

CONSTRUCCIÓN DE CIUDADES MÁS EQUITATIVAS

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA
LA INCLUSIÓN EN AMÉRICA LATINA

Copyright © Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos,
ONU Hábitat, CAF –banco de desarrollo de América Latina, marzo 2014.

Todos los derechos reservados.

Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU Hábitat.

P.O. Box 30030, GPO Nairobi 00100, Kenia.

Tel +254 20 7621 234

Fax +254 20 7624 266/7

www.unhabitat.org

HS Number: HS/015/14S

ISBN Number: (Volume) 978-92-1-132605-5

EXENCIÓN DE RESPONSABILIDAD

Las designaciones empleadas y la presentación del material en el presente informe no implican la expresión de ninguna manera de la Secretaría de las Naciones Unidas con referencia al estatus legal de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, o relativas a la delimitación de sus fronteras o límites, o en lo que hace a sus sistemas económicos o grado de desarrollo. Los análisis, conclusiones y recomendaciones del presente informe no necesariamente reflejan el punto de vista del Programa de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas o de su Consejo de Administración.

El estudio se produce con datos oficiales proporcionados por los gobiernos e información adicional obtenida por el Observatorio Mundial Urbano. Es importante reconocer que los datos pueden variar de acuerdo con la definición y fuentes. La ONU Hábitat controla en lo posible los datos presentados, sin embargo, la responsabilidad por la exactitud de la información recae en los proveedores originales de los datos. Se invita a las ciudades y a los países a actualizar los datos pertinentes.

Vale señalar que el estudio cubre un periodo de 20 años que va aproximadamente de 1990 a 2010. Varios países y ciudades han hecho progresos importantes a inicios de esta década, los cuales no se registran en los análisis y gráficos que le acompañan. Un estudio más actualizado permitirá conocer la magnitud y evolución de esas tendencias que, en principio, aparecen positivas. Ese es el caso, particularmente, de los centros urbanos de Colombia, Costa Rica, Ecuador y República Dominicana, entre otros.

Impreso en Colombia

CRÉDITOS

Equipo

Coordinadores

José Carrera (CAF) y Eduardo López Moreno (ONU Hábitat)

Autor: Eduardo López Moreno

Equipo de apoyo

Elisa Silva (CAF), Regina Orvañanos (ONU Hábitat)

Contribución especial: Pablo Vaggione

(Las políticas de la equidad)

Contribuciones adicionales: Agustín Escobar Latapí, David Gómez Álvarez (Las políticas de la equidad)

Equipo estadístico ONU Hábitat

Asesor estadístico: Gora Mboup

Equipo técnico: Wandia Riunga, Julius Majale, Antony Abilla

Estimaciones de desigualdad CEPAL

Coordinador: Simone Cecchini

Equipo técnico: Ernesto Espíndola, Fabiola Fernández

Consultor: Luis Hernán Vargas

Revisión institucional

Adriana Arreaza, María Lucila Berniell, Bernardo Requena,

Elisa Silva (CAF)

Claudio Acioly, Elkin Velásquez, Regina Orvañanos (ONU Hábitat)

Consejo asesor – revisión de pares

Agustín Escobar Latapí, David Gómez Álvarez, Jorge Iván González

Apoyo financiero

CAF, Avina

Diseño editorial

Cerocuatro, Motor Creativo

Diseño original: Alejandro Hernández

Diseño de portada: Rodolfo Romo

Diseño editorial: Ariana Villanueva

Revisión de textos: María Dolores Olea, Ana María Sanjuan, Andrés Zamora

Fotografía de portada: Eduardo Ramos

Gráficos: Antony Abilla

Aportaciones adicionales

Documentos de antecedentes

Coordinador: Francisco Pérez Arellano

Ciudades: Natalia Sátyro (Belo Horizonte, Brasil), Alfredo Sarmiento (Bogotá, Colombia), Leonardo Gasparini (Buenos Aires, Argentina), Alexis Rodríguez Mojica (Ciudad de Panamá, Panamá), Ignacio Román (Guadalajara, México), Katuska King (Quito, Ecuador), Fernando Landa (La Paz/El Alto, Bolivia), Raúl Mauro Machuca (Lima, Perú), Miguel Serna (Montevideo, Uruguay), Manuel Barahona (San José, Costa Rica), Dante Contreras (Santiago, Chile), Miguel Ceara (Santo Domingo, República Dominicana)

Encuesta de percepción sobre la desigualdad

Coordinadores: David Gómez Álvarez, Eduardo López Moreno

Apoyo financiero y soporte técnico: Fundación Avina

Gerente Regional del Programa de Ciudades Sustentables para América Latina: Diana Castro Benetti

Coordinadora Programática de Ciudades Sustentables para México: Paola García Nieto

Red de ciudades: Virginia Romanuti (Córdoba, Argentina, Nuestra Córdoba), Fernando Cabezas (La Paz, Bolivia, La Paz Cómo Vamos), Mauricio Broinizi (São Paulo, Brasil, Nossa São Paulo), Mauricio Bugueño (Valdivia, Chile, Nueva Región), Claudia Bustamante (Chiloé, Chile, Chiloé Cómo Vamos), Rocío Mendoza (Barranquilla, Colombia, Barranquilla Cómo Vamos), Daniel Proaño (Galápagos, Ecuador, Comunidades Sostenibles Islas Galápagos), Augusto Chacón (Guadalajara, México, Jalisco Cómo Vamos), Mario Villalba (Asunción, Paraguay, Asunción Nos Une), Nilo Cruz (Arequipa, Perú, Arequipa Te queremos), Roberto Gossi (Montevideo, Uruguay, Montevideo Cómo Vamos)

Coordinadores por ciudad: Andrea Gigena (Red Ciudadana Nuestra Córdoba, Córdoba), Clara Meyer (Nossa São Paulo, São Paulo), Patricia Beltrán (Nuestro Valparaíso, Valparaíso), Daniel Botello y Alexandra Rodríguez (Bogotá Cómo Vamos, Bogotá), Verónica Quitigüiña (Colectivo Quito Vivo, Quito), Germán Petersen y Ester Soto (Jalisco Cómo Vamos, Guadalajara), Mario Villalba (Asunción Cómo Vamos, Asunción), Juan José Galindo (Lima Cómo Vamos, Lima), Juan Carlos Fortuna (Montevideo Cómo Vamos, Montevideo), José Antonio Prado (Santa Cruz Cómo Vamos, Santa Cruz)

Desigualdad en el consumo

Leonardo Gasparini, Leonardo Nicolás Badaracco y Julián Amendolaggine, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, Argentina

Las políticas de la equidad

Soraya Azan (Bogotá), Jorge Pérez Jaramillo (Medellín), Leonardo Gasparini (Buenos Aires), Roberto Santoro (Curitiba), Raúl Machuca, Vladimir Arana y Sharif Kahatt (Lima), Jaime Erazo Espinosa (Quito), Miguel Ceara Hatton (Santo Domingo)

Recuadros

Capítulo 1: Recuadro 1: Desigualdad, comunidad y sociedad, Agustín Escobar Latapí; Recuadro 3: Igualdad vs. Equidad, Urban Jonsson
Capítulo 3: Recuadro 5: Cómo vamos en desigualdad en Bogotá: de la percepción a la realidad, Bogotá Cómo Vamos, Mónica Villegas;
Capítulo 4: Recuadro 1: Los efectos de la desigualdad en las ciudades, Eduardo López Moreno y Agustín Escobar Latapí; Capítulo 7: Recuadro 1: Transporte e integración territorial, Pablo Vaggione

CONSTRUCCIÓN DE CIUDADES MÁS EQUITATIVAS

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA
LA INCLUSIÓN EN AMÉRICA LATINA



Prólogo	I
Presentación	III
▶ CAPÍTULO 1: REDUCIENDO LA BRECHA URBANA DEL INGRESO	2
Las múltiples historias de la desigualdad en los países	5
¿Por qué algunas ciudades son más desiguales que otras en el mismo país?	10
Los riesgos de la inequidad	12
La equidad en la agenda del desarrollo	13
Una política nacional para la equidad	15
Principios de la equidad en las ciudades latinoamericanas	17
Gráficos	
1: Variaciones de la desigualdad del ingreso en ciudades del mismo país, varios años	6
2: Instituciones que más contribuyen a la reducción de la desigualdad	14
Recuadros	
1: Desigualdad, comunidad y sociedad	8
2: La desigualdad en las ciudades	9
3: Igualdad vs. Equidad	11
4: “Los cambios detrás del cambio”	14
5: El Derecho a la ciudad	20
Infografías	
Las múltiples formas de la desigualdad al interior de los países en Latinoamérica	7
▶ CAPÍTULO 2: LA RIQUEZA AUMENTA, LA DESIGUALDAD TAMBIÉN; GRANDES TENDENCIAS MUNDIALES	26
Desigualdad del ingreso en las regiones y países	30
La desigualdad: una preocupación en los países de la OCDE	33
Desigualdades crecientes en los países en transición	34
Asia: creciendo con desigualdad	35
África: un panorama mixto de desigualdad	38
La desigualdad de América Latina y el Caribe en un contexto mundial	40
Cuadros	
1: La desigualdad en el ingreso por regiones, coeficiente de Gini, 1990-2008	30
2: Desigualdad del ingreso promedio entre países 1990-2010 (D^{10}/D^1)	31
Gráficos	
1: Coeficiente de Gini por regiones a nivel nacional y PIB per cápita alrededor de 2010	40
2: Relación del ingreso per cápita nacional (D^{10}/D^1). Varias regiones (tres países por región con las proporciones más altas y tres con los índices más bajos)	24
Recuadros	
1: La medición de la desigualdad: el índice de Gini	28
2: La desigualdad entre países: 30 años de cambio	31
3: Desigualdad en las ciudades asiáticas	36
4: Evolución de las desigualdades en la República Popular de China	37
5: Desigualdad en las ciudades africanas	39
Infografías	
Grandes tendencias de la desigualdad en el mundo	29
La riqueza ha aumentado globalmente, pero la desigualdad también	32
▶ CAPÍTULO 3: HACIA LA EQUIDAD DEL INGRESO EN LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS	48
El estado de la desigualdad en los países y ciudades de la región	49
Las desigualdades en las zonas urbanas tienden a crecer más que en el campo	53
El paisaje de la desigualdad en las zonas urbanas de los países latinoamericanos	54
Un panorama de la desigualdad en las ciudades de la región	57
Desigualdad en las capitales nacionales	58

Las ciudades más igualitarias	60
Las ciudades más desiguales	61
Avances hacia la equidad	62
Evolución de la desigualdad urbana en su historia reciente	62
Los países más exitosos, y los menos	68
La desigualdad se reduce en varias ciudades, pero aumenta en otras	71
La heterogeneidad de tendencias al interior de cada país	72
El tamaño de las ciudades y la desigualdad en el ingreso	80
Ciudades pequeñas con grandes desigualdades	81
Gráficos	
1: Comparación del Gini urbano y rural entre los países de la región (alrededor de 2010)	54
2: Razón entre el ingreso de los hogares más ricos y más pobres deciles (D^{10}/D^1) áreas urbanas en varios países seleccionados, 2005-2010	56
3: Desigualdad en las capitales de América Latina y el Caribe. Coeficiente de Gini (2005-2010)	59
4: Cambios en el Gini urbano en los países de América Latina y el Caribe, entre 1980, 1990 y el final de 2000	68
5: Cambios en el coeficiente de Gini urbano en países latinoamericanos (1989-2010)	69
6: Ciudades con la mayor reducción de la desigualdad (coeficiente de Gini) 1989-2010	72
7: Ciudades con el mayor incremento de la desigualdad (coeficiente de Gini) 1989-2010	72
8: Capitales nacionales de América Latina con desigualdades del ingreso en aumento (1990-2010)	74
9: Capitales nacionales de América Latina con desigualdades del ingreso en reducción (1989-2010)	75
10: Desigualdad del ingreso y tamaño de ciudades en América Latina y el Caribe (1990-2010)	80
Cuadros	
1: Clasificación general de ciudades y países por nivel de desigualdad (2007-2010)	51
2: Cambios en la desigualdad en ciudades latinoamericanas con información comparable (1990-2010)	71
Recuadros	
1: La medición de la desigualdad: enfoque, método y datos	51
2: Perfiles de evolución de la desigualdad del ingreso en las áreas urbanas de países seleccionados donde las desigualdades decrecieron	65
3: La evolución de las tendencias en las capitales nacionales	74
4: Percepción de la evolución de la desigualdad	78
5: ¿Cómo vamos con la desigualdad en Bogotá?: de la percepción a la realidad	79
Infografías:	
El estado de la desigualdad en la región	50
El paisaje de la desigualdad en las zonas urbanas de los países latinoamericanos	55
Avances hacia la equidad	64
Evolución de la desigualdad en países y ciudades	73

▶ CAPÍTULO 4: DESARROLLO HUMANO Y DESIGUALDAD: VÍNCULOS Y DIVERGENCIAS	86
Pobreza urbana y desigualdad	91
Crecimiento económico y desigualdad en el ingreso	96
La inequidad en el ingreso y el desarrollo humano	101
Tugurios y desigualdad	104
Segregación espacial y desigualdad	109
Inseguridad y desigualdad en el ingreso	112
Gráficos	
1: En términos generales, ¿diría usted que su ciudad está gobernada por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, o que está gobernada para el bien de todo el pueblo?	88
2: Evolución contrastada de la pobreza y la desigualdad en México y Brasil (alrededor de 1989-2010)	94
3: Desarrollo económico y desigualdad en el ingreso. Países seleccionados de América Latina y el Caribe. Varios años alrededor de 2010	96
4: Desigualdad y proporción de ingresos entre deciles, Bogotá 1991-2010	100
5: Índice de Prosperidad en las Ciudades (IPC). Ciudades seleccionadas de América Latina	103
6: Proporción de la población urbana viviendo en tugurios (2005-2010) países seleccionados de América Latina	106

7: Países que redujeron tugurios y desigualdad	107
8: Países que redujeron tugurios, pero mantuvieron o incrementaron desigualdad	108
9: ¿Qué cree que genere más desigualdad en su ciudad?	111
10: Desigualdad y violencia en ciudades seleccionadas de América Latina (alrededor de 2000-2010)	114

Cuadros

1: Índice Ajustado de la Desigualdad en los países latinoamericanos	102
---	-----

Recuadros

1: Los efectos de la desigualdad en las ciudades	90
2: Evolución del crecimiento económico y la desigualdad en la ciudad de Bogotá	99
3: Tugurios	105
4: Percepción y desigualdad espacial	111

Infografías:

Pobreza urbana y desigualdad en el ingreso	92
Desigualdad y pobreza en las ciudades latinoamericanas	93
Crecimiento económico y desigualdad en el ingreso	97

▶ CAPÍTULO 5: LOS FACTORES DE LA DESIGUALDAD 122

Influencia de los ingresos laborales y no laborales en la conformación de la desigualdad	126
La evolución de las fuentes de ingreso a nivel nacional urbano	129
Las fuentes del ingreso en las ciudades con mayor desigualdad	131
La evolución de las fuentes del ingreso en las ciudades que más desigualdad redujeron	137
La educación y el desarrollo de habilidades son esenciales en la igualdad	143

Gráficos

1: Fuentes de ingresos, contribución promedio al ingreso total. Ciudades latinoamericanas. Inicios de 1990 a alrededor de 2010	129
2: Fuentes de ingreso, contribución promedio a la formación de Gini. Ciudades latinoamericanas. Inicios de 1990 a alrededor de 2010	130
3: Contribución promedio de las fuentes de ingreso a la creación del ingreso total, ciudades que más incrementaron desigualdades en América Latina. (Alrededor de 1990-2002 - 2010)	131
4: Contribución promedio de las fuentes de ingreso a la formación de Gini, ciudades que más incrementaron desigualdades en América Latina. (Alrededor de 1990-2002-2010)	131
5: Brasilia, variaciones del ingreso por deciles, diferentes periodos. (1990-2010)	134
6: Brasil, datos agregados a nivel nacional urbano variaciones del ingreso por deciles, varios años. (1990-2010)	134
7: Medellín, variaciones del ingreso por deciles, diferentes periodos. (1990-2010)	136
8: Contribución promedio de las fuentes de ingreso a la creación del ingreso total, ciudades que más redujeron desigualdad. (Alrededor de 1990-2002-2010)	138
9: Contribución promedio de las fuentes de ingreso a la formación del Gini, ciudades que más redujeron desigualdad. (Alrededor de 1990-2002-2010)	138
10: Mendoza, variaciones del ingreso por deciles, diferentes periodos (1994-2010)	141
11: Proporción media del gasto total por deciles en educación, ciudades seleccionadas de América Latina. Alrededor de 1997-2005-2011	147
12: Promedio de Gini en el gasto de educación, ciudades seleccionadas	147

Cuadros

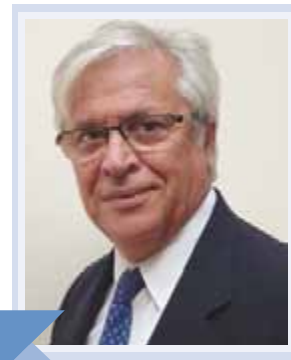
1: Tasas de escolarización en ciudades de América Latina, urbano, zonas de tugurios y no tugurios, 2001-2006	146
--	-----

