



Marco conceptual Igualdad de qué y para qué¹

A. Igualdad desde un enfoque de derechos

La CEPAL considera a la igualdad como un principio normativo y como horizonte estratégico del desarrollo. Desde un enfoque de derechos, enfatiza una comprensión de la igualdad en términos de:

- Medios: para una distribución más equitativa de los ingresos, activos productivos y financieros y propiedad.
- Oportunidades: para la eliminación de cualquier tipo de discriminación en el acceso a posiciones sociales, económicas o políticas.
- Capacidades: para que las personas realicen el proyecto de vida que estimen valioso.
- Reconocimiento recíproco: para promover la autonomía y mitigar vulnerabilidades, fomentar la igualdad en la distribución de roles sociales, económicos y políticos entre generaciones y afirmación de identidades colectivas.
- El cierre de brechas debe ser la guía de las intervenciones públicas para la igualdad sustantiva, que no se reduce a la igualdad de oportunidades, sino que incluye también la igualdad de derechos, medios, capacidades y resultados.

La CEPAL (2010, 2012, 2014, 2018, 2020) considera a la igualdad como un principio normativo y como horizonte estratégico del desarrollo. Además, señala que las políticas sociales, en general, y las políticas pro-igualdad más específicamente deben concebirse y gestionarse desde un enfoque de derechos. Una comprensión de la igualdad desde un enfoque de derecho remite necesariamente a la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), que entre otros establece que:

- Art. 22 “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional,

¹ Este capítulo fue preparado por Raúl Holz, Consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

- Art. 25: “1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. 2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”.

Un enfoque de derechos permite articular el diseño e implementación de las políticas pro-igualdad con acuerdos vinculantes tanto a nivel nacional como internacional. Desde esta perspectiva, las políticas y programas no son para “personas con necesidades que deben ser asistidas, sino para “titulares de derechos que obligan al Estado” (Abramovich, 2006, pág. 36). Es decir, sitúa en el centro de las políticas públicas a las personas como sujeto de derechos con la finalidad de garantizar a todos los habitantes el pleno ejercicio de sus derechos. De esta manera, el enfoque de derechos provee un marco normativo, principios y criterios orientadores para las políticas pro-igualdad. Que los derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) sean indivisibles y universales implica la promoción de políticas sociales integrales, articuladas e intersectoriales, basadas en sistemas educativos y de salud universales y la ampliación de los sistemas de protección social.

Desde una perspectiva de políticas reductoras de desigualdades los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) son particularmente pertinentes². Existen diversos criterios para evaluar si los estados cumplen con sus obligaciones en la realización de los derechos. Estos incluyen la obligación de los Estados de hacer uso del “máximo de sus recursos disponibles” hacia la plena realización de los DESC, evitar la regresión del sistema existente de protección de los DESC, realizar de manera progresiva los derechos, garantizar sin discriminación y asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de tales derechos y satisfacer los niveles mínimos esenciales de cada derecho.

A partir de este marco global de enfoque de derechos la CEPAL prioriza una comprensión de la igualdad en términos de medios, oportunidades, capacidades y reconocimiento. Es decir, para alcanzar la igualdad las personas son consideradas sujetos de derecho y no solamente beneficiarios de la política social, por lo tanto, disfrutan de ciertas garantías y tienen también determinadas responsabilidades. La igualdad de medios se traduce en una distribución más equitativa del ingreso, activos productivos y financieros y propiedad, así como una mayor participación del salario en el ingreso de la economía. La igualdad de oportunidades enfatiza la ausencia de discriminación de cualquier tipo en el acceso a posiciones sociales, económicas o políticas. La igualdad de capacidades hace referencia a las habilidades, conocimientos y destrezas que las personas logran adquirir y que les permite desarrollar proyectos de vida que estiman valiosos. Por último, la igualdad como reconocimiento recíproco se traduce en la participación de distintos actores en el cuidado, el trabajo y el poder, en la distribución de costos y beneficios entre las generaciones presentes y las futuras, y en la visibilidad y afirmación de identidades colectivas.

