

Charlas magistrales sobre desigualdad social

Barr, Bourguignon, Ferreira,
Foster y Lustig

Alberto Arenas de Mesa
Andrés Espejo
Daniela Huneus
Editores



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**Ford
Foundation**

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

Deseo registrarme

Conozca nuestras redes sociales y otras fuentes de difusión en el siguiente link:



<https://bit.ly/m/CEPAL>



SERIE

POLÍTICAS SOCIALES

248

Charlas magistrales sobre desigualdad social

**Barr, Bourguignon, Ferreira,
Foster y Lustig**

Alberto Arenas de Mesa

Andrés Espejo

Daniela Huneus

Editores



**Ford
Foundation**

La edición de este documento estuvo a cargo de Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y de Andrés Espejo, Oficial de Asuntos Económicos, y Daniela Huneeus, Asistente de Investigación, ambos de la misma División. El documento se elaboró en el marco del proyecto de la Fundación Ford "Transformar los modelos de desarrollo regional en América Latina y el Caribe y avanzar en la reducción de la desigualdad", ejecutado por la CEPAL.

Los editores agradecen los aportes y comentarios de Nincen Figueroa, Asistente de Investigación, y de Pablo Herrera y Tomás Valencia, Consultores, todos de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos a sitios web externos incluidos en esta publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que es una traducción no oficial de un texto original en inglés que no fue sometido a edición formal, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN: 1680-8983 (versión electrónica)

ISSN: 1564-4162 (versión impresa)

LC/TS.2026/18

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, 2026

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.2600264[S]

Esta publicación debe citarse como: Arenas de Mesa, A., Espejo, A. y Huneeus, D. (2026). Charlas magistrales sobre desigualdad social: Barr, Bourguignon, Ferreira, Foster y Lustig. *Serie Políticas Sociales* (248) (LC/TS.2026/18). Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Prólogo.....	7
I. Aportes del Seminario Regional de Desarrollo Social al debate sobre la desigualdad social en América Latina y el Caribe.....	9
<i>Alberto Arenas de Mesa y Andrés Espejo</i>	
Bibliografía	12
II. El desafío de la desigualdad en América Latina y el papel del Estado.....	13
<i>Nora Lustig</i>	
A. Un diagnóstico de la desigualdad estructural en América Latina	13
B. Evolución reciente y factores explicativos	14
C. Persistencia histórica y reproducción intergeneracional	15
D. Desigualdad de oportunidades y desarrollo infantil	16
E. El papel del Estado: la política fiscal como herramienta para reducir la desigualdad	17
F. Propuestas para una política fiscal más equitativa	18
Bibliografía	19
III. El triángulo de la desigualdad en los mercados laborales de América Latina	21
<i>Francisco H. G. Ferreira</i>	
A. Desigualdad persistente e intergeneracional en América Latina y el Caribe	22
B. Desigualdades en la oferta laboral: capital humano y oportunidades	23
C. Desigualdades en la demanda de trabajo: informalidad y heterogeneidad productiva	24
D. Políticas para romper el triángulo de la desigualdad	25
Bibliografía	26

IV. El papel de los sistemas de protección social en los Estados de bienestar para abordar la desigualdad	27
<i>Nicholas Barr</i>	
A. Pensiones no contributivas.....	28
B. Instrumentos de ahorro simplificado	29
C. Promoción de la equidad de género	30
D. Fortalecimiento de la equidad intergeneracional.....	31
1. El Estado de bienestar y el crecimiento económico.....	31
2. La centralidad del capital humano	31
3. La importancia crítica del desarrollo en la primera infancia.....	32
4. Equidad intergeneracional y cambio climático.....	32
E. Conclusión: una estrategia integral	32
Bibliografía	33
V. Debates conceptuales y desafíos en la medición de la desigualdad social.....	35
<i>François Bourguignon</i>	
A. Comprender los determinantes complejos de la desigualdad del bienestar	36
B. Percepción pública de la desigualdad: desconexión con la realidad	37
C. Desigualdad de oportunidades y desigualdad de resultados.....	38
D. Desigualdad: la necesidad de ir más allá del coeficiente de Gini de los ingresos.....	38
E. La dificultad conceptual de medir la desigualdad multidimensional	39
F. Hacia un enfoque de tablero de indicadores para la medición de la desigualdad social.....	39
G. Implicancias de política y recomendaciones	40
VI. Abordar la desigualdad multidimensional: medición, axiomas y relevancia para las políticas	41
<i>James Foster</i>	
A. Comprensión de la desigualdad multidimensional.....	42
B. El Marco de Medición Intencional	42
C. De tableros de indicadores a índices multidimensionales coherentes	43
D. El método de dos etapas y sus fundamentos axiomáticos	44
E. Estructura e interpretación del índice propuesto	45
F. Ilustración empírica y relevancia para la política	45
G. Implicancias para el desarrollo social inclusivo.....	46
H. Conclusión	47
Bibliografía	47
Biografías	49
Serie Políticas Sociales: números publicados.....	51
Cuadro	
Cuadro 1	Ejemplo de desigualdad multidimensional en dos situaciones
	44
Diagrama	
Diagrama 1	La complejidad de los determinantes de la desigualdad de ingresos y el papel de las desigualdades intermedias y de origen.....
	37

Resumen

Esta publicación reúne las charlas magistrales impartidas por Nicholas Barr, François Bourguignon, Francisco H. G. Ferreira, James Foster y Nora Lustig en el Seminario Regional de Desarrollo Social organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Se ofrecen perspectivas analíticas complementarias sobre la naturaleza, los determinantes y la medición de la desigualdad social en América Latina y el Caribe. Las contribuciones de los autores examinan la desigualdad como un fenómeno estructural y multidimensional, arraigado en legados históricos, la heterogeneidad productiva y la interacción entre los mercados laborales y las instituciones sociales.

El volumen combina evidencia empírica, reflexión conceptual y avances metodológicos para profundizar la comprensión de las disparidades persistentes y sus implicancias de política. En conjunto, los capítulos destacan que la reducción de la desigualdad requiere políticas económicas y sociales coordinadas, capaces de abordar sus causas profundas y no solo sus síntomas.

Al articular la investigación académica con los debates de política pública, la publicación promueve un enfoque integral del desarrollo social inclusivo, situando la reducción de la desigualdad y la promoción de la movilidad y la cohesión social en el centro de las estrategias de desarrollo orientadas a superar la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social que caracteriza a la región.

Prólogo

El diagnóstico central que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha elaborado sobre los desafíos del desarrollo de la región en la década de 2020 pone de relieve la existencia de tres trampas del desarrollo que se refuerzan mutuamente y que, en distintos grados, afectan a todos los países de la región: i) una de baja capacidad para crecer; ii) otra de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, y iii) una tercera de bajas capacidades institucionales y de gobernanza poco efectiva¹.

Estas trampas persisten incluso tras décadas de avances en diversas dimensiones económicas y sociales relevantes. Por ejemplo, entre 2014 y 2023, el crecimiento promedio de América Latina y el Caribe fue de apenas un 0,9%, la mitad de la tasa del 2,0% registrada durante la década de 1980, conocida como la “década perdida”. Por ello, la CEPAL caracteriza este período como una segunda década perdida para la región. Este pobre desempeño del crecimiento observado desde 2014 se asocia a una desaceleración del descenso de la pobreza —que había sido robusto desde los años noventa—, a una de las tasas más bajas de creación de empleo de las últimas décadas y al espacio fiscal limitado debido a los niveles reducidos de recaudación tributaria.

Estos factores internos interactúan con los acontecimientos más recientes de la economía mundial y la geopolítica, y plantean nuevos desafíos para el crecimiento, el desarrollo y la superación de los círculos viciosos asociados a las trampas del desarrollo. Entre dichas trampas, la vinculada a la alta desigualdad, la baja movilidad social y la débil cohesión social ocupa una posición particularmente importante, no solo porque América Latina y el Caribe continúa siendo una de las regiones más desiguales del mundo, sino también debido a que la desigualdad atraviesa y condiciona todo el proceso de desarrollo.

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2024). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-PJ-*).

La CEPAL plantea que, para superar esta situación, es preciso avanzar en un conjunto articulado de 11 grandes transformaciones indispensables², entre las que incluyen la dinamización del crecimiento mediante una promoción más proactiva de la transformación productiva y el empleo de calidad; el pleno aprovechamiento de las nuevas tecnologías; el fortalecimiento de los sistemas de educación y formación profesional; el avance hacia sistemas universales de protección social; la reducción de las desigualdades de género y territoriales, y el fomento de las capacidades institucionales y de gobernanza. En conjunto, estas transformaciones inciden directamente en los mecanismos que generan y reproducen la desigualdad, la baja movilidad social y la débil cohesión social. En este contexto, la CEPAL ha promovido líneas de reflexión y debate renovadas, cuyo objetivo es articular el conocimiento académico de frontera con los desafíos actuales de la política pública.

La presente publicación reúne contribuciones presentadas en el marco del Seminario Regional de Desarrollo Social de América Latina y el Caribe de la CEPAL, que ofrecen perspectivas complementarias, en los ámbitos de la economía, las políticas públicas y la reflexión conceptual, sobre los mecanismos a través de los cuales se reproduce la desigualdad y los desafíos que conlleva su superación. Estas contribuciones aportan información, enfoques analíticos y propuestas que permiten avanzar hacia la implementación de políticas más integrales y coherentes, capaces de abordar las causas profundas —y no solo los síntomas— de la desigualdad.

En esta misma línea, la publicación busca contribuir a una conversación estratégica sobre los temas centrales que América Latina y el Caribe debe abordar para superar la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social. Se trata de un desafío de carácter estructural, y también político, que exige la construcción de pactos sociales renovados, una mayor articulación entre las políticas económicas y sociales, y una visión compartida de futuro, que sitúe la reducción de la desigualdad, junto con el fortalecimiento de la movilidad social y la cohesión social, en el centro de las estrategias de desarrollo.

Solo de este modo será posible ampliar las oportunidades, fortalecer la democracia y los pactos sociales, y avanzar hacia sociedades más productivas, inclusivas y sostenibles.

José Manuel Salazar-Xirinachs

Secretario Ejecutivo

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

² Ibídem y Salazar-Xirinachs, J. M. (2023). Repensar, reimaginar, transformar: los “qué” y los “cómo” para avanzar hacia un modelo de desarrollo más productivo, inclusivo y sostenible. *Revista CEPAL* (141) (LC/PUB.2023/29-P/-*), 11-43. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

I. Aportes del Seminario Regional de Desarrollo Social al debate sobre la desigualdad social en América Latina y el Caribe

*Alberto Arenas de Mesa y Andrés Espejo
División de Desarrollo Social, CEPAL*

Desde la creación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 1948, la desigualdad ha sido uno de los pilares centrales de su análisis, su pensamiento y su agenda de investigación aplicada. La CEPAL ha sostenido de manera consistente que la desigualdad no es simplemente un problema distributivo ni un fenómeno coyuntural, sino un rasgo estructural del modelo de desarrollo latinoamericano, arraigado en una estructura productiva heterogénea, en legados históricos persistentes y en una institucionalidad social fragmentada (CEPAL, 2024a).

Desde esta perspectiva, la desigualdad opera simultáneamente como causa y consecuencia de la baja capacidad de crecimiento, la informalidad laboral, la debilidad fiscal, la limitada movilidad social y los déficits de cohesión social que caracterizan a la región (CEPAL, 2016, 2024a y 2025a).

En las últimas décadas, América Latina y el Caribe ha logrado avances significativos en la reducción de la pobreza, la expansión de la protección social y la ampliación del acceso a servicios públicos. Sin embargo, estos avances fueron parciales e insuficientes, como lo evidencia la desaceleración económica posterior a 2015 y, de manera particularmente dramática, la crisis generada por la pandemia de COVID-19. La persistencia de marcadas brechas de ingreso, género, riqueza, territorio y etnicidad —ampliamente documentadas por la CEPAL y la literatura especializada— confirma que la alta desigualdad continúa siendo la principal trampa estructural que limita el desarrollo social inclusivo en la región (CEPAL, 2024a; CEPAL, 2024b).

Diversos factores estructurales explican la persistencia y los elevados niveles de desigualdad en la región. Entre los principales, La CEPAL ha identificado: i) el bajo crecimiento y la heterogeneidad

productiva, que generan mercados laborales segmentados; ii) sistemas tributarios con limitada progresividad; iii) políticas sociales y de protección social insuficientes para compensar desigualdades originadas en el ámbito productivo; iv) debilidades en los sistemas educativos que restringen la movilidad social; v) la persistente desigualdad de género; vi) la fuerte segregación territorial que caracteriza a las ciudades de la región, que operan como entornos que reproducen desigualdades; y vii) de manera transversal, la discriminación y las violaciones de derechos humanos que afectan a determinados grupos de la población (CEPAL, 2025a).

Superar estos obstáculos requiere la articulación de políticas fiscales, de protección social, laborales, educativas y urbanas que promuevan la cohesión social y la productividad (CEPAL, 2024b). Estos elementos no solo explican la persistencia de la desigualdad, sino que también muestran que su reducción exige enfoques integrales que la sitúen en el centro de las estrategias de desarrollo.

En este contexto, la CEPAL ha promovido una renovada línea de reflexión y debate que articula el conocimiento académico de frontera con los desafíos actuales de la política pública, dando forma a la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo (ARDSI) (CEPAL, 2020). En este marco, el desarrollo social inclusivo se consolida como un enfoque integral que sitúa a las personas y sus derechos en el centro, orientado a garantizar una vida libre de pobreza, hambre y desigualdades, con niveles de bienestar acordes al desarrollo económico de las sociedades.

Mediante la promoción de sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes, diseñados bajo el principio del universalismo sensible a las diferencias, este enfoque busca reducir estructuralmente las brechas sociales y avanzar hacia sociedades más productivas, inclusivas y sostenibles (CEPAL, 2020, 2024c y 2025a).

En el plano regional, la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe³ se ha consolidado como una plataforma clave a través de la cual los países, en el marco de la ARDSI, han posicionado la desigualdad como una preocupación central y han situado su reducción como condición para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo. En este espacio intergubernamental, los países han coincidido en que la persistencia de brechas estructurales limita la cohesión social, la movilidad social y el progreso hacia el desarrollo sostenible (CEPAL, 2025b).

A su vez, este posicionamiento regional ha tenido proyección a nivel global, particularmente en la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Doha, Qatar, en noviembre de 2025, donde se reafirmó la reducción de la desigualdad no como una política compensatoria, sino como una estrategia de desarrollo que requiere la articulación coherente de políticas económicas, sociales y laborales en el marco de un nuevo pacto social amplio (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2025).

Sobre esta base, el Seminario Regional de Desarrollo Social, organizado anualmente por la División de Desarrollo Social de la CEPAL, se ha consolidado como un espacio técnico y analítico en el que estos consensos se debaten y profundizan desde una perspectiva académica y se traducen en marcos conceptuales y propuestas de política pública. Su carácter interdisciplinario, el diálogo entre especialistas, responsables de políticas públicas y organismos internacionales, y su énfasis en enfoques estructurales de la desigualdad, lo han convertido en un referente para los debates contemporáneos sobre desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe.

El presente documento reúne las presentaciones magistrales de los conferencistas invitados en las ediciones recientes del Seminario Regional de Desarrollo Social, cuyas contribuciones dialogan directamente con el enfoque estructural de la desigualdad desarrollado por la CEPAL. Cada

³ Establecida en 2014 en virtud de la resolución 682(XXXV) de la CEPAL y de la resolución 2014/32 del Consejo Económico y Social, los objetivos de la Conferencia incluyen promover el desarrollo de políticas nacionales de desarrollo social y la cooperación internacional, regional y bilateral en este ámbito, con el fin de examinar la pobreza multidimensional y avanzar en la medición de la pobreza, la desigualdad y las brechas.

presentación aporta un elemento clave para comprender la complejidad del fenómeno, sus determinantes históricos y contemporáneos, así como los desafíos que enfrentan los países de la región para avanzar hacia el desarrollo social inclusivo.

La secuencia de contribuciones reunidas en este volumen sigue una progresión analítica deliberada. Los capítulos se organizan de modo que avanzan desde el diagnóstico empírico hacia la interpretación conceptual y, finalmente, hacia el refinamiento metodológico, ofreciendo así una lectura integrada de la desigualdad como fenómeno estructural y multidimensional.

En primer lugar, **Nora Lustig** aporta una perspectiva empírica rigurosa sobre la evolución reciente de la desigualdad y el papel de la política fiscal en su reducción. A partir de la evidencia generada por el proyecto Latin American and Caribbean Inequality Review (LACIR), muestra cómo las brechas de ingreso en América Latina responden tanto a factores de mercado como a la limitada capacidad redistributiva de los sistemas fiscales. Su análisis pone de relieve que, a pesar de los avances significativos durante la primera década del siglo XXI, la región sigue siendo una de las más desiguales del mundo, y que revertir esta tendencia requiere fortalecer la progresividad tributaria, mejorar la calidad de las transferencias y ampliar la cobertura de la protección social.