Recuadros

1: Composición de los ingresos totales por fuente de ingreso	127
2: Creciendo desigual, factores y efectos de la desigualdad: el caso de Medellín, Colombia	136
3: Mendoza, Argentina: reduciendo la brecha del ingreso	141
4: El poder progresivo de las transferencias	142

▶ CAPÍTULO 6: EQUIDAD: ESPACIO URBANO, BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS	154
El consumo de la vivienda: ¿regresión o progresión?	166
Transporte y equidad: integrar la movilidad y la reconfiguración territorial	167
Un espacio desigual y generador de desigualdades	171
Gráficos	
1: Razón en el consumo entre el 10% más pobre y el 10% más rico (D^{10}/D^1), ciudades seleccionadas de América Latina, varios años	159
2: Razón en el consumo entre el 10% más pobre y el 10% más rico (D^{10}/D^1), ciudades seleccionadas de América Latina, alrededor de 1995, 2000 y 2010	160
3: Cambios en el Gini de consumo en países seleccionados, 1994-2010	163
4: Cambios en el Gini de consumo en ciudades capitales seleccionadas, 1996-2006	163
5: Gasto total promedio en transporte por deciles, ciudades seleccionadas de América Latina, 1995-2011	168
6: Evolución del gasto total en transporte por deciles, ciudades seleccionadas de América Latina, 1995-2011	169
Cuadros	
1: Evolución del gasto entre el decil más rico y el más pobre, en ciudades latinoamericanas seleccionadas entre 1995 y 2010	158
Recuadros	
1: Desigualdad en el consumo: encuestas, métodos y muestras	156
Infografías	
La vivienda social y la igualdad	165
Transporte e igualdad	170
Un espacio desigual y generador de desigualdades	174
▶ CAPÍTULO 7: LAS POLÍTICAS DE EQUIDAD EN LAS CIUDADES	180
La igualdad hace la diferencia: políticas nacionales y la ciudad	181
Precisando el marco de actuación	189
Cuadros	
1: Características generales de las ciudades estudiadas para definir el marco de actuación	189
2: Marco de actuación urbana contra la desigualdad	191
Recuadros	
1: Transporte e integración territorial	193
▶ ANEXO ESTADÍSTICO	
Tablas	
1: Índice de Gini para áreas urbanas y rurales a nivel nacional	208
2: Coeficiente de Gini y razón del Ingreso per cápita (D^{10}/D^1) para ciudades de América Latina y el Caribe	209
3: Coeficiente de Gini a nivel nacional	216
4: Coeficiente de Gini e ingreso per cápita (D^{10}/D^1) ciudades capitales de América Latina y el Caribe	217
5: Ciudades con el mayor incremento y reducción de la desigualdad	218
6: Fuentes de ingresos, contribución promedio al ingreso total y a la formación de Gini nacional urbano	219
7: Fuentes de ingresos, contribución promedio al ingreso total y a la formación de Gini en las ciudades capitales	222
8: Fuentes de ingresos, contribución promedio al ingreso total y a la formación de Gini. Ciudades con la mayor reducción de la desigualdad	225
9: Fuentes de ingresos, contribución promedio al ingreso total y a la formación de Gini. Ciudades con el mayor incremento de la desigualdad	227
10: Variaciones del Ingreso por deciles. Promedio nacional urbano	229
11: Variaciones del Ingreso por deciles. Ciudades con el mayor incremento de la desigualdad	230
12: Variaciones del Ingreso por deciles. Ciudades con la mayor reducción de la desigualdad	231
13: Distribución del consumo per cápita por hogares	232

PRÓLOGO



Los países y las ciudades de Latinoamérica han entrado en una senda de reducción de desigualdades. Un sentido renovado de justicia y de equidad prospera en la sociedad latinoamericana y abre nuevos horizontes. Las instituciones, la legislación y los programas de gobierno se adecuan cada vez más a los principios de igualdad. Una razón pública basada en una ética diferente y en una concepción más contemporánea de derechos humanos apunta a dichos cambios. No solo se confronta la desigualdad, la opresión y la miseria, sino que también se crea un marco general que sirve de guía para operar ese viraje transformador.

A partir del 2000, se vislumbra un panorama diferente con una tendencia general de cierta mejora. Es claro que la mayoría de los países y una gran cantidad de ciudades de la región estrechan poco a poco la brecha del ingreso. Este libro examina con detalle las causas que explican dichos cambios, pero también destaca los factores que son fuente de más desigualdades. También hace notar la importancia múltiple de las desigualdades, y la intersección manifiesta que existe entre ellas en las esferas sociales, políticas, culturales y ambientales. Desigualdades que actuando entrelazadas refuerzan las privaciones que enfrentan ciertos grupos e individuos y que se manifiestan claramente en el espacio.

Las desigualdades tienen que ver con la pobreza y el desarrollo sostenible. La evidencia del papel que han jugado obstaculizando el desarrollo y deteniendo el progreso, les ha abierto un espacio natural en la Agenda Post-2015 y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Igualmente importante es su inclusión en la Conferencia de Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) que tendrá lugar en 2016 y definirá la agenda urbana en los próximos 20 años. La presentación oportuna de este libro sirve sin duda como una plataforma de discusión y conocimientos sobre la desigualdad. También es una punta de lanza para avanzar en la formulación de políticas y estrategias de equidad fundadas en los principios y las normas de los derechos humanos.

A nivel nacional, el Estado tiene la obligación de suministrar bienes colectivos como defensa, ley, orden y justicia. Es también su responsabilidad la distribución y redistribución de la riqueza en pos de la igualdad. Muchas de las decisiones importantes, como el diseño y aplicación del régimen financiero y fiscal, las cuestiones económicas y macroeconómicas, las políticas sociales influyen en las ciudades y determinan en gran parte el futuro de ellas. Por esta razón, es función del gobierno central el ordenamiento urbano y regional que traiga consigo un desarrollo más armónico y sustentable; responsabilidad de la cual se ha poco a poco desvinculado. La formulación de una política nacional urbana que articule el desarrollo económico y social en todo el territorio bajo un principio fundamental de equidad y de justicia es responsabilidad del Estado.

A nivel local, las ciudades pueden contribuir a la reducción de desigualdades. Hoy día, la mayoría de los países de la región han construido regímenes políticos en los cuales las autoridades locales tienen más atribuciones, más posibilidades y más capacidad de

decisión y acción. Esto permite que las ciudades tengan agendas muy variadas, que van de la dotación de infraestructuras, y el diseño e implementación de políticas económicas, sociales y ambientales. Con estos nuevos frentes y mandatos, las ciudades juegan un papel determinante en la agenda de la equidad y el desarrollo urbano sostenido. Aún más considerando las grandes divergencias que se observan en la desigualdad en las ciudades al interior de los países; uno de los hallazgos más importantes de este estudio.

El libro *Construcción de ciudades más equitativas: políticas públicas para la inclusión en América Latina* es fundador de un nuevo tipo de investigación y análisis, que tiene vertientes claras de política pública local. La validez y amplitud del estudio con una vasta muestra de ciudades, el método empleado, el rigor empírico del trabajo, los hallazgos del estudio y las recomendaciones que emanan de él, abren una perspectiva diferente sobre las desigualdades y la manera de enfrentarlas.

El presente libro nos enseña que la lucha contra la desigualdad requiere de un paradigma renovado de gobernabilidad que articule esfuerzos, fortifique los mecanismos formales de coordinación, defina responsabilidades concurrentes, y provea de recursos e incentivos necesarios a cada nivel de gobierno. Una corresponsabilidad que permita atacar con decisión y mayor coordinación la desigualdad en las ciudades.

Las autoridades locales tienen la posibilidad de cambiar el paisaje de la desigualdad en sus ciudades. Esto les representa una enorme responsabilidad y desafíos. Con mayor autonomía y niveles de democracia pueden confeccionar sus propias leyes que les permitan controlar los parámetros de la urbanización y el desarrollo para asegurar una prosperidad más compartida. A fin de fortalecer sus capacidades, niveles de gobierno supramunicipales y metropolitanos pueden vincular la política local de equidad con la jurisdicción del territorio, mediante programas que permitan transferir recursos entre las ciudades y al interior de ellas. De esta manera se adapta la política a la realidad y no la realidad a la política.

Esta publicación presenta algunos de los principios fundamentales que las ciudades pueden adoptar para promover mayor igualdad en sus espacios: una estrategia de planeación urbana sustentable, leyes e instituciones para la igualdad y una estrategia local que permita crear oportunidades económicas para todos. El trabajo presenta igualmente los lineamientos generales del marco de actuación de los gobiernos locales en que se destacan aspectos como la necesidad de una mejor conexión espacial, el reforzar la cohesión social, y el robustecer la capacitación y la coordinación institucional.

El estudio ha sido elaborado en estrecha colaboración sustantiva con la CAF – Banco de Desarrollo de América Latina, que ha mostrado una gran sensibilidad e interés en temas de inclusión. Agradecemos el apoyo financiero de este Banco y de la Fundación Avina. Con estos recursos, la CEPAL preparó una base de datos única en la región, y posiblemente en el mundo, sobre desigualdad en las ciudades. La calidad y profusión de este material conforma el sustento empírico de este trabajo, el cual se complementó con análisis de políticas y encuestas de percepción en las ciudades. La CAF financió enteramente estos valiosos estudios.

Es nuestro deseo que este libro contribuya a enriquecer el debate en la región y posteriormente en otras partes del mundo. Esperamos que los gobernantes de países y ciudades integren de manera más sistemática y operativa la equidad en la ecuación del desarrollo, adoptando una política nacional para la construcción de ciudades más equitativas. Millones de latinoamericanos así lo reclaman.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Joan Clos', with a long horizontal flourish extending to the right.

Joan Clos
Sub-Secretario General,
Director Ejecutivo de las Naciones Unidas, ONU Hábitat

PRESENTACIÓN

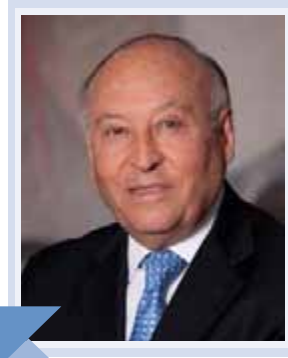
Esta publicación, producto de la colaboración entre CAF –banco de desarrollo de América Latina y ONU Hábitat, constituye un importante aporte al debate y a la reflexión sobre un tema de suma relevancia no solo para la región de América Latina, sino también a nivel mundial.

A pesar de que América Latina y el Caribe evidencian la mayor desigualdad global, es también el único continente que desde hace más de una década viene reduciendo la brecha de la inequidad sostenidamente. Entender esta dinámica y los factores que han contribuido a ella en las ciudades es parte del valor que contiene la investigación y el análisis detrás de los datos recogidos en este libro. Es sabido que la inequidad puede tener un fuerte impacto sobre la productividad de una población, puesto que está estrechamente asociada con el bienestar y la prosperidad de las personas que trabajan y contribuyen al desarrollo económico. Mantener un ambiente transparente y seguro, donde cada uno de los actores se ve reflejado en una estructura justa y productiva, es clave para la sostenibilidad y el progresivo desarrollo de los países latinoamericanos.

Sabemos que las ciudades son las grandes promotoras del desarrollo económico y de la movilidad social, en ellas se concentra más del 80 por ciento de la población, colocando a América Latina como el continente más urbanizado del mundo. Las posibilidades reales de acceder a oportunidades para el desarrollo personal, incluyendo la educación, el espacio público, buenos sistemas de transporte público, la seguridad, la vivienda digna, la salud y los servicios de agua potable y alcantarillado, entre otros, ya no pueden ser considerados como condiciones optativas que ofrecen las ciudades, sino como exigencias universales que debe garantizar toda urbe a sus ciudadanos en aras de sostener una sociedad dichosa y una economía próspera.

Es por ello que el enfoque de esta publicación se ha dirigido hacia el territorio de las ciudades, distinguiéndolo de estudios paralelos que han trabajado el tema a partir de comportamientos nacionales. La investigación ha concentrado la mirada sobre el comportamiento de la inequidad en las ciudades de forma individual y no como datos aglomerados de zonas urbanas a nivel nacional. Es importante entender las circunstancias territoriales así como las estructuras políticas y económicas que condicionan a cada ciudad, puesto que los comportamientos pueden ser tan disímiles que inclusive puede haber mayor diferencia entre ciudades de un mismo país, que entre ciudades análogas de diferentes países.

En cuanto al movimiento de la inequidad, encontramos tendencias a aumentar en algunas ciudades y a disminuir en otras. Para entender mejor estos comportamientos se han seleccionado ciudades en función del porcentaje de crecimiento o declinación de la brecha de ingreso, de manera de revisar con mayor detalle las inversiones acertadas o las limitaciones aún por atender, detrás de estas conductas. Además de las políticas sociales y de redistribución del ingreso en los países de la región, a nivel nacional, existen



rasgos territoriales internos que estructuran las ciudades y las convierten en plataformas que bien pueden reforzar y propagar las inequidades existentes, o las pueden diluir y minimizar de forma clara y continua. Más allá de las desigualdades de ingreso y de emprendimientos económicos que dividen a los ciudadanos, las separaciones formales planificadas en el uso del suelo y la ocupación residencial, en muchos casos de forma segregada, mantienen divisiones sociales de forma espacial sobre bases históricamente reconocidas que tácitamente apoyan la exclusión socio-económica y cultural de grandes poblaciones, dentro de una misma ciudad. Esfuerzos por mejorar la movilidad interna a través de buenas redes de transporte público pueden igualar el acceso a los recursos de la ciudad y, por ende, al valor de los territorios. Igualmente, el mantenimiento y la creación de nuevos espacios públicos, plataformas por excelencia de cohesión social en las ciudades, podrán contribuir contundentemente con la manifestación de una ciudad más equitativa e inclusiva.

Es por ello que CAF ha participado activamente en el financiamiento del sector social, apoyando la creación de oportunidades y recursos que permiten una mayor cohesión social y un acceso más directo y transparente a los mecanismos de capacitación y formación, que refuerzan la movilidad social y la inclusión de los sectores menos favorecidos en los beneficios y las bondades que ofrecen las ciudades.

Con esta publicación, CAF contribuye en la continua reflexión sobre los retos que deben enfrentar las políticas sociales, económicas y ambientales por parte de los alcaldes, las autoridades locales y regionales. Se abre un camino hacia la comprensión de los desafíos que enfrentan las ciudades en el territorio, y aquellas condiciones que amenazan la prosperidad y la salud de individuos, familias y las sociedades que conforman. Ciertamente, las políticas públicas de inclusión que apoyan una mayor equidad social son las que deben aparecer, cada vez más, al frente de las decisiones prioritarias de inversión que se hacen hoy día, en las ciudades de la región.

Enrique García Rodríguez
 Presidente Ejecutivo,
 CAF –banco de desarrollo de América Latina

01

REDUCIENDO LA BRECHA URBANA DEL INGRESO





REDUCIENDO LA BRECHA URBANA DEL **INGRESO**

La educación de calidad, la apertura de las oportunidades, los incrementos salariales, la protección de los trabajadores y las transferencias públicas nacionales han contribuido a la disminución notable de LA DESIGUALDAD en las ciudades.



La desigualdad se ha convertido en una preocupación universal. El acceso cada vez más diferenciado a las oportunidades, al ingreso y consumo, a los espacios y servicios públicos, a la educación y tecnología, al empleo, entre otros factores, ha pasado a ser la norma, no la excepción. Para la gran mayoría de los habitantes del planeta, las desigualdades en el ingreso se encuentran actualmente más marcadas de lo que lo fueron hace una generación. Se estima que más de dos tercios de la población mundial viven en ciudades donde las desigualdades en el ingreso se han incrementado desde 1980, en algunos casos a niveles preocupantes,¹ por encima de la línea de alerta de las Naciones Unidas.

La brecha entre ricos y pobres aumentó no solo en el interior de los países en vías de desarrollo y en las economías emergentes, sino también en los países desarrollados—, e incluso en naciones tradicionalmente más igualitarias.² A pesar de que la desigualdad se ha incrementado desde hace varias décadas, esta tendencia se agudizó a partir de finales del siglo XX.

En este contexto, vale la pena mencionar que América Latina es la única región en el mundo donde la desigualdad se ha reducido.³ Después de alcanzar niveles de concentración muy altos, las sociedades latinoamericanas parecen reconocer la importancia de disminuir la desigualdad con el objetivo de retomar la senda del crecimiento sostenido. Si bien ésta es una tendencia reciente, las “curvas estadísticas” apuntan por primera vez hacia abajo. Sin embargo, la historia de desigualdad que data de la conquista española —o incluso antes, en el caso de las sociedades indígenas estratificadas de América— no se ha revertido aún. Las diferencias entre pobres y ricos siguen siendo excesivas. En poco menos de la mitad de los países de la región, las desigualdades se encuentran en niveles tan elevados como hace dos décadas. Aun así, en estos países, como en otros más exitosos, los índices tienden a bajar. Por primera vez en la historia del subcontinente, los porcentajes de clase media y clase baja son iguales, cuando hace solo 10 años la proporción promedio de pobres era superior en 2.5 veces a la clase media.⁴ Como lo veremos en el Capítulo 5, Los factores de la desigualdad, una parte del efecto distributivo se ha realizado gracias a transferencias de ingresos de los grupos medios hacia los más pobres.