En la misma línea, la CEPAL (2018) reafirma la necesidad de transitar de una cultura de privilegios a una cultura de la igualdad de derechos. La cultura del privilegio se puede entender a partir de tres características básicas. La primera alude a la naturalización de la diferencia como desigualdad. En este caso, las condiciones adscriptivas o semi-adscriptivas de las personas como

Bajo un enfoque de derechos, las políticas y programas pro-igualdad deben considerar a todas las personas como titulares de derechos que debiesen ser respetados por el Estado.

² Al respecto, es importante mencionar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), aprobado el 16 de diciembre de 1966 en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Es un tratado de particular relevancia para el Continente Americano, ya que todos los países de América Latina lo han aceptado a través de ratificaciones o adhesiones.

son la raza, etnia, género, origen, cultura, lengua y religión (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1994 y 1996), sirven como dispositivos que justifican la desigualdad de poder, nivel de vida, acceso a activos, redes de influencia y condición de ciudadanía, entre otros. Su fuerza radica en que logra que la desigualdad parezca una condición natural, inalterable, obviando su construcción histórica. La segunda característica es que las personas que son capaces de establecer estas diferencias jerárquicas son a su vez beneficiarios de los privilegios. Por último, para mantener los privilegios, la jerarquía entre ciudadanos es operacionalizada a través de actores, instituciones, reglas y prácticas sociales.

En relación con las políticas sociales, el enfoque de derechos y la búsqueda de la igualdad sustantiva se sitúan como ejes transversales a todas las políticas e iniciativas que busquen el desarrollo con igualdad. Las intervenciones públicas deben guiarse a partir del cierre de brechas para acercarse a la igualdad sustantiva, que no se reduce solamente a la igualdad de oportunidades, sino que incluye también la igualdad de derechos, medios, capacidades y resultados.

B. La desigualdad como marco de análisis: la matriz de la desigualdad

La CEPAL propone el marco analítico de la matriz de la desigualdad social para estudiar y comprender mejor la desigualdad.

- La matriz de la desigualdad se funda en planteamientos teóricos que destacan la heterogeneidad estructural de la matriz productiva, la cultura del privilegio y un concepto de igualdad amplio, que incluye la igualdad de medios, derechos y capacidades, entre otros.
- El primer y más básico determinante de la desigualdad es el estrato socioeconómico cuyos elementos centrales son determinados por la estructura de la propiedad y la distribución del poder, y de los recursos y activos productivos.
- Se fundamenta además en otros ejes estructurantes que incluyen las desigualdades de género, las relacionadas con las diferentes etapas del ciclo de vida de las personas, las étnico-raciales, la situación de discapacidad, el estatus migratorio y las territoriales, entre otros.
- Los diferentes ejes se entrecruzan, potencian y encadenan a lo largo del ciclo de vida, y dan lugar a una multiplicidad de factores de desigualdad que interactúan de forma simultánea y se acumulan a lo largo del tiempo.
- Es posible aplicar la matriz de desigualdad como marco analítico al examinar las principales áreas del desarrollo social y el ejercicio de los derechos por eje, y estudiar el acceso estratificado a, entre otras cosas, los recursos productivos, la educación, salud, trabajo decente y la protección social.

La CEPAL (2016a) propone un marco de análisis llamado la matriz de la desigualdad social. Ésta aborda algunos de los ejes estructurantes de la desigualdad social que caracteriza a nuestra región (véase el cuadro II.1). La matriz de la desigualdad social está fuertemente condicionada por la matriz productiva, la que se caracteriza por una alta heterogeneidad estructural; es decir, por altas diferencias de productividad inter e intrasectoriales y empleos de alta y baja productividad. Por este motivo, el primer y más básico determinante de la desigualdad es el estrato socioeconómico cuyos elementos centrales son determinados por la

estructura de la propiedad y la distribución del poder, y de los recursos y activos productivos. Una de sus expresiones más evidentes es la desigualdad de ingreso que a su vez es causa y efecto de otras desigualdades que se manifiestan en la salud, la educación y el mercado de trabajo entre otros.

La matriz de la desigualdad social, aunque identifica al estrato socioeconómico como su determinante más básico, se fundamenta además en otros ejes estructurantes que incluyen las desigualdades de género, las étnico-raciales, las relacionadas con las diferentes etapas del ciclo de vida de las personas y las territoriales, entre otros. Los diferentes ejes se entrecruzan, potencian y encadenan a lo largo del ciclo de vida, y dan lugar a una multiplicidad de factores de desigualdad que interactúan de forma simultánea y se acumulan a lo largo del tiempo.

