics* 58(1): 41-75.
- Sangnier, Marc. 2013. "Does Trust Favor Macroeconomic Stability?" *Journal of Comparative Economics* 4(3): 653-68.
- Scartascini, C. y M. Tommasi. 2014. "Capacidades gubernamentales en América Latina: Por qué son tan importantes, qué se sabe sobre ellas y cuáles son los pasos a seguir." Informe de políticas 210. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Scartascini, Carlos y Joanna Valle Luna. 2020a. "The Elusive Quest for Growth in Latin America and the Caribbean. The Role of Trust." Policy Brief No. IDB-PB-341. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Scartascini, Carlos y Joanna Valle Luna. 2020b. "How much do we trust others in Latin America and the Caribbean? The role of inequality and perceptions." Documento inédito. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Steijn, Sander y Bram Lancee. 2011. "Does Income Inequality Negatively Affect General Trust? Examining Three Potential Problems with the Inequality-Trust Hypothesis." Documentos de discusión GINI 20. Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (AIAS), Amsterdam.
- Van de Werfhorst, Herman G. y Wiemer Salverda. 2012. "Consequences of Economic Inequality: Introduction to a Special Issue." *Research in Social Stratification and Mobility* 30: 377-87. <http://dx.doi.org/10.1016/j.rssm.2012.08.001>
- Zak, Paul J. y Stephen Knack. 2001. "Trust and Growth." *Economic Journal* 111(470): 295-321.

La desigualdad es obstinadamente alta en América Latina y el Caribe. Se manifiesta en muchos aspectos de la vida de las personas: desde la desigualdad de oportunidades y la desigualdad en el acceso a la justicia, los servicios sanitarios o la educación de alta calidad, hasta las enormes diferencias en la capacidad de las familias para hacer frente a los desastres, llámense pandemia o cambio climático. Esta publicación explora los factores económicos subyacentes que explican estas desigualdades y expone lo que cabe esperar a raíz de la pandemia de la COVID-19. La imagen que emerge es la de una sociedad fracturada en la que la vida cotidiana de los ricos y los pobres está totalmente desconectada. Los ricos y los pobres trabajan y viven en vecindarios diferentes, sus hijos asisten a escuelas diferentes y, cuando sus familias enferman, visitan clínicas diferentes. La crisis de la COVID-19 ha puesto al descubierto las debilidades endémicas de un contrato social fracturado que necesita una reforma de fondo. Esta publicación ofrece sugerencias de políticas públicas que pueden ayudar a equilibrar la situación y a superar esta crisis de desigualdad.