Deseos de igualdad recorren la región. Anhelos de mayor justicia social y el reclamo de un “juego más parejo” en las diversas instancias y oportunidades de la vida cotidiana han dado nacimiento a un debate sobre la equidad en sus diversas dimensiones. Al mismo tiempo, es cierto que determinados intereses creados, fuerzas sociales y políticas, y dinámicas

particulares de desarrollo tienden a polarizar el ingreso y concentrar las ventajas que el progreso y la riqueza generan. Las tendencias positivas son alentadoras, pero también las diferencias existentes son perturbadoras y peligrosas. América Latina se mueve en la dirección correcta. Con todo, las brechas que separan a pobres de ricos siguen siendo de dimensiones descomunales. Por tanto, los riesgos y amenazas para la viabilidad de la región permanecen latentes y, por momentos, se materializan en estallidos sociales que nos recuerdan las profundas diferencias que aún existen.

Luego de incrementos significativos en los años ochentas y noventas, la desigualdad en la región ha disminuido en la primera década del 2000, en parte como resultado de un contexto internacional más favorable y en parte debido a políticas sociales más efectivas. La inclusión de programas de lucha contra la desigualdad en los planes de desarrollo y en algunas estrategias de combate a la pobreza ha rendido frutos. La mejora de prestaciones sociales, la inyección de recursos a los servicios públicos y la focalización del gasto público, así como la reducción de los retornos de la educación, han tenido un impacto importante. Pero, a más largo plazo, las tendencias de polarización del ingreso se han revertido gracias a las políticas redistributivas (sobre todo transferencias públicas) y de bienestar social, y el acceso más generalizado a las oportunidades para el desarrollo, la educación y el aprovechamiento de capacidades. El trabajo concertado del Gobierno central y los Gobiernos locales de los países ha sido un factor determinante en la reducción de la brecha urbana.

Se puede decir que cambios importantes en actitudes y creencias, transformaciones culturales, un *ethos* diferente con sociedades más abiertas, participativas e informadas, es decir más democráticas, han contribuido de alguna manera y desde otra perspectiva al descenso de la desigualdad. Es difícil, incluso así, saber si estos cambios son estructurales y permanentes, o si se trata de una tendencia momentánea. Todavía persisten y se reproducen en todos los países de la región prácticas excluyentes, fuerzas invisibles, gobiernos con pocas capacidades y sistemas de renta. Aunado a esto, la fragilidad de algunas instituciones, la ineficiencia y la poca transparencia de ciertos programas de gobierno, así como los privilegios personales e intereses monopólicos, amenazan con revertir las tendencias positivas, para hacer de ellas un ciclo, o peor aún, un momento fugaz de su historia. En las ciudades apenas se están dando los primeros pasos para que las rentas derivadas de las dinámicas urbanas sean compartidas por el conjunto de la sociedad.

¹ The Economist, 2012.

² OECD, 2011.

³ De acuerdo con el Cuadro 1, en el Capítulo 2, el África Subsahariana reduce incluso más desigualdad que América Latina. Sin embargo, como lo vemos a detalle en África: un panorama mixto de la desigualdad, del Capítulo 2, las tendencias al respecto son bastante controversiales.

⁴ Banco Mundial, 2013.

Hay que destacar también que factores mundiales como el papel de la globalización —el comercio internacional, la reestructuración económica, la emergencia de mercados y la movilidad creciente de capital, personas, mercancías e información— y los cambios tecnológicos, han jugado un papel primordial en la generación de desigualdades.

Factores nacionales como la masificación de la educación y las mejoras en las habilidades profesionales, el trabajo, las reformas reglamentarias en materia laboral y las políticas fiscales, han sido también factores explicativos de la igualdad en los ingresos.

Con diferentes matices e intensidades, las fuerzas motrices de la igualdad/desigualdad (mundiales y nacionales) son las mismas en los diversos países de la región. América Latina tiene la virtud de ofrecer un abanico diverso de alternativas políticas y económicas. Con todo, los impactos que estas fuerzas y políticas generan difieren mucho en función de los ajustes regionales y locales que pueden hacer, de las capacidades de respuesta y de las medidas que se toman.

*América Latina se mueve
en la dirección correcta.*



Guadalajara, México. Una conciencia ciudadana y un *ethos* de justicia recorre la región.
© Víctor Flores / Colectivo Ecologista Jalisco.

LAS MÚLTIPLES HISTORIAS DE LA DESIGUALDAD EN LOS PAÍSES

La desigualdad en los países no es una sola historia. Hay tantas historias como villas, pueblos y ciudades. El valor agregado de los índices de la desigualdad en cada nación es muy útil para medir el estado de concentración del ingreso y los cambios que se operan en el tiempo. Ha sido también muy valioso para comparar países e inferir estadios de desarrollo y vislumbrar horizontes de prosperidad. Pero, a pesar de que los datos y evidencias existentes ponen de manifiesto grandes variaciones al interior de los países, la desigualdad sigue siendo principalmente calculada en su agregado nacional urbano y rural.

En gran parte de las ciudades, los procesos de segregación (social y espacial) subsisten en muchos sectores y espacios, donde se mantienen los patrones de desigualdad nacional y en ocasiones se amplifican y perpetúan. El acceso diferenciado a recursos naturales, a los activos físicos y productivos, y a las oportunidades locales contribuye a la generación de nuevas formas de desigualdad (como la formación de capital humano) que acaban por reproducirse en todo el país. Sin embargo es de notar que en otras ciudades, medidas como la reducción de formas de captación de rentas, la apertura de las oportunidades, el crecimiento económico y los incrementos salariales, la protección de los trabajadores y el ejercicio eficiente de las ayudas y las transferencias públicas nacionales han contribuido a una disminución notable de la desigualdad.

ONU Hábitat y CAF– Banco de Desarrollo de América Latina, presentan por primera vez un estudio integral de la desigualdad en los centros urbanos de la región, con una base de datos de 284 ciudades en 18 países. Este cúmulo de información permite ofrecer un análisis transversal y longitudinal de 5 o 9 puntos en el tiempo con 20 años de cobertura. (Recuadro 1 en el Capítulo 3).

Para esta publicación, ONU Hábitat y CAF han recopilado una masa crítica de datos (encuestas, estudios e indicadores económicos sobre fuentes primarias), información de políticas y análisis de percepción, que permiten comparar ciudades entre sí, con poblaciones del interior de los países y con otras de diferentes naciones latinoamericanas, con el fin de analizar la evolución de sus indicadores para identificar tendencias. Esta base de datos permite, igualmente, asociar el coeficiente de Gini con otros indicadores sociales y económicos, para entonces trazar la historia particular de los centros urbanos en función de la evolución de la desigualdad y los procesos de desarrollo. Un universo de información como éste constituye un soporte importante para la formulación de políticas públicas contra la desigualdad basadas en evidencia empírica. Algunos trabajos

anteriores se han limitado a un número muy reducido de ciudades y han tenido una temporalidad de análisis muy corta, pues se trata de monografías que reúnen las características de ciertas ciudades, casi siempre de la capital del país, y que carecen de una visión regional amplia y comparativa.

Es sabido que la desigualdad del ingreso en los países resulta principalmente de factores globales como el comercio y el uso de la tecnología, y de cuestiones nacionales de orden social y económico (tanto laborales como no laborales). Las fuertes evidencias empíricas lo prueban. En donde más existe discrepancia es en los factores explicativos de las desigualdades. Para la OCDE éstas se explican principalmente por diferencias en sueldos y salarios.⁵ El Banco Interamericano de Desarrollo, por su parte, las atribuye a las diferencias en los ingresos laborales y la educación⁶ mientras que el Banco Asiático de Desarrollo lo hace a la divergencia del crecimiento nacional.⁷ Los académicos especialistas en desigualdad consideran que la causa principal tiene que ver con los cambios en la estructura laboral e industrial,⁸ las condiciones iniciales de los hogares, el desempleo y los sistemas de renta,⁹ formas de polarización social y del empleo¹⁰ –y a desajustes espaciales que resultan de la reestructuración económica y la internacionalización de la economía.¹¹

Todas estas causas moldean diferencias que se expresan en el espacio urbano y regional. Las ciudades, como motores de la economía de los países de la región, generan hasta dos tercios del Producto Interno Bruto,¹² y para hacerlo, se integran de manera diferente y con resultados variados, al espacio global y regional. También se articulan de forma distinta a las políticas y a los planes nacionales de desarrollo, con la utilización de recursos que derivan de dichas políticas. Son estos factores, entre otros, los que contribuyen a profundizar las diferencias de la desigualdad en las ciudades y dentro de ellas. Mientras que algunas urbes ven aumentar sus índices de desigualdad, otras los reducen bajo condiciones nacionales similares y políticas públicas parecidas o idénticas que emanan del mismo Gobierno central. Las ciudades, sobre todo las más dinámicas, tienen un margen de maniobra importante, que les permite obtener logros distintos a los que se presentan a escala nacional. Las diferencias entre las ciudades y el interior de un país son significativas. De allí la importancia de las políticas públicas locales y metropolitanas. Si en el contexto macro de cada nación los resultados sociales de los centros urbanos son distintos, es porque los Gobiernos locales tienen una cierta capacidad institucional que les permite gozar de un margen de acción relativamente autónomo. Evidentemente, los agregados

⁵ OECD, 2011.

⁶ BID, 1999.

⁷ ADB, 2007.

⁸ Gubits D., 2006.

⁹ Stiglitz J., 2012.

¹⁰ Sassen, 1991.

¹¹ Burgers J., Mustered S., 2002.

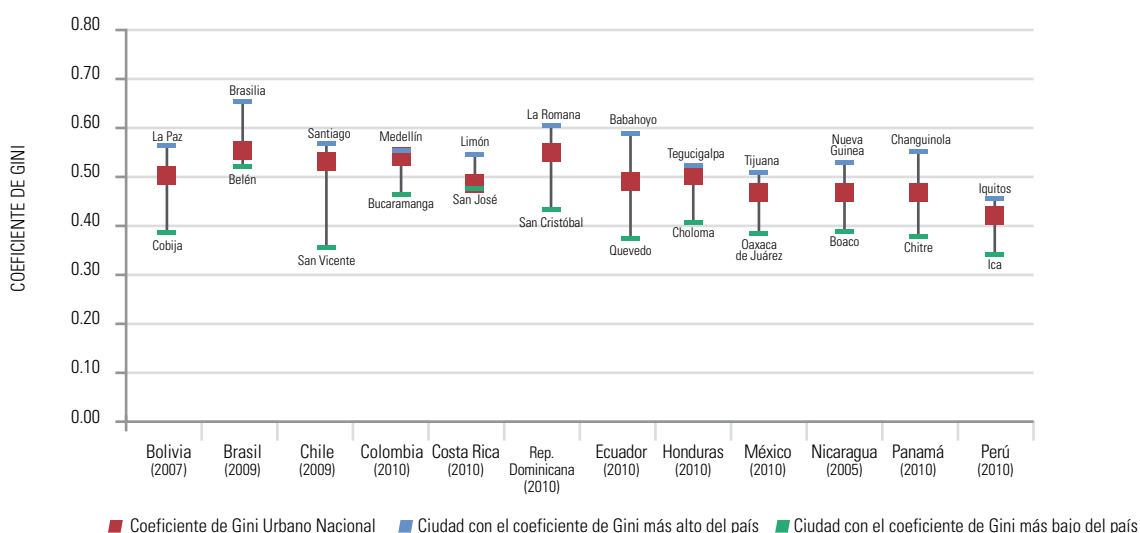
¹² ONU Hábitat, 2011.

nacionales de desigualdad son incapaces de capturar estas dinámicas locales, lo que hace difícil entender las causas de estos cambios, medir sus efectos y evaluar el éxito de las políticas subnacionales que buscan reducir desigualdades en el espacio urbano.

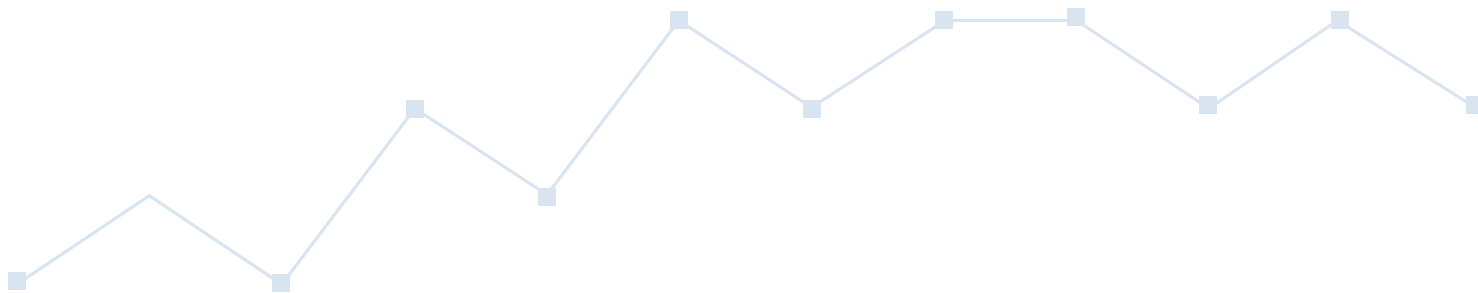
Como este estudio muestra, las variaciones del coeficiente de Gini en los centros urbanos de un mismo país son enormes. En 8 de 12 países de la región las desigualdades entre la ciudad más igual y la más desigual son superiores al 45 por ciento (Gráfico 1). Santiago, la capital de Chile, por ejemplo, posee un coeficiente de Gini de 0.55, mientras que otros centros urbanos como San Vicente o Legu tienen coeficientes de 0.33 y 0.34,

respectivamente. En el interior del mismo país hay ciudades con valores que representan una “Muy Alta Desigualdad” y otras localidades con una “Desigualdad Moderada”. En 4 de los 12 países, las diferencias son del orden del 25 por ciento. Brasilia, la capital brasileña, tiene el coeficiente de desigualdad más alto del país, estimado en 0.67 en el rango de la “Extrema Desigualdad”, mientras que Belén, con el índice más bajo (0.46) se clasifica como una ciudad “Relativamente Desigual”.¹³ La diferencia rico-pobre en Brasilia era de cerca del doble que la media nacional, al comparar el décimo y el primer decil en 2009.¹⁴ En suma, la desigualdad entre ciudades de un mismo país puede ser incluso mayor a la desigualdad entre países distintos.

Gráfico 1: Variaciones de la desigualdad del ingreso en ciudades del mismo país, varios años



Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

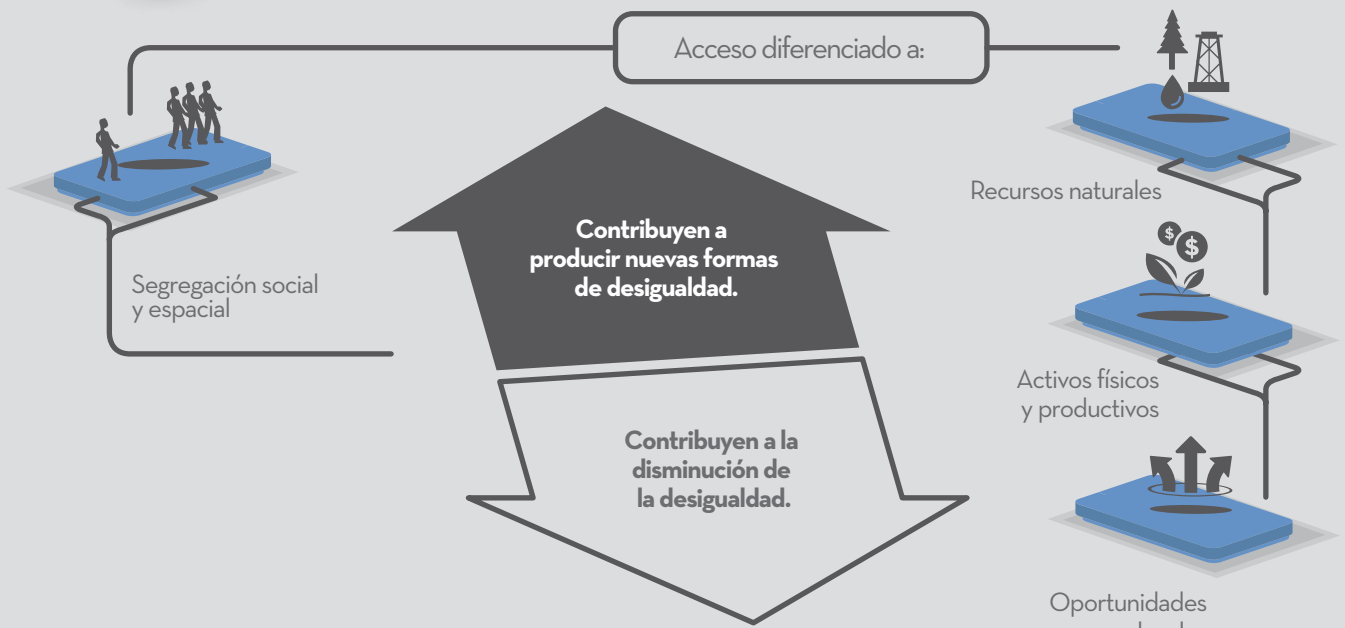


¹³ ONU Hábitat propone una clasificación general que permite agrupar países y ciudades en función de la distribución del coeficiente de Gini en seis grandes categorías. Referirse al Cuadro 1, Capítulo 3.
¹⁴ El decil más rico percibía 88.6 veces más ingresos que el decil más pobre en 2009. La media nacional en ese entonces era de 48.8 veces (referirse al Capítulo 3, Las ciudades más desiguales).

