



NACIONES UNIDAS



La trampa de alta desigualdad y baja movilidad social en América Latina y el Caribe

Un obstáculo para el desarrollo social inclusivo y sostenible

Noviembre de 2024

Introducción¹

La desigualdad extrema que caracteriza a América Latina y el Caribe en múltiples dimensiones constituye una trampa que obstaculiza el progreso hacia el desarrollo sostenible. En primer lugar, esta desigualdad es inaceptable desde una perspectiva de derechos y justicia social, además de ser contraproducente para el crecimiento económico y de erosionar la cohesión social y la estabilidad de los pactos sociales (Salazar-Xirinachs, 2023). En segundo lugar, contribuye a perpetuar otras dos trampas estructurales del desarrollo en la región: la incapacidad para crecer a largo plazo y la debilidad institucional y de gobernanza.

Desde el punto de vista económico, la desigualdad resulta ineficiente por diversas razones. Las brechas en el acceso y la calidad en áreas como la salud, la educación, los servicios básicos y la vivienda afectan la capacidad de generar habilidades y las oportunidades de inclusión laboral y digital en un mundo cada vez más digitalizado. Esto tiene consecuencias negativas en términos de productividad económica e ingresos individuales. Por ejemplo, se estima que el costo del hambre equivalía en promedio al 5,2% del PIB en 11 países de América Latina. Si se le suma el costo del sobrepeso y la obesidad, la estimación aumenta a un promedio equivalente del 6,5% del PIB

Índice

Introducción	1
I. Una trampa de alta desigualdad y baja movilidad social que se explica por múltiples factores.....	3
II. La pobreza y el costo del hambre: característica de la desigualdad	9
III. Impacto del cambio climático en la desigualdad.....	10
IV. Desigualdad de ingresos: avances y desafíos en la medición.....	14
V. La desigualdad es un fenómeno multidimensional que va más allá de los ingresos	17
VI. Reflexiones finales: lineamientos de política pública para reducir la desigualdad	18
Bibliografía	21

¹ La información empleada para la elaboración de este documento, salvo que se indique otra cosa, es la disponible hasta el 15 de agosto de 2024.

en ocho países de la región. Además, la desigualdad se manifiesta tanto entre países como entre territorios de un mismo país, lo que supone costos no solo en lo que respecta a la productividad, sino también a la eficiencia energética y al deterioro ambiental (CEPAL, 2018 y 2024a).

La desigualdad limita asimismo la innovación y la creatividad, factores que a su vez obstaculizan el aumento de la productividad. Esto explica en parte los motivos por los que los países de la región enfrentan dificultades para promover mayores niveles de sofisticación tecnológica, diversificación productiva y fortalecimiento de los sectores más productivos (Salazar-Xirinachs y Llinás, 2023). Además, la interrelación entre las tres trampas de bajo crecimiento, alta desigualdad y débil capacidad institucional reduce considerablemente la capacidad de respuesta y adaptación a la hora de adoptar estrategias sostenibles de desarrollo y resiliencia frente a los efectos del cambio climático y la degradación ambiental.

El cambio climático no es neutral, sino un factor agravante de las brechas sociales estructurales que marcan a los países de la región. Los países que presentan menor grado de desarrollo están más expuestos a los impactos físicos del cambio climático y presentan mayores vulnerabilidades socioeconómicas para enfrentarlos. Las inversiones para la mitigación del cambio climático son fundamentales para evitar sus impactos desproporcionados sobre las poblaciones más vulnerables, así como lo son las inversiones en adaptación y resiliencia y las medidas de compensación social hacia estos países.

La desigualdad es un fenómeno histórico y estructural de América Latina y el Caribe. Las características de la producción, la distribución de los recursos y ciertas instituciones heredadas de la época colonial, que mantuvieron sociedades jerárquicas, estamentales y, en algunos casos, esclavistas, con muy poca movilidad social, han contribuido a perpetuar y agravar los altos niveles de desigualdad económica. Además, se han sumado factores que surgieron tras la independencia, como el modelo de inserción comercial de la región caracterizado por la exportación de bienes primarios y la existencia de élites beneficiadas por esa inserción, capaces de mantener un control excluyente en la toma de decisiones (Eslava y Valencia Caicedo, 2023; CEPAL, 2012 y 2018).

Al mismo tiempo, la desigualdad de oportunidades perpetúa los obstáculos que impiden alcanzar mayores niveles de bienestar, en especial la causada por la discriminación y la aceptación generalizada de que amplios sectores de la población no tengan acceso a bienes públicos ni derechos básicos. Esta desigualdad se refleja en la manera en que las personas perciben su situación presente y futura, y destaca las expectativas de baja movilidad social intra e intergeneracional mediante la educación, el esfuerzo o las oportunidades disponibles, poniendo de relieve el papel de los activos sociales. La baja movilidad social refuerza las brechas de pertenencia y socava la confianza interpersonal e institucional. Esto también reduce las posibilidades de alcanzar consensos amplios sobre estrategias de desarrollo más sostenibles y productivas, que apunten a disminuir la desigualdad.

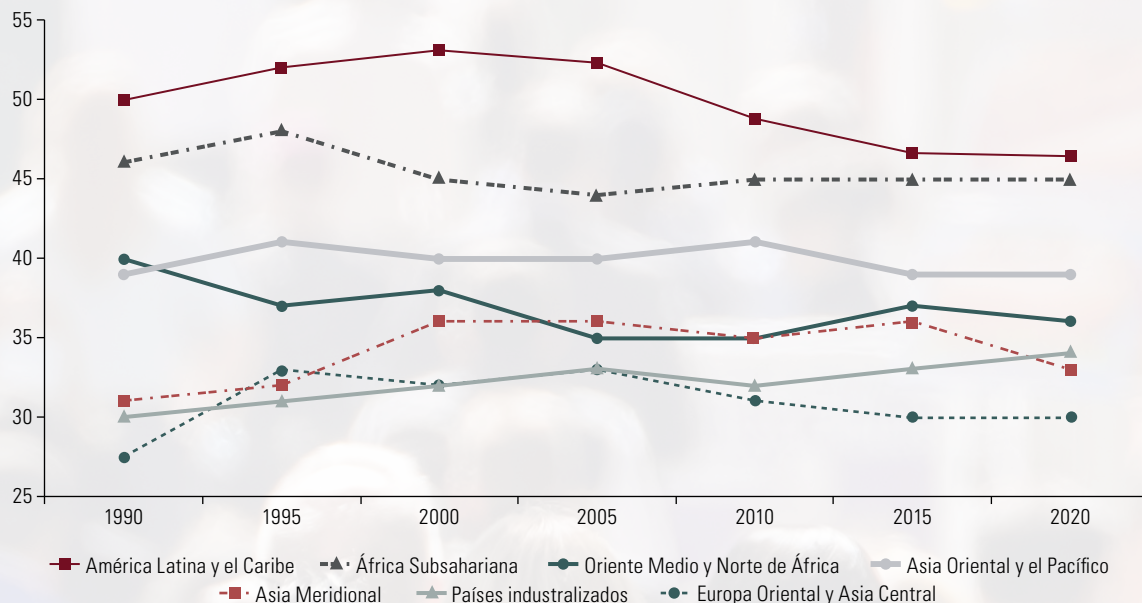
En ese sentido, y con el fin de avanzar hacia el desarrollo social inclusivo, es fundamental combatir la trampa de alta desigualdad en América Latina y el Caribe y promover políticas públicas integrales que contribuyan a reducir la desigualdad en sus múltiples dimensiones.

Este informe se ha elaborado para abordar la primera prioridad del Grupo de Trabajo sobre el Desarrollo del G20 relativa a la lucha contra las desigualdades. En la primera parte de este documento, se describen los principales factores que, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), explican la desigualdad en la región. En la segunda sección, se presenta la inseguridad alimentaria y nutricional como una característica de la desigualdad existente y como una de las expresiones más graves de la pobreza. En la tercera sección, se estudian las implicaciones redistributivas del cambio climático. A continuación, en la cuarta sección, se analiza la medición de la desigualdad en la región y se presenta la medición de la desigualdad de ingresos a partir de las diversas fuentes de información disponibles. Por último, en la quinta sección, se destaca la importancia de llevar a cabo una medición multidimensional de la desigualdad más allá de los ingresos. El documento concluye con una sección de reflexiones finales.

I. Una trampa de alta desigualdad y baja movilidad social que se explica por múltiples factores²

En los últimos 30 años, la región de América Latina y el Caribe ha presentado sistemáticamente los niveles de desigualdad de ingresos más elevados de todo el mundo, medidos por el índice de Gini (véase el gráfico 1). A pesar de que dichos niveles han disminuido en ese período, la región continúa teniendo la distribución de ingresos más concentrada a escala mundial. En 2022, la cifra de desigualdad de ingresos, medida por el índice de Gini, fue de 44,9, inferior a la registrada a principios de la década de 1990 (cerca de 50,0) (CEPAL, 2023a).

Gráfico 1 América Latina y el Caribe y otras regiones del mundo: niveles y dinámica de la desigualdad, según el índice de Gini, 1990-2020



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de F. Alvaredo y otros, "Seventy-five years of measuring income inequality in Latin America", *IDB Working Paper Series*, N° IDB-WP-01521, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2023; y Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

De acuerdo con los ejes de la matriz de desigualdad social que describe la CEPAL, la desigualdad no se refiere únicamente a los ingresos, sino que es multidimensional, y existen múltiples factores que la generan y perpetúan (CEPAL, 2016). En efecto, las desigualdades entre los grupos de la población se ven amplificadas y potenciadas por diversos factores interrelacionados que funcionan como ejes estructurantes de la desigualdad social. Estos incluyen el nivel socioeconómico, el género, la raza y la etnia, la edad, el territorio, la situación de discapacidad y el estatus migratorio, así como la orientación e identidad sexual. En ese sentido, la desigualdad social se manifiesta en múltiples dimensiones del desarrollo social y de los derechos humanos, y repercute no solo en los ingresos, sino también en el ejercicio de los derechos, el desarrollo de capacidades, el acceso al poder y la toma de decisiones, entre otros aspectos. Por consiguiente, influye en las oportunidades en el ámbito laboral, la educación, la salud, las pensiones, el acceso a la protección social y a los cuidados, la alimentación, los servicios básicos y la distribución del tiempo, así como en la participación en la toma de decisiones políticas y en la capacidad de influir en ella.

Estas dimensiones están interrelacionadas y contribuyen a generar bajos niveles de movilidad y cohesión sociales, lo que da lugar a un ciclo vicioso de refuerzo mutuo. La elevada desigualdad en todos los ámbitos mencionados está relacionada con una cohesión social baja. La cohesión social

² Esta sección es un resumen del planteamiento sobre desigualdad presentado en el documento del cuadragésimo período de sesiones de la CEPAL (CEPAL, 2024b).

es el cemento invisible que mantiene unidas a las sociedades, que identifica a las personas y las motiva a convivir y cooperar voluntariamente sin necesidad de coerción externa permanente ni de interés inmediato. Por este motivo, es difícil consolidar la cohesión social en sociedades altamente desiguales. La región también presenta una baja movilidad social, es decir, una rigidez considerable en cuanto a la posibilidad de que las personas en los estratos más desfavorecidos alcancen un mayor nivel de bienestar para sí mismas y sus descendientes. La baja movilidad social está estrechamente vinculada con una elevada desigualdad, que se refuerza con los ejes de la matriz de desigualdad social y la baja cohesión social.