Complementariamente, **Francisco H. G. Ferreira** ofrece una lectura estructural de la reproducción de las desigualdades a través del concepto del triángulo de la desigualdad. Este enfoque vincula tres dimensiones interdependientes: la desigualdad en la oferta de trabajo (capacidades y educación), la desigualdad en la demanda de trabajo (estructura productiva e informalidad) y los resultados en el mercado laboral. Su análisis se alinea plenamente con la tradición de la CEPAL al mostrar cómo la heterogeneidad productiva y la segmentación laboral generan y perpetúan desigualdades que se transmiten intergeneracionalmente. En línea con Lustig, Ferreira subraya que las políticas redistributivas solo logran efectos sostenidos cuando se acompañan de transformaciones estructurales en el empleo y la productividad.

Por su parte, **Nicholas Barr** amplía la discusión hacia el papel de los sistemas de protección social en los Estados de bienestar modernos. Su contribución destaca que la reducción de la desigualdad requiere no solo mecanismos de alivio de la pobreza, sino también instrumentos que mejoren el ahorro, suavicen el consumo y reduzcan la vulnerabilidad frente a riesgos económicos y demográficos. Barr examina en profundidad el impacto de las pensiones no contributivas, los sistemas mixtos de pensiones y las políticas de igualdad de género, mostrando cómo estos elementos pueden fortalecer tanto la equidad horizontal como la vertical, al tiempo que contribuyen a la sostenibilidad fiscal y la cohesión social.

En una línea convergente, **François Bourguignon** examina los principales debates conceptuales y desafíos metodológicos en la medición de la desigualdad social, cuestionando la centralidad exclusiva del ingreso como indicador. Propone entender la desigualdad como un fenómeno estructural y multidimensional, influido por desigualdades de origen y por mecanismos que se reproducen a lo largo del ciclo de vida. Asimismo, analiza las limitaciones de medidas sintéticas como el coeficiente de Gini, la brecha entre medición y percepción social, y la relación entre igualdad de oportunidades y de resultados, para finalmente proponer un enfoque operativo basado en un “tablero” de indicadores que permita captar de manera más integral las dimensiones relevantes de la desigualdad para las políticas públicas.

Esta reflexión es coherente con los avances conceptuales impulsados por la CEPAL a través de la matriz de la desigualdad social, que subraya que la desigualdad es un fenómeno multidimensional en el que las brechas de ingreso interactúan con privaciones persistentes en dimensiones clave del bienestar. La evidencia regional muestra que las desigualdades en el mercado laboral, el acceso a la protección social, la educación, la salud y las condiciones de vida tienden a acumularse y reforzarse a lo largo del ciclo de vida, particularmente cuando se combinan con ejes estructurales como el género, el territorio, la edad y el origen socioeconómico. Para diseñar políticas públicas integrales y para enfrentar de manera efectiva la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social que caracteriza a la

región, este enfoque destaca la necesidad de avanzar más allá de mediciones centradas exclusivamente en el ingreso, incorporando marcos analíticos y métricas capaces de captar la interdependencia y acumulación de desigualdades (CEPAL, 2016 y 2025a).

Finalmente, **James Foster** complementa esta perspectiva multidimensional desde el ámbito metodológico. Su propuesta de avanzar desde tableros de indicadores hacia índices coherentes y comparables ofrece herramientas útiles para la toma de decisiones y el diseño de políticas integrales orientadas a reducir la desigualdad. Foster retoma los principios axiomáticos de su trabajo para demostrar cómo sintetizar información compleja en medidas que respeten propiedades normativas claras y que orienten el diseño de políticas públicas eficaces.

En conjunto, estas contribuciones ofrecen una visión amplia y articulada de los desafíos que enfrenta la región: comprender la persistencia histórica de las desigualdades, identificar los mecanismos a través de los cuales estas se reproducen, perfeccionar los instrumentos de medición y fortalecer tanto la acción fiscal como la capacidad institucional. La riqueza de los enfoques presentados —que abarcan desde la desigualdad de ingresos hasta las desigualdades en capacidades, oportunidades, inserción laboral y bienestar— aporta una base conceptual y empírica que refuerza la necesidad de avanzar hacia políticas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes, capaces de superar las trampas estructurales del desarrollo en América Latina, en particular la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social.

Bibliografía

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2025a). *Panorama social de América Latina y el Caribe, 2025. Resumen ejecutivo* (LC/PUB.2025/24).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2025b). *América Latina y el Caribe a 30 años de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: hacia un pacto global para un desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.6/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2024a). *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-PJ-*). Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2024b). *La trampa de la alta desigualdad y la baja movilidad social en América Latina y el Caribe: un obstáculo para el desarrollo social inclusivo y sostenible*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2024c). *Reducir la desigualdad y promover el desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe: desafíos, prioridades y mensajes clave en preparación para la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* (LC/MDS.6/3).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2020). *Agenda regional para el desarrollo social inclusivo* (LC/CDS.3/5).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)).
- United Nations, (2025). Resolution adopted by the General Assembly on 14 October 2025, A/RES/80/5. United Nations. <https://docs.un.org/en/A/RES/80/5>

II. El desafío de la desigualdad en América Latina y el papel del Estado⁴

Nora Lustig
Universidad de Tulane, Commitment to Equity Institute

En esta sección, la economista Nora Lustig presentó los resultados del proyecto *Latin American and Caribbean Inequality Review* ([LACIR](#), por sus siglas en inglés), una iniciativa conjunta del Instituto Internacional de Desigualdades de la London School of Economics and Political Science, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Instituto de Estudios Fiscales y la Universidad de Yale.

La desigualdad constituye uno de los desafíos más persistentes y complejos en América Latina. A pesar de los avances en determinados indicadores, la región continúa exhibiendo elevados niveles de concentración del ingreso, desigualdad de oportunidades y exclusión estructural de diversos grupos sociales. En este contexto se examinan las causas históricas y contemporáneas de la desigualdad, su evolución reciente y el papel que desempeña el Estado en su mitigación mediante políticas fiscales redistributivas.

A. Un diagnóstico de la desigualdad estructural en América Latina

América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo, pese a los avances registrados en las últimas décadas en materia de desarrollo social y reducción de la pobreza. La persistencia de profundas brechas económicas, sociales y de género limita el potencial de crecimiento inclusivo y obstaculiza el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

⁴ Esta presentación fue realizada en el marco del seminario internacional CEPAL–BID “Estrategias clave para superar la desigualdad en América Latina y el Caribe”, celebrado en la Ciudad de Guatemala el 29 de julio de 2025.

En términos de desigualdad de ingresos, el coeficiente de Gini promedio se sitúa en torno a 0,45, y el 10% más rico de la población percibe, en promedio, veinte veces más ingresos que el 10% más pobre. Esta brecha se amplía cuando se combinan datos provenientes de registros tributarios con encuestas de hogares, lo que puede incrementar el coeficiente de Gini en hasta diez puntos porcentuales (Alvaredo et al., 2025).

La desigualdad de oportunidades también es aguda. Persisten brechas en el desarrollo en la primera infancia y en el acceso a servicios de educación y salud de calidad a lo largo del ciclo de vida (Brunori, Ferreira y Neidhöfer, 2025). Los hogares en situación de pobreza enfrentan tasas significativamente más altas de mortalidad materna e infantil, así como un acceso limitado a servicios básicos (Attanasio et al., 2025). Las personas afrodescendientes y los Pueblos Indígenas están sobrerrepresentados entre la población en situación de pobreza y enfrentan mayores barreras para acceder a empleos formales y bien remunerados (Telles et al., 2025). Asimismo, persiste la desigualdad de género, tanto en las condiciones laborales como en las remuneraciones, con una participación desproporcionada de las mujeres en el trabajo de cuidados no remunerado (Fernández et al., 2025).

El sector productivo, donde también se reproduce la desigualdad, se caracteriza por la concentración y la polarización (Eslava et al., 2025). Estudios recientes muestran que las grandes empresas, debido a su poder oligopólico, fijan precios en promedio más de un 80% por encima de sus costos marginales, mientras remuneran el trabajo por debajo de su productividad marginal en más de un 40%. Esta dinámica profundiza las brechas distributivas y limita la capacidad del crecimiento económico para generar inclusión (Eslava, García-Marín y Messina, 2025).

No obstante, existe un elemento alentador: aunque América Latina continúa siendo una de las regiones más desiguales del mundo, la desigualdad ha disminuido en las últimas décadas. A comienzos del siglo XXI —en distintos momentos según el país— la mayoría de las economías de la región experimentó una reducción sostenida de la desigualdad tras un periodo previo de aumento. Los datos disponibles para 17 países muestran, en casi todos los casos, una trayectoria con forma de “U invertida”. Las excepciones son Costa Rica y Guatemala, donde la desigualdad no ha disminuido y, por el contrario, parece haber aumentado (Alvaredo et al., 2025).

B. Evolución reciente y factores explicativos

Desde comienzos del siglo XXI, América Latina ha experimentado una reducción significativa de los niveles de desigualdad, en contraste con el aumento observado durante las décadas de la crisis de la deuda y las reformas orientadas al mercado. En la mayoría de los países, la disminución registrada en los años 2000 fue más pronunciada que los incrementos previos, e incluso superior al estancamiento o las reversiones observadas en la última década. En términos generales, puede afirmarse que la desigualdad de ingresos en la región es hoy menor que hace cuarenta años.

Esta evolución responde a una combinación de factores estructurales, dinámicas de mercado y políticas públicas redistributivas. Desde la perspectiva del mercado laboral, uno de los principales determinantes fue la reducción de las brechas salariales entre trabajadores con distintos niveles educativos. A partir de la década de 1990, la oferta relativa de personas con educación secundaria y terciaria aumentó de manera sostenida, mientras que la demanda de trabajo menos calificado creció en sectores intensivos en mano de obra. Este doble movimiento contribuyó a reducir la dispersión salarial, explicando más del 60% de la disminución total de la desigualdad de ingresos en la región.

Los factores institucionales también reforzaron estas mejoras distributivas. En varios países, el aumento del salario mínimo real (Gindling y Ronconi, 2025), junto con la expansión y mejor focalización de los programas de transferencias monetarias —tanto condicionadas como no contributivas—, tuvo un efecto redistributivo significativo, explicando aproximadamente el 17% de la reducción de la

desigualdad. Las remesas privadas también desempeñaron un papel relevante, especialmente en Guatemala, El Salvador y Honduras, representando alrededor del 15% de la disminución total.

La educación fue un factor central en este proceso. El aumento del nivel educativo contribuyó tanto a cerrar brechas salariales como a sentar las bases para un crecimiento más inclusivo en el largo plazo. Sin embargo, este proceso no fue homogéneo y ha mostrado signos de desaceleración en los últimos años, reflejando los límites de las políticas laborales y sociales en un contexto de menor crecimiento económico y productividad.

Desde una perspectiva histórica, la magnitud y persistencia de la reducción de la desigualdad en América Latina es excepcional. Solo existen precedentes comparables en algunos países industrializados durante el período de posguerra, cuando transformaciones productivas se combinaron con políticas redistributivas y de bienestar. No obstante, pese a los avances, la región sigue siendo una de las más desiguales del mundo, lo que subraya la necesidad de renovar las estrategias de inclusión laboral y protección social.

C. Persistencia histórica y reproducción intergeneracional

Los datos comparativos a nivel mundial confirman que América Latina continúa entre las regiones más desiguales del planeta. En una muestra de 133 países, los coeficientes de Gini de la región se sitúan sistemáticamente entre los más elevados del mundo, junto con los de ciertas economías del África subsahariana. Dentro de América Latina existen diferencias significativas, pero en términos agregados la región se ubica invariablemente en los niveles más altos de la denominada “parada de los Gini” (Alvaredo et al., en imprenta).

Más allá de las cifras actuales, las desigualdades en América Latina tienen raíces históricas profundas. Investigaciones recientes del proyecto LACIR muestran una correlación positiva entre los niveles contemporáneos de desigualdad y la proporción de población esclavizada durante el siglo XIX. Los países que mantuvieron sistemas esclavistas más extensos tienden a presentar en la actualidad mayores niveles de concentración del ingreso y la riqueza, lo que evidencia que la desigualdad persiste no solo a lo largo de décadas, sino también de siglos (Eslava y Valencia, 2025).

Este legado histórico también se refleja en la extrema concentración de la riqueza. En los pocos países donde existe información disponible —como el Uruguay, Chile y Colombia— el 1% más rico concentra alrededor del 40% de la riqueza nacional, mientras que el 50% más pobre posee menos del 1%. En consecuencia, la desigualdad de la riqueza es considerablemente más pronunciada que la del ingreso, reforzando la concentración del poder económico y político (Carranza, de Rosa y Flores, 2025).

La desigualdad también se reproduce a través de la desigualdad de oportunidades. Los análisis de movilidad social muestran que más del 50% de la desigualdad actual —con valores que oscilan entre el 40% en la Argentina y más del 60% en Guatemala— se explica por factores heredados (Brunori et al., 2025). La educación y ocupación de los padres constituyen los principales determinantes, junto con la localización geográfica —especialmente en áreas rurales rezagadas— y el origen étnico. Estas desigualdades comienzan incluso antes del nacimiento y se extienden a lo largo del ciclo de vida. Las brechas en el desarrollo en la primera infancia, el acceso a servicios de calidad y el logro educativo refuerzan la transmisión intergeneracional de las desventajas (Attanasio et al., 2025). Asimismo, estudios recientes muestran que, en varios países, las personas con tonos de piel más oscuros alcanzan, en promedio, menos años de escolaridad, lo que refleja la persistencia de mecanismos de discriminación racial y étnica (Telles et al., 2025).

En síntesis, la desigualdad en América Latina no solo es elevada, sino también persistente y multidimensional. Sus raíces históricas, la concentración de la riqueza y la reproducción intergeneracional de las desventajas explican la resiliencia de este patrón desigual y ponen de relieve la necesidad de políticas estructurales que combinen la igualdad de oportunidades, la redistribución del ingreso y la democratización del poder económico. Comprender esta persistencia histórica resulta fundamental para diseñar estrategias que rompan los mecanismos de transmisión intergeneracional y sienten las bases de un nuevo pacto social orientado a la inclusión, la movilidad y la justicia distributiva.

D. Desigualdad de oportunidades y desarrollo infantil

Las diferencias en el desarrollo infantil según el nivel socioeconómico del hogar surgen en etapas muy tempranas y tienden a consolidarse a lo largo del ciclo de vida. Diversos estudios muestran que las brechas en capital cognitivo, nutrición y estimulación comienzan incluso durante el período prenatal y se amplían durante la infancia. Si no se abordan desde los primeros años de vida, estas desigualdades iniciales condicionan las trayectorias educativas y las oportunidades laborales futuras, limitando la movilidad social intergeneracional.

La evidencia reciente del proyecto LACIR confirma la persistencia de estas brechas. En prácticamente todos los países analizados, las personas con tonos de piel más oscuros alcanzan, en promedio, menos años de escolaridad que aquellas con tonos más claros, lo que refleja la vigencia de mecanismos de exclusión racial y étnica tanto en los sistemas educativos como en los mercados laborales. Estas disparidades no son transitorias: estudios que comparan el desarrollo del vocabulario infantil entre hogares de los cuartiles más pobres y más ricos muestran que dichas brechas persisten en el tiempo y no se cierran, incluso después de varios años de escolarización.

Desde una perspectiva de género, la región presenta un patrón paradójico. Las mujeres alcanzan, en promedio, más años de educación formal que los hombres, pero permanecen subrepresentadas en áreas de estudio asociadas a mejores oportunidades laborales y mayores ingresos, como las ciencias, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (STEM). Esto refleja la persistencia de normas socioculturales y sesgos que obstaculizan la igualdad plena de oportunidades y limitan la traducción de los logros educativos en igualdad económica (Berniell, Fernández y Krutikova, 2025).

Otra característica distintiva de la desigualdad en América Latina es la segmentación del acceso a la educación según el nivel de ingresos. Los hogares de mayores ingresos tienden a retirarse del sistema público y matricular a sus hijos en instituciones privadas (De la O, Rossel y Manzi, 2025). La proporción de estudiantes en escuelas privadas aumenta significativamente en los deciles superiores de ingreso, reforzando las brechas en la calidad educativa. Los resultados de las pruebas PISA muestran que los estudiantes de instituciones privadas obtienen, en promedio, puntajes considerablemente más altos en comprensión lectora y matemáticas, reproduciendo así las desigualdades socioeconómicas en el capital humano acumulado.