LAS MÚLTIPLES FORMAS DE LA DESIGUALDAD AL INTERIOR DE LOS PAÍSES EN LATINOAMÉRICA



Bajo condiciones nacionales similares y políticas del mismo Estado, algunas ciudades ven aumentar sus índices de desigualdad, mientras que otras los reducen.



Protección a los trabajadores



Incrementos salariales



Transferencias públicas nacionales



Educación de calidad



Apertura de las oportunidades

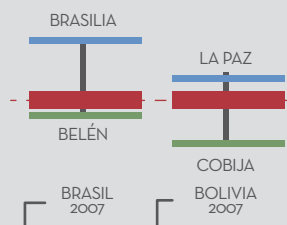
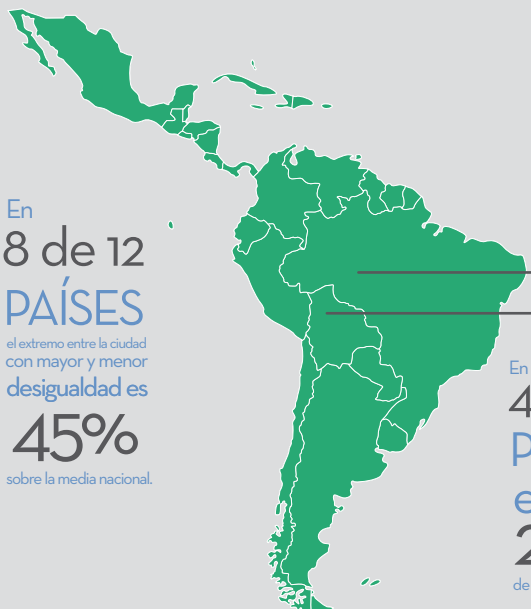
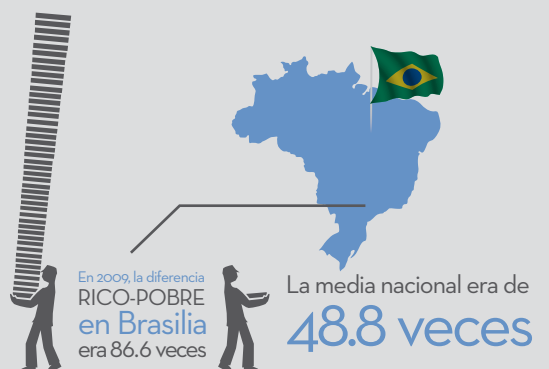


Gráfico 1: Variaciones en la desigualdad del ingreso en las ciudades, al interior de los países, varios años.

■ Más rico ■ Media nacional ■ Más pobre

En 4 de 12 PAÍSES es solo 25% de la media nacional.



► **Recuadro 1:** Desigualdad, comunidad y sociedad

La desigualdad, más allá de cierto nivel tolerable, lesiona los principios básicos de integración social, en cualquiera de las dos principales corrientes de pensamiento (la individual-contractual y la comunitarista-solidaria) que explican por qué los seres humanos preferimos vivir juntos, en sociedad o en comunidad. Por esta razón la desigualdad debería ser considerada un problema social fundamental.

Por una parte, la desigualdad expresa cierta frustración de la promesa de justicia o de equidad. Cuando un segmento apreciable de las personas de la ciudad jamás ha tenido acceso a los bienes, capacidades u oportunidades básicas, y otros lo tienen todo sin esfuerzo aparente, se incumple con la promesa social de justicia. Por otro lado, cuando el individuo deja de verse en el otro porque entre los dos hay una gran brecha de riqueza, poder o prestigio, la lejanía resultante quiebra la confianza básica que nos permite colaborar libre y voluntariamente. Si por necesidad trabaja con él(la), o para él(la), o viceversa, erige barreras que impidan que abuse de él o ella, o que tome lo que es de él o de ella, construyendo explicaciones que lo hacen despreciable, vil o incomprensible. Tal vez recurra a la ley para que lo defienda, o tal vez simplemente limite la interacción al mínimo necesario. No habrá ni solidaridad ni cercanía.

Las diversas teorías políticas, sociales y económicas postulan el valor de varios tipos y niveles de igualdad y desigualdad. Amartya Sen lo expresa así: "...todos los enfoques de la ética de los arreglos sociales que han pasado la prueba del tiempo defienden la igualdad de algo —algo que tiene un sitio importante en su teoría particular. No solo los igualitaristas de ingreso (si se me permite llamarlos así) demandan ingresos iguales, y los igualitaristas de bienestar niveles iguales de bienestar, sino que también los utilitarios clásicos demandan ponderaciones iguales de las utilidades de todos, y los libertarios puros igualdad respecto de una amplia clase de derechos y libertades. Todos son "igualitaristas" en algún sentido esencial..."¹⁵ Esta "diversidad en la igualdad" es una manera eficaz de plantear que, en todas las filosofías políticas, hay una base de igualdad irreductible.

El problema es que, por ejemplo, la igualdad en libertades —y en los derechos individuales de propiedad, por ejemplo— puede contraponerse radicalmente a la igualdad en ingresos o en bienestar. Asimismo, los derechos vecinales, grupales y étnicos pueden lesionar los derechos constitucionales y humanos de los pertenecientes a esos grupos o de quienes tratan con ellos. En las encuestas de opinión,¹⁶ los latinoamericanos urbanos claramente se reparten entre estas y otras concepciones de la igualdad y la desigualdad.

Aunque diversos, la mayoría de los latinoamericanos percibimos ciertas cosas en común: en nuestras ciudades hay una desigualdad que consideramos excesiva. Dicha estructura social tiende a ser percibida como un sistema encabezado por un grupo pequeño extremadamente distante de los demás, con escasa presencia de grupos intermedios, y una "base" social muy grande de personas excluidas de bienes básicos que deberían tener —y que deberían ser de calidad.

Basado en Escobar Latapí, prólogo modificado por el autor para este texto.

Los efectos de la desigualdad a nivel social, económico y político son aún poco conocidos.

¹⁵ Sen, Amartya, 1992.

¹⁶ ONU Hábitat, CAF, Avina y Red de Ciudades, 2013.

► Recuadro 2: La desigualdad en las ciudades

Los estudios e investigaciones sobre la desigualdad en las ciudades han recibido muy poca atención. No ha habido información y datos apropiados para entender la forma en que se origina la desigualdad y los impactos que tiene en los habitantes. La desagregación de información e indicadores de desigualdad a nivel urbano e intraurbano ha sido casi inexistente. Aunque resulten limitados, la información y los datos sobre desigualdad son una excelente herramienta para evaluar el éxito de las políticas y las grandes intervenciones urbanas y su efecto redistributivo en los habitantes.

Los efectos de la desigualdad en el ámbito social, económico y político son aún poco conocidos. La violencia, criminalidad, estrés, problemas sociales, distancia psicológica y social, fractura y pérdida de cohesión social aparecen como consecuencias de una distribución desigual del ingreso y de las oportunidades. No obstante, se desconoce la forma en que estos fenómenos se originan y la relación que mantienen con la desigualdad.

El estudio de las desigualdades a escala local es crucial para entender el bienestar económico de un país y sus diferentes regiones. En general, los indicadores locales son difíciles de obtener, pero los recientes avances teóricos y metodológicos han permitido la combinación de datos de encuestas y censos para obtener estimaciones de desigualdad que son robustas a nivel urbano desagregado.¹⁷



Salvador de Bahía, Brasil. Los espacios y bienes públicos son altamente igualadores.
© Mariana Ceratti / World Bank.

¹⁷ Agostini C. y Brown P., 2007.

¿POR QUÉ ALGUNAS CIUDADES SON MÁS DESIGUALES QUE OTRAS EN EL MISMO PAÍS?

Es claro que no todos los factores que generan desigualdad se originan a nivel central, ni todas las respuestas para reducirla provienen del Gobierno central. Lo local juega un papel importante en sus diferentes dimensiones. La geografía y la historia, llamadas “oportunidades de vida de las ciudades”, contribuyen a la configuración temprana de un medio ambiente que puede ser igualitario o extremadamente desigual.

Las ventajas comparativas, asociadas con factores de localización y las estructuras laborales, sociales y económicas que resultan de modos locales de producción, crean trayectorias muy particulares (cuando no únicas) para cada ciudad. Esta aventura histórica (*path dependency*) marca una divergencia importante entre las ciudades y los países. Por ejemplo, un centro urbano dedicado a la explotación de recursos naturales de su región inmediata es probable que sea históricamente más desigual que un centro de vocación administrativa. Las estructuras espaciales de la ciudad y los modelos de desarrollo pueden acentuar aún más las igualdades/desigualdades y generar patrones socioespaciales de inclusión o de exclusión que influyen en la ciudad contemporánea. Estos patrones y estructuras espaciales no son capturados en las mediciones tradicionales de la desigualdad, como el índice de Gini.

Por otra parte, resultan de gran importancia los arreglos institucionales nacionales y locales, así como el grado de descentralización de las instituciones y de las políticas públicas. Los estados de bienestar que se materializan localmente en sistemas sociales eficientes, instituciones sólidas y administraciones eficaces y que son más proclives a la participación ciudadana y al respeto de los derechos tienden a crear ciudades menos desiguales. Desafortunadamente, los estados de bienestar como éstos no operan en forma homogénea en el espacio nacional. Más aún, el nivel de coordinación y colaboración entre las autoridades centrales y las ciudades y regiones es también muy desigual. Las prioridades nacionales, por un lado, acaban por favorecer a ciertas regiones en detrimento de otras, mientras que las iniciativas locales más dinámicas e innovadoras tienen mayores posibilidades de articularse mejor con los planes y estrategias de desarrollo nacional que aquellas de ciudades menos emprendedoras. Estas diferencias contextuales afectan el desarrollo económico local y la distribución de la riqueza, e influyen, por ende, en la igualdad/desigualdad del ingreso en ciertas urbes.

Asimismo, las autoridades locales que diseñan estrategias para articularse mejor con la economía regional y global, favoreciendo ciertos sectores económicos potenciales, lo hacen con mecanismos claros que maximizan beneficios y reducen riesgos asociados con la globalización. Estas ciudades tienen también más posibilidades de reducir o contener desigualdades.

El capital social y las normas culturales de las ciudades crean diferencias importantes.

A nivel más local, las ciudades que se focalizan en la dotación de infraestructuras y bienes públicos, que respetan y expanden los bienes comunes y crean sistemas apropiados y accesibles de acceso a la educación y la salud cuentan con un mayor potencial para facilitar procesos de movilidad social. Estas urbes tienden a ser más igualitarias. Más aún cuando se dotan de formas modernas de gobernar con estructuras eficientes y reglas claras de las cuales se derivan obligaciones, responsabilidades y respeto institucional, y cuando funcionan sobre la base de un saber hacer, competencias y compromisos claros. En contraste, cuando las ciudades operan con ineficiencia, corrupción, mecanismos de cooptación y clientelismo y la no separación de lo público y lo privado, se perpetúa un círculo de mala gobernanza que cierra o limita oportunidades, lo que acaba por tener una influencia negativa en la distribución del ingreso.¹⁸ Los Gobiernos locales también se diferencian por la forma como participan en los excedentes derivados de las economías de aglomeración.

El capital social y las normas culturales de las ciudades crean también diferencias importantes. La tolerancia a la desigualdad y la percepción que se tenga de ella, la capacidad de movilización social y de reivindicación de derechos, influyen en las respuestas sociales y gubernamentales sobre la desigualdad.

¹⁸ López M. E., 2009.

► Recuadro 3: Igualdad vs. Equidad

La igualdad y la equidad son dos conceptos muy próximos, pero distintos. A menudo se utilizan sin el reconocimiento de sus notables diferencias. La igualdad es un principio de los derechos humanos, que científicamente se define como “lo mismo”, mientras que la equidad es un concepto de justicia, que significa “equitativo”; y es bajo esta acepción que la ambigüedad se hace evidente. Originalmente un concepto de derecho, la equidad ha sido adoptada en las discusiones del desarrollo, lo que plantea la cuestión de que algo sea equitativo, pero ¿de acuerdo con quién?

La equidad no se menciona en la Carta de las Naciones Unidas o en la Declaración Universal de Derechos Humanos. No existe una definición única de la equidad, y cualquier interpretación refleja un juicio de valor. La diferencia entre la igualdad y la equidad se ilustra mejor con este ejemplo. Dos individuos que realizan el mismo trabajo con el mismo resultado deben tener igualdad de salario, mientras que individuos que realizan trabajos diferentes, que requieren habilidades diferentes, deben tener salarios diferentes por razones de justicia, es decir una remuneración equitativa. Mientras en el primer caso se puede hacer una comparación científica, eso no es posible en el segundo caso. No hay manera de medir en forma científica la equidad porque se basa en un juicio de valor.

Un error común acerca de la igualdad es la percepción de que como no se puede alcanzar plenamente, no es un concepto útil en la planificación y en la práctica del desarrollo. Sin embargo, al nivel de aspiración o anhelo, es de una forma u otra rectora en la mayoría de los países y ciudades en sus esfuerzos de desarrollo. Pocos afirmarían que deberíamos abandonar la democracia solo por el hecho de que ningún país ha logrado, o pueda lograr alguna vez, la democracia completa.

Una nueva manera de pensar acerca de la equidad y la igualdad sería la de interpretar estos dos conceptos dentro del marco de los “resultados” y las dimensiones de un “proceso”. De tal forma que se podría definir sobre la base de cuatro tipos de usos: 1) equidad del proceso; 2) equidad de resultados; 3) igualdad del proceso; 4) igualdad de resultados. La acción afirmativa es un concepto utilizado por primera vez en los esfuerzos para lograr la igualdad de género. Por ejemplo, en la educación superior, cuando a las mujeres se les han dado ventajas en la selección de estudiantes para ingresar a la universidad en determinados ámbitos (medicina, derecho, etc.), esa “acción afirmativa” o “discriminación positiva” significaría, entonces, el uso de un proceso equitativo, moralmente defendible, pero desigual, que permite lograr la igualdad en los resultados.

Con estas nuevas definiciones, tanto la igualdad y la equidad son importantes en el desarrollo, pero cada una debe utilizarse de la forma más adecuada, en función de sus diferentes significados en contextos diversos. Por ejemplo, mientras que la igualdad juega un papel importante en un enfoque basado en los derechos humanos, la equidad es también a menudo requerida en el proceso de desarrollo (discriminación positiva), a fin de lograr progresivamente la igualdad de resultados. En conclusión, no es justicia o derechos humanos –son ambas. No es tampoco equidad o igualdad –son ambas también.

LOS RIESGOS DE LA INEQUIDAD

Las consecuencias de la desigualdad en las ciudades son cada vez más preocupantes. Los niveles elevados de desigualdad en el ingreso y en la propiedad no solo dificultan la reducción de la pobreza y el crecimiento económico, sino que también afectan varias dimensiones del desarrollo humano.¹⁹ La desigualdad puede limitar las ganancias en reducción de pobreza del crecimiento. Hay abundantes evidencias empíricas que ponen de manifiesto resultados pobres y contrastados en los indicadores de desarrollo humano donde existen altas desigualdades. En el *Informe de Desarrollo Humano 2010, La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*, se pone en evidencia la relación negativa que existe entre la desigualdad y el desarrollo humano. El informe observa que para el conjunto de países, en un periodo de 40 años, los niveles altos de desarrollo humano están relacionados con menor desigualdad.²⁰ Desde otra perspectiva, el Banco Asiático de Desarrollo afirma que si la distribución del ingreso en los países emergentes de la región no hubiera empeorado en los últimos 20 años, el rápido crecimiento económico habría sacado de la pobreza extrema a 240 millones de personas adicionales.²¹ Un estudio reciente sobre la percepción de la desigualdad en 10 ciudades de América Latina y el Caribe muestra que el 92 por ciento de los habitantes cree que la desigualdad menoscaba la calidad de vida y la seguridad.²² Cuando la pobreza endémica y la alta desigualdad coexisten con la opulencia y la riqueza hay un alto riesgo de tensiones locales, fractura social y política, formas de redistribución violenta de la propiedad y un estallido social generalizado con consecuencias imprevisibles.²³ La incertidumbre derivada de esta inestabilidad puede reducir los incentivos para invertir, poner en riesgo el crecimiento y afectar el desarrollo.²⁴ De ahí que el Foro Económico Mundial haya considerado el aumento de la desigualdad como uno de los mayores “riesgos globales”.²⁵

Un fenómeno que ocurre sistemáticamente en América Latina, y que se ha agudizado durante los últimos 20 años, es el de la ciudad amurallada, analizado ejemplarmente en varias ciudades de la región.²⁶ La desigualdad, junto con otros factores, ha exacerbado los problemas de crimen y seguridad, lo que conduce a que los vecinos de ciertas áreas urbanas relativamente privilegiadas cierren espacios urbanos a los que se accede

únicamente por puntos controlados por personal de seguridad privado. Proliferan las urbanizaciones privadas llamadas también fraccionamientos, barrios cerrados, *condominios fechados*, *gated communities*, *enclosed neighbourhoods*, espacios cerrados con servicios deportivos, sociales, comerciales y religiosos para los habitantes del lugar, lo que reduce el valor y la noción de la “ciudad” para ellos. Estos espacios cerrados y controlados efectúan revisiones de seguridad que son ofensivas para los visitantes y para el personal de servicio. Aunque los espacios cerrados han sido marca de privilegio y estatus, sirven según sus creadores como una forma para preservar los valores del suelo. Recientemente se están expandiendo a zonas de ingresos medios y bajos en muchas ciudades. En Guatemala, por ejemplo, una cantidad sustancial de colonias y barrios de clase media y media baja, que iniciaron su vida como barriadas de trabajadores, también han cerrado los accesos, dado el incremento de los robos, drogas, secuestros y homicidios. Junto a los centros comerciales segregados en distintas zonas residenciales, las urbanizaciones cerradas limitan severamente la sociabilidad y la cohesión social entre los ciudadanos como conjunto. De esta manera la percepción creciente es que el bien común en la ciudad es distinto, o incluso contrario, a la protección de la familia y del entorno inmediato, lo que debilita aún más la idea de democracia y el incentivo para pagar impuestos al Estado. La seguridad de la familia y del entorno inmediato es defendida y construida por el grupo vecinal, por medio de pagos a asociaciones que pueden ser democráticas o representar formas de extorsión. Esto significa que hay múltiples “impuestos”, fragmentados, con muy diversas calidades de control por los representados. La ciudad amurallada erosiona el respaldo de una agenda de desarrollo y de igualdad, lo que acaba por reproducir la desigualdad.