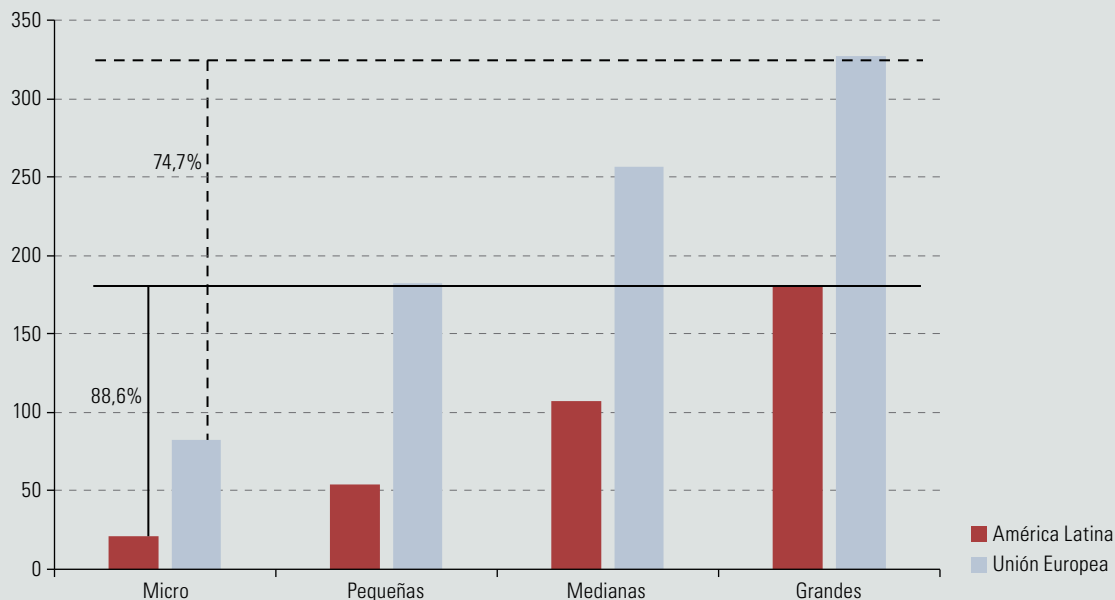
Existen seis factores principales que explican la elevada desigualdad y los bajos niveles de movilidad y cohesión sociales en los países de la región: i) el escaso crecimiento, que genera mercados laborales poco dinámicos y con altos niveles de informalidad, así como las grandes disparidades en la productividad, que se traducen en mercados laborales segmentados, con diferencias significativas en materia de remuneraciones; ii) los sistemas tributarios regresivos; iii) las débiles políticas sociales y de protección social, que no reducen los efectos de la desigualdad arraigada en el ámbito productivo; iv) los sistemas educativos que presentan debilidades graves, no solo por las altas tasas de abandono de la educación secundaria, sino también por los deficientes resultados de aprendizaje, que no responden a las nuevas necesidades del mercado laboral relacionadas con la revolución tecnológica, y que, además, están segmentados, por lo que no desempeñan el papel que deberían como potente mecanismo de movilidad social; v) la desigualdad de género, y vi) el elevado nivel de desigualdad y segregación espacial que existe en las zonas urbanas, en las que vive el 80% de la población total de la región. Debido a fallas de planificación y gestión, las ciudades de la región pueden considerarse “fábricas de desigualdad”. Es posible que las mejoras en la planificación y la gestión urbanas generen beneficios significativos en términos de reducción de la desigualdad y aumento de la cohesión social, además de impulsar la productividad.

Como se mencionó anteriormente, el primer factor hace referencia a las grandes disparidades en la productividad, que se traducen en mercados laborales segmentados, con diferencias significativas en materia de remuneraciones. Por un lado, este primer factor se manifiesta, por ejemplo, en las importantes diferencias de productividad que existen entre los distintos sectores de la actividad económica, los territorios subnacionales y las empresas formales e informales. La región se caracteriza por presentar una elevada productividad en sectores con baja participación en el empleo total (minería y servicios básicos), mientras algunos sectores de muy baja productividad concentran más de la mitad del empleo (agricultura, comercio y servicios sociales). La heterogeneidad también se pone de manifiesto en las brechas de productividad entre empresas de diferente tamaño (sobre la base del número de personas empleadas). En la región, las microempresas formales presentan una productividad laboral equivalente al 11,4% de la productividad de las empresas grandes, mientras que, en el caso de las empresas pequeñas, esta cifra asciende al 29,7% y, en el de las medianas, es del orden del 59,5%. No es de extrañar que las empresas de menor tamaño tengan una productividad menor, teniendo en cuenta la existencia de economías de escala. Sin embargo, lo preocupante es que estas brechas son mucho más pronunciadas que en los países más desarrollados, como los de la Unión Europea (véase el gráfico 2) (Correa, Leiva y Stumpo, 2020). Si bien ya existe una brecha de productividad laboral en las empresas formales de diferentes tamaños, la heterogeneidad es aún mayor en las empresas informales, que en muchos países de la región representan un gran porcentaje de sus economías.

Por otro lado, en América Latina y el Caribe se observan elevadas tasas de desempleo y una evidente segmentación de los mercados, lo que se refleja en que casi la mitad del empleo es informal y, por lo tanto, más precario (inestable, con baja remuneración y sin cobertura de protección social, entre otros aspectos) (Arenas de Mesa y Espejo, 2023; Espejo, 2022). En la región, el fenómeno de la informalidad está determinado por los ejes de la desigualdad social, con importantes brechas etarias, territoriales, de género y de nivel socioeconómico. La tasa de empleo informal es mayor en la población joven (51,6%) y en la población de 65 años y más (71,7%), y se concentra mayormente en zonas rurales (69,8%) (véase el gráfico 3). Asimismo, a pesar de que no se observan diferencias significativas en el agregado entre hombres y mujeres (alrededor de un punto porcentual), las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en los trabajos más vulnerables de la economía informal, como el trabajo doméstico, los trabajos familiares auxiliares o los trabajos en plataformas digitales, en los que se prestan servicios desde los domicilios privados (CEPAL, 2023a).

Gráfico 2 América Latina (4 países)^a y Unión Europea: productividad laboral por tamaño de empresa, 2018

(En miles de dólares)



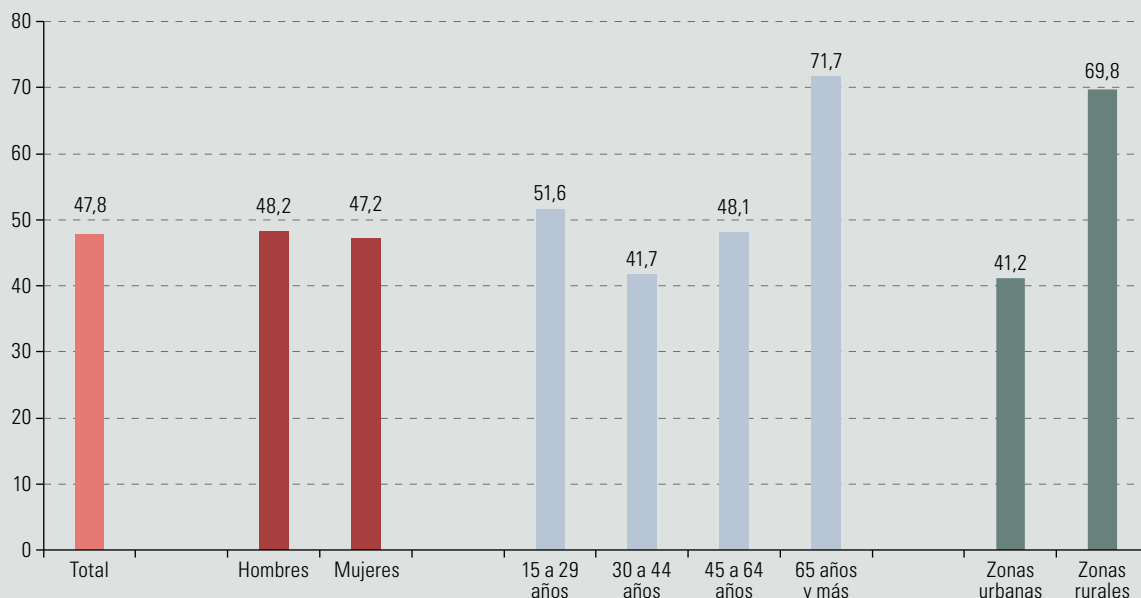
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de F. Correa, V. Leiva y G. Stumpo, "Mipymes y heterogeneidad estructural en América Latina", *Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/75/Rev.1), M. Dini y G. Stumpo (coords.), Santiago, CEPAL, 2020.

Nota: Siguiendo el método propuesto por Correa, Leiva y Stumpo (2020), la productividad laboral se define como valor de ventas (*turnover*) por ocupado. Mientras que en América Latina la productividad laboral de las empresas grandes es un 88,6% más alta que la de las microempresas, en la Unión Europea esta brecha es del 74,7%.

^a Argentina, Brasil, Chile y México.

Gráfico 3 América Latina (9 países)^a: tasas de informalidad, por sexo, grupo de edad y zona geográfica, tercer trimestre de 2023

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del procesamiento de encuestas de empleo de la región.

^a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Paraguay y Perú.

El segundo factor se relaciona con los sistemas tributarios regresivos. Las políticas fiscales redistributivas pueden reducir y compensar parcialmente la distribución desigual del ingreso. No obstante, en lo que respecta a los ingresos, la política tributaria en la región no cumple esa función. Los sistemas tributarios tienden a generar recursos fiscales insuficientes para satisfacer las necesidades de gasto

público y su estructura está sesgada hacia los impuestos indirectos que, por su naturaleza, son de carácter regresivo. En 2022, la recaudación tributaria promedio de América Latina y el Caribe alcanzó el 21,5% del producto interno bruto (PIB), un nivel relativamente bajo en comparación con el promedio de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que se situó en el 34,0% (OCDE y otros, 2024).

Además de la constitución de la estructura tributaria, existen otros elementos que contribuyen a disminuir la progresividad y el alcance de los sistemas fiscales. Entre ellos se encuentran los gastos tributarios y los incentivos a la inversión, que por lo general benefician principalmente a personas de altos ingresos, y los impuestos directos, que disminuyen la efectividad redistributiva. Otro de los elementos está relacionado con el elevado nivel de evasión fiscal en América Latina y el Caribe. La CEPAL estima que la evasión del impuesto sobre la renta y del impuesto al valor agregado significó una pérdida de 433.000 millones de dólares en 2023, equivalente al 6,7% del PIB de la región (CEPAL, 2024c).

El tercer factor se refiere a las políticas sociales y de protección social débiles, que no reducen los efectos de la desigualdad arraigada en el ámbito productivo. Los sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes son fundamentales para erradicar la pobreza, reducir las desigualdades y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo (Arenas de Mesa, 2023). De acuerdo con la Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo, la protección social tiene como objetivo garantizar el acceso universal a los niveles de ingreso adecuados, a los servicios sociales básicos y a la vivienda, así como a las políticas de inclusión laboral y al trabajo decente (CEPAL, 2020). América Latina y el Caribe enfrenta brechas y desigualdades significativas en el acceso a la protección social, como se vio claramente durante la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) (CEPAL, 2020, 2021 y 2022a). Esto se vincula en gran medida con los altos niveles de informalidad laboral y, en consecuencia, con la promesa incumplida de alcanzar la protección social universal mediante el empleo formal (CEPAL, 2006).

Este contexto se vuelve más complejo debido a una reconfiguración de la estructura de riesgos sociales, que tensiona y profundiza las brechas y las desigualdades vinculadas con los sistemas de protección social (Robles y Holz, 2024). La cobertura contributiva presenta déficits considerables. A modo de ejemplo, pese a que desde el año 2000 la cobertura se ha incrementado en América Latina, en 2022 la cobertura efectiva de las pensiones llegó apenas al 47,9%, es decir, que de cada dos personas en la población económicamente activa, solo una cotizaba a los sistemas de pensiones. Además, se observan grandes desigualdades en esta cobertura. Por ejemplo, en 2021, el 72% de la población económicamente activa situada en el decil de mayores ingresos cotizaba al sistema de pensiones, en comparación con solo el 7,1% en el decil de menores ingresos³. A esta situación se suman los déficits estructurales de los sistemas de salud, que causan problemas de coordinación, acceso e ineficiencia e inciden en los resultados en materia de salud, lo que exacerba las desigualdades y obstaculiza el derecho a la salud de las personas.