Estas disparidades se profundizaron con la pandemia de COVID-19. Los niños de hogares de mayores ingresos pudieron adaptarse mejor a la educación a distancia y mantener la continuidad de sus trayectorias educativas, mientras que aquellos provenientes de entornos más vulnerables experimentaron pérdidas de aprendizaje considerablemente más severas. Estimaciones recientes sugieren que la tasa de finalización de la educación secundaria superior entre los jóvenes de menores ingresos podría haber disminuido hasta en 20 puntos porcentuales en comparación con las tendencias previas a la pandemia, retrocediendo a niveles similares a los observados en cohortes de la década de 1960 (Neidhöfer, Lustig y Tommasi, 2021). Este potencial retroceso amenaza con revertir una tendencia previamente positiva de convergencia gradual entre los distintos grupos socioeconómicos en el acceso y la finalización de la educación secundaria.

En conjunto, esta evidencia refuerza la idea de que la desigualdad en América Latina se origina tempranamente en la vida, se consolida a través del sistema educativo y se ve amplificada por la segmentación en el acceso a servicios de calidad. Romper este ciclo requiere políticas integrales que aseguren un desarrollo inclusivo en la primera infancia, mejoren la calidad de la educación pública, reduzcan la brecha digital y promuevan la igualdad de género, así como la igualdad étnica y racial, a lo largo de las trayectorias educativas y laborales.

E. El papel del Estado: la política fiscal como herramienta para reducir la desigualdad

La política fiscal constituye uno de los principales instrumentos del Estado para reducir la desigualdad y promover la cohesión social. Su capacidad redistributiva depende de dos factores fundamentales: el tamaño de los ingresos y del gasto público —en particular del gasto social— y el grado de progresividad de ambos. En América Latina, ambos elementos son limitados y heterogéneos, lo que explica la menor efectividad redistributiva de los sistemas fiscales en comparación con otras regiones de ingreso medio (Lustig, Martínez-Pabón y Pessino, 2025).

Los análisis comparativos muestran que la región recauda, en promedio, una menor proporción del producto interno bruto (PIB) que otras economías de ingreso medio. Sin embargo, existen importantes diferencias entre países, que van desde sistemas tributarios con baja recaudación —como los de Guatemala y la República Dominicana— hasta otros con estructuras fiscales de mayor tamaño (al menos hasta hace poco), como la Argentina o el Brasil. No obstante, un mayor tamaño del Estado no garantiza automáticamente mejores resultados distributivos: la coherencia entre la política fiscal y la política macroeconómica resulta esencial para evitar desequilibrios que, en última instancia, pueden comprometer la sostenibilidad de las políticas sociales (Lustig, Martínez-Pabón y Pessino, 2025).

En términos de progresividad, la evidencia sugiere que todos los países de América Latina reducen la desigualdad mediante impuestos y transferencias, aunque en menor medida que en otras regiones. En los 18 países analizados, los impuestos directos y las transferencias públicas reducen el coeficiente de Gini, mientras que los impuestos indirectos y los subsidios —contrariamente a lo que suele suponerse— también contribuyen a la equidad en 13 de ellos. Este resultado se explica, en parte, por el elevado nivel de informalidad laboral: los trabajadores informales soportan una menor carga de impuestos al consumo, lo que atenúa el carácter regresivo de estos tributos. Sin embargo, a medida que avanza la formalización, los impuestos indirectos tienden a volverse menos progresivos, lo que plantea la necesidad de revisar su estructura y los mecanismos de compensación asociados (Lustig, Martínez-Pabón y Pessino, 2025).

En el lado del gasto, el gasto social y los subsidios públicos constituyen los principales instrumentos redistributivos. Aunque el tamaño del gasto social como proporción del PIB varía considerablemente, América Latina, en promedio, destina menos recursos que otras regiones de ingreso medio. Aun así, el gasto público en educación y salud presenta un perfil claramente progresivo: la educación preescolar y primaria favorece a los sectores de menores ingresos en todos los países analizados; la educación secundaria lo hace en la mayoría; y la educación terciaria —contrariamente a la creencia común— resulta progresiva en 15 de los 18 países. Un patrón similar se observa en el sector de la salud (Lustig, Martínez-Pabón y Pessino, 2025).

No obstante, esta progresividad se explica en parte por el fenómeno de “salida” (*opting out*), mediante el cual los grupos de mayores ingresos se retiran de los servicios públicos y recurren a la provisión privada (De la O, Rossel y Manzi, 2025). Este comportamiento reduce la presión política para mejorar la calidad de los servicios públicos y debilita los pactos sociales en torno a la tributación y la redistribución. Los sistemas de salud en América Latina siguen estando altamente fragmentados y enfrentan importantes desafíos en términos de calidad (Bancalari et al., 2025).

A pesar de estos avances, persisten distorsiones relevantes. En varios países, los hogares pobres son contribuyentes netos dentro del sistema fiscal —es decir, aportan más en impuestos de lo que reciben en transferencias—, lo que puede incrementar la pobreza posterior a la intervención fiscal. Este fenómeno refleja una combinación de baja cobertura de las transferencias directas (Stampini, Medellín e Ibararán, 2025), una elevada dependencia de los impuestos al consumo y una capacidad limitada para focalizar el gasto de manera efectiva. Además, la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta para el 1% más rico en América Latina se sitúa en torno al 30%, muy por debajo del 47% observado en los países desarrollados, lo que limita la progresividad global del sistema.

A nivel regional, la relación entre desigualdad y esfuerzo redistributivo presenta además un patrón preocupante. Mientras que en otras regiones del mundo mayores niveles de desigualdad suelen asociarse a un mayor gasto social —como parte de pactos sociales orientados a la cohesión—, en América Latina ocurre lo contrario: cuanto mayor es la desigualdad de un país, menor es su esfuerzo redistributivo (Lustig, Martínez-Pabón y Pessino, 2025). Esta relación negativa pone de manifiesto debilidades estructurales en los pactos sociales de la región y subraya la necesidad de avanzar hacia sistemas fiscales más progresivos, universales y sostenibles que fortalezcan la legitimidad del Estado y su capacidad para financiar derechos sociales.

En síntesis, la política fiscal en América Latina cumple una función redistributiva positiva, aunque limitada. La ampliación de la capacidad de recaudación, el fortalecimiento de la progresividad del sistema tributario, la expansión del gasto social y la reconstrucción del pacto fiscal constituyen condiciones indispensables para consolidar un Estado capaz de reducir la desigualdad y promover un desarrollo verdaderamente inclusivo.

F. Propuestas para una política fiscal más equitativa

En síntesis, los sistemas fiscales en América Latina reducen la desigualdad, pero en menor medida que los de otras regiones de ingreso medio. Aun así, su efecto redistributivo es positivo. El problema radica en que, en varios países, la pobreza posterior a la intervención fiscal es incluso mayor que la pobreza previa, lo que refleja limitaciones tanto en el alcance como en la suficiencia de las políticas de transferencias. Asimismo, los países más desiguales no necesariamente asignan mayores recursos a la redistribución, y el limitado impacto de la tributación progresiva se explica menos por las tasas legales que por su baja efectividad. La región recauda relativamente poco a través de impuestos directos y progresivos, y mantiene elevados niveles de gasto tributario que, aun cuando tienen objetivos redistributivos, con frecuencia benefician también a sectores no pobres.

En materia de gasto social, los programas de transferencias monetarias han sido un instrumento clave para la reducción de la desigualdad y la pobreza. Sin embargo, enfrentan importantes desafíos de cobertura y suficiencia: si bien alcanzan aproximadamente al 30% de la población, el monto mediano de los beneficios representa solo un tercio de la brecha de pobreza, y apenas la mitad de los hogares pobres los recibe. Al mismo tiempo, más del 40% de los hogares no pobres son beneficiarios, lo que plantea la disyuntiva entre avanzar hacia esquemas más universales o fortalecer la focalización, dependiendo del contexto de cada país.

De cara al futuro, el fortalecimiento de la capacidad redistributiva del Estado requiere una estrategia integral. En el ámbito de los ingresos, es necesario aumentar las tasas marginales sobre los ingresos más altos, revisar exenciones y gastos tributarios, reformar los impuestos a la riqueza y reforzar los esfuerzos para combatir la evasión y la elusión fiscal. En el ámbito del gasto, las transferencias monetarias deben ser suficientes para evitar efectos de empobrecimiento, y los servicios públicos deben mejorar en calidad y cobertura con el fin de reducir la migración hacia el sector privado y reconstruir la confianza en el Estado.

En última instancia, América Latina ha logrado avances significativos en la reducción de la desigualdad, pero continúa enfrentando desafíos estructurales profundos. La historia, la estructura productiva y la política pública deben articularse en torno a un nuevo pacto fiscal y social que fortalezca la legitimidad del Estado, promueva una distribución más equitativa de los recursos y garantice un desarrollo inclusivo y sostenible.

Bibliografía

- Alvaredo, F., Bourguignon, F., Ferreira, F. H. G., y Lustig, N. (2025). *Inequality bands: Seventy-five years of measuring income inequality in Latin America*. *Oxford Open Economics*, 4(Suppl_1), i9–i35. <https://doi.org/10.1093/ooec/odae018>
- Alvaredo, F., Bourguignon, F., Ferreira, F. H. G., Lakner, C., and Lustig, N. (forthcoming). *Income inequality around the world*. World Bank project.
- Attanasio, O., Lopez-Boo, F., Perez-Lopez, D., and Reynolds, S. A. (2025). *Inequality in the early years in LAC: A comparative study of size, persistence and policies*. *Oxford Open Economics*, 4(Suppl_1), i273–i291. <https://doi.org/10.1093/ooec/odae032>
- Bancalari, A., Berlinski, S., Buitrago, G., García, M. F., de la Mata, D., y Vera-Hernández, M. (2025). *Health systems and health inequalities in Latin America*. *Oxford Open Economics*, 4(Suppl_1), i122–i147. <https://doi.org/10.1093/ooec/odae029>
- Berniell, I., Fernández, R., y Krutikova, S. (2025). *Gender inequality in Latin America*. *Oxford Open Economics*, 4(Suppl_1), i219–i272. <https://doi.org/10.1093/ooec/odae035>
- Brunori, P., Ferreira, F. H. G., y Neidhöfer, G. (2025). *Inequality of opportunity and intergenerational persistence in Latin America*. *Oxford Open Economics*, 4(Suppl_1), i167–i199. <https://doi.org/10.1093/ooec/odae021>
- Carranza, R., De Rosa, M., y Flores, I. (2025). *Wealth inequality in Latin America (2000–2020): Data, facts and conjectures*. *Oxford Open Economics*, 4(Suppl_1), i36–i54. <https://doi.org/10.1093/ooec/odae036>
- De La O, A. L., Rossel, C., y Manzi, P. (2025). *Opting out of public services and the social contract in Latin America*. *Oxford Open Economics*, 4(Suppl_1), i615–i630. <https://doi.org/10.1093/ooec/odae016>
- Eslava, F., y Valencia Caicedo, F. (2025). *Origins of Latin American inequality*. *Oxford Open Economics*, 4(Suppl_1), i595–i614. <https://doi.org/10.1093/ooec/odae025>
- Eslava, M., García-Marín, A., y Messina, J. (2025). *Inequality and market power in Latin America and the Caribbean*. *Oxford Open Economics*, 4(Suppl_1), i416–i425. <https://doi.org/10.1093/ooec/odae037>
- Eslava, M., Meléndez, M., Ulyssea, G., Urdaneta, N., y Flores, I. (2025). *Businesses and inequality in Latin America*. *Oxford Open Economics*, 4(Suppl_1), i334–i348. <https://doi.org/10.1093/ooec/odae031>
- Fernández, R., Pagés, C., Székely, M., y Acevedo, I. (2025). *Education inequalities in Latin America and the Caribbean*. *Oxford Open Economics*, 4(Suppl_1), i55–i76. <https://doi.org/10.1093/ooec/odae013>
- Gindling, T. H., y Ronconi, L. (2025). *Minimum wage policy and inequality in Latin America and the Caribbean*. *Oxford Open Economics*, 4(Suppl_1), i400–i415. <https://doi.org/10.1093/ooec/odae011>
- Lustig, N., Martinez-Pabon, V., y Pessino, C. (2025). *Fiscal policy, income redistribution, and poverty reduction in Latin America*. *Oxford Open Economics*, 4(Suppl_1), i426–i446. <https://doi.org/10.1093/ooec/odae034>
- Neidhöfer, G., Lustig, N., y Tommasi, M. (2021). *Intergenerational transmission of lockdown consequences: Prognosis of the longer-run persistence of COVID-19 in Latin America*. *The Journal of Economic Inequality*, 19(3), 571–598. <https://doi.org/10.1007/s10888-021-09501-x>
- Stampini, M., Medellín, N., e Ibarrarán, P. (2025). *Cash transfers, poverty and inequality in Latin America and the Caribbean*. *Oxford Open Economics*, 4(Suppl_1), i481–i509. <https://doi.org/10.1093/ooec/odae033>
- Telles, E. E., Bailey, S. R., Davoudpour, S., y Freeman, N. C. (2025). *Racial inequality in Latin America*. *Oxford Open Economics*, 4(Suppl_1), i200–i218. <https://doi.org/10.1093/ooec/odae022>

III. El triángulo de la desigualdad en los mercados laborales de América Latina⁵

Francisco H. G. Ferreira
Profesor Amartya Sen de Estudios sobre Desigualdad en la London School
of Economics y Director del Instituto internacional de Desigualdades

El profesor Francisco H. G. Ferreira presentó un análisis estructural de las causas subyacentes y de los mecanismos que perpetúan la desigualdad en América Latina y el Caribe. En su exposición, destacó que la desigualdad constituye un rasgo histórico y persistente del desarrollo regional—que se manifiesta en dimensiones económicas, sociales y de oportunidades— y que está impulsada principalmente por factores estructurales más que por factores de carácter cíclico.

Para interpretar esta dinámica compleja, el profesor propuso el marco del “triángulo de la desigualdad”, entendido como una construcción analítica que vincula tres dimensiones interdependientes: la desigualdad en la oferta de trabajo (asociada al capital humano y a las oportunidades educativas), la desigualdad en la demanda de trabajo (relacionada con la estructura productiva y las características del empleo disponible) y la desigualdad en los resultados del mercado laboral, reflejada en los niveles de ingreso, la calidad del empleo y el bienestar. Este enfoque permite comprender la desigualdad no como un fenómeno estático o aislado, sino como un sistema de relaciones mutuamente reforzadas que explican su persistencia en el tiempo.

⁵ Esta presentación fue realizada en el marco del “Tercer Seminario Regional de Desarrollo Social: Promover la inclusión laboral como vía para superar las desigualdades y la informalidad en América Latina y el Caribe”, celebrado en Santiago de Chile el 28 de junio de 2023.

A. Desigualdad persistente e intergeneracional en América Latina y el Caribe

América Latina y el Caribe continúa siendo una de las regiones más desiguales del mundo. A pesar de los avances significativos en la reducción de la pobreza y en la expansión educativa durante las primeras décadas del siglo XXI, la desigualdad de ingresos sigue siendo elevada. El promedio regional no ponderado de los coeficientes de Gini (basados en encuestas de hogares) fluctúa entre 0,45 y 0,50, muy por encima de los niveles observados en Europa occidental o Asia oriental, donde rara vez supera el 0,30. Esta disparidad refleja una estructura distributiva altamente concentrada que perpetúa asimetrías históricas en la distribución del ingreso y la riqueza.

La evidencia comparada muestra que, entre 2000 y 2012, la región experimentó una reducción sostenida del coeficiente de Gini, impulsada en gran medida por la expansión previa del nivel educativo de la fuerza de trabajo, así como por políticas redistributivas contemporáneas, como los aumentos del salario mínimo y los programas de transferencias monetarias condicionadas. Sin embargo, a partir de 2015, este progreso se ha estancado y, en varios países, incluso se ha revertido. América Latina, junto con África subsahariana, continúa siendo la región más desigual a nivel mundial. El principal desafío no radica únicamente en las disparidades de ingresos, sino también en la persistencia intergeneracional de la desigualdad y en las limitadas oportunidades de movilidad social. Los niños provenientes de los hogares más pobres continúan enfrentando barreras estructurales que dificultan su movilidad ascendente.

La desigualdad en América Latina es de carácter multidimensional: se expresa no solo en los ingresos, sino también en el acceso a la educación, la salud, los servicios básicos, el empleo formal y la participación política. Las condiciones de origen —como el nivel educativo de los padres, la pertenencia étnica, el género o el lugar de nacimiento— determinan de manera decisiva las trayectorias de vida. La movilidad ascendente constituye más bien la excepción que la regla, mientras que la reproducción de las desventajas continúa siendo la norma. En este contexto, la desigualdad de oportunidades se traduce inevitablemente en desigualdad de resultados.

Sobre la base de este diagnóstico, se introduce un marco analítico denominado el triángulo de la desigualdad. Este se concibe como una herramienta para comprender las interacciones entre tres dimensiones fundamentales: la oferta de trabajo, la demanda de trabajo y los resultados observables en el mercado laboral. Este enfoque permite visualizar la desigualdad como un sistema estructural en el que causas y consecuencias se refuerzan mutuamente. Cada vértice representa un componente central del problema: las capacidades individuales, las características de las empresas y la forma en que ambos elementos interactúan para configurar los resultados económicos.