La desigualdad, junto con otros factores, ha exacerbado los problemas de crimen y seguridad.

¹⁹ Referirse al reporte del PNUD que incluye la desigualdad en el Índice de Desarrollo Humano, Capítulo 4.

²⁰ UNDP, 2010.

²¹ J. Stiglitz, 2012.

²² ONU Hábitat, CAF, Avina y Red de Ciudades, 2013.

²³ UN Habitat, 2008.

²⁴ Andrew G. B. y Jonathan D. O., 2011.

²⁵ World Economic Forum, 2012.

²⁶ Caldeira, 2000. Un análisis sobre la ciudad amurallada en São Paulo.

LA EQUIDAD EN LA AGENDA DEL DESARROLLO

La equidad ha estado al margen de la agenda política del desarrollo en varias partes del mundo y por mucho tiempo. No ha habido, hasta ahora, una política nacional y urbana clara que le haga frente. Esto no ha sido solo por desatención u omisión, sino también porque la búsqueda de equidad no ha tenido una definición operacional clara que se traduzca en políticas públicas específicas y concretas. Los impuestos al suelo y al desarrollo urbano siguen siendo relativamente débiles en América Latina. Posiciones ideológicas enfrentadas han igualmente dificultado el diseño e instrumentación de respuestas. Esto hace que la equidad aparezca como un “subproducto” del desarrollo o como una acción que hay que tomar después de que el crecimiento económico haya tenido lugar.

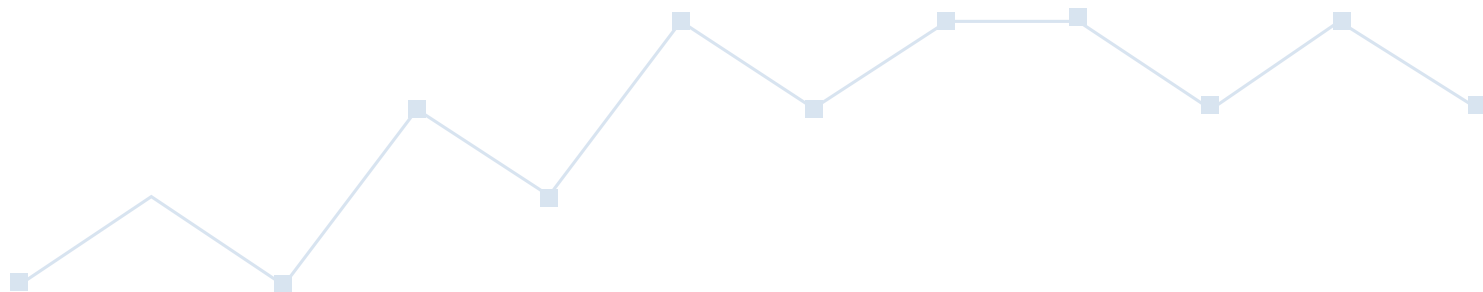
Los recientes movimientos sociales de 2011/13 –la Plaza Tahir en Cairo, la madrileña Puerta del Sol, la Catedral de San Pablo en Londres, Zucotti Park en Nueva York, los suburbios de Estocolmo y Parque Gezi de Estambul, los espacios públicos de Río de Janeiro y São Paulo– nos recuerdan que la lucha por la equidad es una agenda cada vez más presente. Todos estos movimientos sociales son claras demandas por una mayor igualdad e inclusión que han reverberado con diferentes flujos e intensidad en diferentes partes del mundo. Estos acontecimientos han puesto de relieve los riesgos inherentes a un crecimiento desequilibrado cuyas políticas de desarrollo no han podido salvaguardar la prosperidad para todos.

El economista principal del FMI estima que el aumento de la desigualdad en el mundo es el motivo de la crisis económica y financiera actual.²⁷ El premio nobel Joseph Stiglitz atribuye la crisis financiera al aumento de las desigualdades de ingresos en diferentes partes del mundo.²⁸ Paul Krugman, otro economista

laureado con el Nobel, señala que la creciente desigualdad en su espiral destructiva polariza y crea profundas divisiones sociales.²⁹ Hay un consenso creciente en la comunidad internacional por integrar la equidad en las políticas de desarrollo. A diferencia de lo que se pensaba hace algunos años, “la equidad y el desarrollo aparecen cada vez más como socios y no como adversarios”,³⁰ una idea que gana cada vez más adeptos en los círculos internacionales. La OCDE descartó la hipótesis de que los beneficios del crecimiento económico se filtren automáticamente a los sectores más pobres.³¹ The Economist acaba de afirmar que la desigualdad ha alcanzado un nivel que la hace ineficaz y perjudicial para el desarrollo.³² De igual manera, el FMI ha reconocido que la desigualdad reduce el crecimiento económico, debilita la demanda y contribuye a las crisis financieras.³³ En una posición bastante novedosa, este organismo multilateral advierte que “la desigualdad es un peligro importante para la sostenibilidad del crecimiento”.³⁴

Las reflexiones sobre la desigualdad cada vez son más explícitas en la arena política. Debates internacionales, discusiones partidistas, planes y estrategias gubernamentales hacen cada vez más referencia a ella. La sociedad civil organizada, y más educada, entiende la relevancia de la igualdad y aboga por una sociedad más justa. Visiblemente, el concepto está ganando más prominencia en el discurso y las políticas del desarrollo. Sin embargo, la forma en que se define, se mide, se promueve y se aplica la equidad está en ciernes.

Las reflexiones sobre la desigualdad cada vez son más explícitas en la arena política.



²⁷ IMF, 2012.

²⁸ J. Stiglitz, 2008.

²⁹ Byrne J., 2012.

³⁰ BID, 1999.

³¹ OECD, 2011.

³² The Economist, 2013.

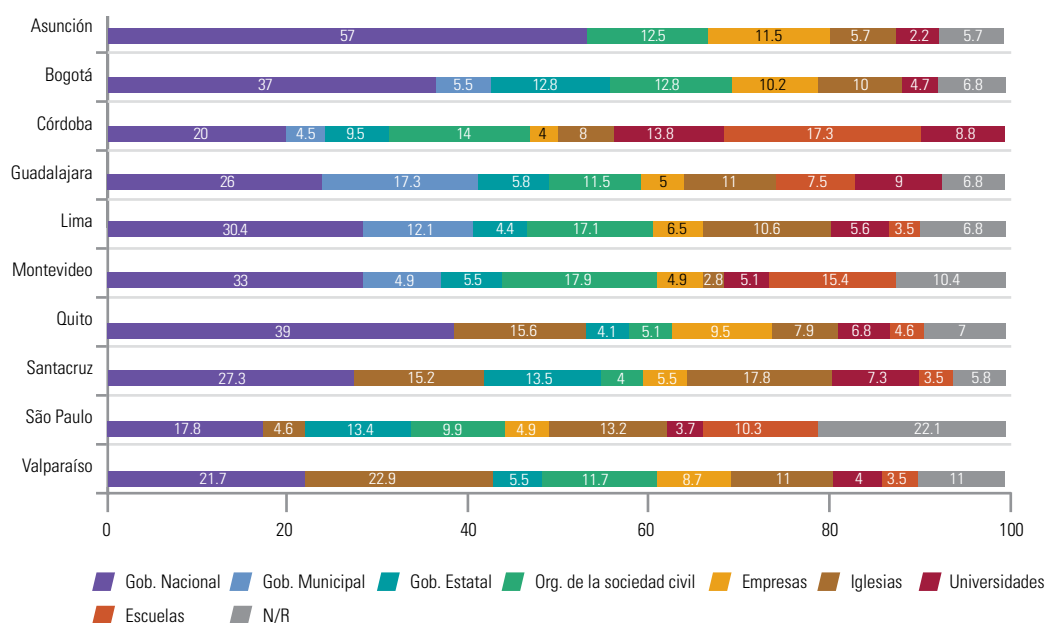
³³ IMF, 2012.

³⁴ Andrew G. B. y Jonathan D. O., 2011.

Recuadro 4: “Los cambios detrás del cambio”³⁵

Las percepciones de los latinoamericanos cambian poco a poco. En general se percibe una mayor sensación de justicia y ciertas expectativas de la generación presente sobre una mayor igualdad en los años venideros.³⁶ El responder a estas expectativas optimistas sobre el bienestar presente y futuro es uno de los mayores desafíos de las décadas siguientes.³⁷ Sin embargo, de acuerdo con una encuesta reciente de percepción sobre la desigualdad en 10 ciudades latinoamericanas, solo uno de cada dos habitantes de la región deposita esa responsabilidad en el Estado (51 por ciento):³⁸ 31 por ciento en el Gobierno nacional y el resto en los otros poderes estatales/departamentales y municipales (10 por ciento cada uno).³⁹ El que un número relativamente bajo juzgue que los Gobiernos locales pueden contribuir a la reducción es revelador de la baja expectativa de que la autoridad más cercana a la gente pueda hacer algo al respecto.⁴⁰ Más aún si se compara con las organizaciones de la sociedad que los encuestados consideran más eficientes, a pesar de que suelen contar con un presupuesto y con recursos significativamente menores que los de los Gobiernos locales.⁴¹ La percepción de la contribución del Gobierno Nacional a la reducción de la desigualdad urbana fue relativamente elevada en tres ciudades: Asunción (57.8 por ciento), Quito (39.4 por ciento) y Bogotá (37.2 por ciento) y particularmente baja en Córdoba (20.3 por ciento) y São Paulo (17.8 por ciento) (referirse al Gráfico 2). A pesar de la obligación inherente que tiene el Gobierno Nacional de suministrar la mayoría de bienes y servicios públicos, como defensa, ley, orden, justicia y bienestar, y aunque cuenta con mayores recursos que los Gobiernos locales y otros actores, amplios programas sociales, poder económico, e instituciones especiales, tan solo uno de cada tres encuestados considera que dicho ente tiene la capacidad de estrechar la brecha del ingreso. Esa limitada capacidad que se le concede a su mandato llama la atención. Antes de fortalecer su capacidad redistributiva, los Gobiernos Nacionales latinoamericanos podrían realizar esfuerzos concretos que les permitieran reafirmar su posición como garantes del interés colectivo. También podrían legitimar más su poder de actuación, y ratificar la capacidad que tienen para asegurar la igualdad política y cierta forma de igualdad económica. Los gobiernos nacionales podrían también adoptar posiciones más progresivas que los ubique al frente de la defensa de los derechos sociales y de la materialización de la justicia.⁴² En fin, una política social más activa, sustentada en los principios y normas de los derechos humanos, podría conferir un estatus más preciso a la demanda ciudadana por una mayor igualdad.⁴³

Gráfico 2: Instituciones que más contribuyen a la reducción de la desigualdad



Fuente: Encuesta de percepción. La desigualdad en diez ciudades latinoamericanas, 2013.

UNA POLÍTICA NACIONAL PARA LA EQUIDAD

A fin de impulsar un proceso de cambio real con efectos duraderos, se requiere de Gobiernos Nacionales que tengan objetivos sociales claros, y que estén fortalecidos en su capacidad de gestión del desarrollo compartido. Vale decir: gobierno moderno, eficaz y eficiente, que promueva la participación ciudadana a todos los niveles y que, además, sea capaz de propiciar un entorno legal y administrativo que elimine la impunidad, combata la corrupción y regule los sistemas fundados en la captación de rentas.⁴⁴ En caso contrario, continuará prevaleciendo el interés particular sobre el interés general, lo que contribuirá a generar nuevos procesos de desigualdad y mantener o profundizar los existentes.⁴⁵

Un Estado fortalecido y comprometido con el cambio social es capaz de diseñar e implementar una política nacional para la equidad, que sea de largo plazo. Esta política serviría para construir un consenso en torno al papel determinante que debe tener el Gobierno con todos los niveles en la búsqueda de justicia social y bienestar colectivo; un papel que es a la vez eficiente y activo, soportado por instituciones sólidas y estrategias claras. La elaboración de la política nacional para la equidad requiere de procedimientos transparentes, que permitan construir alianzas y consensos en torno a los valores sociales y éticos que deben guiar el cambio, así como un nuevo código de conducta que norme las relaciones sociales.⁴⁶ En este sentido, el *ethos* con el que funcione la sociedad latinoamericana debe estar conformado por nociones de igualdad, equidad y justicia (referirse al Recuadro 3).

La política nacional para la equidad debe de ser el resultado de un posicionamiento común: una propuesta que exponga los mecanismos de su creación, revisión y aprobación; es decir, la manera en que se participa, se construyen consensos y dirimen conflictos, y se afinan los detalles.⁴⁷ Una política pública general que permita crear una visión renovada del futuro, fundada en un proceso transparente, que integre diversos actores y órdenes de gobierno. En la medida en que sea incluyente, ayudará a hacer frente, de manera más eficiente, a los problemas locales que generan la desigualdad y la exclusión. El desarrollo de esta línea de acción permitirá proponer soluciones que sean cultural y políticamente apropiadas en función de las necesidades específicas de cada país, región o ciudad. De esta manera, se fortalece la posibilidad de una apropiación colectiva, que posibilite la adopción posterior de políticas y planes urbanos reconocidos y aceptados por la mayoría. Un proceso como este puede generar alternativas viables y transformadoras de la realidad desigual en que se vive.

La elaboración de la política nacional para la equidad puede apoyarse en tres medidas centrales, necesarias para adelantar un proceso de cambio:⁴⁸

1) *Evaluar el pasado desigual y medir el progreso.* Las ciudades no se hacen desiguales de forma repentina, la exclusión se genera poco a poco y se perpetúa con el tiempo. A fin de determinar de manera realista la dirección del cambio, y poder definir con

Los gobiernos podrían conferir un estatus más preciso a la demanda ciudadana por una mayor igualdad, con una política social más activa.

³⁵ Título del Reporte del PNUD Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2010.

³⁶ Si bien los porcentajes son aún bajos: la satisfacción con la democracia en la media regional es de 44 por ciento y la percepción sobre el desempeño de la forma de gobierno coincide con la sensación de que "se gobierna para el bien de todo el pueblo" en un 33 por ciento. Corporación Latinobarómetro, 2009.

³⁷ PNUD, 2010.

³⁸ Estos resultados difieren de algunas encuestas a nivel nacional, que le atribuyen un rol más preponderante al Estado en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Véase por ejemplo la encuesta de movilidad social del Instituto de Estudios Peruanos (Morel, 2012), según la cual un 71 por ciento de los encuestados estaba de acuerdo con que el Estado era el principal responsable de reducir las diferencias. Sin embargo, una proporción similar de encuestados creía que el Estado estaba capturado por grupos de interés.

³⁹ En la otra mitad está el resto de los actores sociales, con participaciones muy similares: 11.7 por ciento para las organizaciones de la sociedad civil; 7.1 por ciento las empresas; 9.7 por ciento las iglesias; 6.4 por ciento las escuelas; y 6.9 por ciento las universidades. ONU Hábitat, Avina, CAF y Red de Ciudades, 2012.

⁴⁰ El gobierno municipal recibió los mayores porcentajes en Guadalajara (17.3 por ciento), Quito (15.6 por ciento), Santa Cruz (15.2 por ciento) y Valparaíso (22.9 por ciento). Las organizaciones de la sociedad civil, por su parte, tuvieron altos valores en Córdoba (14 por ciento), Lima (17 por ciento) y Montevideo (17.1 por ciento).

⁴¹ ONU Hábitat, Avina, CAF y Red de Ciudades, 2012.

⁴² Renault A., 1991.

⁴³ UN, Open Working Group on SDGs, 2013.