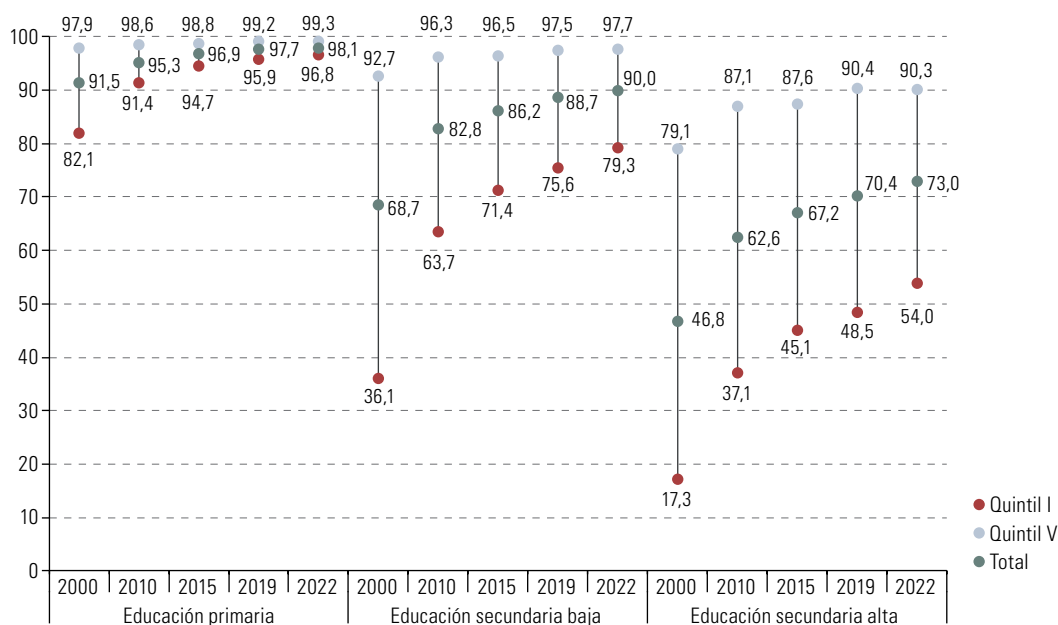
El cuarto factor se asocia a los sistemas educativos, que presentan debilidades graves, no solo por las altas tasas de abandono de la educación secundaria, sino también por los deficientes resultados de aprendizaje, que no responden a las nuevas necesidades del mercado laboral relacionadas con la revolución tecnológica, y que, además, están segmentados, por lo que no desempeñan el papel que deberían como potente mecanismo de movilidad social. El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4 busca garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos. La educación puede ser un mecanismo tanto de mitigación como de reproducción de las desigualdades en una sociedad.

El potencial de la educación como herramienta para promover la movilidad social ascendente puede verse menoscabado si los procesos de enseñanza y aprendizaje, así como los retornos educativos en el mercado laboral, reproducen las desigualdades sociales. En diversos estudios enfocados en la situación educativa de la región se muestra que existen disparidades importantes en relación con los logros educativos de los distintos grupos de la población según el nivel de ingresos, el género, el territorio y la condición étnica o racial, entre otros factores (CEPAL, 2022a; Huepe, Palma y Trucco, 2022; UNESCO/UNICEF/CEPAL, 2022).

³ Calculado sobre la base de datos del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). En las cifras se utiliza el promedio ponderado de los siguientes países: Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

Si bien en las últimas dos décadas se han logrado avances significativos en términos de acceso, progresión y finalización de la educación escolar en los países de la región, aún se deben afrontar grandes desafíos tanto de cobertura como de calidad educativa, marcados por la desigualdad. Además, el ritmo de mejora de los indicadores de escolaridad se está ralentizando. La desigualdad socioeconómica condiciona las oportunidades de acceso y especialmente de finalización de la escolaridad. Las diferencias son aún más marcadas en la educación secundaria (véase el gráfico 4). Las personas provenientes de entornos más privilegiados no solo tienen más posibilidades de participar efectivamente en los procesos de enseñanza y aprendizaje y registran mayores tasas de acceso y finalización en los distintos niveles educativos (CEPAL, 2022a), sino que también acceden a establecimientos que ofrecen una educación de mayor calidad, obtienen mejores resultados de aprendizaje y siguen trayectorias educativas con mejores perspectivas de ingresos (OCDE, 2023; UNESCO, 2021). A estas desigualdades se suman los cambios que se están produciendo debido a la transformación digital, dado que la inclusión digital es fundamental para que esa transformación contribuya a reducir la desigualdad en lugar de convertirse en una nueva fuente de brechas.

Gráfico 4 América Latina (14 países)^a: tasa de conclusión de la educación primaria, la educación secundaria baja y la educación secundaria alta^b, por quintiles de ingreso extremos, 2000, 2010, 2015, 2019 y 2022 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^b Se analizó la finalización de la educación primaria entre los jóvenes de 15 a 19 años, y de la educación secundaria baja y alta entre los jóvenes de 20 a 24 años.

El quinto factor hace referencia a la desigualdad de género, que se manifiesta en diversas áreas. La CEPAL ha puesto especial atención en la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado, que se encuentran en la base de las desigualdades socioeconómica, de participación en el mercado laboral y en los espacios de toma de decisiones. En 2020, el 67,4% de las mujeres de la región de entre 20 y 24 años habían completado la educación secundaria, cifra que superaba el 60,9% de los hombres del mismo grupo de edad (CEPAL 2022c). En 2022, la tasa bruta de matriculación en la educación superior de las mujeres alcanzó el 65,7%, mientras que la de los hombres fue del 47,5% (CEPAL/ONU-Mujeres, 2024). No obstante, estos logros educativos no se han traducido en una participación laboral proporcional. En 2022, la mitad de las mujeres de América Latina y el Caribe se encontraban fuera del mercado laboral, en comparación con una tasa de alrededor del 25% en el caso de los hombres (CEPAL, 2023a). Según las mediciones de uso del tiempo en diversos países de la región, las mujeres dedican tres veces más tiempo al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado que los hombres (véase el gráfico 5).

Gráfico 5 América Latina (16 países): tiempo total que la población de 15 años y más destina al trabajo remunerado y no remunerado en promedio, por sexo, último año con información disponible
(En horas semanales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Repositorio de información sobre uso del tiempo de América Latina y el Caribe.
 Nota: No se presenta un promedio regional debido a que las diferencias metodológicas entre los distintos países hacen que los datos no sean comparables.
^a Datos preliminares.

El sexto factor tiene que ver con el elevado nivel de desigualdad y segregación espacial que existe en las zonas urbanas, en las que vive el 80% de la población total de la región. De acuerdo con las definiciones oficiales de cada país, en América Latina y el Caribe ocho de cada diez personas viven en ciudades, y la mitad de esa población se encuentra en las 74 urbes de más de un millón de personas (Naciones Unidas, 2018). Por lo tanto, para reducir la desigualdad y fomentar la inclusión de gran parte de la población de la región es fundamental llevar a cabo una modificación sustantiva del actual modelo de desarrollo urbano.

Las desigualdades en el acceso a los servicios básicos no solo se manifiestan en la disponibilidad de infraestructura para la prestación de esos servicios, sino también en el costo relativo para las familias. Por ejemplo, para acceder a los servicios de agua y saneamiento el quintil más vulnerable está pagando 1,6 veces más en proporción a sus gastos que el quintil de mayores ingresos. Además, la población más vulnerable cuenta con servicios de menor calidad. A todo lo anterior se suma la desigualdad en el consumo de servicios de agua y saneamiento, que aumenta en función de la riqueza, ya que los dos quintiles de mayores ingresos consumen conjuntamente más de la mitad de los servicios prestados en el sector (55,1%). Asimismo, en las zonas rurales y en las zonas urbanas marginadas las personas enfrentan mayores dificultades de acceso a servicios de calidad en materia de educación, salud y transporte, entre otros.

Para salir de la trampa de elevada desigualdad y bajos niveles de movilidad y cohesión sociales es preciso adoptar un enfoque integrado que incida simultáneamente en las seis causas fundamentales señaladas. Si los esfuerzos se dirigen únicamente a una o dos de ellas, no será suficiente para cambiar significativamente la situación en términos de desigualdad, movilidad y cohesión sociales. Quizá este sea uno de los motivos por los que la desigualdad ha sido una de las características mejor conocidas, pero también más resistentes a la transformación en los países de la región, además de los intereses y los equilibrios de poder que se oponen a la mejora de varios de estos aspectos.

A estas fuentes de desigualdad en la distribución del ingreso y en la inclusión social y laboral se suman las asimetrías de poder y la capacidad de influencia. Las diferencias señaladas a menudo generan un círculo vicioso o plantean situaciones de parálisis, lo que socava la aplicación de políticas públicas destinadas a reducir la desigualdad en espacios en los que su nivel es considerablemente alto

(Fergusson, Robinson y Torres, 2023; Guizzo Altube, Scartascini y Tommasi, 2023). En ese sentido, la economía política desempeña un papel central tanto en su dimensión como en su gestión en lo que respecta a la redistribución y la reducción de las desigualdades.

II. La pobreza y el costo del hambre: característica de la desigualdad

Una de las expresiones más graves de la pobreza y, en particular, de la pobreza extrema es la inseguridad alimentaria (es decir, la carencia de acceso seguro a una cantidad suficiente de alimentos inocuos y nutritivos para un crecimiento y desarrollo normales, así como una vida activa y sana). Si bien puede deberse a la falta de disponibilidad de alimentos, a una distribución inapropiada o a un uso inadecuado de los alimentos en el hogar, el factor más frecuente en la región es la insuficiencia de ingresos, lo que puede afectar notablemente el estado nutricional de las personas. De esta manera, la inseguridad alimentaria y nutricional se convierte en una característica de la desigualdad existente en América Latina y el Caribe.

A pesar de que en América Latina y el Caribe se ha observado una enorme expansión de sus exportaciones, y se prevé que refuerce su posición como el principal exportador de productos básicos agrícolas del mundo⁴, en 2023 la prevalencia de la subalimentación alcanzaba al 6,2% de la población. Se estima que recién en 2023 la región habría registrado una prevalencia menor a la de 2019, después del deterioro asociado a la pandemia de COVID-19. No obstante, en 2023, 41 millones de personas de la región aún no tenían acceso a alimentos suficientes para cubrir sus necesidades alimentarias (FAO y otros, 2024).

Por su parte, la prevalencia de la inseguridad alimentaria moderada o grave en América Latina y el Caribe⁵ alcanzó el 28,2% durante 2023, es decir, 187,6 millones de personas habrían tenido limitaciones para acceder a alimentos suficientes (110,4 millones en América del Sur, 51,0 millones en Mesoamérica y 26,3 millones en el Caribe) (FAO y otros, 2024).

En una región inmersa en un proceso de transición nutricional, la inseguridad alimentaria provoca malnutrición en todas sus formas. En 2022, la prevalencia regional del retraso del crecimiento en niñas y niños menores de 5 años alcanzaba el 11,5%, mientras que la del sobrepeso llegaba al 8,6%, tres puntos porcentuales más que el promedio mundial y con una tasa de crecimiento superior. En el caso de los adultos, se estima que en 2022 el 29,9% presentaba obesidad⁶, lo que refleja una tendencia al alza en todos los países de la región desde el año 2000. Al mismo tiempo, en 2019, el 17,2% de las mujeres de 15 a 49 años presentaba anemia (FAO y otros, 2024).

Estos indicadores reflejan las dificultades de gran parte de la población para acceder a una dieta saludable y cubrir los costos de alimentos que garanticen un equilibrio nutricional y una diversidad de grupos de alimentos. Entre 2021 y 2022, el costo aumentó un 11,8%, y alcanzó un valor equivalente a 4,56 dólares en paridad del poder adquisitivo por persona al día, el más alto a nivel mundial, cuyo promedio fue de 3,96 dólares en paridad del poder adquisitivo por persona al día. Debido a este aumento, en 2022, 182,9 millones de personas de la región no pudieron costear una dieta saludable (FAO y otros, 2024).

La distribución de la inseguridad alimentaria en la población es un indicador de la desigualdad generada por los sistemas alimentarios vigentes en la región. Como reflejo de la matriz de la desigualdad social, descrita por la CEPAL y analizada por los países en la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2016), las mujeres tienen más probabilidades de sufrir inseguridad alimentaria moderada o grave (30,3% y 25,1%, respectivamente) que los hombres. Se presenta una situación similar con las personas que residen en zonas rurales, que si bien participan más en la producción de alimentos, también se ven desproporcionadamente afectadas en comparación con la población urbana (32,2% y 26%), respectivamente (FAO y otros, 2024).

⁴ Se espera que el crecimiento continuo de la producción de soja, maíz, harinas proteicas, carne y azúcar sin refinar, especialmente impulsado por el Brasil, aumente la posición exportadora neta de la región en un 17% entre el período de referencia 2020-2022 y 2032 (OCDE/FAO, 2023).

⁵ Según la escala de experiencia de inseguridad alimentaria, que permite estimar la proporción de la población que enfrenta limitaciones moderadas o graves para obtener alimentos suficientes en el transcurso de un año (FAO y otros, 2024).

⁶ Índice de masa corporal superior a 30 (peso en kilogramos dividido por la estatura en metros al cuadrado).

La desigualdad en la distribución se observa asimismo en relación con los indicadores de malnutrición, que afectan sobre todo a la población en situación de pobreza, a quienes viven en zonas rurales y en zonas marginadas de las ciudades y a los Pueblos Indígenas. Sin embargo, sus consecuencias tienen un alcance mayor. La doble carga de la malnutrición (es decir, la coexistencia de la desnutrición y el sobrepeso y la obesidad) acarrea impactos sociales y económicos que se manifiestan primero en las personas que la padecen, pero que después alcanzan al conjunto de la sociedad (Martínez, Mejía y Espíndola, 2024).