El carácter estructurante de los diferentes ejes se deriva del peso constitutivo y determinante en el proceso de producción para el mercado y reproducción de la vida. De esta manera, las experiencias individuales de las personas, en términos de sus posibilidades de desarrollo y del ejercicio de sus derechos, son determinadas, por ejemplo, por su ubicación socioeconómica en la estructura social, por su sexo, por su origen étnico o racial, y/o por el área geográfica en que se desenvuelven.

Es posible identificar las características y mecanismos de reproducción y persistencia de la matriz de la desigualdad a través de las principales áreas del desarrollo social y el ejercicio de los derechos. El resultado es un acceso estratificado a, entre otras cosas, los recursos productivos, la educación, salud, trabajo decente y la protección social (CEPAL, 2016a).

CUADRO II.1
La matriz de desigualdad social

PLANTEAMIENTOS TEÓRICOS	MATRIZ DE LA DESIGUALDAD SOCIAL	
	EJES ESTRUCTURANTES	ÁMBITOS DE DERECHOS EN QUE INCIDEN
<ul style="list-style-type: none"> • Asentada en la matriz productiva (heterogeneidad estructural) • Cultura del privilegio • Concepto de igualdad: <ul style="list-style-type: none"> - Igualdad de medios (ingresos y recursos productivos) - Igualdad de derechos - Igualdad de capacidades - Autonomía y reconocimiento recíproco 	<ul style="list-style-type: none"> • Nivel socioeconómico • Género • Condición étnico-racial • Edad • Territorio <p>Otras expresiones de la desigualdad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Situación de discapacidad • Estatus migratorio • Orientación sexual e identidad de género 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos • Trabajo y empleo • Protección social y cuidados • Educación • Salud y nutrición • Servicios básicos (agua, saneamiento, electricidad, vivienda, transporte, tecnología de la información y las comunicaciones) • Seguridad ciudadana y vida libre de violencia • Participación y toma de decisiones

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial (LC/MDS.2/2), Santiago, 2018.



Una de las manifestaciones de la heterogeneidad estructural es la alta concentración de empleos en sectores de baja productividad. De acuerdo con CEPAL (2021), hacia 2019 un 49,7% de los empleos se encuentra en sectores de baja productividad. Estos empleos tienden a caracterizarse por bajos ingresos, limitado o inexistente acceso a la protección social y mayor informalidad. A su vez, agrupan a una mayor proporción de mujeres, jóvenes, indígenas y afrodescendientes, lo cual se traduce en un acceso estratificado a la seguridad social en correspondencia con los ejes de la matriz de la desigualdad social. De esta manera, por ejemplo, es más probable que una campesina indígena tenga que enfrentar mayores obstáculos para su pleno desarrollo y el ejercicio de sus derechos que un hombre blanco y residente en zonas urbanas.

Un análisis de la desigualdad social en América Latina y el Caribe debería considerar a los diferentes ejes estructurantes de esa matriz. La separación entre los ejes es por conveniencia analítica, pero dependiendo de la realidad de la persona, estos ejes son inseparables, se entrecruzan y se refuerzan. Este enfoque permite visibilizar las situaciones de múltiples desigualdades y/o discriminación que, con frecuencia, caracterizan a los “núcleos duros” de la pobreza, la vulnerabilidad

y la desigualdad que persisten y se reproducen en la región. Sin él, la comprensión de las brechas estructurales que marcan la desigualdad sería ilegible y las posibilidades de diseñar e implementar políticas para superar estas brechas también serían infructuosas.

Para un adecuado análisis de las desigualdades y una concordante capacidad de diseñar e implementar políticas que las reduzcan hay que vincular los diferentes ejes estructurantes de la desigualdad social con los ámbitos de derechos en que inciden (ver cuadro II.1). Es decir, el marco de análisis basado en la matriz de la desigualdad propone ir más allá de la desigualdad como un objeto de investigación medible. Más bien, se plantea un enfoque donde la desigualdad, comprendida desde la heterogeneidad estructural, la cultura del privilegio y los diversos conceptos de igualdad, se puede analizar a partir de los diferentes ejes estructurantes y vincularlos a los diferentes ámbitos de derechos en que inciden.