En la base del triángulo se ubican las dos dimensiones estructurales: la oferta de trabajo, que comprende la educación, el capital humano y las oportunidades de aprendizaje; y la demanda de trabajo, que refleja la estructura productiva, la composición del tejido empresarial y los tipos de empleos disponibles. El vértice superior corresponde a los resultados: los niveles de ingreso, la calidad del empleo y las condiciones de vida. Este marco resulta particularmente pertinente para América Latina, donde la desigualdad surge de la interacción entre una oferta de capital humano altamente heterogénea y una demanda laboral dominada por sectores informales y de baja productividad.

Este enfoque permite superar explicaciones reduccionistas que atribuyen la desigualdad exclusivamente a factores individuales o a imperfecciones del mercado. En realidad, los resultados distributivos son el resultado de mecanismos profundos que se refuerzan entre sí. Las brechas en educación y capital humano (oferta) impiden que la mayoría de los trabajadores acceda a empleos de calidad. Por el lado de la demanda, la heterogeneidad productiva y la informalidad generan oportunidades laborales con niveles muy dispares de productividad. La interacción entre trabajadores

con dotaciones desiguales y puestos de trabajo igualmente heterogéneos produce resultados altamente desiguales en el mercado laboral, que perpetúan las brechas de oportunidades a lo largo de generaciones. De este modo, el triángulo constituye un circuito cerrado que explica la persistencia y reproducción de la desigualdad en la región, al menos en lo que respecta a los ingresos laborales.

Este marco se inscribe en una perspectiva histórica más amplia que reconoce que la desigualdad en América Latina tiene raíces coloniales —e incluso precoloniales. Los sistemas económicos basados en la concentración de la tierra, la esclavitud y la exclusión social dieron origen a instituciones que distribuyeron de manera desigual el poder y las oportunidades. Si bien las economías y las sociedades han evolucionado, los mecanismos que permiten la transmisión intergeneracional de ventajas y desventajas —a través de la educación, las redes sociales y el acceso al capital— continúan reproduciendo desigualdades heredadas. La familia, la escuela y el mercado laboral operan como mecanismos interconectados que sostienen la desigualdad.

En síntesis, el triángulo de la desigualdad proporciona una interpretación integrada que conecta los factores históricos, estructurales y contemporáneos que explican la desigualdad. Comprender su dinámica en América Latina requiere superar explicaciones parciales y adoptar una perspectiva sistémica. Solo la implementación articulada de políticas educativas, productivas y sociales permitirá incidir simultáneamente en los tres vértices del triángulo. De lo contrario, los avances seguirán siendo transitorios y las brechas estructurales continuarán marcando la trayectoria de desarrollo de la región.

B. Desigualdades en la oferta laboral: capital humano y oportunidades

El primer vértice del triángulo corresponde a la oferta de trabajo, que abarca las habilidades, conocimientos y competencias que las personas trabajadoras aportan al mercado. La desigualdad en esta dimensión no se origina únicamente en decisiones individuales, sino en disparidades en el capital humano acumulado desde la primera infancia. La formación de capital humano comienza mucho antes del ingreso al sistema educativo formal y depende de condiciones como la nutrición, la salud, el entorno familiar y la estimulación temprana.

La evidencia proveniente de la neurociencia muestra que las diferencias en la estimulación cognitiva y en los niveles de nutrición tienen efectos medibles sobre el desarrollo cerebral. Estudios basados en imágenes de resonancia magnética comparativas de niños de 3 años revelan disparidades significativas en el tamaño y la actividad cerebral asociadas a distintos contextos y prácticas parentales. Estas desigualdades biológicas tempranas se traducen en limitaciones cognitivas, menores desempeños escolares y, en última instancia, en menos oportunidades de inserción en el mercado laboral. La desigualdad de origen, por tanto, se consolida a través de un proceso acumulativo que se inicia incluso antes del nacimiento.

El estudio de Paxson y Schady (2007), realizado en el Ecuador, que analizó el desarrollo cognitivo de niños de entre 3 y 6 años mediante pruebas de vocabulario, refuerza este argumento. Los resultados muestran que la brecha entre niños pertenecientes a los cuartiles más ricos y más pobres en ciertas comunidades se amplía con la edad, al igual que la diferencia entre hijos de madres con mayor nivel educativo y aquellos cuyas madres tienen menor escolaridad. En otras palabras, la desigualdad en las capacidades no se origina únicamente en la privación material, sino también en los entornos educativos y culturales de los hogares. De ese modo, más que decisiones estrictamente individuales, la distribución del capital humano refleja el contexto social y el origen familiar.

En el contexto latinoamericano, esta situación se ve agravada por la segmentación de los sistemas educativos. La coexistencia de establecimientos públicos con recursos limitados y de instituciones privadas de mayor calidad contribuye a reproducir la estratificación social. Los estudiantes provenientes de hogares de mayores ingresos acceden a mejores condiciones educativas, enseñanza de

idiomas extranjeros y redes sociales que facilitan su inserción futura en el mercado laboral. En contraste, los grupos más vulnerables enfrentan déficits de infraestructura, mayores tasas de deserción y menores niveles de aprendizaje efectivo.

Los resultados de las pruebas PISA reflejan con claridad estas disparidades: los estudiantes de América Latina obtienen, en promedio, puntajes considerablemente inferiores a los de sus pares en los países de la OCDE y, dentro de la región, las diferencias entre establecimientos públicos y privados son significativas. Esto evidencia que la desigualdad educativa no se limita al acceso, sino que se extiende a la calidad de la educación. Las brechas en el capital humano condicionan directamente las oportunidades en el mercado laboral, contribuyendo a una estructura ocupacional dual y altamente segmentada.

En este sentido, la educación desempeña un doble papel. Puede constituir un mecanismo de movilidad social, pero también puede operar como un canal de reproducción de la desigualdad cuando su calidad no se universaliza. La inversión pública en educación debe priorizar la primera infancia y la formación docente. El profesorado —más que la infraestructura o el equipamiento— constituye el principal agente para mejorar los resultados de aprendizaje. Las políticas orientadas a fortalecer la calidad pedagógica, la formación continua y las condiciones laborales del cuerpo docente pueden contribuir de manera directa a reducir las brechas en el capital humano.

Las políticas educativas deben complementarse con intervenciones sociales que aborden la pobreza infantil, la malnutrición y la exclusión territorial. La igualdad de oportunidades requiere políticas integrales y multisectoriales que articulen educación, salud, protección social y desarrollo territorial. Solo mediante una acción coordinada en estos ámbitos será posible que las personas accedan al mercado laboral en condiciones más equitativas, asegurando que el vértice de la oferta de trabajo del triángulo contribuya efectivamente a la movilidad social.

C. Desigualdades en la demanda de trabajo: informalidad y heterogeneidad productiva

El segundo vértice del triángulo se sitúa en el lado de la demanda de trabajo, que refleja las características de las empresas, los sectores productivos y las estructuras de empleo. El sistema productivo de América Latina se caracteriza por una marcada heterogeneidad: empresas de alta productividad y tecnología avanzada coexisten con un amplio sector informal, predominantemente de baja productividad. Este dualismo productivo no solo limita el crecimiento económico, sino que también refuerza la desigualdad al segmentar a los trabajadores según su origen socioeconómico.

Los datos del mercado laboral en el Brasil muestran que, si bien el empleo formal aumentó modestamente durante la primera década del siglo XXI, el trabajo informal aún representaba alrededor del 40% del empleo total en 2012 (Ferreira, Firpo y Messina, 2022). La informalidad supera el 60% en países como el Estado Plurinacional de Bolivia, el Perú, el Ecuador y Honduras. Esta persistencia indica que la generación de empleo no ha ido acompañada de una transformación productiva. Los nuevos puestos de trabajo han surgido principalmente en sectores de baja productividad, con escasas o nulas mejoras en la calidad del empleo.

Un estudio de Eslava y otros (2025) analiza la composición del empleo según el tamaño de las empresas. En América Latina, aproximadamente el 70% de las personas ocupadas trabaja en microempresas o como trabajadores por cuenta propia, mientras que en las economías industrializadas la mayoría se emplea en empresas medianas o grandes. Las grandes empresas suelen ofrecer salarios más altos, mayor estabilidad y oportunidades de capacitación, mientras que las empresas muy pequeñas enfrentan severas restricciones financieras y tecnológicas. En consecuencia, la propia estructura empresarial se convierte en una fuente central de desigualdad en los ingresos y en las condiciones de empleo.

El proceso de emparejamiento entre empresas y trabajadores en el mercado laboral refuerza esta dinámica, ya que el tamaño y la productividad de las empresas tienden a asociarse estrechamente con el perfil educativo de la fuerza de trabajo. Las personas con mayor nivel educativo se concentran en empresas formales y tecnológicamente más avanzadas, mientras que aquellas con menor nivel educativo están sobrerrepresentadas en actividades informales o de subsistencia. De este modo, las desigualdades en la oferta de trabajo (educación) y en la demanda de trabajo (estructura productiva) se refuerzan mutuamente, amplificando las desigualdades observadas en los resultados del mercado laboral.

La heterogeneidad en la productividad del empleo no es únicamente sectorial, sino también territorial. Los grandes centros urbanos concentran el empleo formal y las actividades más productivas, mientras que las zonas rurales y las ciudades intermedias dependen en mayor medida de ocupaciones informales, agrícolas o de baja productividad. Esta desigual distribución espacial del empleo intensifica las brechas regionales y limita la integración social. En este sentido, el triángulo de la desigualdad permite capturar no solo las dimensiones económicas, sino también los mecanismos territoriales e institucionales que perpetúan la exclusión.

D. Políticas para romper el triángulo de la desigualdad

Las implicancias de política pública derivadas del análisis del triángulo de la desigualdad en los mercados laborales de América Latina ponen de relieve que la superación de las brechas estructurales requiere intervenciones coordinadas, sostenidas en el tiempo y orientadas a actuar simultáneamente sobre los tres vértices. Las medidas de corto plazo que se limitan a mitigar los síntomas resultan insuficientes para transformar las causas profundas de la desigualdad. El objetivo último debe ser la construcción de un círculo virtuoso que articule educación, productividad y equidad.

Desde el lado de la oferta, la inversión sostenida en capital humano de calidad constituye un elemento central. Las políticas más efectivas son aquellas que se inician en la primera infancia, etapa en la que se desarrollan con mayor rapidez las habilidades cognitivas y socioemocionales. La inversión en educación inicial, nutrición y sistemas integrales de cuidado genera los mayores retornos sociales. Asimismo, el fortalecimiento de la formación docente, la promoción de la innovación pedagógica y la articulación de la educación técnica y profesional con las necesidades del aparato productivo resultan fundamentales para reducir las desigualdades de oportunidades.

Desde la perspectiva de la demanda, las reformas estructurales orientadas a reducir los incentivos que perpetúan la pequeña escala y la informalidad empresarial son clave. Entre estas, se incluyen la simplificación de los sistemas tributarios, la reducción de las cargas administrativas y la ampliación del acceso al crédito, como condiciones necesarias para promover la formalización y el crecimiento de las empresas. De igual forma, el apoyo a la incorporación de tecnologías y la implementación de estrategias de desarrollo territorial pueden contribuir a reducir las disparidades regionales y a fortalecer los encadenamientos productivos entre sectores.

Resulta fundamental avanzar hacia sistemas de protección social de carácter universal. Mientras el acceso a la salud, las pensiones y las prestaciones sociales continúe dependiendo del empleo formal, millones de trabajadores permanecerán excluidos. El desafío consiste en diseñar regímenes de protección basados en el principio de ciudadanía, que garanticen cobertura con independencia de la situación laboral. Este enfoque permitiría reducir la segmentación, fortalecer la cohesión social y aumentar la resiliencia de los hogares frente a choques económicos y ambientales.

Finalmente, romper el triángulo de la desigualdad en los mercados laborales de la región exige una visión integral del desarrollo inclusivo y sostenible. No se trata únicamente de redistribuir los frutos del crecimiento, sino de transformar las estructuras que generan la desigualdad. La

coordinación entre las políticas macroeconómicas, sociales y del mercado laboral resulta esencial para alinear los objetivos de eficiencia y equidad. La igualdad de oportunidades constituye no solo un imperativo ético, sino también una condición necesaria para la estabilidad política y el crecimiento económico sostenido. En este sentido, el triángulo de la desigualdad puede servir como una hoja de ruta conceptual para orientar las transformaciones requeridas con miras a construir una América Latina más justa, productiva y cohesionada.

Bibliografía

- Eslava, M., Meléndez, M., Ulyssea, G., Urdaneta, N., y Flores, I. (2025). *Business and inequality in Latin America*. *Oxford Open Economics*, 4(Suppl_1), i334–i348. <https://doi.org/10.1093/ooec/odae031>
- Ferreira, F. H. G., Firpo, S. P., y Messina, J. (2022). *Labor market experience and falling earnings inequality in Brazil: 1995–2012*. *The World Bank Economic Review*, 36(1), 37–67. <https://doi.org/10.1093/wber/lhab005>
- Paxson, C., y Schady, N. (2007). *Cognitive development among young children in Ecuador: The roles of wealth, health, and parenting*. *Journal of Human Resources*, 42(1), 49–84. <https://doi.org/10.3368/jhr.XLII.1.49>

IV. El papel de los sistemas de protección social en los Estados de bienestar para abordar la desigualdad⁶

Nicholas Barr

Profesor de Economía Pública, London School of Economics and Political Science

Nicholas Barr dictó una charla magistral sobre el rol de los Estados de bienestar en la reducción de la desigualdad. La presentación comenzó subrayando la relevancia de enfrentar este desafío y, posteriormente, delineó cuatro enfoques principales para avanzar en dicha tarea. El primero consiste en mejorar la equidad vertical mediante el alivio de la pobreza, incluyendo prestaciones no contributivas. El segundo enfoque se orienta a fortalecer la capacidad de los hogares para mantener niveles de consumo más estables a lo largo del tiempo —especialmente en el caso de los trabajadores de menores ingresos— mediante la implementación de mecanismos de ahorro simples y de bajo costo administrativo. El tercero se refiere a la promoción de la equidad horizontal, especialmente en relación con el género y la familia. El cuarto enfoque pone énfasis en la equidad intergeneracional, en particular mediante inversiones tanto en capital físico como humano.

Uno de los principales desafíos para los sistemas de protección social es la reducción de la desigualdad de ingresos. A nivel mundial, el 50% más pobre de la población recibe solo el 8% del ingreso total, mientras que el 10% más rico concentra más del 50%. En América Latina y el Caribe, el 10% con mayores ingresos percibe, en promedio, ingresos 12 veces superiores a los del 10% más pobre, en comparación con una relación cercana a 4 en los países de la OCDE.

⁶ Esta presentación fue realizada en el marco del "Cuarto Seminario Regional de Desarrollo Social 'Protección social y desigualdad: América Latina y el Caribe hacia la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 2025'", celebrado en Santiago de Chile el 25 de junio de 2024.

El Estado de bienestar reviste una importancia fundamental para enfrentar la desigualdad tanto en su dimensión social como económica. Desde el punto de vista social, los sistemas de bienestar tienen un impacto significativo en la calidad de vida de cientos de millones de personas mayores y, en perspectiva, de cientos de millones de trabajadores. En el ámbito económico, el Estado de bienestar no solo cumple una función de protección de los grupos de menores ingresos, sino que también contribuye a mejorar la eficiencia económica al corregir diversas fallas de mercado y apoyar el crecimiento. A través de mecanismos como el comportamiento de ahorro, los sistemas de bienestar influyen en las economías nacionales y, por ende, en la economía global. Asimismo, estos sistemas —en particular los regímenes de pensiones— presentan una naturaleza profundamente política.

A. Pensiones no contributivas

Las prestaciones no contributivas cumplen un papel relevante en la mejora de la equidad vertical y en la reducción de la pobreza. Los principales objetivos de los sistemas de pensiones son el alivio de la pobreza, la provisión de seguros —en particular frente a la incertidumbre asociada a la longevidad tras la jubilación— y la estabilización del consumo, que permite a las personas planificar a lo largo del ciclo de vida mediante la transferencia de recursos desde las etapas más jóvenes hacia la vejez. En este marco, se distingue entre el sistema de pensiones en su conjunto y los distintos esquemas que lo componen, como un pilar no contributivo complementado por un régimen contributivo vinculado a los ingresos. La coexistencia de múltiples componentes resulta necesaria para que el sistema pueda cumplir adecuadamente sus diversos objetivos.