Conscientes de esta situación, la CEPAL y el Programa Mundial de Alimentos, junto con instituciones nacionales, llevaron adelante una serie de estudios sobre el costo del hambre, con el fin de visibilizar y cuantificar el costo económico que supone no combatir el hambre y la pobreza. Algunos de sus resultados son los siguientes:

- El costo del hambre en 11 países de América Latina, que reflejaba el impacto social y económico de la desnutrición de niñas y niños menores de 5 años alrededor de 2004-2005, equivalía en promedio al 5,2% del PIB (entre el 1,7% en Costa Rica y el 11,4% en Guatemala). A ello se suman los mayores riesgos que genera respecto de la mortalidad, la morbilidad asociada (como diarreas e infecciones respiratorias), la repetición escolar, el menor nivel de escolaridad y las consecuentes pérdidas de productividad.
- El costo del hambre en 21 países africanos, calculado entre 2010 y 2019 con la participación de la Comisión Económica para África y el apoyo de la Unión Africana, arrojó una estimación del costo promedio equivalente al 8,0% del PIB (entre el 1,7% y el 16,5%).
- Complementariamente, el costo de la doble carga de malnutrición, que incluye el impacto de la desnutrición infantil, sumado el sobrepeso y la obesidad en adultos, en ocho países de América Latina entre 2014 y 2019, considerando las pérdidas y costos asociados a un mayor riesgo de mortalidad y morbilidad (diabetes e hipertensión) y la productividad, equivalía en promedio al 6,5% del PIB, y alcanzaba un valor máximo equivalente al 16,3% del PIB en Guatemala.

Estos ejemplos revelan los costos de no abordar la inseguridad alimentaria y la malnutrición, y sirven también para estimar los potenciales beneficios económicos derivados de su solución. Esto no solo se refiere al financiamiento de políticas sociales que den respuesta a estos problemas y garanticen los derechos, sino también, de manera prospectiva, a una inversión clave que permita avanzar hacia un desarrollo social inclusivo y un crecimiento económico sostenible.

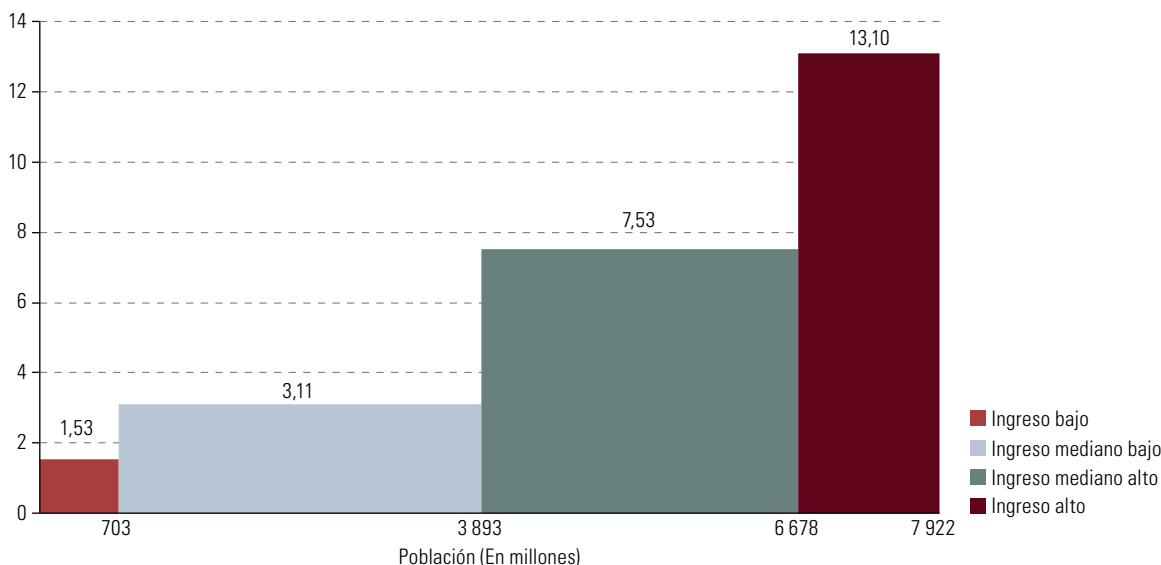
III. Impacto del cambio climático en la desigualdad

Las consecuencias del cambio climático ya son significativas y exacerban las brechas de desarrollo existentes, incluidas las desigualdades de ingresos y multidimensionales. Paradójicamente, los países que menos contribuyen a este problema mundial están, debido a su ubicación geográfica, más expuestos a sus impactos más nocivos. Además, las condiciones socioeconómicas internas agravan su elevada vulnerabilidad. Los países de ingreso alto generan emisiones per cápita 1,5 veces más altas que las economías de ingreso mediano alto y hasta 10 veces más altas que los países de ingreso bajo. Además, el 1% más rico de la población mundial es responsable del 15% de las emisiones totales, mientras que el 50% más pobre de la población representa solo el 10% (Bruckner y otros, 2022).

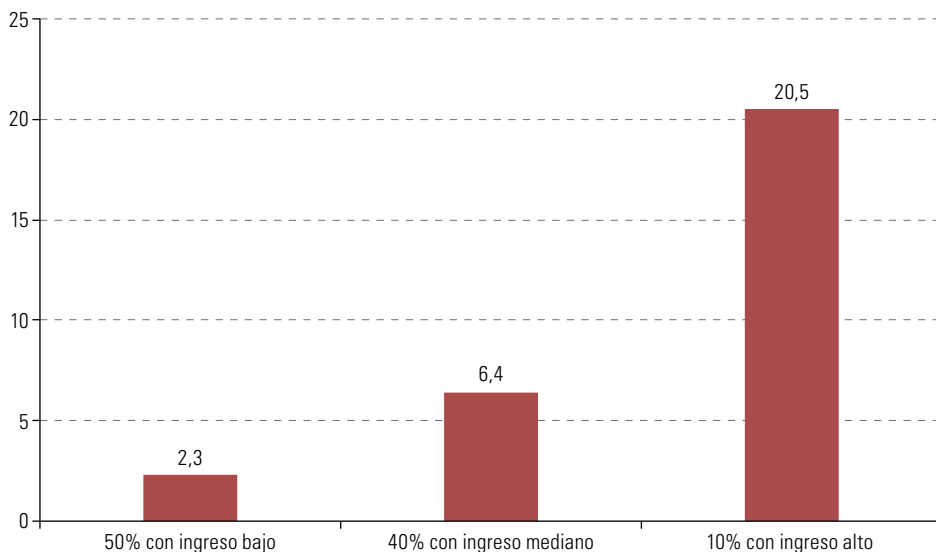
Este fenómeno también se reproduce dentro de los países, en los que los hogares de mayores ingresos generan una huella de carbono varias veces más alta que los hogares de menores ingresos. En el caso de América Latina y el Caribe, el 10% de la población con mayores ingresos produce nueve veces más gases de efecto invernadero per cápita que el 50% de la población con menores ingresos. Además, esta cifra es entre tres y cuatro veces mayor que la emisión del segmento de la población que representa el 40% medio de la distribución del ingreso (véase el gráfico 6).

Gráfico 6 América Latina y el Caribe y mundo: emisiones anuales per cápita de gases de efecto invernadero, 2022 y 2018
(En toneladas de CO₂ equivalente por persona)

A. Mundo, 2022



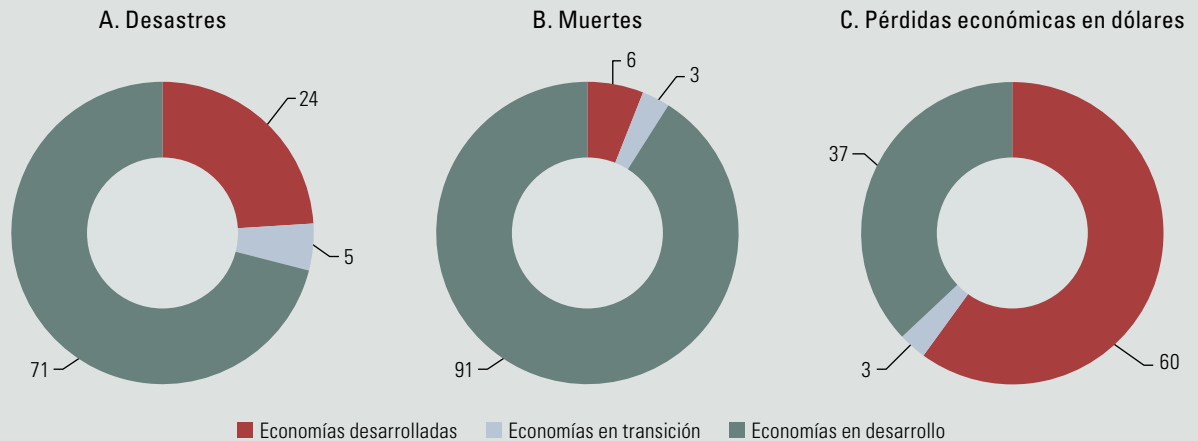
B. América Latina y el Caribe, 2018



Fuente: Unión Europea, Emissions Database for Global Atmospheric Research (EDGAR) Community GHG database, version 8.0, 2023; y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago, 2022.

Los países en desarrollo se ven más expuestos y vulnerables a los efectos del cambio climático debido a sus condiciones socioeconómicas. Entre 1970 y 2021, más del 75% de los desastres relacionados con el clima y el 94% de las muertes notificadas ocurrieron en economías en desarrollo o en transición (véase el gráfico 7) (OMM, 2021).

Gráfico 7 Desastres, muertes y pérdidas económicas notificados a nivel mundial, 1970-2021

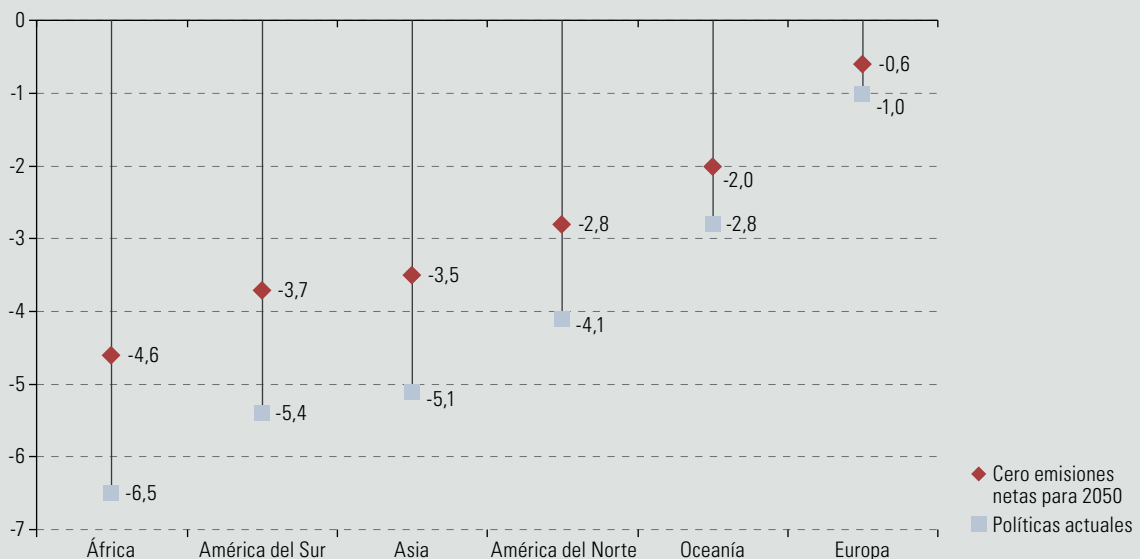


Fuente: Organización Meteorológica Mundial (OMM), *WMO Atlas of Mortality and Economic Losses from Weather, Climate and Water Extremes (1970–2019)*, Ginebra.

Como se observa, el impacto de los fenómenos climáticos limitan y condicionan el proceso de desarrollo de los países de ingreso bajo. Esto amplía las brechas de ingresos tanto entre los países como entre los territorios de un mismo país, lo que fomenta niveles cada vez más altos de desigualdad. Además, si las emisiones continúan con una tendencia al alza, la frecuencia y la magnitud de esos efectos no harán más que aumentar, situación que exacerbará aún más la desigualdad.