⁴⁴ Un entorno más transparente es esencial para respaldar enfoques y políticas centradas en la equidad, que se sustenten en las obligaciones y los principios de universalidad, no discriminación, rendición de cuentas y la participación sustantiva de tratados de derechos humanos. UN, Open Working Group on SDGs, 2013.

⁴⁵ PNUD, 2008.

⁴⁶ Stiglitz, 2003.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ UN-Habitat, 2010.

anticipación las necesidades financieras, políticas, sociales e institucionales de la política a instaurar, es necesario conocer la evolución reciente de las desigualdades y de los mecanismos que las generan. Igualmente importante es el proceso mediante el cual este tipo de evaluación es implementada. El ejercicio debe ser tan inclusivo como el resultado que se espera. Es necesaria la participación de autoridades de los diferentes órdenes de gobierno, iniciativa privada, academia y organizaciones de la sociedad civil. Cada uno de ellos trae consigo una perspectiva e intereses diferentes, y en la medida que contribuyen a la evaluación de la desigualdad y sus tendencias estarán más comprometidos con el cambio. La evaluación servirá para determinar cuáles son los pasos a seguir y lo que implican. Asimismo será útil para determinar un punto de referencia para que la política nacional y sus programas puedan ser monitoreados y medidos, lo que ayudará a mantener una atención constante en la lucha contra la desigualdad a todos los niveles.

2) *Crear instituciones más fuertes y eficaces.* La encuesta de percepción realizada para este estudio muestra que el 77.4 por ciento de los encuestados en 10 ciudades cree que “su ciudad es gobernada por grupos poderosos”,⁴⁹ de tal forma que las reglas e instituciones existentes son una creación de ellos. Esta percepción tan negativa se contrasta con el análisis de políticas que se realizó también para este estudio, de acuerdo con el cual las instituciones públicas pueden colocarse en el centro de los esfuerzos para promover un desarrollo compartido. En efecto, instituciones más sólidas, con un mandato claro, pueden tener un papel social transformador y ejercer una influencia moral que prepare para el cambio. La evidencia de ciudades exitosas en la reducción de la brecha del ingreso muestra que la forma en que las instituciones ejercen sus funciones es tan importante como los resultados que obtienen. Una revisión periódica de sus mandatos, un monitoreo crítico de su eficacia y desempeño, un examen de sus sistemas y estructuras, y una constante mejora de sus métodos y procedimientos, son ingredientes necesarios para que las instituciones contribuyan en forma determinante a una política nacional para la equidad.

3) *Construir nuevas relaciones y alianzas entre los diferentes niveles de gobierno.* En un cierto número de países latinoamericanos que han tenido éxito en la reducción de las desigualdades, se ha contado con una política de Estado que se refleja, de una forma u otra, en las agendas y planes de largo plazo. Esta política ha sido en ocasiones explícita y con un enfoque claro de derechos. El progreso en la reducción de la desigualdad en la última década se debe, sobre todo, a la intervención del estado central que desplegó políticas tanto desarrollistas como redistributivas.

Un análisis de los países y ciudades que redujeron con más éxito la brecha del ingreso muestra el papel central del sistema político nacional orientado al crecimiento y la ampliación del bienestar. En la práctica, los órdenes inferiores del gobierno tuvieron un papel más limitado. Con todo, unos fueron más eficaces que otros y consiguieron disminuir la desigualdad en el ingreso a niveles más bajos que el promedio nacional urbano. Es posible que instituciones locales más sólidas y administraciones más eficaces hayan contribuido a ese éxito. También es probable que la política local y la cultura –formas proclives al respeto de los derechos, la provisión de bienes públicos, la movilización de recursos locales, y la creación de programas sociales eficientes– hayan jugado un papel determinante. Es posible que las ciudades más activas e innovadoras hubieran tenido un impacto más grande, si hubieran construido alianzas estratégicas con los otros niveles de gobierno.

La política nacional para la equidad requiere de un cambio en el paradigma de la gobernanza, en el que el Gobierno central y las autoridades municipales y metropolitanas se coordinen mejor para desarrollar e implementar acciones locales. Esto demanda un enfoque más coordinado en los mecanismos de decisión, el uso de los recursos, la distribución de responsabilidades y la medición de resultados. Esto permitiría darle una mayor sostenibilidad e impacto al efecto redistributivo de las intervenciones locales.

Este cambio de paradigma está ocurriendo gradualmente. Durante dos décadas primaron la desconcentración de funciones, la descentralización de recursos y de poderes, y se privilegió el desarrollo de lo “local” (en realidad, de gobiernos en circunscripciones territoriales pequeñas, no de ciudades ni zonas metropolitanas). Ese desarrollo otorgó instrumentos y recursos a los niveles locales que se manifiestan en una oleada de acciones y políticas en muchos casos positivas. Sin embargo, hoy los congresos y los públicos ciudadanos exigen coordinación entre niveles de gobierno, sobre todo, pero también con organizaciones sociales, en beneficio de la eficacia y el desarrollo. Es difícil volver al autoritarismo centralizado de otras décadas; esa sería una regresión lamentable. Pero las iniciativas y políticas locales, junto con mecanismos de concertación, coordinación y gobernanza compartida están surgiendo como una alternativa al desconcierto de las acciones.⁵⁰

*La política nacional para la equidad
requiere de un cambio
en el paradigma de la gobernanza.*

⁴⁹ ONU Hábitat, CAF, Avina y Red de Ciudades, 2012.

⁵⁰ Consúltense el ya clásico y visionario texto de Peters (1996). En una conversación reciente, este autor afirmó que, si bien el auge de los gobiernos locales ya es irreversible en un horizonte histórico previsible, la exigencia común –pero de origen endógeno en cada país– va en el sentido de lograr la coordinación eficiente de los niveles y agentes de gobierno.

PRINCIPIOS DE LA EQUIDAD EN LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS

Con más del 80 por ciento de la población total de la región viviendo en ciudades, y todavía con un crecimiento promedio de 8 millones cada año, los centros urbanos latinoamericanos cambian rápido. Estas transformaciones no solo se dan en sus aspectos visibles, sino también en dimensiones invisibles como la personalidad, la vitalidad, la convivencia, el modo de gobernar, de ser y de pensar de sus habitantes.

La urbanización se refleja en la densidad y proximidad de sus ciudades, pero también en su contrario, bajas densidades y distancias enormes. La dinámica de urbanización contribuye a generar importantes economías de aglomeración, diversidad y especialización, pero también externalidades negativas que contribuyen a exacerbar las diferencias.

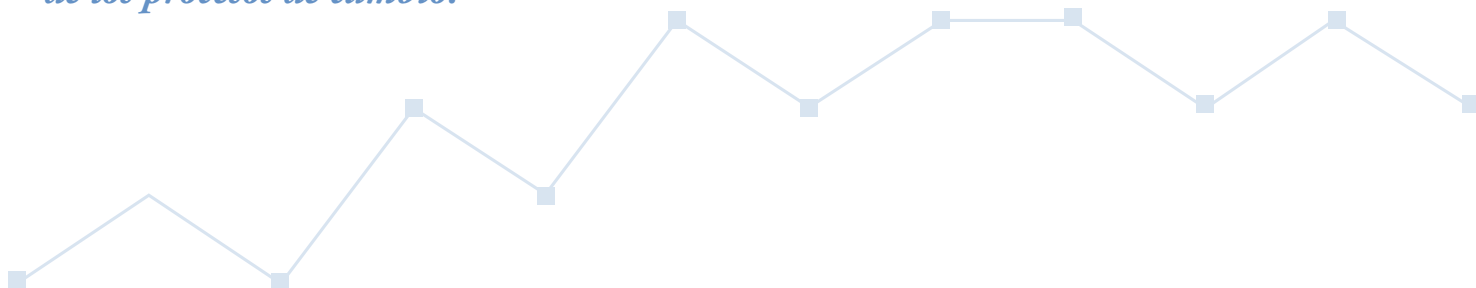
La llamada “segunda transición urbana”⁵¹ tiene el potencial de hacer que las ciudades latinoamericanas sean más prósperas y los países más desarrollados. Sin embargo, un número importante de ciudades están mal preparadas para encarar los desafíos sociales y espaciales, particularmente aquellos retos que tienen relación con el medioambiente y la equidad.⁵² Varias ciudades son rehenes de las estructuras de segregación social y espacial y de las prácticas especulativas, que las llevan a expandirse sobre periferias infinitas. El modelo dominante de ciudad contribuye a generar mayor exclusión y diferencias, a pesar de que gran parte de ellas ha conseguido recientemente disminuir la brecha del ingreso.

En años recientes, algunas ciudades latinoamericanas han sido capaces de proponer soluciones innovadoras que han sido incluidas en las agendas nacionales, y que tienen la posibilidad de influir en el desarrollo regional y nacional. Muchas urbes han forjado nuevos vínculos, alianzas con otros niveles de gobierno, relaciones con actores distintos y estrategias para articular

diversos sectores y formas de crecimiento. Otras han propuesto alternativas para mitigar los efectos de las crisis regionales y mundiales de manera más pragmática, equilibrada y eficiente.⁵³ Varias ciudades han sabido darle prioridad a los gastos sociales y económicos, con miras a asegurar el crecimiento local y regional de largo plazo, estimulando el consumo y el empleo en el corto plazo. Éstas han tenido más posibilidades de reducir sus desigualdades. Las autoridades locales se han convertido en los conductores institucionales de los procesos de cambio. Ellas han conseguido trascender confines políticos locales, jugar un papel preponderante en la escena regional –en ocasiones a escala global. En un equilibrio cambiante de poderes, las autoridades locales han logrado reafirmar su capacidad de actuación y ensanchar su agenda de trabajo a nuevos sectores. También este tipo de ciudades ha conseguido cerrar la brecha del ingreso.

El nuevo orden internacional ha ofrecido más espacio a las ciudades y a las economías regionales para perseguir sus propios intereses económicos, a través de la participación directa en la economía global.⁵⁴ La antigua escala de la ciudad y sus relaciones está dando lugar poco a poco a lo que algunos expertos han descrito como “jerarquías complejas enmarañadas” que favorecen el desarrollo de lo local.⁵⁵ Estas mudanzas le han permitido a las urbes obtener más recursos para enfrentar las diferencias. Las ciudades han dejado de ser una “plataforma” –o un lugar neutro– donde, hasta hace poco, se implementaban políticas y acciones independientes del espacio. Hoy día, las ciudades se han convertido en auténticos “vectores” de cambio y en procesos de transformación por ellas mismas, al punto de haber adquirido un poder transformador que puede remodelar el crecimiento y reorganizar el desarrollo.⁵⁶ En esa capacidad, la dinámica de las propias urbes puede agravar o reducir las diferencias.

Las autoridades locales se han convertido en los conductores institucionales de los procesos de cambio.



⁵¹ ONU Hábitat, 2012.

⁵² UN-Habitat(a), 2013.

⁵³ UN-Habitat, 2012/2013.

⁵⁴ López M. E. y Halfani M., 2013.

⁵⁵ Breathnach, 2010. P. Anssi, 2001.

⁵⁶ López M. E. y Halfani M., 2013.

La variación en los índices de desigualdades en las ciudades de una misma nación, reclama un tratamiento local/regional diferenciado. La política nacional para la equidad debe contemplar esta adecuación a los contextos, necesidades y capacidades locales.⁵⁷ Hoy día no es sorprendente que las autoridades municipales aborden temas generales como economía, competitividad, inversión extranjera, equidad y desarrollo sostenible.⁵⁸ En países de la OCDE más del 70 por ciento de la inversión pública se hizo por Gobiernos subnacionales,⁵⁹ lo que de alguna forma significa que la prestación de servicios, la responsabilidad y la rendición de cuentas de los gobiernos a la ciudadanía se deben en gran medida a las autoridades locales.⁶⁰ Lamentablemente muchos de estos resultados positivos se han dejado en la sombra, ya que el debate de la desigualdad se centra en el papel preponderante de los Gobiernos Nacionales.⁶¹ Esto indica, entonces, que es a través de los Gobiernos locales que se tienen que abordar las desigualdades en las regiones.⁶²

En los países donde el Gobierno central reconoce que las autoridades locales son aliadas en la lucha contra la desigualdad, es donde se puede utilizar mejor el potencial de dichos entes regionales. ONU Hábitat ha identificado tres principios fundamentales que resultan favorables en la promoción de la equidad en las ciudades. Estos principios sustentan el marco de actuación de los Gobiernos locales, complementan y refuerzan las políticas nacionales:

Una estrategia de planeación urbana sustentable.

Las ciudades que adoptan una planeación urbana más eficiente están mejor preparadas para reducir las desigualdades espaciales y promover así una prosperidad compartida para todos. Esta noción revigorizada de la planeación urbana, se acompaña de un sistema nuevo de valores, instituciones más eficaces, leyes y reglamentos adecuados, soluciones urbanas sostenibles, y una participación activa de la sociedad en los asuntos públicos que atañen al bienestar individual y colectivo. Para ese fin, es necesario un sistema democrático que garantice la legitimidad política y la adhesión al sistema de derecho. También es necesario restaurar la confianza ciudadana, reposicionar la

planeación urbana en la toma real de decisiones, articular su función a las diferentes dimensiones del desarrollo compartido, y dotarla de recursos.⁶³

Los métodos y sistemas de la planeación urbana pueden encarar algunos de los desafíos de la urbanización de hoy día, como la expansión y la fragmentación urbana, la contaminación, la congestión, la desigualdad y la pobreza. Con una planeación urbana más eficiente se puede construir una ciudad menos excluyente y un espacio más integrador. Para ello se requieren de estrategias y planes especiales, que favorezcan los usos mixtos del suelo, una buena conectividad, la dotación de bienes públicos y una forma urbana más compacta. Esto permitiría un uso más eficiente del suelo que limite su segregación y especialización funcional del espacio. La planeación urbana puede promover una sociedad socialmente heterogénea, que refuerce la cohesión y la interacción social.⁶⁴ Un espacio mejor planeado reduce los costos de servicios y facilita la provisión de bienes públicos, que acaban por distribuirse socialmente en forma más armónica.

Leyes e instituciones para la igualdad.

En el marco del derecho urbanístico, las ciudades que adoptan una serie de leyes y reglamentos, crean o fortalecen instituciones, para controlar la gestión del desarrollo urbano, están mejor capacitadas para promover un crecimiento urbano que brinde oportunidades para todos. Este cuerpo de derecho contribuye a delinear funciones y mandatos de las entidades territoriales locales, definiendo relaciones con los otros poderes y niveles del gobierno, al tiempo que plantea los derechos y responsabilidades de diversos actores y entidades. Se puede afirmar que mediante códigos y reglamentos que normen la producción, distribución y consumo del espacio, cuya práctica ha sido altamente desigualadora en las ciudades latinoamericanas, se puede lograr un profundo impacto en millones de personas. Sin embargo, estas decisiones son a menudo extremadamente difíciles y conflictivas. El derecho urbanístico define las “reglas de juego” para todos los actores interesados, promueve un sistema de rendición de cuentas,⁶⁵

⁵⁷ El documento del Banco Mundial titulado Llegando a la parte inferior del 40 por ciento ¿los objetivos nacionales se traducen a nivel subnacional? hace notar que las disparidades regionales pueden dar lugar a resultados contradictorios en la interpretación de los resultados nacionales. De acuerdo con este documento, cuando los resultados de los agregados nacionales difieren de los resultados de los componentes, en este caso las ciudades, se presentan casos de la llamada “paradoja de Simpson” que son formas de falacias ecológicas. Así por ejemplo, en los mapas de pobreza, la paradoja está presente cuando las fronteras geográficas definidas arbitrariamente conducen a resultados contradictorios agregados al nivel de la ciudad. World Bank, 2013.

⁵⁸ Meza Canales, 2013.

⁵⁹ En América Latina y el Caribe, los recursos subnacionales se incrementaron de manera importante, aunque disímil, con un gasto descentralizado en el sub-continente que pasó de 12 por ciento en 1980 a cerca del 19 por ciento alrededor del 2010. Rosales, 2012.

⁶⁰ CGLU, 2012.

⁶¹ Ibid.

⁶² Algunas de las políticas e iniciativas puestas en práctica por las ciudades pueden cubrir áreas que van más allá de cuestiones meramente sectoriales. Así por ejemplo, el promover una vivienda de calidad que sea asequible, el suministrar servicios básicos, o crear áreas de recreación e infraestructura al aire libre, puede hacerse desde una perspectiva de salud pública. Con acciones como estas no solo se promueve la salud, sino que también se pueden combatir desigualdades. La ciudad de Rosario, en Argentina, se ha comprometido a reducir desigualdad por medio de la descentralización en la prestación de los servicios públicos y la expansión de parques y otros espacios públicos. Manizales, en Colombia, decide atacar la desigualdad poniendo en práctica políticas ambientales innovadoras, previniendo riesgos y mejorando las condiciones de vivienda. Bogotá, por su parte, promueve el acceso a bienes públicos, una mayor participación cívica y mejoras de la seguridad pública. Varias otras ciudades enfrentan las desigualdades reforzando los derechos humanos o por medio de la participación ciudadana. Puerto Alegre, en Brasil, reduce desigualdad por medio de formas innovadoras de democracia participativa. CGLU, 2002.

⁶³ UN-Habitat, 2012/2013.