Los principales instrumentos de lucha contra la pobreza son las pensiones no contributivas y las prestaciones por hijo, que suelen operar de manera complementaria. Las pensiones no contributivas corresponden a beneficios de monto uniforme, financiados con ingresos generales del Estado y otorgados en función de la edad y la residencia. Ejemplos de este tipo de esquemas se encuentran en Australia, Canadá, Chile, los Países Bajos y Nueva Zelanda, así como en numerosos países en desarrollo de ingresos bajos y medios. Por su parte, las prestaciones por hijo consisten en transferencias financiadas mediante impuestos, asignadas por cada niño o niña y, por lo general, dirigidas a las madres. Este tipo de beneficios está ampliamente extendido en Europa, aunque tiene menor presencia en los países de América latina y el Caribe.

La introducción de pensiones no contributivas en numerosos países responde a diversos factores. Entre los más relevantes se encuentran las limitaciones estructurales de los sistemas contributivos, que suelen presentar coberturas restringidas debido a la informalidad laboral y, en algunos casos, a deficiencias de diseño en ciertos esquemas de beneficios definidos. A ello se suma la transformación de los mercados de trabajo, caracterizada por una creciente diversidad en las formas de empleo. Como resultado, una proporción significativa de trabajadores carece de vínculos laborales estables y de largo plazo, e incluso puede no haber tenido nunca un empleador formal.

En este contexto, las pensiones no contributivas presentan diversas ventajas. Desde la perspectiva de la política social, contribuyen a mejorar la suficiencia de las prestaciones y ampliar la cobertura, reducen la pobreza en la vejez y atenúan las desigualdades. Asimismo, favorecen la disminución de las brechas de género, ofrecen protección frente a *shocks*, permiten compartir riesgos entre generaciones y alivian las presiones sobre los componentes contributivos del sistema. Desde el punto de vista de la sostenibilidad financiera, estos esquemas otorgan mayor flexibilidad, al posibilitar ajustes en el monto de los beneficios, en la edad de acceso y en la focalización o gradualidad de las prestaciones para personas con mayores ingresos.

Los argumentos teóricos se ven respaldados por una sólida evidencia empírica que demuestra la eficacia de los esquemas no contributivos para reducir la pobreza y ampliar la cobertura. En América Latina, la cobertura se expandió de 1 millón de beneficiarios en el año 2000 a 20 millones en 2022,

lo que representa el 31% de la población mayor de la región. Hacia 2023, 28 de los 33 países de la región habían implementado algún tipo de pensión no contributiva (Arenas de Mesa y Robles, 2024). En Chile, la introducción de la pensión solidaria entre 2006 y 2009 redujo la pobreza entre las personas mayores de 23,5% a 14,8% (Vila y Yanes, 2024). En 2021, estos esquemas explicaron una disminución de 5,2 puntos porcentuales en la tasa de pobreza de las personas de 65 años y más (Arenas de Mesa, Espíndola y Vila, 2024). Asimismo, investigaciones de la Premio Nobel Esther Duflo (2012) evidencian que las niñas que viven con abuelas beneficiarias de pensiones presentan mejores resultados de salud que aquellas cuyas abuelas aún no alcanzan la edad de elegibilidad. Estudios realizados en el Brasil y Sudáfrica —países que cuentan con programas de pensiones no contributivas de gran escala— muestran que estos sistemas reducen de manera significativa tanto la incidencia como la intensidad de la pobreza en los hogares con personas mayores, con efectos particularmente marcados en los hogares de menores ingresos.

B. Instrumentos de ahorro simplificado

Es fundamental destacar que si bien las prestaciones no contributivas desempeñan un papel clave en el alivio de la pobreza, el Estado de bienestar cumple una función mucho más amplia. Mejorar la capacidad de los hogares de menores ingresos para mantener trayectorias de consumo estables a lo largo del tiempo resulta esencial, no solo como estrategia para reducir la desigualdad, sino también como mecanismo para corregir ineficiencias en los mercados privados derivadas de factores como la información imperfecta, los comportamientos no plenamente racionales, las fricciones de búsqueda, la incompletitud de los mercados y la existencia de sistemas tributarios distorsionadores. Estos desafíos son particularmente relevantes en el ámbito de la planificación financiera de largo plazo, en especial en materia de pensiones.

Diversas fallas de mercado limitan la efectividad de las decisiones de los consumidores en los mercados previsionales. La información imperfecta se manifiesta cuando las personas carecen de los conocimientos o capacidades necesarias para tomar decisiones informadas respecto de productos financieros complejos. A su vez, las asimetrías de información entre los afiliados y las entidades proveedoras de pensiones pueden derivar en decisiones inadecuadas con efectos persistentes sobre el ahorro previsional. La economía del comportamiento también ha documentado múltiples razones por las cuales los individuos no actúan en función de su mejor interés financiero: tienden a subestimar su esperanza de vida, postergan decisiones relevantes o evalúan de manera deficiente los riesgos, lo que puede comprometer su seguridad económica futura. Las fricciones de búsqueda agravan esta situación en la medida en que dificultan la identificación y comparación de productos financieros adecuados. A ello se suman los problemas asociados a mercados incompletos y a la tributación distorsionadora, configurando un entorno en el que las personas pueden verse sobrepasadas por la complejidad de las decisiones relativas a su futuro financiero.

En este contexto, se plantea que la capacidad de elección de los consumidores en materia de pensiones tiende a ser sobrevalorada. Muchas personas no cuentan con las herramientas necesarias para adoptar decisiones financieras adecuadas: con frecuencia ahorran insuficientemente, se retiran de manera anticipada o seleccionan productos de inversión subóptimos. Un exceso de opciones puede generar parálisis en la toma de decisiones o conducir a elecciones poco informadas, especialmente entre los trabajadores de menores ingresos, que disponen de menos tiempo y recursos para evaluar alternativas. Los costos administrativos asociados a estas decisiones agravan el problema. Las entidades previsionales, aprovechando ventajas informacionales, pueden cobrar comisiones elevadas, ofrecer asesoría sesgada o, en casos extremos, incurrir en prácticas fraudulentas que explotan el limitado conocimiento financiero de los usuarios. Estos costos son particularmente relevantes: a lo largo de la vida laboral, una comisión anual de administración del 1% puede reducir el ahorro acumulado en torno a un 20%.

Frente a estas limitaciones se argumenta que el Estado de bienestar debe intervenir para reducir los riesgos asociados a dejar las decisiones previsionales exclusivamente en manos de los individuos. En este sentido se plantean varias recomendaciones. En primer lugar, los sistemas de pensiones deberían ser obligatorios o estructurarse con mecanismos de afiliación automática, de modo que las personas queden incorporadas en esquemas adecuadamente diseñados sin necesidad de enfrentar por sí solas mercados complejos. En segundo lugar, resulta fundamental simplificar la arquitectura de elección, incluyendo la provisión de un plan por defecto para quienes no ejercen una elección activa. Dicho plan debe responder a las necesidades de un trabajador promedio, por ejemplo, ajustando automáticamente la composición de la cartera —desde instrumentos de mayor riesgo hacia otros más conservadores— a medida que se aproxima la jubilación. La existencia de una opción por defecto robusta protege a las personas frente a decisiones inadecuadas o a la inacción. Un elemento central de este enfoque es mantener bajos costos administrativos, dado que comisiones elevadas erosionan significativamente los ahorros a lo largo del tiempo.

El plan de pensiones “Nest” del Reino Unido constituye un ejemplo práctico de estos principios. Los empleadores que no cuentan con un plan previsional aprobado están obligados a afiliarse a sus trabajadores a este esquema. El diseño contempla deliberadamente un conjunto acotado de opciones de inversión simples, incluyendo un fondo por defecto para quienes no toman una decisión activa. Las funciones administrativas se encuentran centralizadas con el objetivo de reducir costos, mientras que la gestión de inversiones se contrata a administradores privados mediante procesos competitivos. Este diseño minimiza la complejidad, evita cargos ocultos y asegura una gestión prudente de los ahorros. Al limitar la gama de opciones y establecer una alternativa por defecto sólida, el esquema Nest mitiga muchas de las ineficiencias propias de sistemas que descansan en mayor medida en la toma de decisiones individuales, reduciendo la necesidad de que las personas se conviertan en expertas financieras.

En síntesis, mediante la simplificación de la toma de decisiones, la reducción de los costos administrativos y la protección de los usuarios frente a prácticas potencialmente abusivas, el Estado de bienestar desempeña un papel fundamental en fortalecer la preparación de las personas —en particular de los trabajadores de menores ingresos— para la etapa de retiro.

C. Promoción de la equidad de género

La equidad de género puede fortalecerse mediante ajustes en los mercados laborales, el diseño de los sistemas de pensiones y la implementación de políticas orientadas a las familias. Avanzar en esta materia no solo responde a consideraciones de justicia, sino también a criterios de eficiencia, dado que la desigualdad limita el pleno aprovechamiento de las capacidades y competencias de las personas. Se identifican múltiples manifestaciones de inequidad de género en ámbitos como la salud, la educación, el mercado de trabajo y los sistemas previsionales. Las mujeres presentan, en promedio, menores niveles salariales, mayores tasas de empleo a tiempo parcial, trayectorias laborales interrumpidas y, en consecuencia, menores acumulaciones de ahorro previsional.

Para abordar estos desafíos es posible delinear diversas orientaciones de política. En primer lugar, las políticas laborales deben promover la igualdad salarial, el fortalecimiento de los derechos de maternidad y paternidad, y la eliminación de barreras que dificultan la inserción laboral tanto de personas jóvenes como de mayor edad. En segundo lugar, mejorar las trayectorias contributivas de las mujeres requiere políticas que impulsen su participación en el mercado de trabajo, entre ellas la ampliación de la oferta de servicios de cuidado infantil en términos de calidad, asequibilidad, horarios de funcionamiento y cobertura territorial. Otros elementos relevantes incluyen la equiparación de las edades de jubilación, la aplicación de reglas unisex para el acceso a las pensiones, el uso de tablas de mortalidad conjuntas para el cálculo de rentas vitalicias obligatorias, así como la garantía de una protección adecuada para cónyuges sobrevivientes y personas en situación de divorcio.

Las medidas de protección social orientadas a las familias también son fundamentales, en particular aquellas que promueven el bienestar infantil y facilitan la participación de las mujeres en el mercado laboral. La evidencia muestra que las transferencias por hijo dirigidas a las madres tienen una mayor probabilidad de destinarse directamente a las necesidades de niñas y niños. Entre los instrumentos clave se encuentran la adecuación de las jornadas laborales a los horarios escolares y la provisión de servicios de cuidado infantil asequibles, de alta calidad, ubicados en lugares accesibles y con horarios flexibles. Asimismo, las pensiones no contributivas cumplen un papel relevante: por ejemplo, en Sudáfrica, las pensiones percibidas por mujeres mayores se han asociado con mejores resultados de salud en niñas que viven en el mismo hogar. Investigaciones de De Carvalho Filho (2012) evidencian además que la ampliación de la cobertura previsional en el Brasil incrementó la matrícula escolar de niñas.

En conjunto, las pensiones no contributivas no solo fortalecen la seguridad de ingresos, sino que también contribuyen a mejorar la salud y la educación infantil, particularmente en los hogares de menores ingresos. En síntesis, avanzar hacia una mayor equidad de género requiere un enfoque integral que articule reformas normativas, el fortalecimiento de los sistemas de apoyo a las familias y ajustes específicos en el diseño de los sistemas de pensiones.

D. Fortalecimiento de la equidad intergeneracional

El cuarto componente de la estrategia del Estado de bienestar —junto con el alivio de la pobreza, el fortalecimiento de los mecanismos de ahorro y la promoción de la equidad de género— es el fortalecimiento de la equidad intergeneracional. En este ámbito se destacan cuatro dimensiones: la relación entre el Estado de bienestar y el crecimiento económico, la inversión en capital humano, el desarrollo en la primera infancia y el cambio climático.

1. El Estado de bienestar y el crecimiento económico

Un Estado de bienestar bien diseñado desempeña un papel crucial en la promoción del crecimiento económico. Diversos análisis muestran que menores niveles de desigualdad se asocian estrechamente con un crecimiento más rápido y sostenible. Esta evidencia cuestiona la idea de que la redistribución y el crecimiento son necesariamente objetivos en tensión, sugiriendo, por el contrario, que —dentro de ciertos márgenes— la redistribución contribuye al crecimiento de largo plazo al reducir la desigualdad y mejorar la eficiencia.

2. La centralidad del capital humano

La inversión en capital humano constituye un mecanismo clave a través del cual el Estado de bienestar contribuye al crecimiento económico. Esto se materializa principalmente mediante la ampliación del acceso a servicios de educación y salud de calidad y con criterios de equidad. La reducción de brechas en estos ámbitos no solo promueve la equidad, sino que también se traduce en una fuerza de trabajo más productiva.

Las transferencias de ingresos cumplen asimismo un papel relevante: la posibilidad de acceder a una alimentación adecuada incide positivamente en los resultados educativos de niñas y niños. Además, mecanismos adecuados de distribución y gestión de riesgos, como los incorporados en los sistemas de seguros sociales, pueden fomentar el emprendimiento y la innovación.

El capital humano ha adquirido una relevancia creciente. El rápido cambio tecnológico ha incrementado la demanda por habilidades, exigiendo mayores niveles de formación y procesos de actualización más frecuentes en un contexto en que las competencias se vuelven obsoletas con mayor rapidez.

En síntesis, no existe una disyuntiva inevitable entre la reducción de la desigualdad y la promoción del crecimiento económico. Cuando se diseñan adecuadamente, la redistribución y la inversión en capital humano se complementan y contribuyen a los objetivos de crecimiento, al favorecer una población más capacitada y saludable. El Estado de bienestar se configura así no solo como un instrumento de alivio de la pobreza, sino también como un motor del desarrollo económico sostenible de largo plazo.

3. La importancia crítica del desarrollo en la primera infancia

El desarrollo infantil comprende dimensiones físicas, emocionales, cognitivas y sociales. Se subraya la necesidad de garantizar cuidados integrales para madres y sus hijas e hijos, especialmente durante los primeros 1.000 días de vida —desde la concepción hasta los 2 años. Existe amplia evidencia de que este período tiene efectos determinantes sobre las oportunidades futuras, el desarrollo cognitivo, la calidad de vida y la esperanza de vida.

En esta línea, el Premio Nobel James Heckman ha demostrado que los mayores retornos de la inversión en capital humano se obtienen al focalizar los esfuerzos en el desarrollo de la primera infancia, en particular desde el nacimiento hasta los cinco años en hogares en situación de desventaja. Intervenir en etapas posteriores —por ejemplo, a partir de los 3 o 4 años— implica perder oportunidades clave para desarrollar habilidades fundamentales que evolucionan de manera acumulativa y complementaria.

Evidencia adicional proviene de un experimento natural en el Brasil, donde la escasez de cupos de cuidado infantil para niñas y niños de 0 a 3 años en 2007 dio lugar a un sistema de asignación mediante sorteo. Los hogares que accedieron a estos servicios experimentaron beneficios significativos, incluyendo mayores ingresos para padres y abuelos, así como mejoras en el desarrollo físico de los niños, quienes presentaron mejores indicadores de salud. Este caso ilustra el impacto sustantivo de los servicios de cuidado en la primera infancia sobre el bienestar familiar y los resultados económicos de largo plazo.

La conclusión general, respaldada por la evidencia proveniente de la neurociencia y la economía, es clara: la inversión en el desarrollo en la primera infancia genera los mayores retornos sociales y económicos, lo que hace fundamental destinar recursos a la atención prenatal y a programas dirigidos a esta etapa.

4. Equidad intergeneracional y cambio climático

El cambio climático constituye un ejemplo paradigmático de múltiples fallas de mercado: externalidades negativas asociadas a las emisiones de gases de efecto invernadero, incertidumbre respecto de la innovación tecnológica, información imperfecta sobre alternativas sostenibles y relevantes problemas de coordinación, especialmente en la adopción de infraestructuras de gran escala, como redes de carga para vehículos eléctricos. Asimismo, la inconsistencia temporal desempeña un papel importante, en la medida en que ciertas actividades generan beneficios presentes mientras trasladan costos ambientales al futuro que no se reflejan plenamente en los precios actuales.

Para enfrentar estos desafíos, los responsables de política pueden recurrir tanto a instrumentos regulatorios como a incentivos económicos. Entre estos, destaca particularmente la tributación al carbono. Exigir que personas y empresas internalicen el costo real de sus emisiones constituye un paso clave para corregir estas fallas de mercado y avanzar hacia una mayor equidad intergeneracional.