Se prevé que las olas de calor tengan un efecto perjudicial en la productividad laboral. Aun en un escenario de cero emisiones netas, para 2050 se producirán impactos negativos en la productividad laboral, que serán más notables en las regiones en desarrollo. En un escenario de cero emisiones netas, se proyecta que, para el mismo año, la productividad laboral en América Latina y el Caribe disminuya entre el 4% y el 5% en comparación con los niveles del período 1986-2006. Estos impactos varían considerablemente entre los distintos países. Suriname, Guyana y la República Bolivariana de Venezuela experimentarán las pérdidas más significativas de la región, que serán de alrededor del 10%. Por el contrario, se espera que regiones como Europa y Oceanía experimenten pérdidas que no superen el 1,0% y el 2,8%, respectivamente (véase el gráfico 8).

Gráfico 8 Cambio relativo en la productividad laboral mundial para 2050 como resultado de las olas de calor, comparado con el período de referencia 1986-2006 (En puntos porcentuales)



Fuente: Climate Analytics, "Climate Impact Explorer", 2023 [en línea] <http://climate-impact-explorer.climateanalytics.org/>.

Nota: Método de agregación espacial por promedio ponderado por población. Escenarios climáticos de la Red de Bancos Centrales y Supervisores para Ecologizar el Sistema Financiero: cero emisiones netas para 2050 y políticas actuales.

Los países de ingreso bajo, además de estar más expuestos a los impactos climáticos, son particularmente vulnerables debido a sus condiciones socioeconómicas. En 2022, por ejemplo, el 29% de la población de América Latina y el Caribe, equivalente a 181 millones de personas, vivía por debajo del umbral de pobreza, mientras que el 11,2%, equivalente a 70 millones de personas, lo hacía en pobreza extrema; aproximadamente el 25% de la población se encontraba por encima del umbral de pobreza, pero con ingresos bajos. Por lo tanto, más del 50% de la población de la región es pobre o corre un alto riesgo de caer en la pobreza debido a las crisis económicas o relacionadas con el clima (CEPAL, 2023a).

En consecuencia, las necesidades de adaptación son más pronunciadas en los países de ingreso más bajo, que también se enfrentan a limitaciones fiscales y altos niveles de endeudamiento. Actualmente, unas 3.300 millones de personas residen en países en los que el pago de intereses supera el gasto en salud o educación (Grupo de Respuesta Mundial a la Crisis de la Alimentación, la Energía y las Finanzas y otros, 2023). En América Latina, el pago de intereses alcanza un promedio del 2,6% del PIB y consume el 16% de los ingresos fiscales, y a menudo supera las asignaciones en materia de educación, salud y protección social, y duplica con creces el gasto en inversión pública (CEPAL, 2023b y 2024d).

Esta doble condición de vulnerabilidad, combinación de vulnerabilidad climática con vulnerabilidad social y macrofinanciera, como los altos niveles de pobreza, la reducción del espacio fiscal y la estrecha relación entre la deuda y el PIB, está presente en varios países. Además, socava gravemente la capacidad de esos países para responder frente a las emergencias. Esta situación puede llevarlos a una trampa climática y financiera, por ejemplo, cuando se ven afectados por fenómenos extremos que comprometen su ya limitada capacidad fiscal (Bedossa, 2023). Por lo tanto, los impactos físicos del cambio climático se entrecruzan con las brechas de desarrollo social y las vulnerabilidades macroeconómicas, lo que exacerba los efectos de la desigualdad característica del modelo de desarrollo vigente.

Por otra parte, en lo que respecta a los hogares, los patrones de consumo actuales influyen significativamente en los impactos distributivos. Si el impuesto al carbono se aplica a los bienes que constituyen una parte significativa del presupuesto de los hogares de ingreso bajo, estos experimentarán un mayor impacto en comparación con los hogares de ingreso alto, lo que producirá un efecto regresivo. Por el contrario, si los hogares de ingreso alto consumen predominantemente bienes intensivos en carbono, se verán más afectados por la carga política y esta situación dará lugar a un resultado progresivo.

Por ejemplo, en el sector del transporte privado, las consecuencias distributivas del impuesto al carbono dependen de la propiedad de automóviles. En muchos países de ingreso bajo y mediano bajo, la propiedad de automóviles se limita a los quintiles de ingresos más altos de la población, lo que conlleva un consumo concentrado de gasolina y efectos potencialmente progresivos de un impuesto al carbono. Sin embargo, estas medidas pueden provocar pérdidas de bienestar debido a las escasas alternativas de transporte que existen en numerosos países de la región. Por lo tanto, es fundamental considerar medidas de compensación que destinen los ingresos fiscales al fortalecimiento de sistemas de transporte público seguros y sostenibles, con el fin de garantizar alternativas satisfactorias.

Por el contrario, en el caso de los hogares, el consumo de electricidad muestra que un impuesto al carbono puede tener efectos regresivos, lo que afecta de manera desproporcionada a los hogares de ingreso bajo. Esto se debe a que el consumo de electricidad es generalizado en esos hogares, por lo que constituye una parte importante de sus presupuestos.

Asimismo, la inflación de los precios de los alimentos, motivada por rendimientos insuficientes o por ciertos fenómenos meteorológicos extremos, repercute directamente en los presupuestos de los hogares. Dado que para los hogares de menores ingresos los alimentos representan un gasto sustancial, el aumento de precios tiene efectos distributivos regresivos.

Las políticas de transición generarán importantes efectos distributivos a nivel macroeconómico. La estructura de la producción y la inserción internacional determinan el nivel de riesgo asociado con la transición a un mundo con bajas emisiones de carbono. Los países que dependen en gran medida de las industrias con alto contenido de carbono, como la extracción de petróleo, la refinación o la producción de cemento o metales, podrían enfrentar limitaciones y posibles consecuencias macroeconómicas negativas durante la transición, especialmente en términos de exportaciones,

empleo e ingresos fiscales. Del mismo modo, los países con estructuras económicas menos complejas y con una capacidad de innovación limitada tendrán dificultades para promover los cambios estructurales necesarios. A medida que las economías avanzadas, como las de la Unión Europea y los Estados Unidos, promuevan planes ambiciosos como el Pacto Verde Europeo y la Ley de Reducción de la Inflación, cuyo objetivo es aumentar la productividad y reducir la huella de carbono, es probable que las economías que carecen de estrategias industriales sólidas queden rezagadas, lo que ampliará las brechas de productividad existentes.

Por último, cabe señalar que se necesita una inversión considerable para los costos de transición. En el caso de América Latina y el Caribe, para cumplir los compromisos de acción climática se requiere una inversión acumulada de entre 2,1 y 2,8 billones de dólares en el período 2023-2030, lo que equivale a una inversión anual promedio de entre el 3,7% y el 4,9% del PIB regional, mientras que en 2020 el financiamiento climático en América Latina y el Caribe ascendió a alrededor del 0,5% del PIB. El financiamiento actual, como porcentaje del PIB, debería multiplicarse entre siete y diez veces para satisfacer las necesidades de inversión (CEPAL, 2024e). En lo que respecta a los países emergentes y en desarrollo, excepto China, la brecha de necesidades financieras equivale al 4,8% de su PIB (Songwe, Stern y Bhattacharya, 2022).

IV. Desigualdad de ingresos: avances y desafíos en la medición

En los últimos años se ha observado un consenso cada vez mayor en torno a la importancia de abordar la desigualdad desde la perspectiva económica y de las instituciones políticas. Las brechas sociales y la desigualdad son evidentes y contundentes en América Latina y el Caribe. A pesar de que la desigualdad de ingresos ha recibido mayor atención en las estrategias de medición, la información disponible sobre el nivel y la tendencia de la desigualdad de ingresos sigue siendo objeto de debate. Esto se debe a la escasez de datos relativos a la distribución de los diferentes componentes de ingresos y a la falta de conciliación entre las fuentes de datos. Es esencial fomentar el avance de la medición para comprender mejor la relación entre el desarrollo y la desigualdad y cuantificar el potencial impacto de las diferentes políticas en la distribución de los recursos.

La mayoría de las estadísticas de distribución del ingreso se obtienen de encuestas de hogares, en las que se pregunta a los encuestados sobre los ingresos obtenidos de todas las fuentes posibles, como trabajo asalariado y por cuenta propia, pensiones y transferencias, y rentas de la propiedad, entre otras cosas. Las encuestas son el principal instrumento utilizado para analizar las tendencias y los niveles de desigualdad en todo el mundo, incluso cuando su disponibilidad varía considerablemente entre los distintos países.

En la literatura especializada, los autores coinciden en que las encuestas de hogares tienden a subestimar la desigualdad de ingresos, puesto que no cuentan con información adecuada para quienes perciben ingresos muy altos, ya que están mejor equipadas para medir los ingresos laborales y las transferencias que los ingresos obtenidos de activos físicos y financieros (CEPAL, 2022c).

Los registros administrativos, en particular los ingresos provenientes de las declaraciones de impuestos presentadas ante las oficinas tributarias nacionales, son una fuente adicional de información sobre la distribución del ingreso de la población. Hace 70 años, Kuznets (1953) fue pionero en la utilización de datos fiscales para cuantificar las participaciones de ingresos superiores en el ingreso total, y más recientemente, ha surgido un amplio número de estudios en los que se combinan datos fiscales con cuentas nacionales para calcular series históricas de desigualdad de ingresos, generalmente en los países más desarrollados. Piketty (2011 y 2014) ha llevado a cabo algunos de los estudios más influyentes, en los que a partir del análisis de datos de más de 250 años demuestra que en el mundo desarrollado se ha generado una concentración constante del aumento de la riqueza, que no se autocorriga y que aumenta la desigualdad económica.

El empleo de datos fiscales como fuente de información para el análisis de la desigualdad presenta sus propios desafíos. Si bien esta fuente ofrece una mejor estimación de los ingresos muy altos en comparación con las encuestas, solo incluye datos del subgrupo de la población que declara impuestos sobre la renta. Los países cuentan con diferentes sistemas de legislación fiscal, lo que determina la manera en la que se definen y declaran los ingresos, así como la definición de las unidades estadísticas que se deben considerar. Además, es preciso señalar que existen mecanismos

de evasión y elusión fiscales, y que los contribuyentes tienen incentivos para subestimar sus ingresos imponibles (Atkinson, Piketty y Saez, 2011). Esta información también se refiere a los ingresos antes de impuestos, por lo que se excluye una parte importante de los recursos que los hogares utilizan para satisfacer sus necesidades (Blanchet y otros, 2024).

El análisis de la información detallada procedente de los registros fiscales y de los microdatos obtenidos de las encuestas de hogares ha permitido a los investigadores medir la brecha entre ambas fuentes y explorar formas de reconciliarlas. En general, la combinación de los datos de las encuestas de hogares y los registros fiscales presenta un panorama más completo de la desigualdad y arroja como resultado niveles más altos de desigualdad de ingresos que las encuestas por sí solas, como afirman De Rosa, Flores y Morgan (2022) en el caso de los países latinoamericanos. No obstante, si bien se tienen en cuenta los ajustes relacionados con los impuestos, se observa una disparidad persistente, significativa y, en ocasiones, creciente entre los distintos estudios de desigualdad basados en datos microeconómicos y el sistema de cuentas nacionales.

Las cuentas nacionales sirven como un marco integral para describir una economía, basado en conceptos, definiciones, clasificaciones y normas contables estandarizadas. Junto con otro tipo de información, las cuentas nacionales informan sobre el ingreso total de la economía, así como sobre la parte que corresponde a los hogares. Esta fuente de datos no aporta información sobre la distribución del ingreso por sí misma, pero si la distribución procedente de fuentes de microdatos se aplica a los agregados nacionales, se pueden obtener datos de distribución consistentes con las cuentas nacionales.

La idea de reconciliar la medición de ingresos de las encuestas de hogares y las cuentas nacionales no es nueva. En el contexto de América Latina y el Caribe, hace casi 40 años Altimir (1987) estudió las brechas entre los totales derivados de ambas fuentes de datos y la existencia de posibles sesgos en la medición de fuentes de datos particulares. A partir de ese momento, sugirió métodos de ajuste de los ingresos declarados en las encuestas de hogares para que las mediciones de desigualdad fueran consistentes con los totales de las cuentas nacionales.

Más recientemente, se han puesto en marcha diferentes iniciativas que buscan iniciar un proceso de integración de la información sobre la distribución del ingreso y de la riqueza entre los distintos grupos de la sociedad, en el contexto del marco de cuentas nacionales. Esto permite ir más allá de las cifras de crecimiento agregado y comprender la forma en que los beneficios económicos se comparten entre los diferentes segmentos de la población.