A modo de precaución para lo que sigue, hay que señalar que tal como las varias dimensiones de desigualdad se entrecruzan y se refuerzan a lo largo del ciclo de vida, existen también políticas que son capaces de enfrentar varias dimensiones de la desigualdad simultáneamente. Así, por ejemplo, una política de cuidado que se centra en la provisión de educación pre-escolar podría favorecer tanto a la reducción de la desigualdad de género como a la desigualdad entre los niños, lo que a su vez tiene consecuencias para el resto de la vida. Es imposible pretender cubrir todas las posibilidades de políticas y su impacto sobre los diversos ejes en el ámbito de esta caja de herramientas. Es por esta razón que se ha decidido priorizar políticas destacadas para cada eje basadas en experiencias exitosas en América Latina y el Caribe.

Una nota precautoria adicional se refiere al vínculo de los diferentes términos de igualdad con el cierre de brechas en cada uno de los ejes. En la misma línea del argumento anterior, una política específica puede avanzar hacia una mayor igualdad sustantiva articulando simultáneamente varias formas de igualdad (de oportunidades, de medios o de resultados, entre otras). De esta manera, por ejemplo, una política de cuidado puede avanzar en la igualdad sustantiva de las mujeres, enlazando mayores igualdades de oportunidades con una mayor igualdad de resultados y reconocimiento recíproco. Por esta razón, en el diagnóstico de las desigualdades por eje estructurante y la identificación de prioridades de políticas y programas no se hará, en general, referencia al tipo de igualdad específica al que va dirigida la política, ya que se entiende que éstas tienden a estar interconectadas y se refuerzan entre ellas para un avance hacia una mayor igualdad sustantiva. En el cuadro II.2 se sintetizan los ejes estructurantes de la desigualdad y la orientación de las políticas.

El marco de análisis basado en la matriz de la desigualdad propone examinar los ejes estructurantes de la desigualdad y vincularlos a los diferentes ámbitos de derechos en que inciden.

CUADRO II.2.
La matriz de desigualdad social
y orientaciones de política pública

EJES ESTRUCTURANTES DE LA DESIGUALDAD	ORIENTACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA
Desigualdad socioeconómica	Reducir disparidades de ingresos y en el mercado laboral en contexto de heterogeneidad estructural.
Género	Garantizar la autonomía económica, física y en la toma de decisiones de las mujeres.
Infancia y adolescencia	Garantizar los derechos y el bienestar a lo largo del ciclo de vida.
Juventud	
Adulthood	
Envejecimiento y vejez	
Pueblos indígenas	Garantizar derechos, reconocimiento y bienestar de la población históricamente discriminada por su condición étnico-racial.
Personas afrodescendientes	Orientación a la interacción y relación entre el individuo y su entorno físico y social, diferenciado por el tipo y grado de discapacidad.
Personas con discapacidad	
Personas migrantes	Reconocer a las personas migrantes como titulares de derechos.
Desigualdad territorial	Mitigar las disparidades territoriales que afectan el goce de derechos y el bienestar.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas (2018), *Promoting equality. An interregional perspective*, (LC/TS.2018/50), Naciones Unidas, Santiago.

C. Los beneficios de la igualdad y la ineficiencia de la desigualdad

La evidencia empírica muestra que sociedades más igualitarias tienden a:

- Ser más eficientes y pueden sostener un mayor y más rápido crecimiento económico.
- Ser más felices.
- Ser más saludables y cohesionadas.
- Ser más resilientes ambientalmente.
- Contar con instituciones más robustas y democráticas.

Recientemente, han aparecido cada vez más estudios empíricos que aportan argumentos científicos a las aspiraciones por mayor igualdad. Esta evidencia se puede sintetizar en al menos cinco razones a favor de sociedades más igualitarias. El primer punto se refiere a la relación entre desigualdad y eficiencia económica. Una de las razones más comunes esgrimidas para defender la presencia de desigualdad es el argumento de que ésta es necesaria para lograr un mayor crecimiento³. Sin embargo, en los últimos años ha crecido la evidencia de que las premisas del debate que vinculan a la desigualdad con el crecimiento basadas en el *trade-off* de Okun (1975) son erróneas. Kuttner (1987) ya mostraba que la desigualdad y el crecimiento económico no son mutuamente exclusivos, y que las políticas públicas, como por ejemplo aquellas para la formación de capital e inversiones, de protección del comercio internacional, las políticas salariales y laborales, los impuestos o aquellas políticas atinentes al Estado de bienestar, pueden tener resultados buenos o malos tanto en términos de eficiencia como equidad. El mismo énfasis empírico sobre los efectos de la redistribución sobre el crecimiento se puede observar en los estudios de Benabou (2000 y 2002) y Bleaney, Gemmell y Kneller (2001), los que también consideran que el *trade-off* no es imperativo.