⁶⁴ UN-Habitat(b), 2013.

⁶⁵ UN-Habitat, 2013.

y facilita la inclusión urbana y el derecho a la ciudad (referirse al Recuadro 4). Evidentemente se requiere de un mecanismo que permita hacer cumplir este marco jurídico y legal. Así, el derecho urbanístico puede promover valores universales de justicia y equidad, y guiar una acción individual y colectiva, fundada en los derechos y las oportunidades compartidas.

Una estrategia local que permita crear oportunidades económicas para todos.

Las ciudades que adoptan estrategias para incrementar la productividad por medio de un desarrollo económico local tiene mayor posibilidad de mejorar los empleos y los ingresos, al articular productividad y desarrollo social.⁶⁶ Si bien muchas ciudades tienen un potencial derivado de sus ventajas comparativas y de localización, su aprovechamiento no es siempre natural o espontáneo. El potencial dinámico de las ciudades tiene que ser planificado, dirigido y utilizado. A través de los esfuerzos de colaboración entre gobiernos locales y actores privados y no estatales, las ciudades pueden identificar y capitalizar sus características distintivas para generar nuevas oportunidades.⁶⁷

Esto significa entender los puntos fuertes y débiles de sus economías locales, las oportunidades que ofrecen y las amenazas que enfrentan. El desarrollo económico local articulado a la región es una estrategia efectiva de crecimiento integrador, que contribuye a mejorar la gobernabilidad de la ciudad. Métodos de financiación innovadores como la captura e intercambios de valor de suelo son formas efectivas para la recaudación de ingresos y financiación de infraestructura y del desarrollo económico local. Cuando estas inversiones se focalizan en áreas específicas de la ciudad, donde se localizan desventajas concentradas se incrementan las posibilidades de reducir desigualdades.

La articulación de estos tres principios fundamentales permite a la urbe beneficiarse de las ventajas comparativas derivadas de su historia particular, entorno y de las economías de aglomeración existentes, potenciales y futuras. El desafío es cómo traducir estas estrategias y planes especiales en políticas que rijan la planeación urbana, focalicen la inversión y el crédito, regulen las economías locales tanto formales como informales, y prioricen la financiación de la urbanización.



Bogotá, Colombia. La planeación urbana debe contemplar el diseño de áreas de recreación, esparcimiento y acceso a la cultura en todas las partes de la ciudad. El acceso y disfrute de estos bienes públicos refleja grandes diferencias.

© Regina Orvañanos.

⁶⁶ Osmont A., 2003.

⁶⁷ UN-Habitat, 2013.

► Recuadro 5: El Derecho a la ciudad

La ciudad inclusiva promueve el crecimiento con equidad. En la ciudad inclusiva todos sus habitantes, independientemente de sus posibilidades económicas, género, raza, etnia o religión, se encuentran habilitados y facultados para aprovechar plenamente las oportunidades sociales, económicas y políticas que dicha urbe ofrece.

La ciudad inclusiva garantiza, de una forma u otra, el derecho a la ciudad. Este derecho es interdependiente de todos los derechos reconocidos y concebidos integralmente, y por lo tanto incluye todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos. El derecho a la ciudad no es un derecho más; es la materialización en el espacio urbano de los derechos existentes. Es, como sugiere David Harvey, uno de los teóricos más reconocidos en este campo, una especie de “Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Ciudad”.^(I)

Como tal, debe significar el derecho a comandar todo el proceso urbano”. De esta forma, en la construcción de la ciudad inclusiva, el derecho a la ciudad es a la vez un resultado deseable y un proceso de urbanización que bien llevado permite realizar ese resultado.^(II)

Como concepto, este derecho ha sido implementado en diferentes ciudades y países latinoamericanos. En algunos lugares ha sido usado como un marco conceptual que se refiere a aspectos tales como empoderamiento, participación, autorrealización, autodeterminación y protección de derechos humanos existentes a nivel de la ciudad. En otros sitios, el concepto está ausente del discurso político o simplemente no es utilizado en forma explícita u operativa. En este caso, se perciben mayores niveles de exclusión y marginalización para los habitantes tradicionalmente excluidos. Está claro, sin embargo, que la adopción del derecho a la ciudad tiene el potencial de convertirse en un referente social y político importante y en un baluarte contra la desigualdad.^(III) Empero, este concepto no debe de ser percibido como un instrumento legalista, sino más bien como una expresión de los anhelos profundos de los habitantes de las ciudades, con el fin de que sus múltiples derechos humanos se hagan más efectivos.

Hasta hoy, son pocos los países o ciudades que han dado un reconocimiento formal y explícito al derecho a la ciudad en sus políticas. El Estatuto de la Ciudad en Brasil (2001) es un cuerpo legislativo innovador, que redefinió el concepto de propiedad de la tierra y reafirmó su valor social. En Ecuador, la nueva Constitución (2008) le confirió un estatuto progresista a la vivienda que respalda al mismo tiempo el derecho a la ciudad. A su vez, los movimientos sociales reunidos en Porto Alegre, Brasil, firmaron la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad en el Foro Social Mundial, 2001. La Ciudad de México adoptó la Carta por el Derecho a la Ciudad en 2010. Un año después, la asociación de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) endosó la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad. Por otro lado, sin un reconocimiento explícito a este derecho, Rosario, Argentina, se declaró “Ciudad de los Derechos Humanos”, con un compromiso formal por la apertura, la transparencia y la rendición de cuentas, y se abrió al escrutinio de un Comité de Ciudadanos, que supervisa el rendimiento del gobierno sobre la base del derecho internacional en forma continua.

El derecho a la ciudad en estas ciudades y países presupone la interdependencia entre población, recursos, medio ambiente, relaciones económicas y calidad de vida, y procura el ejercicio pleno de la ciudadanía y un disfrute más democrático y equitativo de la ciudad.^(III)

(I) Harvey D., 2008. (II) UN-Habitat, 2010/2011. (III) CGLU, 2011.

En este estudio presentado por ONU Hábitat y CAF se muestra cómo la sociedad latinoamericana está cambiando. Además de las transformaciones que se registran en varias esferas del desarrollo, se observan ciertos avances en la reducción de la brecha del ingreso. El Capítulo 2 de esta publicación presenta un panorama general de la desigualdad en las diferentes regiones del mundo, al hacer una comparativa con lo que acontece en América Latina y el Caribe. La intensidad de la desigualdad en esta región queda de manifiesto con este cotejo general, a partir del cual se observa una evolución de tendencia positiva que no se advierte en otras latitudes. Si bien la sociedad está cambiando, lo hace aún con muchos claroscuros. La agenda de desarrollo pendiente es considerable: un tercio de la población vive en la pobreza y un porcentaje similar habita en zonas de tugurios; casi dos de cada cinco jóvenes está fuera del mercado del trabajo y del sistema educativo; y una proporción importante vive marginalizada y siendo afectada por diversas formas de violencia.

Entre las ciudades y al interior de ellas se presentan enormes diferencias sociales y económicas. No solo los ingresos están fuertemente concentrados, también los beneficios que ofrecen las ciudades. En todas las ciudades se localizan barrios o áreas amplias con desventajas concentradas —escuelas de baja calidad, servicios e infraestructuras deficientes, déficit de viviendas, transporte público insuficiente, empleos limitados e inseguridad— que contrastan con zonas de abundancia e incluso opulencia.⁶⁸

Como se verá en este trabajo, las desigualdades económicas acaban por entrelazarse con desigualdades sociales, jurídicas, culturales, espaciales y ambientales, sobre todo en las ciudades.⁶⁹ De tal forma que las políticas públicas urbanas pueden responder a esta mutua interacción. Sin embargo, la generalización de las políticas públicas a partir de una perspectiva de país ha dificultado la posibilidad de hacer frente a las desigualdades locales de manera sistemática y simultánea. El Capítulo 3 da cuenta de la heterogeneidad del estado de la desigualdad en los países y ciudades de la región. El mismo capítulo analiza la evolución de la desigualdad urbana en su historia reciente, en la que se identifican dos períodos: un primero caracterizado por un patrón de incremento de la desigualdad (1990-2002) y el segundo caracterizado por un estrechamiento de los niveles de desigualdad (2002-2010). Si bien, los cambios generales apuntan a una reducción de la brecha del ingreso, todavía hay un número importante de ciudades que tienden a aumentarla.

El Capítulo 4 analiza los vínculos y las divergencias existentes entre algunas dimensiones del desarrollo humano y la igualdad. El capítulo demuestra que la relación de la desigualdad con la

pobreza, la movilidad, el crecimiento económico, y la existencia de tugurios no es siempre clara ni directa. De ahí que la lucha contra la desigualdad deba librarse en un campo diferente. En esta sección se analiza la influencia de la desigualdad en el ingreso sobre el espacio urbano, al crear zonas de desventajas concentradas, las cuales a su vez tienden a generar nuevas desigualdades. Aunque expone datos limitados, el capítulo muestra la relación existente entre inseguridad y desigualdad en el ingreso.

Los Capítulos 5 y 6 analizan los factores que originan las desigualdades. Más allá de las observaciones directas y empíricas sobre los factores estrictamente económicos, se plantean explicaciones que dan cuenta de los contextos sociales, políticos, espaciales e institucionales en que se crean y se consolidan dichas desigualdades. El Capítulo 5 se centra en los factores laborales y no laborales que contribuyen a la reducción o al incremento de la desigualdad, tales como el comportamiento y la evolución de las fuentes del ingreso (salarios, ganancias, capital, transferencias, etc.) y el acceso a la educación y el desarrollo de habilidades. El Capítulo 6, por su parte, analiza la relación que hay entre el espacio urbano, la dotación de bienes y servicios públicos y su influencia en la reducción de desigualdades. Basándose en indicadores de consumo en un número selecto de ciudades, el capítulo examina con detalle los rubros principales del gasto per cápita de los hogares y su influencia en el bienestar de las familias. Un análisis más detallado toma en cuenta el papel igualador de la vivienda, el transporte y el espacio urbano. Estos son campos de acción donde las autoridades locales pueden intervenir con políticas redistributivas y de generación de bienestar.

Finalmente, el Capítulo 7 esboza las políticas de equidad en las ciudades. Empieza con un análisis de las políticas nacionales que hasta ahora han dado resultados, resalta el vínculo estratégico y operativo con los Gobiernos locales. Esta reflexión sobre las políticas compartidas entre diferentes órdenes de gobierno, es seguida por una propuesta concreta del marco de actuación urbana contra la desigualdad, sustentada en cuatro componentes: conexión espacial, cohesión social, capacitación y coordinación institucional.

Entre las ciudades y al interior de ellas se presentan enormes diferencias sociales y económicas.

⁶⁸ Las ciudades presentan otras formas de desigualdad asociadas al goce del Estado de Derecho, la participación ciudadana y la posibilidad de ser escuchado por los gobiernos. CGLU, 2012.

⁶⁹ UN, Open Working Group on SDGs, 2013.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrew G. Berg y Jonathan D. Ostry (2011) *Inequality And Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?*, IMFSDN/11/08/ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf>
- Asian Development Bank (2007) *Inequality in Asia: Key Indicators 2007 Special Chapter Highlights*, Manila.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1999) *América Latina frente a la desigualdad*, Informe de Progreso Económico y Social 1998/1999, Washington.
- Banco Mundial (2013) *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*, Ferreira Francisco, Messina Julián et al, Washington.
- Breathnach Proinnsias (2012) *From Spatial Keynesianism to Post-Fordist Neoliberalism: Emerging Contradictions in the Spatiality of the Irish State*, *Antipode* Vol. 42, No. 5, pp .1180–1199, Department of Geography and National Institute for Regional and Spatial Analysis, National University of Ireland Maynooth, County Kildare, Ireland.
- Burgers Jack, Mustered Sako (2002) *Understanding Urban Inequality: A Model Based on Existing Theories and an Empirical Illustration*, *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 26.2, 403/13).
- Byrne Janet (2012) *The Occupy Handbook*, Trade Paperback, Hachette Book Group, USA.
- Caldeira Teresa P. R. (2000) *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*. The California University Press, USA.
- CGLU (2011) *Carta-agenda mundial de Derechos Humanos en la ciudad*, Florencia, http://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda%20Sencera_FINAL_4.pdf
- CGLU (2012) *Qui peut réduire les inégalités urbaines? Le rôle souvent oublié des gouvernements locaux*, Lutter contre les inégalités: le cœur de l'Agenda du Développement Post-2015 et l'avenir que nous voulons pour tous, *Consultation thématique globale*, Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), Octubre, 2012.
- Corporación Latinobarómetro (2009), *Informe 2009*. Santiago de Chile, www.latinobarometro.org.
- The Economist (2012) *For richer, for poorer*, October 13, 2012, Special Report.
- IMF (2012) *Rise of Inequality at Center of Global Economic Crisis*, IMF Survey online, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/int061412a.htm>
- Lomnitz, Larissa Adler de (1975) *Cómo sobreviven los marginados*. Siglo XXI Editores. México, D.F.
- López Moreno Eduardo (2010) *Desánimo o esperanza en un mundo de realidades contrastadas*, II Congreso Internacional de Desarrollo Humano, Madrid 2009.
- López Moreno Eduardo y Halfani Mohamed (2013) *The "Spatial Fix", Transforming the City: Towards Habitat III, Think Pieces*, UN-Habitat, Nairobi.
- Meza Canales Oliver David (2013) *Gobiernos Locales y Agendas de Gobierno ¿A qué responden?*, Mandato Gobiernos Locales, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., Tesis para obtener el grado de Doctor en Políticas Públicas, México.
- Morel Jorge (2012) *Rol del Estado y desigualdad: hallazgos desde la encuesta sobre movilidad social del IEP*, En Revista Argumentos, año 6, no. 4, septiembre 2012, http://revistaargumentos.org.pe/rol_del_estado_y_desigualdad.htm.
- OECD (2011) *Divided We Stand: Why Inequalities Keep Rising*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>.
- ONU Hábitat (2012) *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una transición urbana*, Nairobi, Kenia.
- ONU Hábitat, CAF, Avina, y Red de Ciudades (2013) *Encuesta de percepción, la desigualdad en diez ciudades latinoamericanas*, Jalisco Cómo Vamos, Guadalajara.
- Ortiz Juárez Eduardo (2011) *Entendiendo el descenso de la desigualdad en América Latina*, Dirección Regional para la América Latina y el Caribe PNUD, <http://www.americaeconomia.com/analisis-opinion/entendiendo-el-descenso-de-la-desigualdad-en-latina>
- Osmont Annick (2003) *Ciudad y economía: la ciudad eficiente*, La Ciudad Inclusiva, Instrumentos y estrategias de gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, CEPAL, Cuadernos no. 88, Santiago, Chile.
- Peters, B. Guy (1996) *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Prado Antonio (2010) *La coyuntura económica y social y la Agenda de Desarrollo pendiente en América Latina y el Caribe*, Seminario Sobre la Agenda de Desarrollo Iberoamericana, 5-6 noviembre 2010, CEPAL, CODOB-ADI, Barcelona, España.
- PNUD Bolivia (2010) *Informe sobre desarrollo humano en Bolivia: 2010: Los cambios detrás del cambio*, Objetivos de Desarrollo del Milenio, Bolivia, http://idh.pnud.bo/index.php?option=com_hello&view=hello2&Itemid=56&id=6

PNUD Paraguay (2008) *Informe nacional sobre desarrollo humano 2008: Equidad para el desarrollo*, Asunción, Paraguay, [Phttp://www.undp.org/content/paraguay/es/home/library/poverty/informe-nacional-sobre-desarrollo-humano-2008--equidad-para-el-d/](http://www.undp.org/content/paraguay/es/home/library/poverty/informe-nacional-sobre-desarrollo-humano-2008--equidad-para-el-d/)

PNUD (2010) *Informe de Desarrollo Humano del 2010, La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*, New York.

Renault Alain (1991) *L'État démocratique et la demande sociale*, Revue Internationale de Philosophie, L'État, Presses Universitaires de France, vol. 45, No 179, Paris, France.

Rosales Mario (2012) *Descentralización del estado y finanzas municipales en América Latina*, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas (Flacma) y Unión Europea colección estudios regionales, Editorial Universidad Bolivariana, Chile.

Sassen Saskia (1991) *The Global City*, New York, London, Tokyo, Princeton: Princeton University Press.

Sen Amarya (1992) *Inequality Reexamined*. Cambridge, Massachusetts. Harvard/Russell Sage.

Stiglitz Josph (2012) *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers our Future*, W. W. Norton and Company, New York.

United Nations (2013) *Promoting Equality, Including Social Equity*, Open Working Group on SDGs, core team: UNDP, UNICEF, OHCCHR and UN Women, New York.

UN-Habitat (2008) *State of the World's Cities Report 2008/2009: Harmonious Cities*, Earthscan, London.

UN-Habitat (2010/2011) *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide*, Earthscan, London.