E. Conclusión: una estrategia integral

El mundo ha experimentado transformaciones profundas que han reconfigurado los patrones de trabajo, las estructuras familiares y las competencias demandadas en las economías modernas. Un desarrollo particularmente relevante es la creciente diversidad y fluidez de las relaciones en el mercado

laboral, tendencia observable no solo en los países de ingresos bajos y medios, sino también en las economías de la OCDE. A mediados del siglo XX, la política social en Europa descansaba en gran medida en el supuesto de contratos laborales de largo plazo y a tiempo completo. Este supuesto ya no refleja la realidad de los mercados laborales contemporáneos, donde el trabajo a tiempo parcial, el trabajo por cuenta propia, los contratos de cero horas y los empleos en la economía de plataformas se han vuelto mucho más frecuentes. En consecuencia, el diseño de los Estados de bienestar del siglo XXI debe reconocer que la dinámica fluida de los mercados laborales persistirá en las economías avanzadas, mientras que la informalidad probablemente continuará siendo un rasgo estructural en los países de ingresos bajos y medios.

Una estrategia consiste en un conjunto de políticas diseñadas para reforzarse mutuamente en la consecución de objetivos definidos. Sus cuatro pilares centrales son: mejorar la equidad vertical, en particular mediante mecanismos eficaces de reducción de la pobreza; fortalecer la capacidad de suavización del consumo, especialmente para los trabajadores de menores ingresos; incrementar la equidad horizontal, con un énfasis destacado en la igualdad de género; y promover la equidad intergeneracional mediante la inversión en capital humano, en particular en el desarrollo de la primera infancia.

Estos elementos se plantean no solo como imperativos éticos, sino también como componentes esenciales de una economía dinámica y sostenible. Las sociedades más equitativas tienden a ser más resilientes y a estar mejor posicionadas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo. Si bien la formulación de estos elementos estratégicos puede resultar relativamente directa, el desafío más significativo radica en asegurar un compromiso político sostenido para su implementación.

En este sentido, la adaptación de las políticas del Estado de bienestar a las realidades económicas contemporáneas es fundamental. Se aboga por un enfoque estratégico que, de manera simultánea, avance en objetivos normativos y reconozca la necesidad de reformas para la estabilidad de largo plazo, el crecimiento y el buen funcionamiento general de la economía.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, A., Espíndola, E., y Vila, J. (2024). *Sostenibilidad financiera para la expansión de los sistemas de pensiones no contributivas y la erradicación de la pobreza en la vejez*. En A. Arenas de Mesa y C. Robles (Eds.), *Sistemas de pensiones no contributivas en América Latina y el Caribe: hacia la solidaridad con sostenibilidad* (Libros de la CEPAL, N° 164, LC/PUB.2024/6-P/-*). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A., y Robles, C. (2024). *Introducción*. En A. Arenas de Mesa y C. Robles (Eds.), *Sistemas de pensiones no contributivas en América Latina y el Caribe: hacia la solidaridad con sostenibilidad* (Libros de la CEPAL, N° 164, LC/PUB.2024/6-P/-*). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Barr, N. (2020). *The economics of the welfare state* (6th ed.). Oxford and New York: Oxford University Press.
- De Carvalho Filho, I. E. (2012). *Household income as a determinant of child labor and school enrollment in Brazil: Evidence from a social security reform*. *Economic Development and Cultural Change*, 60(2), 367–404.
- Duflo, E. (2012). *Women empowerment and economic development*. *Journal of Economic Literature*, 50(4), 1051–1079.
- Vila, J. I., y Yanes, P. (2024). *Construyendo la universalidad en la cobertura de los sistemas de pensiones no contributivas: las experiencias del Estado Plurinacional de Bolivia, Chile y México*. En A. Arenas de Mesa & C. Robles (Eds.), *Sistemas de pensiones no contributivas en América Latina y el Caribe: hacia la solidaridad con sostenibilidad* (Libros de la CEPAL, N° 164, LC/PUB.2024/6-P/-*). Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

V. Debates conceptuales y desafíos en la medición de la desigualdad social⁷

François Bourguignon
Profesor emérito de Economía en la Escuela de Economía de París

El profesor François Bourguignon presentó una evaluación crítica de los enfoques tradicionales para medir y abordar la desigualdad, señalando que un enfoque centrado en la desigualdad de ingresos no refleja adecuadamente la naturaleza compleja y multidimensional de las disparidades en las sociedades contemporáneas. Con el fin de ofrecer una comprensión más precisa y matizada del bienestar y la desigualdad, propuso un marco integral de carácter multidimensional que incorpora una amplia gama de indicadores sociales.

En este contexto, se destacaron las limitaciones de las medidas convencionales de desigualdad —como el coeficiente de Gini y otros indicadores basados en el ingreso. Se abogó por un enfoque analítico más amplio, basado en el uso de un tablero de indicadores que permita captar la desigualdad en múltiples dimensiones del bienestar, incluyendo la riqueza, la salud, la educación, la seguridad y la movilidad social. Al ampliar el alcance de la medición de este modo, es posible reflejar de mejor manera la complejidad de la desigualdad y diseñar políticas que aborden con mayor eficacia sus determinantes subyacentes.

La necesidad de este enfoque multidimensional se deriva del hecho de que la desigualdad está profundamente arraigada en las estructuras sociales, económicas y políticas. Las y los responsables de la formulación de políticas públicas, así como la comunidad científica, enfrentan con frecuencia dificultades para abordar la desigualdad, dado que las herramientas dominantes —como el coeficiente

⁷ Esta presentación fue realizada en el marco del “Cuarto Seminario Regional de Desarrollo Social: Protección social y desigualdad: América Latina y el Caribe hacia la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 2025”, celebrado en Santiago de Chile el 27 de junio de 2024.

de Gini del ingreso— capturan solo una fracción de las disparidades que configuran la vida de las personas. El marco propuesto responde a estas limitaciones al ampliar la perspectiva desde la cual se analiza la desigualdad y al redefinir la manera en que las sociedades conceptualizan la justicia social.

Esta perspectiva resulta particularmente pertinente en América Latina, una región caracterizada por desigualdades persistentes pese al crecimiento económico. Estas brechas trascienden ampliamente el ámbito de los ingresos e incluyen desigualdades en el acceso a educación de calidad, servicios de salud y empleo decente y seguro. Asimismo, se manifiestan entre distintos grupos de género y étnicos, así como entre generaciones. En conjunto, estos factores configuran patrones más amplios de bienestar, inclusión social y oportunidades, lo que subraya la importancia de analizar la desigualdad desde un enfoque multidimensional.

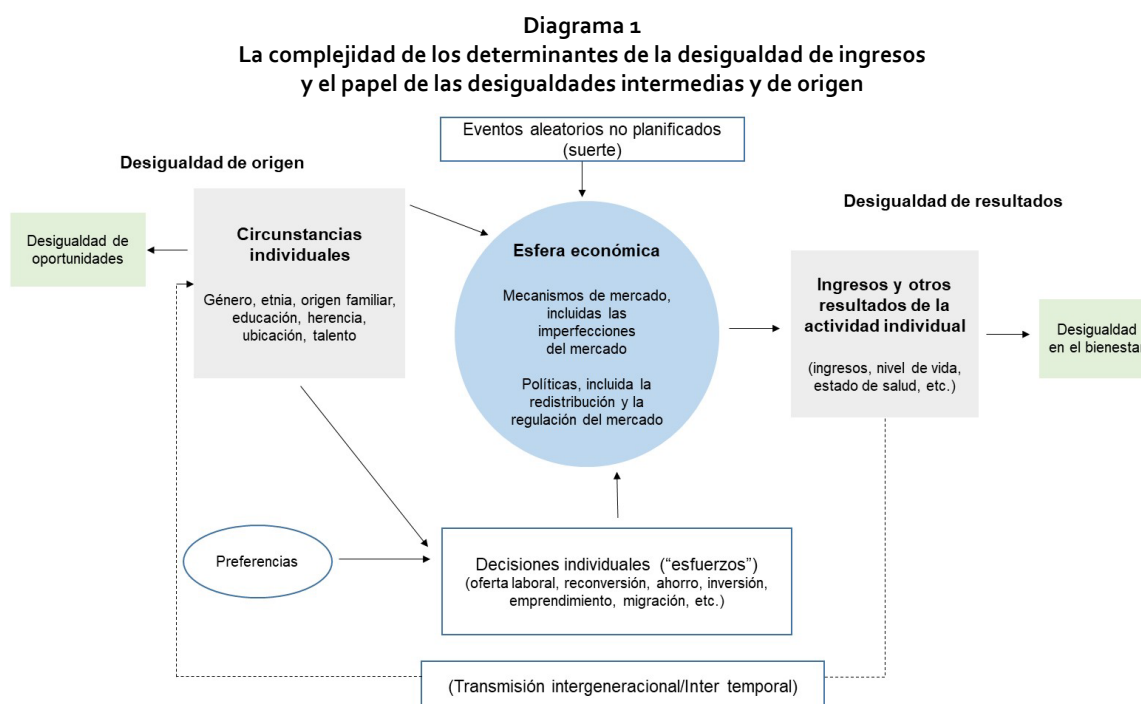
A. Comprender los determinantes complejos de la desigualdad del bienestar

Para ilustrar la complejidad de la desigualdad, se introduce el concepto de desigualdades de origen —aquellas disparidades fundamentales que existen antes de que las personas ingresen en la esfera económica y comiencen a tomar sus propias decisiones. Estas incluyen desigualdades vinculadas al género, la etnia, el nivel educativo de los padres, la riqueza del hogar y las condiciones socioeconómicas más amplias en las que una persona nace. Tales disparidades suelen transmitirse de generación en generación, reforzando jerarquías sociales persistentes que resultan difíciles de dismantelar sin intervenciones de política pública focalizadas.

Un ejemplo ilustrativo compara dos sociedades con índices de Gini idénticos, pero que presentan marcadas diferencias en los niveles de desigualdad en educación, salud y acceso a otros servicios esenciales. En una de ellas, todas las personas gozan de un acceso relativamente homogéneo a servicios de salud y educación de alta calidad para sus hijos. En la otra, el acceso varía considerablemente, siendo los hogares de mayores ingresos los que pueden acceder a servicios de calidad significativamente superior. A pesar de compartir el mismo coeficiente de Gini, sería engañoso describir a ambas sociedades como igualmente desiguales. Este contraste pone de relieve las limitaciones de depender exclusivamente de indicadores basados en el ingreso para evaluar la magnitud de la desigualdad, destacando la necesidad de considerar dimensiones múltiples del bienestar y las oportunidades.

Este enfoque ampliado del concepto de desigualdad resulta especialmente relevante en países con profundas brechas estructurales. En muchos contextos en desarrollo, la intersección entre pobreza, pertenencia étnica y discriminación de género agrava las desventajas. Por ejemplo, las poblaciones indígenas en América Latina suelen enfrentar exclusión en el acceso a servicios de educación y salud de calidad, generando un círculo de pobreza que refuerza las limitaciones en el acceso a servicios básicos a lo largo de las generaciones. Abordar estas causas estructurales —denominadas “desigualdades fundacionales”— requiere políticas orientadas a garantizar el acceso universal a la educación en la primera infancia y a servicios de salud de calidad homogénea. Asimismo, cabe destacar que estas desigualdades fundacionales solo pueden ser mitigadas parcialmente mediante políticas redistributivas que graven los altos ingresos y transfieran recursos a los hogares de menores ingresos a través de programas de protección social.

El bienestar, entendido como el conjunto de condiciones que determinan la calidad de vida de las personas y las comunidades, está determinado por una amplia gama de factores que trascienden el ingreso. Estos determinantes se encuentran profundamente interrelacionados de maneras que no siempre son evidentes. Por ejemplo, una mala salud puede limitar la capacidad de una persona para trabajar y, en consecuencia, reducir sus ingresos, exacerbando la desigualdad económica. A la inversa, bajos niveles de ingreso pueden restringir el acceso a servicios de salud adecuados, deteriorando los resultados en salud y reforzando las desventajas. Por ello, una comprensión integral de la desigualdad exige reconocer estas interdependencias y abordarlas de manera holística.



Fuente: Elaboración propia.

Para profundizar esta perspectiva, se introduce el concepto de desigualdades intermedias, entendidas como aquellas disparidades que surgen del funcionamiento interno de la economía y de *shocks* individuales cuyos efectos adversos no pueden ser fácilmente superados. Estos *shocks* y fricciones pueden empujar a las personas hacia trampas de pobreza relativa. Al centrarse en las desigualdades intermedias, quienes diseñan políticas públicas pueden identificar con mayor precisión los ámbitos en los que intervenciones focalizadas pueden interrumpir los ciclos de desventaja que generan y perpetúan la desigualdad.

B. Percepción pública de la desigualdad: desconexión con la realidad

Se aborda la cuestión de las percepciones públicas sobre la desigualdad y la manera en que estas suelen divergir significativamente de las tendencias objetivas. Datos de encuestas provenientes de múltiples países muestran que las creencias de la población respecto de la desigualdad con frecuencia no coinciden con la evidencia empírica. Por ejemplo, en el Brasil, muchos encuestados percibían que la desigualdad estaba aumentando en un período en el que, por primera vez en treinta años, se reducía rápidamente. En contraste, en los Estados Unidos, una proporción considerable de la población consideraba que la desigualdad estaba disminuyendo, cuando en realidad estaba aumentando de forma significativa⁸.

Esta desconexión puede deberse a diferencias en la forma en que se conceptualiza la desigualdad. Mientras que economistas y responsables de la formulación de políticas públicas suelen utilizar la distribución total del ingreso como indicador principal, la población tiende a centrarse en las desigualdades en la parte superior de la distribución o en otras dimensiones, como la concentración de la riqueza, el acceso a la educación o la movilidad social. Estos puntos de vista divergentes destacan la necesidad de adoptar un enfoque más integral para medir y comunicar la desigualdad, que refleje con mayor fidelidad las preocupaciones y experiencias de vida de la población.

⁸ Para más información ver Haddon, E., and C. Wu. (2022). "How Does Actual Inequality Shape People's Perceptions of Inequality? A Class Perspective", *Sociological Perspectives*, 65(5), 825-847. Available [online] <https://doi.org/10.1177/07311214211062106>.

Esta falta de alineación entre percepción y realidad tiene importantes implicancias para la política pública. Si la población no percibe la desigualdad como un problema en aumento, el apoyo político a las reformas puede ser limitado. Por el contrario, si se percibe un deterioro en contextos de mejora, ello puede generar ansiedad innecesaria y conducir a respuestas de política contraproducentes. Comprender estas brechas de percepción resulta, por tanto, fundamental para una formulación eficaz de políticas y una adecuada comunicación pública.

C. Desigualdad de oportunidades y desigualdad de resultados

La tensión entre la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados constituye un eje central del debate contemporáneo sobre meritocracia, equidad y justicia social. En este marco se plantea que una concepción sustantiva de la justicia social exige nivelar las condiciones de partida, garantizando oportunidades equitativas para todas las personas, al tiempo que reconoce que las desigualdades sociales profundamente arraigadas pueden requerir la adopción de medidas redistributivas.

Para desarrollar este argumento resulta clave distinguir entre desigualdad de oportunidades y desigualdad de resultados. Si bien ambos conceptos están relacionados, se centran en dimensiones distintas de las disparidades sociales. La desigualdad de oportunidades se refiere a diferencias en las trayectorias de vida que surgen de circunstancias fuera del control de las personas —como el origen familiar, el género o la pertenencia étnica. Por su parte, la desigualdad de resultados alude a las diferencias en los logros sociales y económicos —como los niveles de ingreso— que reflejan tanto decisiones individuales como el funcionamiento del sistema económico.

Aunque quienes abogan por la igualdad de oportunidades y quienes enfatizan la igualdad de resultados suelen presentarse como posiciones en tensión, ambas perspectivas distan de ser excluyentes. Por un lado, reducir las brechas en oportunidades tiende a traducirse en resultados menos desiguales. Por otro, avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades suele requerir políticas que también inciden en los resultados. Por ejemplo, la ampliación del acceso a servicios públicos de educación y salud de calidad —instrumentos clave para igualar oportunidades— generalmente implica aumentar la recaudación pública, lo que puede contribuir a reducir la desigualdad de ingresos si se implementa mediante sistemas tributarios progresivos.

Se reconocen asimismo los fundamentos morales y filosóficos de estas ideas, recogiendo los aportes de John Rawls y Amartya Sen. Una sociedad justa se concibe como aquella en la que todas las personas cuentan con oportunidades reales para desarrollarse, manteniendo al mismo tiempo un equilibrio razonable entre la recompensa al esfuerzo individual y el apoyo a quienes enfrentan desventajas ajenas a su control. En la práctica, ello implica que las políticas orientadas a igualar oportunidades no pueden desentenderse de la distribución de los resultados, especialmente cuando estos reflejan desigualdades estructurales de larga data.

D. Desigualdad: la necesidad de ir más allá del coeficiente de Gini de los ingresos

Las medidas de desigualdad basadas en el ingreso, que durante largo tiempo han predominado en el análisis económico y en el diseño de políticas, presentan importantes limitaciones. Si bien el ingreso es reconocido como un determinante relevante del bienestar individual y colectivo, por sí solo no permite captar plenamente las disparidades existentes en las sociedades ni entre ellas.