Estudios recientes proveniente del Fondo Monetario Internacional (FMI) (Berg y Ostry, 2011; Ostry, Bird y Tsangarides, 2014) han entregado evidencia de que países más igualitarios pueden sostener un mayor y más rápido crecimiento, y que la redistribución, excepto en casos extremos⁴, fomenta el crecimiento a través de su impacto sobre los niveles de desigualdad. Finalmente, la CEPAL (2018b) ha entregado evidencia adicional que muestra la asociación negativa entre desigualdad y productividad. De ahí que la CEPAL sostiene que una mayor igualdad puede ser una fuerza impulsora de la eficiencia económica, lo que a su vez ayudaría a la expansión de la demanda efectiva.

Un segundo punto relaciona mayores niveles de igualdad con mayor felicidad. Sacar a las personas de la pobreza absoluta seguramente proveerá mayores niveles de felicidad. Sin

La desigualdad tiene efectos corrosivos sobre las instituciones. El dominio que ejercen las élites económicas sobre las instituciones tiende a debilitar la capacidad del Estado.

³ Este argumento se puede encontrar, al menos, desde mediados de los años setenta en los países más avanzados vinculado al contexto de estancamiento económico y alto desempleo prevaleciente en esos años, que se atribuyó por algunos economistas a las políticas sociales y al Estado de bienestar. Esta visión ha estado respaldada desde lo teórico con el argumento de Okun (1975), según el cual existe un gran *trade-off* entre la igualdad y la eficiencia. El autor argumenta que la distribución igualitaria y universal de derechos sociales y políticos tiene costos en términos de eficiencia económica. Es decir, las sociedades no pueden aspirar a ambas simultáneamente y deben priorizar una y sacrificar la otra. Las propuestas de política económica derivadas de esta posición han abogado por reducir la inversión en las políticas sociales, pues éstas contribuirían a aumentar el déficit fiscal y reducir el ahorro, y en consecuencia afectarían negativamente las tasas de crecimiento de largo plazo. Por lo tanto, lo mejor sería ajustar el gasto del gobierno, disminuir las políticas redistributivas y reducir los impuestos, sobre todo a los más ricos, con el argumento que el consecuente mayor crecimiento beneficiaría a todos.

⁴ En este caso definido como el 25% de los países de la muestra con mayor redistribución, lo cual coincide cuando la redistribución excede alrededor de 13 puntos en el Gini.

embargo, incrementos adicionales de ingresos no necesariamente adicionan más felicidad. Más bien, después de la eliminación de la pobreza absoluta, invertir en sociedades más igualitarias podría ser un objetivo de política superior. El argumento anterior es respaldado por la evidencia que sostiene que los niveles de felicidad en diferentes países se correlacionan más fuertemente con mayor igualdad de ingresos que con el ingreso promedio (Wilkinson y Pickett, 2018, Cap.1). Como muestra un estudio para los Estados Unidos, esta relación negativa entre la desigualdad de ingresos y la felicidad puede explicarse por aumentos en la percepción de injusticia y falta de confianza entre las personas (Oishi, Kesebir, y Diener, 2011). Este punto reafirma el argumento recurrente que mayores niveles de felicidad no necesariamente se alcanzan con incrementos en los ingresos per cápita.

Un tercer argumento a favor de mayor igualdad es la creciente evidencia de que sociedades más igualitarias tienden a ser más saludables y cohesivas. Evidencia internacional ha mostrado que mayores desigualdades económicas están relacionadas con un número mayor de problemas sociales que incluyen mayores tasas de violencia, asesinatos y abuso de drogas, mayores tasas de encarcelamiento, embarazos precoces y problemas psicológicos y mentales. Sociedades más igualitarias tienden a mostrar mejores indicadores de salud y mayores expectativas de vida (Marmot, 2015; Patel y otros, 2018; Wilkinson y Pickett, 2010, 2018).