Una de estas iniciativas es la metodología de las cuentas nacionales distributivas, planteada por Blanchet y otros (2024), cuyo objetivo es ofrecer estimaciones anuales sobre la distribución del ingreso y de la riqueza utilizando conceptos coherentes con las cuentas nacionales macroeconómicas difundidas a través de la Base de Datos sobre la Desigualdad de Ingresos en el Mundo.

Otra de las iniciativas se refiere al Grupo de Expertos sobre Disparidades en las Cuentas Nacionales lanzado en 2011 por la OCDE y Eurostat. Su propósito es elaborar una metodología que permita compilar los resultados de la distribución de hogares en materia de ingresos, consumo y ahorro en línea con los totales de las cuentas nacionales. El grupo ha publicado recientemente un manual metodológico (OCDE, 2024).

Las dos iniciativas señaladas están estrechamente relacionadas y su objetivo es compilar estimaciones anuales de la distribución del ingreso utilizando conceptos coherentes con las cuentas nacionales. Esto se logra mediante los datos obtenidos de los impuestos sobre ingresos y riqueza, así como de las encuestas de ingresos y riqueza de los hogares. Sin embargo, estas iniciativas también difieren en sus métodos y enfoques. Dadas las diferencias que pueden existir entre ellas, es importante que ambos proyectos mantengan la transparencia con respecto a sus conceptos y metodologías, lo que garantiza que los usuarios comprendan las razones principales de cualquier diferencia potencial en sus resultados (OCDE, 2024).

La estimación de cuentas nacionales distributivas no debe interpretarse como un punto final, sino como una etapa en un proceso de mejora de la disponibilidad y la coordinación entre las diversas fuentes de datos necesarias para tener una visión completa de la distribución del ingreso. Los países del mundo enfrentan diferentes desafíos según la etapa en la que se encuentran. La acción coordinada dentro del Grupo de los 20 (G20) puede incentivar a los países a adoptar medidas para seguir avanzando en este proceso, entre las que se incluyen:

- Producción regular de encuestas de hogares que midan ingresos: la fuente de información más importante para estimar la distribución del ingreso son las encuestas de hogares. Si bien la mayoría de los países del G20 producen encuestas de hogares con regularidad, en el resto del mundo no ocurre lo mismo. Para los países que carecen de este instrumento básico, se trata del paso más importante hacia la producción de indicadores sobre la desigualdad de ingresos que puedan usarse para informar y guiar las políticas públicas. La producción de encuestas de hogares enfrenta sus propios desafíos en cada país, como tasas de respuesta decrecientes o limitaciones presupuestarias, por lo que se ha propuesto una agenda internacional para fortalecer estos instrumentos (GTIEH, 2022).
- Disponibilidad de datos sobre la distribución provenientes de registros fiscales y administrativos: la principal ventaja de los registros impositivos es que aportan información sobre ingresos altos, que no se recoge adecuadamente en las encuestas de hogares. Es fundamental garantizar la disponibilidad de esta información para complementar las estimaciones de desigualdad de ingresos que provienen solo de las encuestas. Varios países han comenzado a brindar acceso a los datos sobre las declaraciones de renta en forma de tabulaciones agregadas. La publicación de dicha información también es importante para lograr una mayor transparencia fiscal y promover estudios sobre la incidencia de la tributación y la evasión fiscales, entre otros temas.
- Disponibilidad de la cuenta institucional del sector de hogares y producción de cuentas nacionales distributivas: un insumo esencial para la producción de cuentas nacionales distributivas es la cuenta del sector de hogares de las cuentas nacionales. Aunque la estimación del PIB y de las cuentas nacionales subyacentes está bastante extendida, esta cuenta en particular no se produce regularmente en muchos países. En el caso de América Latina, 11 de 20 países han publicado cuentas de hogares, y 7 de ellos tienen menos de cinco años de antigüedad.
- Fuentes de datos completamente integradas en materia de ingresos, consumo y riqueza: la producción de cuentas nacionales distributivas es un gran paso que permite obtener mejores estadísticas sobre la desigualdad de ingresos y riqueza. No obstante, aún es necesario que estos instrumentos se basen en suposiciones para distribuir la brecha de ingresos entre las fuentes de microdatos y las cuentas nacionales. Para superar estas restricciones, lo ideal sería disponer de un solo conjunto de datos micro a nivel de ingresos procedentes de las encuestas de hogares, datos administrativos y datos del sector privado para toda la población. En un informe reciente de las Academias Nacionales de Ciencias, Ingeniería y Medicina de los Estados Unidos (2023) se propone instaurar un mecanismo para crear dicho conjunto de datos, con una distribución conjunta de ingresos, consumo y riqueza, a través de la colaboración de diversas entidades estadísticas de ese país.

En resumen, es imprescindible mejorar la disponibilidad y la puntualidad de las encuestas de hogares y las cuentas nacionales, así como aumentar el acceso a los datos agregados de los registros de impuestos sobre la renta, para obtener una visión más completa de la distribución del ingreso. La integración de estas fuentes de datos mediante la construcción de cuentas nacionales distributivas ofrece una forma útil de generar indicadores complementarios de la distribución del ingreso que superen algunas de las limitaciones asociadas con las encuestas de hogares. Esta información es particularmente importante para el estudio empírico sobre la relación entre la desigualdad de ingresos, el crecimiento económico y otras variables de interés.

El G20 puede contribuir de manera decisiva a mejorar el conocimiento a nivel mundial acerca de la distribución del ingreso y sus consecuencias. Algunas sugerencias incluyen:

- Invertir en infraestructura de datos y en el desarrollo de capacidades, y ayudar a los países en desarrollo a avanzar en las etapas necesarias para contar con un sistema de información más adecuado sobre la desigualdad de ingresos.
- Promover la transparencia y la rendición de cuentas, e impulsar estándares éticos sólidos y prácticas de gobernanza de datos en el uso de los registros administrativos y otras fuentes de datos necesarios para elaborar cuentas nacionales distributivas.
- Liderar con el ejemplo e implementar cuentas nacionales distributivas en los países del G20.
- Apoyar el uso de los resultados basados en las cuentas nacionales distributivas en las discusiones internacionales sobre desigualdad.

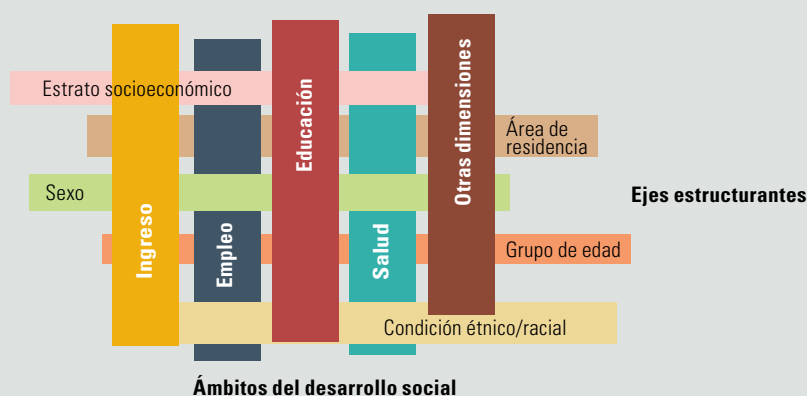
V. La desigualdad es un fenómeno multidimensional que va más allá de los ingresos

Durante décadas, los debates sobre la desigualdad se han centrado en las disparidades de ingresos debido a su impacto directo en el bienestar y en las oportunidades de las personas (CEPAL, 2016). La CEPAL ha contribuido significativamente a este análisis mediante la cuantificación de la desigualdad de ingresos y el estudio de sus determinantes. Además, ha resaltado la persistencia de la concentración de ingresos, incluso en períodos de crecimiento económico, así como la necesidad de utilizar diversas fuentes de información, ya que las encuestas de hogares tienden a subestimar la desigualdad (CEPAL, 2014 y 2019). En los últimos años, se ha analizado también la concentración de activos, no solo el ingreso corriente (Del Castillo Negrete, 2023; CEPAL, 2023a). A pesar de la escasez de información, existen pruebas parciales que indican la presencia de desigualdades más profundas en la distribución de la riqueza.

Sin embargo, se reconoce cada vez más que la desigualdad es un fenómeno multidimensional (Bourguignon, 2024). Desde la perspectiva de la CEPAL, la heterogeneidad de la estructura productiva se refleja en el mercado laboral y atraviesa de múltiples formas la realidad social, económica y política. A la desigualdad de ingresos derivada de la inserción laboral se suman otras desigualdades relacionadas con la educación, la salud, las trayectorias reproductivas y la protección social, así como el acceso a redes de conectividad significativas, bienes duraderos, vivienda, servicios básicos y calidad ambiental, entre otras cosas (CEPAL, 2014 y 2016). La permanencia y la reproducción de esas desigualdades obedecen a diversos mecanismos de discriminación, ya sean estructurales o institucionales, étnicos, raciales, de género, de origen socioeconómico o de otro tipo.

La CEPAL ha subrayado que para hacer frente a la desigualdad en América Latina y el Caribe es necesario adoptar un enfoque multidimensional que considere no solo las disparidades de ingresos, sino también las múltiples dimensiones, o ámbitos de acción y de derechos, que afectan el bienestar de las personas. La matriz de la desigualdad social propuesta por la CEPAL (2016) es un marco analítico diseñado para comprender las diversas dimensiones y los factores que contribuyen a la desigualdad en América Latina y el Caribe (véase el diagrama 1). Este enfoque va más allá de las diferencias de ingresos e incluye aspectos como la educación, la salud, el acceso a la vivienda y la protección social, entre otros. La matriz examina la forma en la que estas dimensiones se interrelacionan y refuerzan entre sí, lo que perpetúa la desigualdad social.

Diagrama 1 América Latina y el Caribe: matriz de la desigualdad social



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago, 2016.

Asimismo, la matriz de la desigualdad social subraya la importancia de los factores o los ejes estructurantes, como el género, la edad, la etnicidad, el área de residencia y el origen socioeconómico, que influyen en la distribución de recursos y oportunidades. Este enfoque integral permite identificar las causas profundas y multifacéticas de la desigualdad, lo que facilita el diseño de políticas públicas más efectivas. La CEPAL sostiene que para abordar la desigualdad en la región es fundamental implementar estrategias multidimensionales e integrales que promuevan una distribución más equitativa de los recursos y de las oportunidades, con el fin de garantizar un desarrollo social inclusivo y sostenible.

La desigualdad debe medirse desde una óptica multidimensional, que complemente la perspectiva de los ingresos, ya que esta no se manifiesta únicamente en términos económicos (Sen, 1999). En efecto, la medición multidimensional de la desigualdad se ha llevado a cabo de manera fragmentada e intermitente durante más de 70 años. Desde el trabajo pionero de Fisher (1956), diversos intelectuales como Kolm (1977), Atkinson y Bourguignon (1982), Maasoumi (1986), Tsui (1995), Stiglitz (2012) y Atkinson (2015), entre otros, han realizado avances significativos en la medición de la desigualdad en múltiples dimensiones. Pese a lo anterior y a la multitud de propuestas de medición, ninguna de ellas se aplica habitualmente en la formulación de políticas públicas (Foster y Lokshin, 2024).

Los planteamientos de los autores mencionados pueden dividirse en dos grandes corrientes de medición. La primera corriente se enfoca en utilizar distintos índices de desigualdad para cada dimensión, lo que permite una comprensión más detallada de la desigualdad en diversas áreas (como un tablero de indicadores). Esta metodología facilita la identificación de áreas específicas con mayor desigualdad y hacer un seguimiento de su evolución dispar por dimensión. Además, cada indicador ofrece una interpretación intuitiva, lo que facilita su comunicación a diferentes audiencias, y puede emplear una variedad de fuentes de datos, haciendo hincapié en aspectos concretos de interés.

La segunda corriente tiene como objetivo elaborar un índice de desigualdad multidimensional que capture la desigualdad de manera integral, teniendo en cuenta la distribución conjunta de múltiples dimensiones, así como sus interrelaciones. Este tipo de medida sintética se aproximaría de forma más directa a la complejidad de la realidad social, aunque es más difícil de calcular e interpretar que los índices separados, ya que requiere que todas las dimensiones estén incluidas en una única fuente de datos (Amarante, 2024).

Los enfoques multidimensionales plantean desafíos para América Latina y el Caribe, y subrayan la necesidad de mejorar y elaborar fuentes de información homogéneas que permitan llevar a cabo una medición más precisa de la desigualdad. En la actualidad, los países disponen de información estandarizada limitada, que no permite efectuar una medición multidimensional de la desigualdad en la región. Resulta fundamental establecer consensos metodológicos para institucionalizar la medición multidimensional de la desigualdad, lo que implica definir dimensiones, indicadores y procedimientos para lograr un análisis confiable en la región (CEPAL, 2024f). Por lo tanto, es necesario invertir en la elaboración o en la mejora de las diversas fuentes de información y metodologías que permitan reflejar la complejidad y la profundidad de la desigualdad.