Depender exclusivamente de indicadores como el coeficiente de Gini, el índice de Theil o las medidas de Atkinson implica el riesgo de centrarse en los síntomas más que en las causas subyacentes de la desigualdad. La desigualdad de ingresos es el resultado de múltiples factores estructurales, entre

ellos las diferencias en educación, género, raza, regulación del mercado laboral y estrategias de inserción en el comercio internacional, además de la progresividad de los sistemas tributarios y de transferencias. En consecuencia, la redistribución mediante impuestos y prestaciones constituye solo una de las herramientas disponibles para abordar la desigualdad —y no siempre la más eficaz.

La Comisión Stiglitz-Sen-Fitoussi abogó por ir más allá del producto interno bruto (PIB) como medida central del desempeño económico y del bienestar de las sociedades. Existe un claro paralelismo entre esta crítica y las limitaciones de los indicadores de desigualdad centrados en el ingreso: así como el PIB no logra capturar la complejidad del bienestar económico, los indicadores basados exclusivamente en el ingreso no reflejan la naturaleza multidimensional de la desigualdad social.

Las medidas sintéticas de desigualdad pueden ocultar diferencias sustantivas entre distribuciones del ingreso. Por ejemplo, en una distribución la desigualdad puede originarse principalmente en las brechas entre los estratos medios y altos, mientras que en otra puede derivarse de las distancias entre los estratos medios y bajos. A pesar de estas diferencias estructurales relevantes, ambas distribuciones podrían arrojar el mismo coeficiente de Gini, lo que invisibiliza distinciones clave para el diseño de políticas públicas. En este sentido, tales indicadores no siempre resultan suficientes para describir la forma de las distribuciones del ingreso, que son intrínsecamente multidimensionales.

E. La dificultad conceptual de medir la desigualdad multidimensional

Una de las principales dificultades en el análisis de la desigualdad radica en captar su carácter multidimensional, que trasciende el ámbito del ingreso e incorpora factores como la riqueza, la educación, la salud y la seguridad. Las interrelaciones entre estas dimensiones son altamente complejas, lo que pone de relieve la necesidad de contar con sistemas de información más integrales y robustos, particularmente en los países en desarrollo.

Los desafíos asociados a la medición de la desigualdad multidimensional son considerables. Mientras que la desigualdad de ingresos puede medirse de manera relativamente directa, evaluar las desigualdades en otras dimensiones —como la salud, la educación o la movilidad social— resulta mucho más complejo, y más aún lo es construir una medida conjunta que integre las distintas dimensiones.

Se han realizado esfuerzos colaborativos orientados a desarrollar indicadores integrados de desigualdad que consideren múltiples dimensiones. Sin embargo, estas medidas siguen siendo analíticamente complejas y poco intuitivas, y la disponibilidad de datos adecuados suele ser limitada.

Avanzar en enfoques multidimensionales para la medición de la desigualdad sigue siendo fundamental, junto con el desarrollo de marcos analíticos más simples. A pesar de los desafíos, los beneficios potenciales —en particular, lograr una comprensión más precisa e integral de las disparidades sociales— son significativos. En este sentido, resulta esencial fortalecer la inversión en la generación de datos y en la investigación, especialmente en los países en desarrollo.

F. Hacia un enfoque de tablero de indicadores para la medición de la desigualdad social

Sobre la base de las críticas a las medidas centradas en el ingreso y reconociendo la complejidad de los índices multidimensionales plenamente integrados, se plantea que la desigualdad multidimensional puede abordarse mediante el uso de un tablero de indicadores. Dicho tablero permitiría dar seguimiento simultáneo a múltiples dimensiones de interés. Uno de los indicadores correspondería típicamente al coeficiente de Gini del ingreso u otra medida basada en el ingreso, mientras que otros captarían dimensiones como la desigualdad de oportunidades —incluida la movilidad intergeneracional del

ingreso o la movilidad social en un sentido más amplio, la desigualdad en el acceso a la atención de salud o su correlación con el ingreso, las brechas de género en los ingresos laborales, las desigualdades interregionales y otras disparidades estructurales. El seguimiento de un conjunto de indicadores a lo largo del tiempo proporcionaría una visión más matizada e informativa del progreso social que la que podría ofrecer cualquier indicador único. Asimismo, permitiría visibilizar cómo distintas formas de desigualdad interactúan e inciden en el bienestar general.

Para ilustrar este punto se presentó un ejemplo: si bien la desigualdad del ingreso laboral en el Brasil se ha reducido de manera significativa desde comienzos de la década de 2000, los ingresos empresariales y las formas asociadas de riqueza han aumentado de manera desproporcionada. El monitoreo de estas distintas capas de desigualdad —junto con otras dimensiones como las brechas de género o las desigualdades territoriales— resulta fundamental para sustentar discusiones de política pública informadas y una toma de decisiones eficaz.

Al ofrecer una visión detallada de la evolución de las distintas formas de desigualdad, el enfoque de tablero de indicadores permite a quienes diseñan políticas públicas identificar áreas prioritarias de intervención, determinar qué tipos de políticas resultan más adecuadas y evaluar su efectividad en el tiempo. Se destaca que este enfoque es particularmente valioso en los países en desarrollo, donde los rápidos cambios sociales y económicos suelen requerir instrumentos de política flexibles, adaptativos y basados en una comprensión multidimensional.

G. Implicancias de política y recomendaciones

En las consideraciones finales se formulan diversas recomendaciones de política derivadas del análisis. El abordaje efectivo de la desigualdad requiere la adopción de un enfoque multidimensional que trascienda la redistribución del ingreso e incorpore las disparidades en educación, salud, vivienda y otros ámbitos fundamentales para el bienestar individual y social. Dicho enfoque debe sustentarse en un tablero de indicadores que permita captar las dimensiones de la desigualdad más relevantes para la formulación de políticas públicas, incluyendo —aunque no de manera exclusiva— la desigualdad de ingresos.

La implementación de este enfoque puede requerir mejoras en la recopilación de datos y en las capacidades analíticas. Se alienta a los gobiernos a priorizar el desarrollo de indicadores que sintetizen de manera significativa la magnitud de la desigualdad en múltiples dimensiones, particularmente en ámbitos como la salud, la educación y la movilidad social, en lugar de depender exclusivamente de métricas basadas en el ingreso. Asimismo, se recomienda la actualización y publicación periódica de estos indicadores como un mecanismo para fortalecer la transparencia y fomentar un debate público informado sobre la desigualdad.

Este enfoque de tablero de indicadores se presenta como una alternativa más práctica para abordar la naturaleza multidimensional de la desigualdad en comparación con las medidas multidimensionales plenamente integradas, que pueden ocultar las complejas interacciones y compensaciones entre distintas dimensiones. Se invita a responsables de políticas, comunidad académica y sociedad civil a adoptar una concepción de la justicia social que trascienda la distribución y redistribución del ingreso, abarcando el conjunto de dimensiones que configuran las condiciones de vida de las personas. Esta visión ampliada se entiende no solo como un imperativo ético, sino también como un elemento fundamental para la construcción de sociedades más prósperas, resilientes y sostenibles.

VI. Abordar la desigualdad multidimensional: medición, axiomas y relevancia para las políticas⁹

James Foster

Universidad George Washington y Oxford Poverty and Human Development Initiative

El profesor James Foster, titular de la Cátedra Carr de Asuntos Internacionales en la George Washington University e investigador asociado de la Oxford Poverty and Human Development Initiative, presentó una reflexión integral sobre la medición de la desigualdad multidimensional y sus vínculos con las políticas orientadas al desarrollo social inclusivo. Su exposición destacó que abordar la desigualdad requiere trascender las métricas basadas exclusivamente en ingresos e incorporar las múltiples dimensiones que configuran el bienestar, las capacidades y las oportunidades de vida de las personas.

Propuso un nuevo marco metodológico para la medición de la desigualdad multidimensional, desarrollado en colaboración con Michael Lokshin del Banco Mundial. Esta metodología busca conciliar el rigor técnico con la usabilidad para la formulación de políticas, combinando los fundamentos axiomáticos de la economía del bienestar con una estructura comprensible y aplicable por los responsables de política pública. A partir de la experiencia acumulada en la medición de la pobreza multidimensional —en particular, la metodología de Sabina Alkire y James Foster—, se sostiene que el análisis de la desigualdad debe avanzar hacia un enfoque igualmente claro, fundamentado y operativo.

El documento que sustenta su presentación se organiza en siete secciones que transitan desde los fundamentos conceptuales hasta las implicancias para la política pública. En primer lugar, se justifica la adopción de un enfoque multidimensional de la desigualdad, seguida de una explicación del Marco de Medición Intencional y del tránsito desde tableros de indicadores hacia un índice

⁹ Esta presentación fue realizada en el marco del “Quinto Seminario Regional de Desarrollo Social: Camino a la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social: prioridades para un desarrollo social inclusivo en América Latina y el Caribe”, celebrado en Santiago de Chile el 24 de junio de 2025.

sintético unificado. Las secciones posteriores presentan la metodología en dos etapas y su base axiomática, desarrollan la estructura e interpretación de la medida propuesta e ilustran su aplicación empírica. La sección final reflexiona sobre las implicancias más amplias para el desarrollo social inclusivo y sintetiza las principales conclusiones.

A. Comprensión de la desigualdad multidimensional

La propuesta se inscribe en la evolución más amplia de las mediciones del desarrollo social, subrayando la necesidad de avanzar “más allá del PIB y de los agregados monetarios”. Los indicadores tradicionales, como el ingreso o el consumo, si bien son útiles, capturan solo una parte de las disparidades que definen el bienestar individual y colectivo. En contraste, la desigualdad multidimensional refleja brechas en diversos ámbitos interrelacionados —como la educación, la salud, el empleo y las condiciones de vida— así como las formas en que estas se superponen.

En términos conceptuales, la desigualdad difiere de la pobreza. El análisis de la pobreza es unidireccional: su propósito es identificar a quienes se sitúan por debajo de un umbral definido y evaluar cuán alejados se encuentran de este. La desigualdad, en cambio, abarca la distribución completa —incluidos los extremos superior e inferior— y puede modificarse tanto mediante el incremento de los ingresos en la base como mediante la reducción de las ventajas excesivas en la cúspide. Esta dualidad complejiza su interpretación normativa y de política, dado que las intervenciones sobre la desigualdad inciden no solo en quienes se sitúan por debajo de un umbral, sino en el conjunto de la distribución.

Si bien la economía ha avanzado en el estudio de la desigualdad de oportunidades —distinguiendo entre disparidades atribuibles a circunstancias y aquellas derivadas del esfuerzo—, el desafío persiste en desarrollar indicadores que capturen adecuadamente estas desigualdades interrelacionadas. La complejidad se intensifica al pasar de una a múltiples dimensiones, donde las desigualdades pueden reforzarse o compensarse entre sí.

En este contexto, la relevancia para la política pública exige claridad conceptual y anclaje en las prioridades nacionales. La selección de dimensiones debe responder a dichas prioridades y no a esquemas impuestos externamente. En el caso de Chile, por ejemplo, la incorporación de una nueva dimensión —como la cohesión social— en un índice de pobreza multidimensional resulta pertinente solo en la medida en que existan indicadores confiables para su medición. La implicancia es que los países deben “apropiarse de la medida”, asegurando que el análisis multidimensional refleje sus objetivos sociales específicos.

B. El Marco de Medición Intencional

El Marco de Medición Intencional, fundamento del enfoque Foster-Lokshin (próximo a publicarse), propone un proceso deliberado para la construcción de cualquier medida, que parte de tres elementos esenciales: propósito, concepto, desiderata y axiomas (Foster, López-Calva y Székely, 2005; Alkire y Foster, 2011).

- i) **Propósito.** El índice debe responder a un objetivo analítico o de política claramente definido —como el seguimiento de la desigualdad económica en un país o región a lo largo del tiempo. En ausencia de un propósito explícito, la medición corre el riesgo de desvincularse de la toma de decisiones.
- ii) **Concepto.** La noción de desigualdad que se busca medir debe ser explícita: ya sea referida a ingresos, oportunidades o bienestar multidimensional. La claridad conceptual es indispensable para interpretar los resultados y asegurar su coherencia con los objetivos de política.

- iii) **Desiderata.** Corresponden a características deseables —aunque no estrictamente axiomáticas— de toda medida sólida. Las seis *desiderata* principales son: que sea comprensible y fácil de describir, que se ajuste a una noción intuitiva de desigualdad, que responda a su propósito, que sea técnicamente sólida, operativamente viable y fácilmente replicable. En el presente caso, dos de ellas resultan centrales:
- **El primer *desiderátum* clave**, “comprensible y fácil de describir”, exige que la medida sea intuitiva y esté bien fundamentada. La simplicidad en su estructura —análoga a una “navaja de Ockham” de la medición— favorece la transparencia y la utilidad práctica. Al mismo tiempo, el anclaje de una medida multidimensional implica vincularla con elementos unidimensionales, como la desigualdad en ingresos o en educación, asegurando así su interpretabilidad.
 - **El segundo *desiderátum* clave**, “técnicamente sólido”, implica que la medida debe satisfacer los axiomas aceptados en el análisis de la desigualdad. Estos axiomas no son meras formalidades matemáticas: encapsulan principios normativos relativos a la equidad, las transferencias y los efectos de los cambios redistributivos. En este sentido, “los axiomas son pequeñas cápsulas de política”, en tanto cada uno define transformaciones que deberían —o no— modificar la desigualdad medida.

Al combinar estos *desiderata* con la consistencia axiomática —que garantiza que lo que se mide corresponde efectivamente a la desigualdad—, el marco de Foster se inscribe en una tradición de trabajo en la que este tipo de estructuras axiomáticas ha sido desarrollado en estudios y enfoques previos, asegurando que la medición sea tanto conceptualmente rigurosa como relevante para el diseño de políticas.

C. De tableros de indicadores a índices multidimensionales coherentes

La atención se dirige luego a la forma en que debe representarse la desigualdad multidimensional, comenzando con la noción de “tableros de desigualdades específicas”. En este enfoque, cada distribución por dimensión —ingresos, educación o salud, entre otras— se mide mediante un índice unidimensional estándar de desigualdad, como el coeficiente de Gini. El vector resultante de valores de desigualdad (por ejemplo, 0,32 para ingresos, 0,08 para salud, 0,09 para medio ambiente) ofrece una visión descriptiva de las disparidades en cada dimensión.

Los tableros presentan ventajas evidentes: son intuitivos, transparentes y compatibles con los axiomas estándar. Sin embargo, resultan insuficientes para fines de política, ya que carecen de una medida sintética única que resuma el nivel global de desigualdad multidimensional. Además, no proporcionan criterios para interpretar situaciones en las que las dimensiones evolucionan en direcciones opuestas —por ejemplo, cuando aumenta la desigualdad de ingresos pero disminuye la desigualdad educativa—, ni consideran la distribución conjunta de ventajas y desventajas entre los individuos.

Para superar estas limitaciones, se propone avanzar “del tablero al indicador sintético”. Un primer paso consiste en calcular un promedio ponderado de las desigualdades específicas, donde las ponderaciones reflejan la importancia relativa de cada dimensión según lo determinado por los responsables de política. Esto permite obtener una medida agregada que es clara, está bien fundamentada y satisface diversos axiomas. No obstante, este enfoque aún no considera la asociación entre dimensiones —esto es, en qué medida las mismas personas experimentan múltiples privaciones o ventajas.

Para ilustrar este punto, se presenta un ejemplo estilizado en el cuadro 1. En la Situación A, una persona presenta altos logros en todas las dimensiones, mientras que otra exhibe bajos logros en todas ellas; en la Situación B, cada persona sobresale en una dimensión, pero no en la otra. Aunque las desigualdades por dimensión son idénticas en ambos casos, la desigualdad total es menor en la Situación B, ya que las desventajas no se concentran en los mismos individuos.

Cuadro 1
Ejemplo de desigualdad multidimensional en dos situaciones

	Situación A		Situación B	
	Dimensión 1	Dimensión 2	Dimensión 1	Dimensión 2
Persona 1	1	1	1	0
Persona 2	0	0	0	1
Desigualdad por dimensión	Máxima	Máxima	Máxima	Máxima
Desigualdad total	Máxima		Menor que la máxima	

Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior demuestra que la desigualdad multidimensional depende no solo de las disparidades dentro de cada dimensión, sino también de la forma en que estas se articulan entre las personas. Ignorar esta distribución conjunta puede conducir a conclusiones erróneas y a políticas mal orientadas.

En reconocimiento de ello, se presenta el método de dos etapas —núcleo de este nuevo índice.

D. El método de dos etapas y sus fundamentos axiomáticos

El enfoque de dos etapas propuesto se basa en trabajos previos de Maasoumi (1986), pero introduce un perfeccionamiento clave que asegura tanto su carácter intuitivo como su coherencia técnica. El método se desarrolla de la siguiente manera:

- **Etapla 1:** se agregan los logros de cada individuo a través de las distintas dimensiones mediante una función $h(x_{i1}, \dots, x_{id}) = s_i$.
- **Etapla 2:** se aplica una medida estándar de desigualdad unidimensional $I(\cdot)$ —como el coeficiente de Gini o el índice de Theil— a la distribución resultante $s = (s_1, \dots, s_n)$.