Un cuarto argumento apunta a la creciente evidencia de que la desigualdad es determinante en la degradación de la naturaleza, tanto entre quienes degradan como en quienes son impactados, y en la capacidad de responder a los desafíos de los desastres y de la degradación del medioambiente. Por ejemplo, el cambio climático está fuertemente entrelazado con la desigualdad. La mitad más pobre de la población mundial es responsable de alrededor 10% de las emisiones globales de dióxido de carbono, pero vive en los países más vulnerables al cambio climático. Por otro lado, el 10% más rico de la población es responsable del 50% de las emisiones globales (Gore, 2015). Evidencia para los países más afluentes señala que los países más desiguales producen más basura, tienden a consumir más carne, presentan un consumo personal mayor de agua y usan mayor cantidad de vehículos a motor (Dorling, 2017)⁵. El impacto de la desigualdad también se valida al interior de los países. Un estudio para los EE.UU. presenta evidencia de que los niveles de desigualdad se incrementarán debido a los efectos económicos desiguales del cambio climático sobre el territorio (Hsiang y otros, 2017). Se estima, además, que las pérdidas económicas para la población que vive en situación de pobreza son dos a tres veces mayores respecto de los no pobres (Cecchini, Sunkel y Barrantes, 2017), tanto por la vulnerabilidad de sus activos (Hallegatte y otros, 2017) como por su acceso limitado a instrumentos de gestión del riesgo ante los desastres (Vakis, 2006)⁶.

Finalmente, un quinto punto destaca los impactos positivos que tienen las sociedades más igualitarias para las instituciones políticas. Este aspecto resalta la tensión que existe entre las economías organizadas a partir del mercado, donde cada persona vale por su voto monetario y el sistema político, donde cada persona tiene un voto. La desigualdad fomenta la búsqueda de rentas (*rent-seeking*), en que los más ricos usan su poder para protegerse de las fuerzas competitivas del mercado para obtener beneficios. De esta manera, la desigualdad económica tendría un efecto corrosivo sobre las instituciones políticas (Stiglitz, 2012). Un argumento complementario enfatiza la baja capacidad del Estado en sociedades desiguales. Esta debilidad se explica, en parte, por el dominio que ejercen las élites económicas sobre las instituciones del Estado y que se expresa, por ejemplo, en la persistencia de sistemas tributarios regresivos con un escaso potencial redistributivo (Blofield, 2011; Savoia, Easaw y Mckay, 2010).



⁵ Un 25% de todas las emisiones globales vienen de los alimentos. Más de la mitad de las emisiones de los alimentos provienen de productos animales y la mitad las emisiones de la ganadería vienen del ganado vacuno y ovino. El consumo de carne de vacuno está asociado a mayores emisiones por la liberación de metano y la deforestación vinculada muchas veces a la expansión de tierras para ganadería (Poore y Nemecek, 2018).

⁶ Al respecto vale la pena mencionar el Acuerdo de Escazú abierto a la firma de los países de América Latina y el Caribe desde septiembre de 2018. Es el primer acuerdo ambiental de la región y el único en su tipo en el mundo y contiene disposiciones específicas sobre los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. Es, además, el primer instrumento legal que ha surgido desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Rio+20) y a la fecha ha sido firmado por 22 países hasta fines de julio de 2020. Para mayor información véase [en línea] <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>.

D. Referencias esenciales sugeridas



CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018), “Capítulo I La igualdad en el centro del desarrollo”, en *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, Chile. Disponible [en línea]

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/43442-la-ineficiencia-la-desigualdad>



CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2016), “Capítulo I La matriz de la desigualdad social en América Latina: un tema clave para el desarrollo sostenible”, en *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Santo Domingo, 1 de noviembre de 2016, Santiago, Chile. Disponible [en línea]