El avance en la medición multidimensional de la desigualdad contribuiría a reconocer y analizar las características de la desigualdad social en la región. De esta manera, se fortalecería el diseño de políticas integrales que reduzcan la desigualdad e impulsen el desarrollo social inclusivo, dimensión fundamental del desarrollo sostenible. Este desafío no debería afrontarse de manera aislada, sino que requiere el esfuerzo conjunto y coordinado de las distintas naciones. La cooperación internacional es crucial tanto para compartir conocimientos y experiencias como para movilizar recursos y establecer marcos comunes de acción que permitan enfrentar la desigualdad de manera efectiva y sostenida.

VI. Reflexiones finales: lineamientos de política pública para reducir la desigualdad

América Latina y el Caribe enfrenta una crisis del desarrollo que se expresa en tres trampas principales: i) baja capacidad para crecer; ii) elevada desigualdad y baja movilidad y cohesión sociales, y iii) una baja capacidad institucional y gobernanza poco efectiva. El bajo nivel de crecimiento en la región no es una cuestión reciente, sino una tendencia de larga data. Para superar esta trampa es fundamental poner en marcha transformaciones productivas importantes que dinamicen las economías estancadas y promover un crecimiento que genere empleo, que consolide los beneficios del desarrollo a una amplia base social y que sea respetuoso con el medio ambiente y la protección del planeta (Salazar-Xirinachs, 2023).

La desigualdad característica de América Latina y el Caribe es un problema económico, pues limita el crecimiento, pero también es un problema social que obstaculiza las distintas vías que conducen al desarrollo social inclusivo. Las brechas de desigualdad estructurales que enfrenta la población en lo que respecta a sus derechos económicos y sociales (como la salud, la educación, la inclusión laboral y la vivienda, entre otros) afectan sus oportunidades y sus trayectorias de vida y limitan su acceso al bienestar, lo que acarrea grandes consecuencias para el colectivo y las posibilidades de desarrollo de los países (CEPAL, 2024b).

El vínculo entre la desigualdad y el crecimiento económico ha sido objeto de extensos debates en la literatura económica. Ferreira (2023) señala tres tipos de argumentos en los que se demuestra que la desigualdad excesiva es perjudicial para el crecimiento y el desarrollo económicos. El primero hace referencia a que las personas se preocupan intrínsecamente por la equidad, como se ha puesto de manifiesto en diversos experimentos conductuales. La elevada desigualdad puede percibirse como injusta, lo que afecta la cohesión y la estabilidad sociales. El segundo argumento se relaciona con la eficiencia asignativa. La desigualdad, combinada con las imperfecciones del mercado, puede impedir la consecución de proyectos de inversión eficientes y, por lo tanto, dificultar el crecimiento económico. Esto se debe a que las personas quizá no tengan los recursos suficientes para invertir en su educación o en los negocios. Finalmente, el tercer argumento se refiere a las instituciones políticas. La elevada desigualdad puede dar lugar a que una élite de ingresos altos se apodere de las instituciones estatales y promueva políticas públicas que sirvan a sus intereses en lugar de a los de la sociedad en general. Esto puede traducirse en políticas poco eficaces que no promueven el crecimiento ni el desarrollo.

Si bien existen diferencias en cuanto a la capacidad distributiva y la eficiencia de las políticas entre los distintos países de la región, la elevada desigualdad genera, entre otros factores, desconfianza en las instituciones, en las políticas públicas y en los funcionarios públicos. Además, se ve agravada por las limitaciones en las capacidades institucionales, que condicionan la eficacia de la acción pública. Aunque exista capacidad de respuesta y rendición de cuentas en materia de políticas públicas, la percepción negativa con respecto al acceso a la educación, la salud y la seguridad social o el buen funcionamiento de la democracia deslegitima, según el criterio de amplios sectores de la población, las posibilidades de ampliación del espacio fiscal o la búsqueda de mecanismos más redistributivos, pues dichos sectores consideran que no se garantiza un uso eficiente y pertinente de los recursos públicos (Arenas de Mesa, 2016; De la O, Rossel y Manzi, 2023).

De esta manera, la desigualdad también se relaciona con la trampa de escasa capacidad institucional y de gobernanza que enfrenta la región, en especial para responder a los desafíos del desarrollo. Esta trampa obstaculiza la gestión efectiva de las grandes transformaciones que requiere la región. Entre ellas se incluye la reducción de la desigualdad, sobre la base de sólidas capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas (TOPP) de las instituciones, de espacios de diálogo permanentes, amplios y representativos, y de una gobernanza efectiva que dirima las diferencias y contribuya a lograr una mayor convergencia y coordinación entre los agentes políticos, económicos y sociales (Salazar-Xirinachs, 2023).

En CEPAL (2022b) se señala que un gran impulso de inversiones transformadoras con miras a un futuro productivo, inclusivo y sostenible puede producir transformaciones importantes que combinen la creación de empleos con un crecimiento más sostenible desde el punto de vista ambiental. Las estimaciones indican que, en el escenario en que se adopten políticas de desarrollo sostenible, el PIB regional sería un 5,2% mayor en 2030 con respecto al escenario de referencia. La aceleración del crecimiento se refleja en el incremento del empleo y los salarios totales anuales pagados a los trabajadores, que aumentan un 3,4% y un 6,9%, respectivamente, en 2030, con respecto al escenario de referencia. Este aumento corresponde a 10,4 millones de puestos de trabajo adicionales en relación con el escenario tendencial. El mayor crecimiento de los salarios con respecto al nivel de empleo indica que los nuevos puestos de trabajo corresponderían a empleos con mayor remuneración. De esta manera, en el escenario en que se adoptan políticas de desarrollo sostenible se logra un elemento central para la superación de la heterogeneidad estructural, que es precisamente la creación sostenida de empleos formales con mayor productividad y remuneración. En la dimensión ambiental, los resultados socioeconómicos positivos mencionados se pueden obtener de manera compatible con la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. Se observa una reducción importante de estas emisiones medidas en toneladas de dióxido de carbono equivalente, que podría llegar al 34,2% en 2030 con respecto al escenario de referencia. Esta reducción es mucho mayor que la correspondiente a los compromisos de los países de América Latina y el Caribe para 2030.

En ese sentido, la superación de la trampa de la elevada desigualdad y el bajo nivel de movilidad y cohesión sociales está íntimamente relacionada con las estrategias de desarrollo. Estas estrategias deben promover un desarrollo social inclusivo para poner fin a las trampas de bajo nivel de crecimiento y escasa capacidad institucional y de gobernanza. Además, deben formar parte de un enfoque integral del desarrollo sostenible. Las medidas descritas no solo mitigan las vulnerabilidades sociales, sino

que también generan cambios en los patrones de consumo y ayudan a fortalecer la resiliencia frente a los efectos multifacéticos del cambio climático, que exacerban la desigualdad. Es fundamental alcanzar un acuerdo social amplio que viabilice un contrato fiscal e intergeneracional y que garantice la sostenibilidad financiera de las políticas públicas integrales encaminadas a reducir las desigualdades.

Para superar la trampa de la elevada desigualdad, es necesario fortalecer los sistemas de protección social, ampliar el Estado de bienestar y, en general, avanzar hacia políticas sociales integrales de calidad. Esto tiene un impacto positivo en la mitigación de múltiples brechas de desigualdad, lo que contribuye a sentar las bases para lograr mayores niveles de productividad y crecimiento. El cierre de las brechas existentes en la cobertura y la suficiencia de los sistemas de protección social repercute de forma directa en la disminución de la desigualdad en la región, incluidas las desigualdades de género. De esta manera, desde el inicio del ciclo de vida, es posible contar con la protección de los ingresos en los hogares y desarrollar las capacidades humanas necesarias para lograr niveles adecuados de bienestar. Al mismo tiempo, esto tiene un efecto directo sobre la posibilidad de alcanzar crecientes niveles de movilidad y cohesión sociales (Arenas de Mesa, 2023).

Por los motivos expuestos, es fundamental establecer las bases de una movilidad ascendente y sostenible mediante el fortalecimiento de la resiliencia de los hogares, con acceso a los programas de protección social no contributiva, a la expansión de la inclusión laboral, a la seguridad social y a los seguros de desempleo para proteger los ingresos y el bienestar en contextos adversos (Amarante, Lustig y Vigorito, 2023; Arenas de Mesa y Robles, 2024; Trucco, 2023). En el diseño de los sistemas de protección social es preciso incorporar políticas integrales de cuidados que contribuyan a contrarrestar las desigualdades de género y superar la actual división sexual del trabajo. Los Estados deben reconocer de manera integral el derecho de todas las personas a cuidar, a ser cuidadas y a ejercer el autocuidado, independientemente de su situación de vulnerabilidad o dependencia, y con especial atención a las personas mayores, las personas con discapacidad, niñas, niños y adolescentes, así como las personas que realizan trabajo de cuidado.

La ampliación de los sistemas de protección social posibilita también la aplicación de otras políticas sectoriales, como el acceso a la educación, a la formación continua y a la salud, que son políticas esenciales en este proceso. La expansión de la protección social implica que los países fortalezcan el componente de inclusión laboral de estos sistemas y, en este sentido, promuevan el empleo y el trabajo decente con perspectiva de género, lo que contribuye a un crecimiento sostenible e inclusivo y al incremento de la productividad. Entre las medidas clave se encuentran mejorar el acceso a la educación para los estratos pobres y vulnerables de la población y, al mismo tiempo, reducir la desigualdad en la calidad educativa en todos los niveles. También es fundamental consolidar sistemas de pensiones y de salud universales, integrales, sostenibles y resilientes (CEPAL, 2023a y 2024b). Asimismo, es importante tratar la inclusión digital como parte de este grupo de políticas para no excluir a la población en situación de vulnerabilidad de los beneficios y oportunidades que brinda la conectividad.

Otro factor crítico que se debe tener en cuenta es la eficacia de las políticas públicas. En los países de América Latina, el índice de Gini antes y después de los impuestos y las transferencias presenta una variación mínima en comparación con los países de Europa, en los que el índice antes de las políticas se encuentra en torno al 0,5 y disminuye a alrededor del 0,3 debido a la puesta en marcha de políticas públicas efectivas. Esto subraya la necesidad de promover la aplicación de políticas de redistribución efectivas en la región. Para conseguirlo, es esencial impulsar procesos de diálogo social que permitan alcanzar acuerdos amplios que reflejen los compromisos y las metas compartidos para avanzar hacia sistemas universales de protección social (Robles y Holz, 2024; Salazar-Xirinachs, 2023).

En relación con lo anterior, se deben incluir acuerdos amplios sobre los mecanismos que puedan garantizar una seguridad efectiva de los ingresos a lo largo del ciclo de vida, con especial atención a la erradicación de la pobreza en la infancia y en la vejez. El diálogo permitirá también consolidar una agenda de intervenciones estratégicas que tenga por objeto reducir los actuales niveles de desigualdad, incluidas las desigualdades de género y las desigualdades originadas en la primera infancia, en las que la acción sinérgica de las políticas de atención y cuidado en la primera infancia (Santos García, 2024) y las prestaciones familiares pueden desempeñar un papel crucial.

Asimismo, es fundamental promover el diseño de medidas que faciliten la inclusión laboral, es decir, que incluyan de forma complementaria tanto la inserción laboral como las condiciones de trabajo (que garanticen niveles adecuados de remuneración y cobertura de protección social). La inclusión laboral debe ofrecer prestaciones que disminuyan los riesgos en caso de desempleo, enfermedad o

situaciones similares, y reduzcan la informalidad laboral, haciendo especial hincapié en la reducción de las brechas que impiden la construcción de sociedades menos desiguales y más cohesionadas (CEPAL, 2023a y 2024b).

La implantación de sistemas educativos efectivos desde la primera infancia y a lo largo del ciclo de vida, así como un amplio acceso a la formación profesional, son parte de las grandes transformaciones necesarias para lograr un modelo de desarrollo social inclusivo que promueva la reducción de la desigualdad. Asimismo, es clave cerrar la brecha digital, entre otras cosas mediante la formación de habilidades, para no acentuar las desigualdades estructurales frente a los crecientes cambios impulsados por las transformaciones tecnológicas (Huepe, Palma y Trucco, 2022; CEPAL, 2022a y 2024b).