De este modo, la desigualdad multidimensional $M(x) = I(s)$ refleja la desigualdad en los logros agregados de la población.

Foster y Lokshin (2024) demuestran que para que este enfoque satisfaga los axiomas fundamentales de la desigualdad multidimensional, la función de agregación h debe ser lineal. En otros términos, cada dimensión debe incorporarse como un componente lineal ponderado —resultado que formalizan mediante un teorema de caracterización. Este hallazgo garantiza que el índice de dos etapas sea técnicamente sólido y cumpla con los axiomas esenciales:

- **Axiomas de invariancia** (anonimato, replicación e invariancia a la escala) garantizan que la desigualdad permanezca inalterada cuando los individuos son permutados, replicados o reescalados de manera uniforme.
- **Axiomas de dominancia** establecen cómo debería responder la desigualdad ante transferencias progresivas. El axioma de **mayorización uniforme débil** señala que, si los resultados se “suavizan” entre individuos en todas las dimensiones, la desigualdad medida no debe aumentar. Por su parte, el axioma de **reordenamiento injusto débil** establece que alinear todas las ventajas en los mismos individuos —un “reordenamiento injusto”— debe incrementar la desigualdad.

Estos axiomas, en su conjunto, definen lo que implica medir la desigualdad multidimensional, en contraste con la simple medición de disparidades aisladas. Asimismo, formalizan la intuición de que igualar los logros entre personas y dimensiones reduce la desigualdad, mientras que la concentración de ventajas la intensifica.

Las aplicaciones empíricas existentes basadas en Maasoumi (1986) que emplean funciones de agregación no lineales vulneran estos principios y, por tanto, no están midiendo desigualdad multidimensional. Su marco, en cambio, proporciona la única vía axiomática que garantiza coherencia interna e interpretabilidad.

E. Estructura e interpretación del índice propuesto

Una de las principales contribuciones del método Foster-Lokshin (2024) es que permite descomponer la desigualdad multidimensional en componentes interpretables. El índice global $M_G(x)$, cuando se utiliza el coeficiente de Gini, puede expresarse como:

$$M_G(x) = A_G(x) - m_G(x)$$

donde $A_G(x)$ corresponde al promedio de las desigualdades específicas y $m_G(x)$ es un término de movilidad que capta la asociación entre dimensiones.

El primer término es un promedio ponderado de las desigualdades al interior de cada ámbito, cuyos pesos dependen de los coeficientes de agregación y de los niveles medios de las variables dimensionales. El segundo término refleja el grado en que las ventajas y desventajas coinciden entre dimensiones. Un menor $m_G(x)$ —es decir, una mayor alineación de las desigualdades— incrementa la desigualdad total, mientras que un mayor $m_G(x)$ indica una mayor compensación entre dimensiones y, por ende, una menor desigualdad multidimensional.

Esta estructura vincula el nuevo índice con el concepto de movilidad desarrollado por Shorrocks (1978): cuando los individuos ascienden o descienden entre dimensiones, la correlación negativa resultante puede reducir la desigualdad total. De este modo, la descomposición proporciona tanto claridad analítica como orientaciones para la política pública, al distinguir entre la desigualdad derivada de las disparidades dentro de cada dimensión y aquella asociada a su superposición.

Este marco puede representarse gráficamente mediante curvas de Lorenz. La curva de Lorenz del vector agregado s puede expresarse como la suma de las curvas de Lorenz ponderadas de cada dimensión, más un término de movilidad, correspondiente al área entre la curva agregada y las curvas alineadas. Esto permite una interpretación visual de cómo la alineación entre dimensiones incide en la desigualdad.

Otra ventaja del modelo es su procedimiento de calibración. Los responsables de política pueden asignar ponderaciones normativas a cada dimensión según sus prioridades —por ejemplo, otorgando igual importancia a las desigualdades de ingreso y no monetarias, o enfatizando la educación. Estas ponderaciones determinan los coeficientes c_j en la agregación lineal. La calibración del índice asegura que la medida resultante refleje los juicios de valor nacionales, manteniendo al mismo tiempo la consistencia con los axiomas. Así, este enfoque “invita a los responsables de política a ser agentes activos en el proceso de medición”.

F. Ilustración empírica y relevancia para la política

Para demostrar la aplicabilidad del método, se presentan resultados ilustrativos para Azerbaiyán y Albania, utilizando datos del Banco Mundial y de las encuestas *Life in Transition* del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) (2016–2023). El primer ejemplo muestra cómo la evolución de la

desigualdad multidimensional puede descomponerse en: i) cambios en las desigualdades específicas por dimensión, ii) cambios en los promedios de las dimensiones (a través de las ponderaciones), y iii) cambios en la alineación mediante el término de movilidad. En Azerbaiyán, entre 2016 y 2023, la desigualdad de ingresos aumentó —con el coeficiente de Gini incrementándose en 9 puntos, de 0,25 a 0,34—, mientras que las desigualdades en educación y salud se mantuvieron relativamente estables (dentro de un rango de 2 puntos de Gini respecto de sus niveles iniciales). El Gini promedio A_G aumentó en aproximadamente 8 puntos, en parte debido al rápido crecimiento del ingreso, que en la práctica otorgó mayor peso a la desigualdad de ingresos. La desigualdad multidimensional M_G aumentó aún más, pasando de 0,14 a 0,23 (es decir, 9 puntos de Gini), debido a que la alineación entre dimensiones se intensificó, reduciendo el término de movilidad m_G . Esta descomposición subraya la importancia de considerar las correlaciones entre dimensiones, en lugar de analizarlas de manera aislada, y también ilustra la aplicabilidad del método en contextos de rápido crecimiento económico.

El caso de Albania ilustra cómo el índice propuesto puede utilizarse para simular intervenciones de política. Al añadir un año de educación a cada individuo de la distribución, se muestra que la desigualdad multidimensional disminuye en mayor medida que lo que se lograría mediante un incremento proporcional equivalente del ingreso. Este tipo de simulaciones puede informar los dilemas de política, orientando a los gobiernos hacia intervenciones que reduzcan de manera más efectiva las disparidades totales.

En este sentido, el método propuesto constituye un puente entre la medición y la formulación de políticas. Permite a los analistas monitorear la evolución de la desigualdad en el tiempo, descomponer sus fuentes y evaluar el impacto potencial de distintas reformas —desde transferencias de ingresos hasta políticas en educación o salud. Asimismo, facilita las comparaciones regionales, permitiendo a los responsables de política identificar si las brechas responden a dominios específicos o a la acumulación de ventajas en determinados grupos.

G. Implicancias para el desarrollo social inclusivo

El avance hacia la igualdad no puede lograrse únicamente mediante políticas sectoriales. Por el contrario, requiere comprender las interacciones sistémicas entre las distintas dimensiones —por ejemplo, cómo las mejoras en un ámbito pueden amplificar o mitigar las desigualdades en otro.

Al captar estas interdependencias, el índice de desigualdad multidimensional constituye una herramienta diagnóstica para el diseño de paquetes de políticas coherentes. Por ejemplo, la reducción de la desigualdad en educación puede generar efectos acumulativos sobre la salud y los ingresos, disminuyendo así la desigualdad total de manera más efectiva que intervenciones aisladas. En sentido contrario, ignorar estas interrelaciones puede dar lugar a políticas que mejoran una dimensión a costa de empeorar otras.

La medición debe ser intencional, es decir, alinearse explícitamente con los objetivos de las estrategias de desarrollo social. En este sentido, el rigor metodológico del índice propuesto cumple un propósito normativo: orientar la formulación de políticas equitativas. La experiencia con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) demuestra que las medidas técnicamente fundamentadas pueden tener un impacto significativo en la política cuando son transparentes, comunicables y adaptadas a los contextos nacionales. El mismo principio debería aplicarse al análisis de la desigualdad.

El desarrollo social inclusivo exige indicadores capaces de revelar quiénes se benefician del progreso y en qué dimensiones. Solo mediante la comprensión de la estructura y la alineación de las desigualdades es posible construir trayectorias hacia un futuro más justo y sostenible.

H. Conclusión

Esta presentación constituye un avance significativo en la integración conceptual y metodológica de la medición de la desigualdad multidimensional en la agenda de políticas de desarrollo social. Al articular un marco que es a la vez consistente desde el punto de vista axiomático y orientado a la política pública, se ofrece un mecanismo para vincular el análisis cuantitativo riguroso con las necesidades prácticas de los responsables de la toma de decisiones.

El índice lineal de dos etapas propuesto junto a Michael Lokshin proporciona una herramienta operativa que extiende la lógica del análisis de la pobreza multidimensional al ámbito de la desigualdad. Su fortaleza radica en el equilibrio entre simplicidad y profundidad: genera un indicador sintético interpretable al tiempo que conserva la riqueza analítica necesaria para la descomposición y la evaluación de políticas.

En el contexto más amplio de la agenda de la CEPAL, esta contribución refuerza el llamado a adoptar enfoques multidimensionales y estructurales de la desigualdad. Asimismo, pone de relieve que la medición no es un ejercicio meramente técnico, sino un instrumento estratégico para la formulación de políticas inclusivas: uno que permite visibilizar cómo se entrecruzan y evolucionan las disparidades, y cómo políticas coherentes pueden romper los ciclos de exclusión.

Mediante este enfoque de medición intencional, se invita a los responsables de política a concebir la desigualdad en su conjunto no como un patrón distributivo abstracto, sino como una realidad multifacética que debe ser medida, comprendida y transformada. Esta propuesta ofrece una base analítica sólida para futuros trabajos sobre desigualdad, complementando los esfuerzos regionales orientados a promover la igualdad, la productividad y la sostenibilidad como pilares del desarrollo social en América Latina y el Caribe.

Bibliografía

- Alkire, S. and Foster, J. E. (2011). *Counting and multidimensional poverty measurement*. *Journal of Public Economics*, 95(7–8), 476–487. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.11.006>
- Foster, J. E., López-Calva, L. F., and Székely, M. (2005). *Measuring the distribution of human development: Methodology and an application to Mexico*. *Journal of Human Development and Capabilities*, 6(1), 5–25. <https://doi.org/10.1080/1464988052000342220>
- Maasoumi, E. (1986). *The Measurement and Decomposition of Multi-dimensional Inequality*, *Econometrica*, 54, issue 4, p. 991–97. <https://doi.org/10.2307/1912848>

Biografías

Nicholas Barr

Profesor de Economía Pública en la *London School of Economics and Political Science (LSE)*. Su investigación se centra en el diseño y la reforma de los sistemas de protección social, en particular en pensiones, educación superior y sistemas de salud. Es asesor de numerosos gobiernos y organizaciones internacionales en políticas públicas y reformas del Estado de bienestar.

François Bourguignon

Profesor emérito de la Paris School of Economics y ex Director de dicha institución. Ex Economista Jefe y Vicepresidente Senior del Banco Mundial. Su investigación se centra en la desigualdad global, el desarrollo económico y la economía del bienestar.

Francisco H. G. Ferreira

Profesor de Economía de la Desigualdad en la London School of Economics and Political Science (LSE) y Director del Instituto Internacional de Desigualdades de dicha universidad. Ex Economista Jefe para América Latina y el Caribe en el Banco Mundial, donde lideró investigaciones sobre pobreza, desigualdad y movilidad social. Su investigación se centra en la medición de la desigualdad, la distribución del ingreso y las oportunidades económicas.

James Foster

Profesor de Economía y Asuntos Internacionales en la Universidad George Washington. Ampliamente reconocido por sus contribuciones fundamentales a la medición de la pobreza y la desigualdad, incluido el desarrollo de indicadores multidimensionales utilizados a nivel internacional. Ha colaborado extensamente con organizaciones multilaterales en la medición del desarrollo, la pobreza y el bienestar.

Nora Lustig

Profesora de Economía de América Latina en la Universidad de Tulane, y Directora fundadora del Commitment to Equity Institute. Miembro fundadora y ex Presidenta de la Latin American and Caribbean Economic Association, y codirectora del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000 del Banco Mundial: *Attacking Poverty*. Miembro del comité editorial de la revista *Journal of Economic Inequality* y del Consejo Ejecutivo de la Society for the Study of Economic Inequality.

José Manuel Salazar-Xirinachs

Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas. Economista de la Universidad de Costa Rica, con una maestría en Economía del Desarrollo y doctorado en la Universidad de Cambridge. Se desempeñó anteriormente como Ministro de Comercio Exterior de Costa Rica, Presidente del Banco Central y Director de la Unidad de Comercio en la Organización de Estados Americanos (OEA). En la Organización internacional del trabajo (OIT) ocupó cargos de alta dirección, incluyendo el de Director Regional para América Latina y el Caribe. Ha sido autor de numerosas publicaciones sobre desarrollo, comercio, competitividad y empleo, y ha impartido docencia en universidades de prestigio.

Alberto Arenas de Mesa

Director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Ex Ministro de Hacienda y ex Director de Presupuestos de Chile. Académico e investigador en los ámbitos de la economía pública y la política social, con trabajos centrados en sistemas de protección social, política fiscal y desigualdad.

Andrés Espejo

Oficial de Asuntos Económicos en la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Sociólogo, con un Magíster en Economía Aplicada a Políticas Públicas de ILADES-Georgetown University y un Magíster en Política Social de la London School of Economics and Political Science (LSE). Su investigación se centra en la desigualdad, la inclusión laboral y la protección social en América Latina y el Caribe.

Daniela Huneeus

Asistente de investigación en la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, donde se desempeña desde hace más de diez años. Antropóloga de formación, coordina los procesos de revisión y edición de documentos institucionales en la División, contribuyendo a garantizar la calidad y coherencia de sus publicaciones.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Políticas Sociales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones

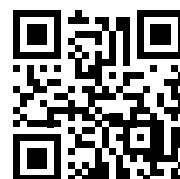
- 248. Charlas magistrales sobre desigualdad social: Barr, Bourguignon, Ferreira, Foster y Lustig, Alberto Arenas de Mesa, Andrés Espejo y Daniela Huneus (Eds.) (LC/TS.2026/18), 2026.
- 247. La sostenibilidad financiera de los sistemas de salud de América Latina y el Caribe: desafíos para avanzar hacia la cobertura sanitaria universal, María Luisa Marinho, Daniela Sugg y Consuelo Farías (LC/TS.2025/4), 2025.
- 246. The future of social protection in the midst of a protracted social crisis in Latin America: advancing towards universal, comprehensive, sustainable and resilient systems, Claudia Robles and Raúl Holz (LC/TS.2023/163), 2024.
- 245. Automatización del trabajo y desafíos para la inclusión laboral en América Latina: estimaciones de riesgo mediante aprendizaje automático ajustadas a la región, Ernesto Espíndola y José Ignacio Suárez (LC/TS.2023/121), 2023.
- 244. Salud y desigualdad en América Latina y el Caribe: la centralidad de la salud para el desarrollo social inclusivo y sostenible, María Luisa Marinho, Antonia Dahuabe y Alberto Arenas de Mesa (LC/TS.2023/115), 2023.
- 243. Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe, Mariana Huepe, Amalia Palma y Daniela Trucco (LC/TS.2022/149), 2022.
- 242. Pensiones de capitalización individual en América Latina: efectos, reformas, impacto del COVID-19 y propuestas de política, Carmelo Mesa-Lago (LC/TS.2022/99), 2022.
- 241. Jóvenes y familias: políticas para apoyar trayectorias de inclusión, Laís Abramo, Daniela Trucco, Heidi Ullmann y Andrés Espejo (LC/TS.2021/138) Santiago, 2021.
- 240. Políticas para enfrentar los desafíos de las antiguas y nuevas formas de informalidad en América Latina, Laís Abramo (LC/TS.2021/137), 2021.
- 239. Ciudadanía digital en América Latina: revisión conceptual de iniciativas, Magdalena Claro y otros (LC/TS.2021/125), 2021.

POLÍTICAS SOCIALES

Números publicados:

- 248 Charlas magistrales
sobre desigualdad social
Barr, Bourguignon, Ferreira, Foster y Lustig
*Alberto Arenas de Mesa, Andrés Espejo
y Daniela Huneus*
Editores
- 247 La sostenibilidad financiera
de los sistemas de salud
de América Latina y el Caribe
Desafíos para avanzar hacia la cobertura
sanitaria universal
*María Luisa Marinho, Daniela Sugg
y Consuelo Farías*
- 246 The future of social protection
in the midst of a protracted social
crisis in Latin America
Advancing towards universal,
comprehensive, sustainable
and resilient systems
Claudia Robles and Raúl Holz

Versión digital disponible online



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org

<https://bit.ly/CEPAL2026-18S>