https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf

E. Preguntas

- Desde el ámbito en que trabaja ¿puede identificar una política social que reduzca más de un tipo de desigualdad simultáneamente (por ejemplo, desigualdad de oportunidades, de capacidades, de resultados, de derechos u otras)? Explique.
- Desde la experiencia de su trabajo ¿conoce una política social que incida en más de un eje estructurante de la desigualdad (por ejemplo: género, diferentes etapas del ciclo de vida, ¿personas afrodescendientes e indígenas)? ¿Cómo se podría mejorar el impacto de esta política?
- Basado en su experiencia y para avanzar hacia mayores igualdades, ¿qué considera mejor: una política social universal o focalizar la política en los grupos más rezagados? Justifique. ¿Puede dar un ejemplo, en el ámbito de su trabajo, de una política focalizada que se podría ampliar al resto de la población? ¿Qué obstáculos reconoce para ampliar la política?
- Desde el ámbito de su trabajo, identifique una política social que en su formulación esté explícitamente vinculada a la reducción de desigualdades. ¿Ha logrado el objetivo? ¿Por qué sí o por qué no?
- Desde el ámbito de su trabajo, señale una política que esté fundada explícitamente en un enfoque de derechos.

Referencias bibliográficas

Abramovich, V. (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos: en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la CEPAL* 88, abril, CEPAL, Santiago. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11102/1/088035050_es.pdf.

Benabou, R. (2002), “Tax and Education Policy in a Heterogeneous-Agent Economy: What Levels of Redistribution Maximize Growth and Efficiency?” *Econometrica*, Vol. 70(2), pág. 481–517.

_____(2000), “Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract,” *American Economic Review*, Vol. 90(1), pág. 96–129.

Berg, A., y J.D. Ostry, (2011), “Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?” *IMF Staff Discussion Note* 11/08 (Washington: International Monetary Fund). Disponible [en línea] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf>.

Bleaney, M., N. Gemmell, y R. Kneller, (2001), “Testing the Endogenous Growth Model: Public Expenditure, Taxation, and Growth Over the Long Run,” *Canadian Journal of Economics*, Vol. 34(1), pág. 36–57.

Blofield, M. (2011), “Desigualdad y política en América Latina”, *Journal of Democracy en Español*, Julio 2011, Vol. 3, pág. 58-74.

Calderón, F., M. Hopenhayn y E. Ottone (1996), *Esa esquivada modernidad: desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, Caracas, Nueva Sociedad/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