Para alcanzar el desarrollo social inclusivo y sostenible es imprescindible enfrentar y reducir la trampa de alta desigualdad que caracteriza a América Latina y el Caribe. Por lo tanto, es fundamental reconocerla y trabajar en la consolidación de información de calidad para medirla en sus múltiples dimensiones de manera sostenida. Intentar diseñar e implementar políticas sociales de calidad sin una métrica que determine la forma y el tamaño a la desigualdad social es como iniciar una travesía sin un mapa. La matriz de la desigualdad social (CEPAL, 2016) ha sido clave para señalar los ejes estructurantes y los múltiples ámbitos del desarrollo social en los que se manifiestan estas desigualdades en la región. Dado que América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo en términos de ingresos, debe buscar y proponer una medición multidimensional de la desigualdad, que complemente las mediciones realizadas y subsane los vacíos existentes. De esta forma, podrá impulsar la aplicación de políticas públicas integrales que reduzcan la desigualdad, así como presentar una propuesta significativa en la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de las Naciones Unidas que tendrá lugar en noviembre de 2025 en Qatar.

Bibliografía

- Academias Nacionales de Ciencias, Ingeniería y Medicina (2023), *Toward a 21st Century National Data Infrastructure: Enhancing Survey Programs by Using Multiple Data Sources*, Washington, D.C., The National Academies Press.
- Altimir, O. (1987), "Income distribution statistics in Latin America and their reliability", *Review of Income and Wealth*, vol. 33, N° 2, junio.
- Alvaredo, F. y otros (2023), "Seventy-five years of measuring income inequality in Latin America", *IDB Working Paper Series*, N° IDB-WP-01521, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Amarante, V. (2024), "Desigualdad y múltiples dimensiones del bienestar", presentación realizada en el 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", Santiago, 25 a 27 de junio, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Amarante, V., N. Lustig y A. Vigorito (2023), "El desafío de la desigualdad de ingresos en América Latina", *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. (2023), "Protección social universal, integral, sostenible y resiliente para erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y avanzar hacia un desarrollo social inclusivo", *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____(2016), *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina* (LC/G.2688-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. y A. Espejo (2023), "Presentación magistral: promover la inclusión laboral como una forma de superar las desigualdades y la informalidad en América Latina y el Caribe", *Memoria del Tercer Seminario Regional de Desarrollo Social: promover la inclusión laboral como una forma de superar las desigualdades y la informalidad en América Latina y el Caribe*, serie Seminarios y Conferencias, N° 106 (LC/TS.2023/180), A. Espejo y V. Cortínez (comps.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. y C. Robles (eds.) (2024), *Sistemas de pensiones no contributivos en América Latina y el Caribe: avanzar en solidaridad con sostenibilidad*, Libros de la CEPAL, N° 164 (LC/PUB.2024/6-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Atkinson, A. B. (2015), *Inequality: What can be done?*, Cambridge, Harvard University Press.
- Atkinson, A. B. y F. Bourguignon (1982), "The comparison of multi-dimensioned distributions of economic status", *Review of Economic Studies*, vol. 49, N° 2, abril.

- Atkinson, A. B., T. Piketty y E. Saez (2011), "Top incomes in the long run of history", *Journal of Economic Literature*, vol. 49, N° 1, marzo.
- Bedossa, B. (2023), "Climate-financial trap: an empirical approach to detecting situations of double vulnerability", *Macroeconomics and Development*, N° 51, octubre.
- Blanchet, T. y otros (coords.) (2024), *Distributional National Accounts Guidelines: Methods and Concepts Used in the World Inequality Database*, World Inequality Lab.
- Bourguignon, F. (2024), "Conceptual debates and challenges in measuring social inequality", presentación realizada en el 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", Santiago, 25 a 27 de junio, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bruckner, B. y otros (2022), "Impacts of poverty alleviation on national and global carbon emissions", *Nature Sustainability*, vol. 5, N° 4, abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2024a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/10-P), Santiago.
- ___ (2024b), *América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas* (LC/SES.40/3-P), Santiago, en prensa.
- ___ (2024c), *Panorama de las Políticas de Desarrollo Productivo en América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/15-P), Santiago.
- ___ (2024d), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2024* (LC/PUB.2024/5-P), Santiago.
- ___ (2024e), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe, 2023: necesidades de financiamiento y herramientas de política para la transición hacia economías con bajas emisiones de carbono y resilientes al cambio climático* (LC/TS.2023/154), Santiago.
- ___ (2024f), *Reducir la desigualdad y avanzar hacia el desarrollo social inclusivo de América Latina y el Caribe: desafíos, prioridades y mensajes de cara a la Segunda Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* (LC/MDS.6/3), Santiago, en prensa.
- ___ (2023a), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/18-P/Rev.1), Santiago.
- ___ (2023b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2023* (LC/PUB.2023/11-P/Rev.1), Santiago.
- ___ (2022a), *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2022* (LC/PUB.2022/15-P), Santiago.
- ___ (2022b), *Hacia la transformación del modelo de desarrollo en América Latina y el Caribe: producción, inclusión y sostenibilidad* (LC/SES.39/3-P), Santiago.
- ___ (2022c), *Panorama Social de América Latina, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago.
- ___ (2021), *Desastres y desigualdad en una crisis prolongada: hacia sistemas de protección social universales, integrales, resilientes y sostenibles en América Latina y el Caribe* (LC/CDS.4/3), Santiago.
- ___ (2020), *Agenda Regional de Desarrollo Social Inclusivo* (LC/CDS.3/5), Santiago.
- ___ (2019), *Panorama Social de América Latina, 2019* (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.
- ___ (2018), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago.
- ___ (2016), *La matriz de la desigualdad social en América Latina* (LC/G.2690(MDS.1/2)), Santiago.
- ___ (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2639), Santiago.
- ___ (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago.
- ___ (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2295(SES.31/4)), Santiago.
- CEPAL/ONU-Mujeres (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres) (2024), *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda Regional de Género en América Latina y el Caribe: indicadores de género a 2023* (LC/TS.2024/19), Santiago.
- Correa, F., V. Leiva y G. Stumpo (2020), "Mipymes y heterogeneidad estructural en América Latina", *Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/75/Rev.1), M. Dini y G. Stumpo (coords.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- De la O, A., C. Rossel y P. Manzi (2023), "Opting out from public services and the social contract in Latin America", *III Working Paper*, N° 127, Latin American and Caribbean Inequality Review (LACIR).
- De Rosa, M., I. Flores y M. Morgan (2022), "More unequal or not as rich? Revisiting the Latin American exception", *Working Paper Series*, N° 53, Stone Center on Socio-Economic Inequality.

- Del Castillo Negrete, M. (2023), "La distribución del ingreso y la riqueza: nuevas aproximaciones conceptuales y metodológicas", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/44-LC/MEX/TS.2023/8), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Eslava, F. y F. Valencia Caicedo (2023), "Origins of Latin American inequality", *III Working Paper*, N° 95, Latin American and Caribbean Inequality Review (LACIR).
- Espejo, A. (2022), "Informalidad laboral en América Latina: propuesta metodológica para su identificación a nivel subnacional", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/6), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FAO y otros (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y otros) (2024), *The State of Food Security and Nutrition in the World 2024: Financing to End Hunger, Food Insecurity and Malnutrition in All its Forms*, Roma.
- Fergusson, L. J. A. Robinson y S. Torres (2023), "The interaction of economic and political inequality in Latin America", *III Working Paper*, N° 133, Latin American and Caribbean Inequality Review (LACIR).
- Ferreira, F. H. G. (2023), "Is there a 'new consensus' on inequality?", *Working Paper*, N° 101, International Inequalities Institute.
- Fisher, F. M. (1956), "Income distribution, value judgments, and welfare", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, N° 3, agosto.
- Foster, J. E. y M. Lokshin (2024), "Multidimensional and specific inequalities", *Policy Research Working Paper*, N° 10748, Banco Mundial.
- Grupo de Respuesta Mundial a la Crisis de la Alimentación, la Energía y las Finanzas y otros (2023), *A World of Debt: A Growing Burden to Global Prosperity*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) [en línea] https://unctad.org/system/files/official-document/osgmisc_2023d4_en.pdf.
- GTIEH (Grupo de Trabajo Intersecretarial sobre Encuestas de Hogares) (2022), "Positioning household surveys for the next decade", documento de antecedentes, 53° período de sesiones de la Comisión de Estadística [en línea] <https://unstats.un.org/unsd/statcom/53rd-session/documents/BG-3a-Position-Household-Survey-for-Next-Decade-E.pdf>.
- Guizzo Altube, M., C. Scartascini y M. Tommasi (2023), "The political economy of redistribution and (in) efficiency in Latin America and the Caribbean", *IDB Working Paper Series*, N° IDB-WP-01527, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Huepe, M., A. Palma y D. Trucco (2022), "Educación en tiempos de pandemia: una oportunidad para transformar los sistemas educativos en América Latina y el Caribe", *serie Políticas Sociales*, N° 243 (LC/TS.2022/149), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kolm, S.-C. (1977), "Multidimensional egalitarianisms", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 91, N° 1, febrero.
- Kuznets, S. (1953), *Shares of Upper Income Groups in Income and Savings*, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Maasoumi, E. (1986), "The measurement and decomposition of multi-dimensional inequality", *Econometrica*, vol. 54, N° 4, julio.
- Martínez, R. C. Mejía y E. Espíndola (2024), "Impacto social y económico de la doble carga de la malnutrición: ocho estudios en América Latina", *Documentos de Proyectos*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.
- Naciones Unidas (2018), *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision* [en línea] <https://population.un.org/wup/Download/>.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2024), *OECD Handbook on the Compilation of Household Distributional Results on Income, Consumption and Saving in Line with National Accounts Totals*, París, OECD Publishing.
- ___ (2023), *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*, París, OECD Publishing.
- OCDE/FAO (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2023), *OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2023-2032*, París, OECD Publishing.
- OCDE y otros (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y otros) (2024), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2024*, París, OECD Publishing.
- OMM (Organización Meteorológica Mundial) (2021), *WMO Atlas of Mortality and Economic Losses from Weather, Climate and Water Extremes (1970–2019)*, Ginebra.
- Piketty, T. (2014), *El capital en el siglo XXI*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- ___ (2011), "On the long-run evolution of inheritance: France 1820-2050", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 126, N° 3, agosto.

- Robles, C. y R. Holz (eds.) (2024), “El futuro de la protección social ante la crisis social prolongada en América Latina: claves para avanzar hacia sistemas universales, integrales, sostenibles y resilientes”, *serie Políticas Sociales*, N° 246 (LC/TS.2023/163), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- 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*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salazar-Xirinachs, J. M. y M. Llinás (2023), “Hacia la transformación de la estrategia de crecimiento y desarrollo de América Latina y el Caribe: el papel de las políticas de desarrollo productivo”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Santos García, R. (coord.) (2024), “Enfrentar la desigualdad en la primera infancia: las huellas de la pandemia de COVID-19 en las nuevas generaciones de niñas y niños de América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2024/42), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred Knopf.
- Songwe, V., N. Stern y A. Bhattacharya (2022), *Finance for Climate Action: Scaling Up Investment for Climate and Development*, Londres, Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, Escuela de Economía y Ciencias Políticas de Londres.
- Stiglitz, J. E. (2012), *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, Nueva York, W.W. Norton & Company.
- Trucco, D. (2023), “Mejorar la educación es crucial para un desarrollo social y económico inclusivo y sostenible”, *Revista CEPAL*, N° 141 (LC/PUB.2023/29-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Tsui, K. (1995), “Multidimensional generalizations of the relative and absolute inequality indices: the Atkinson-Kolm-Sen approach”, *Journal of Economic Theory*, vol. 67, N° 1, octubre.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2021), *Los aprendizajes fundamentales en América Latina y el Caribe: evaluación de logros de los estudiantes. Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019). Resumen ejecutivo*, París.
- UNESCO/UNICEF/CEPAL (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2022), *La encrucijada de la educación en América Latina y el Caribe: informe regional de monitoreo ODS4-Educación 2030*, París.

Este informe fue preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Manuel Salazar-Xirinachs, supervisó la preparación de este informe, que fue coordinado por Alberto Arenas de Mesa, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, con el apoyo de Daniela Trucco, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la misma División. Colaboraron en la preparación de este informe José Eduardo Alatorre, Carlos De Miguel, Andrés Espejo, Ernesto Espíndola, Nincen Figueroa, Isabel Jacas, Xavier Mancero, Rodrigo Martínez, Ramón Padilla, Claudia Robles y Daniela Trucco, todos ellos de la CEPAL.

Copyright © Naciones Unidas, 2024

S.2400935[S]