- _____. (1994), "Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL", *Revista de la CEPAL*, N° 52 (LC/G.1824-P), Santiago, abril
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021), *Panorama Social de América Latina 2020* (LC/PUB.2021/2-P), Santiago. Publicación de las Naciones Unidas. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46687/1/S2000966_es.pdf.
- _____. (2020), *Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad* (LC/SES.38/3-P/Rev.1), Santiago. Disponible [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/46227/S2000699_es.pdf.
- _____. (2018a), *Hacia una agenda regional de desarrollo social inclusivo: bases y propuesta inicial* (LC/MDS.2/2), Santiago, Chile. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44019/4/S1800662_es.pdf.
- _____. (2018b), *La ineficiencia de la desigualdad* (LC/SES.37/3-P), Santiago, Chile. Disponible [en línea] http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/6/S1800059_es.pdf.
- _____. (2016a), *La matriz de la desigualdad social en América Latina*, reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Santo Domingo, 1 de noviembre de 2016, Santiago. Disponible [en línea] https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf
- _____. (2016b), *Panorama Social de América Latina 2015*, Santiago, Chile. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175_es.pdf
- _____. (2014), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36692/6/LCG2586SES353s_es.pdf
- _____. (2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3078/1/S2012062_es.pdf
- _____. (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/13309/1/S2010986_es.pdf
- Cecchini, S., G. Sunkel y A. Barrantes (2017), "Protección social de la infancia frente a los desastres", *Boletín Desafíos No 20*, Niñez y desastres en América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Disponible [en línea] <http://crm.cepal.org/civircrm/mailling/view?id=375>.
- Dorling, D. (2017), *The Equality Effect: Improving Life for Everyone*, New Internationalist Publications Limited.
- Gore, T. (2015), "Extreme Carbon Inequality: Why the Paris climate deal must put the poorest, lowest emitting and most vulnerable people first", Oxfam. Disponible [en línea] https://d1tn3vj7xz9fdh.cloudfront.net/s3fs-public/file_attachments/mb-extreme-carbon-inequality-021215-en.pdf.
- Hallegatte, S. y otros (2017), *Unbreakable: Building the Resilience of the Poor in the Face of Natural Disasters*. Climate Change and Development. Washington, DC: World Bank.
- Hsiang, S. y otros (2017), "Estimating Economic Damage from Climate Change in the United States", *Science*, Vol. 356, Issue 6345.
- Kuttner, R. (1987), *The Economic Illusion: False Choices Between Prosperity and Social Justice*, University of Pennsylvania Press.
- Marmot, M. (2015), *The Health Gap: The Challenge of an Unequal World*, Bloomsbury Publishing.
- Naciones Unidas (2018), *Promoting equality. An interregional perspective*, (LC/TS.2018/50), United Nations, Santiago. Disponible [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43677/7/S1800635_en.pdf.
- Oishi, S., S. Kesebir y E. Diener (2011), "Income inequality and happiness", *Psychological Science*, 22(9), 1095–1100.
- Okun, A. M. (1975), *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington: Brookings Institution Press.
- Ostry, J.D., A. Berg y N. Tsangarides (2014), "Redistribution, Inequality and Growth", IMF Staff Discussion Note SDN/14/02. Disponible [en línea] <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>.
- Patel, V. y otros (2018), "Income inequality and depression: a systematic review and meta analysis of the association and a scoping review of mechanisms", *World Psychiatry*, 2018 Feb;17(1):76-89. doi:10.1002/wps.20492.
- Poore, J. y T. Nemecek (2018), "Reducing food's environmental impacts through producers and consumers", *Science* 01 Jun 2018: Vol. 360, Issue 6392, pág. 987-992 DOI: 10.1126/science.aaq0216.
- Savoia, A., J. Easaw y A. McKay (2010), "Inequality, Democracy, and Institutions: A Critical Review of Recent Research", *World Development* Vol. 38, N° 2, pág. 142–154 Disponible [en línea] <https://www.research.manchester.ac.uk/portal/files/20938810/POST-PEER-REVIEW-PUBLISHERS.PDF>.
- Stiglitz, J., (2012), *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, W. W. Norton & Company.
- Vakis, R. (2006), *Complementing Natural Disasters Management: The Role of Social Protection*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Wilkinson, R. y K. Pickett (2018), *The Inner Level: How More Equal Societies Reduce Stress, Restore Sanity and Improve Everyone's Wellbeing*.
- _____. (2010), *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*, Penguin Books.
- Williamson, J.G. (1965), *Regional Inequality and the Process of National Development*, *Economic Development and Cultural Change*, Vol 13: 1-84.

Este texto forma parte de una Publicación de las Naciones Unidas que fue coordinada por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Holz, Consultor de la misma División, y Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la sede subregional de la CEPAL en México. El documento contribuye a las actividades del proyecto “Leaving no one behind in Latin America and the Caribbean: strengthening institutions and social policy coherence and integration at the country level to foster equality and achieve the Sustainable Development Goals”, financiado por el undécimo tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mayor información sobre el proyecto, incluidos otros materiales relevantes, disponible en: igualdad.cepal.org/

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Fabián Repetto a una versión anterior de este documento y de Nicole Bidegain, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, María Luisa Marinho, Malva-marina Pedrero, Leandro Reboiras, Claudia Robles, Lucia Scuro, José Ignacio Suárez, Varinia Tromben, Daniela Trucco y Heidi Ullmann sobre capítulos específicos, así como el apoyo de Daniela Huneus en la preparación del documento. Agradecen, asimismo, a todos los participantes en los debates de los talleres de capacitación “Que Nadie se Quede Atrás en la Senda del Desarrollo de Panamá” (Panamá, 15 y 16 de noviembre de 2018) y “Políticas Sociales para que Nadie se Quede Atrás” (Santiago de Veraguas, 9 y 10 de abril de 2019, y Panamá, 11 y 12 de abril de 2019), organizados por la División de Desarrollo Social y la sede subregional de la CEPAL en México, en colaboración con el Gabinete Social del Gobierno de la República de Panamá. Se agradece a María Elisa Bernal, Simone Cecchini, Raúl Holz, Daniela Huneus, Francisca Miranda, Beatriz Morales, Marcelo Munch, Amalia Palma y Daniela Trucco por su generoso aporte de material fotográfico para la presente publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
Copyright © Naciones Unidas, 2021
Todos los derechos reservados

Esta publicación debe citarse como: S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), *Caja de herramientas. Promoviendo la igualdad: el aporte de las políticas sociales en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/55)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

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