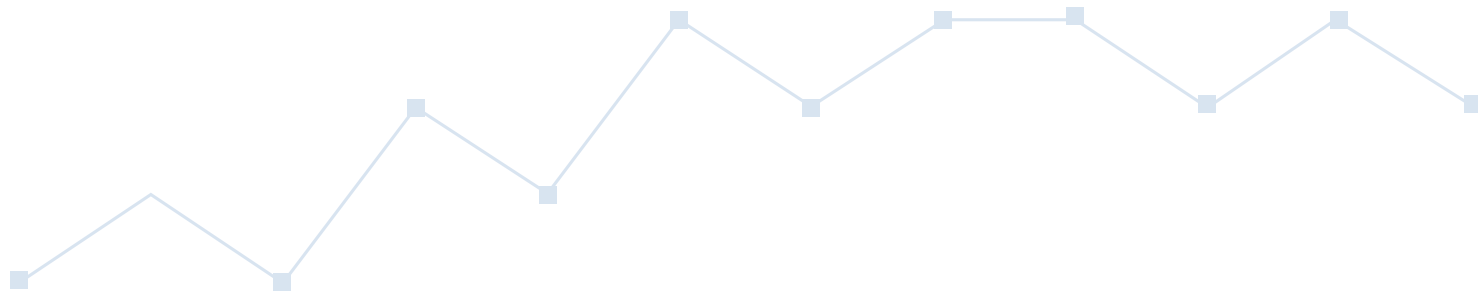
UN-Habitat (2012) *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe: Rumbo a una nueva transición urbana*, Nairobi, Kenia.

UN-Habitat (2012) *State of the World's Cities 2012/2013, Prosperity of Cities*. Earthscan, UN-Habitat, London, Nairobi.

UN-Habitat (2013) *Urban Law. Urban Law Leaflet*, Nairobi, Kenya.

World Economic Forum (2012) *Global Risks Report 2012*, <http://www.weforum.org/reports/global-risks-2012-seventh-edition>.

World Bank (2013) *Reaching the Bottom 40 percent: Do National Goals Translate Subnationally?*, Harun Onder, Poverty Reduction and Economic Management Network, November 2013, Number 130, Washington.







**LA RIQUEZA AUMENTA, LA DESIGUALDAD TAMBIÉN;
GRANDES TENDENCIAS MUNDIALES**

LA RIQUEZA AUMENTA, LA DESIGUALDAD TAMBIÉN; GRANDES TENDENCIAS MUNDIALES

*La tendencia hacia la reducción de la
pobreza será sostenible si se avanza en la
lucha contra LA DESIGUALDAD.*



Nunca en la historia de la humanidad se acumuló tanta riqueza como en las últimas décadas. Los ingresos per cápita, los activos financieros, los valores patrimoniales y las propiedades inmobiliarias han crecido considerablemente en diferentes partes del mundo. Cuando se hace un análisis global, se constata que los niveles de riqueza han incrementado, pero también se han elevado los índices de desigualdad. Según el más reciente *Informe sobre la riqueza global* (2012), el 0.5 por ciento más rico de la población mundial concentra más del 35 por ciento de la riqueza.¹ Otro estudio indica que la mitad inferior de la población poseía en el año 2000 cerca del 1 por ciento de la riqueza.² Estos datos reflejan tendencias preocupantes hacia el alza de la plutonomía: se acentúa el hecho de que sea una élite la que concentre la riqueza del planeta.

En este contexto, llama la atención que en los últimos 20 años la pobreza se haya reducido de manera drástica. Impulsada por un crecimiento económico acelerado, por incrementos de consumo en los hogares y por políticas sociales más efectivas, la población en situación de pobreza se redujo del 43 por ciento en 1990 al 21 por ciento en 2010. En ese periodo más de 750 millones de personas dejaron de estar bajo la línea de la pobreza con niveles de subsistencia estimados en 1.25 dólares americanos.³ La clase media mundial también se expandió en estos años, principalmente por el crecimiento económico de los países emergentes. Sin embargo, es pertinente destacar que esta tendencia hacia la reducción de la pobreza será sostenible siempre y cuando se avance en la lucha contra la desigualdad.

Por otra parte, hay que apuntar que la abundancia de riqueza contrasta con la polarización de la desigualdad. En 2011, alrededor del 85 por ciento de los activos financieros netos se encontraba concentrado en los países más ricos, donde vivía menos del 20 por ciento de la población mundial. La cifra per cápita de dichos activos totalizaba los 70,590 euros en los países más prósperos y tan solo 2,040 euros en los países más pobres.⁴ Si bien la distribución mundial de la riqueza es mucho más desigual que la de los ingresos,⁵ las tendencias muestran un

aumento de éstos últimos. De acuerdo con el Banco Mundial, la desigualdad entre los habitantes del mundo se estimaba en 0.70 puntos de Gini en el 2002, cinco puntos más que en 1980, cuando el coeficiente alcanzaba los 0.65 puntos. En 2002, el decil más rico recibía el 57 por ciento de los ingresos mundiales y no el 50 por ciento como lo había estimado el Banco Mundial. Estos cálculos se han podido actualizar gracias a las nuevas tasas de paridad del poder adquisitivo y a la generalización de las encuestas de hogares en la mayoría de los países (referirse al Cuadro 1).⁶

La abundancia de riqueza contrasta con la polarización de la desigualdad.

Antes de la crisis económica mundial de 2008-2009, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estimaba que “a tasas de cambio de mercado, el quintil más rico de la población mundial recibía el 83 por ciento del ingreso total mundial, y solo el uno por ciento llegaba a aquellos en el quintil más pobre”.⁷ Si bien la ONU reconocía un cierto progreso en la distribución mundial del ingreso, hacía notar con preocupación que el 40 por ciento más pobre aumentó su participación en el ingreso total con menos del uno por ciento entre 1990 y 2007.⁸ Con la crisis financiera mundial es muy probable que el ingreso se haya polarizado aún más. Aunque los datos son incompletos y la información parcial, se estima que la desigualdad en el ingreso aumentó.

¹ Credit Suisse, 2012.

² World Institute for Development Economics Research, 2005.

³ The Economist, 2013.

⁴ Allianz, 2012.

⁵ World Institute for Development Economics Research, 2005.

⁶ Milanovic B., 2009.

⁷ UNICEF, 2011.

⁸ Ibid.

► **Recuadro 1:** La medición de la desigualdad: el índice de Gini

La desigualdad se manifiesta de diversas formas: niveles de capacidades humanas, disparidades en la calidad de vida, consumos e ingresos desiguales, segregación urbana, acceso diferenciado a oportunidades y recursos, participación cívica y política segregada, y apropiación y uso segmentado del espacio.

En esta publicación, la noción de desigualdad se utiliza principalmente para describir las diferencias en el ingreso (y parcialmente en el consumo). La medida más utilizada en la literatura para medir esta forma de desigualdad es el coeficiente de Gini. Se trata de un índice que resume la información de la distribución de los ingresos/consumos de la población analizada en un valor único por medio de un puntaje. Existen otros indicadores sintéticos como los índices de Theil y Atkinson. La diferencia radica, entre otras cosas, en el peso relativo que se le atribuye a cada componente del ingreso/consumo. Otra medida de la desigualdad es la relación de ingresos entre el grupo más rico (por ejemplo, el 10 por ciento superior en una escala de 10 grupos, esto es, deciles) y el más pobre (el 10 por ciento inferior). A pesar de la diferencia entre las mediciones, la evidencia empírica demuestra que todos estos indicadores producen resultados altamente correlacionados, de manera que para hacer análisis comparativos entre ciudades y países, cualquiera de estas mediciones es adecuada.⁽¹⁾

El Gini, como todos los indicadores sintéticos, es imperfecto, ya que es muy sensible a los extremos, y minimiza el efecto de las distribuciones en los rangos medios de la escala. Tampoco capta las dimensiones no económicas de la desigualdad, que cada vez cobran mayor relevancia en el análisis del bienestar y desarrollo de las personas. Es decir, describe solo una parte de la historia.⁹ No obstante, el Gini es la medida más aceptada y menos ambigua. A diferencia de lo que se cree, este índice cambia con frecuencia en periodos cortos. Su valor se expresa en una relación que va entre 0 y 1, donde 0 corresponde con la perfecta igualdad (todos los habitantes perciben los mismos ingresos) y donde 1 corresponde con la perfecta desigualdad (una persona concentra todos los ingresos y el resto de la población, ninguno).⁽¹⁾ El índice de Gini se va acercando a 1 a medida que el ingreso se va concentrando. Por tanto, un Gini alto corresponde a una distribución que no es equitativa.

Cuando ciudades como Buyumbura en Burundi, Mendoza en Argentina o el estado de Florida en Estados Unidos tienen un coeficiente de Gini similar de 0.47, significa, *grosso modo*, que el 20 por ciento más pobre de la población (primer quintil) gana en promedio 3 por ciento de los ingresos totales, mientras que el 20 por ciento más rico (quinto quintil) percibe cerca del 50 por ciento del total de los ingresos.⁽¹⁾

Algunos países como India, Mozambique y Togo basan sus estimaciones de desigualdad en el gasto de los hogares, aduciendo que las preguntas de las encuestas acerca de los hábitos de consumo producen resultados más precisos pues hay menos sospechas de parte de los encuestados. Otros países como Sudáfrica, China y los países latinoamericanos basan sus estimaciones en el ingreso. Muy pocos países, entre ellos Sri Lanka, hacen estimaciones utilizando coeficientes de ingreso y consumo. Los coeficientes de Gini del ingreso son siempre más elevados que los correspondientes al consumo.

⁽¹⁾BID, 1999.

⁽¹⁾ONU Hábitat, 2008/9.

⁹ Debe tenerse en cuenta, además, que en las encuestas de hogares que se realizan en América Latina, suelen quedar por fuera las personas de más altos ingresos. Ello hace que el Gini tienda a ser menor de lo que sería si de manera efectiva se incluyera a los verdaderamente ricos. Es obvio que este no es un problema del Gini, sino de las encuestas.



GRANDES TENDENCIAS DE LA DESIGUALDAD EN EL MUNDO

PAÍSES DE LA OCDE

La desigualdad **aumentó** incluso en los países más igualitarios.

Gini 1980
0.290

Gini 2000
0.316

17 de 22 países son más desiguales.

DESIGUALDADES CRECIENTES EN LOS PAÍSES EN TRANSICIÓN

Es la subregión donde la desigualdad aumenta más rápido.

9 puntos porcentuales desde 1990.



● Desigualdad

ASIA: CRECIENDO CON DESIGUALDAD



● Desigualdad



La más alta reducción de la pobreza de la historia: **716 millones de personas fuera de la pobreza** (del 54% en 1990 al 21.5% en 2010).

La región **más igualitaria** en el mundo en desarrollo (Gini 0.404 en 2008).



Las más **altas tasas de crecimiento** en el mundo (PIB 7%), el doble que América Latina.



Sin embargo, desigualdad y crecimiento **no han ido de la mano**.
El Gini se **incrementó 2.5** veces más que en América Latina.

ÁFRICA: UN PANORAMA MIXTO DE LA DESIGUALDAD

África se perfila para entrar en la senda del **crecimiento**.

No obstante, la riqueza que genera **no se distribuye** en forma equitativa.



● Desigualdad

El África Subsahariana es la segunda subregión **más desigual** en el mundo.

El Sur de África es la parte más desigual del continente (**6 de los 10 países más desiguales** del mundo).

DESIGUALDAD DEL INGRESO EN REGIONES Y PAÍSES

La geografía mundial de la desigualdad en el ingreso muestra un panorama muy contrastado. De acuerdo con la base de datos estandarizada sobre desigualdad de ingresos en el mundo, que agrega valores a nivel nacional,¹⁰ América Latina y el Caribe aparece como la región con mayores desigualdades (0.483)¹¹ seguida de cerca por el África Subsahariana (0.442). Los países

de ingresos altos que agrupan varias subregiones emergen como los países más igualitarios (0.309), seguidos por Europa del Este y Asia Central (0.354). Asia se encuentra en medio de estos dos extremos (0.404) cruzada por la línea que ONU Hábitat describe como “Alerta Internacional”.¹²

► **Cuadro 1:** Desigualdad en el ingreso por regiones, coeficiente de Gini, 1990-2008

Valores medios sin ponderación					
Región	1990	2000	2008	1990-2008 Cambio	2000-2008 Cambio
Asia	0.364	0.400	0.404	4.0	0.6
Europa del Este y Asia Central (CEI)	0.267	0.332	0.354	8.7	2.2
América Latina y el Caribe	0.469	0.492	0.483	1.5	-1.3
Oriente Medio y África del Norte	0.392	0.392	0.392	0.0	0.0
África Subsahariana	0.491	0.461	0.442	-4.8	-1.8
Países de ingresos altos	0.274	0.308	0.309	3.5	0
Número de observaciones	137	140	141	132	132

Fuente: UNICEF, 2011. Cálculos utilizan la base de datos Solt, 2009.

* Índices de los valores de Gini basados en valores netos.



Salvador de Bahía, Brasil. La regeneración del patrimonio histórico puede ser muy progresivo si mantiene a los habitantes del lugar.

© Mariana Ceratti / World Bank.

¹⁰ Es decir, presenta informaciones sobre la desigualdad en el ingreso a nivel nacional, incluyendo zonas urbanas y rurales. Referirse a Salt F, 2009. UNICEF, 2011.

¹¹ Estos valores difieren de otras estimaciones que sitúan la desigualdad por encima del 0.5. Referirse a ONU Hábitat 2008 y 2010.

¹² Se trata de una línea de carácter indicativo y con valor de prevención. Valores por encima de 0.4 representan una concentración creciente de la desigualdad.

► **Recuadro 2:** La desigualdad entre países: 30 años de cambio

El Banco Mundial ha acumulado temporales sobre los ingresos de los países. Estas series incluyen a distintos grupos de países en diferentes años. El análisis del ingreso promedio del decil de mayores ingresos sobre el decil de menores ingresos a nivel mundial muestra resultados interesantes. La disparidad entre los ingresos de los países creció sustancialmente desde 1980 hasta el año 2000, y posteriormente, gracias al aumento de los ingresos en Asia, África y en la mayor parte de América Latina, se ha percibido un descenso de la desigualdad. Si bien en las últimas dos décadas del siglo XX, los índices reportados en los países desarrollados fueron muy superiores al resto de las naciones, a partir del año 2000 los ingresos promedio de los países ricos (con excepción de los petroleros) sufrieron un estancamiento. Asimismo, el auge de las materias primas y el crecimiento de Asia “recompuso” la serie. Entonces, la desigualdad entre los extremos se redujo modestamente, y creció la tasa de los países de ingresos medios. Sin embargo, el descenso de la desigualdad ocurrido más recientemente no regresa a los niveles obtenidos en 1980.

► **Cuadro 2:** Desigualdad del ingreso promedio entre países 1980-2010 (D^{10}/D^1)

Razón del ingreso promedio del decil de mayores ingresos sobre el decil de menores ingresos					
Serie	1980	2000	2010	Cambio 2000 - 1980	Cambio 2010 - 2000
187 países	n.d.	.178	.141	n.d.	-20.8%
142 países	95.9	205.1	n.d.	+113.9%	n.d.
136 países	98.3	196.1	156.9	+99.5%	-24.9%

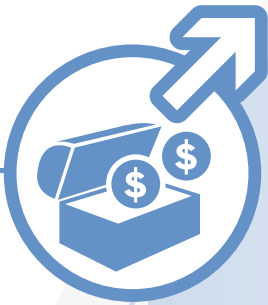
Fuente: Base de datos de PIB por país. Banco Mundial, <http://datos.bancomundial.org/>

La disparidad se duplicó entre 1980 y el año 2000. Entre los años 2000 y 2010 la desigualdad entre países disminuyó, pero solo entre 20 y 25 por ciento. Sin embargo, hay que apuntar que, en general, el ingreso de las personas se ha polarizado más, debido a que la desigualdad en cada país ha tendido a aumentar, con la excepción de América Latina, como se verá en las próximas secciones de este capítulo.



Pátzcuaro, México. La desigualdad en las ciudades aún mantiene un componente étnico importante.
© Eduardo López Moreno.

LA RIQUEZA HA AUMENTADO GLOBALMENTE, PERO LA DESIGUALDAD TAMBIÉN



Nunca en la historia de la humanidad se acumuló **tanta riqueza** como en las últimas décadas.

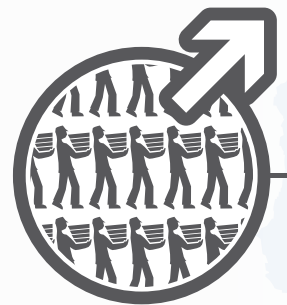
Ingresos per cápita, activos financieros, valores patrimoniales y propiedades inmobiliarias han **aumentado** considerablemente en diferentes partes del mundo.



La pobreza se redujo como nunca en la historia de la humanidad en los últimos **20 años**.

Pasó de **43%** en 1990 a **21%** en 2010
(más de 750 millones de personas).

La **clase media** mundial también se **EXPANDIÓ**.



La desigualdad entre los ciudadanos del mundo se estimaba en 0.700 puntos de **Gini** en 2002.

Se estima que más de dos tercios de la población mundial viven en ciudades donde las desigualdades en el ingreso se incrementaron **desde 1980**.



LA DESIGUALDAD: UNA PREOCUPACIÓN EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

El estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *¿Creciendo desigual?* (2008), alertó por primera vez sobre la brecha que se abrió entre los ricos y pobres de los 30 países miembros a mediados de la década del 2000.¹³ Tres años después, la OCDE confirmó en el reporte *Nos mantenemos divididos* que las tendencias en la polarización del ingreso se agravaban, presentando la desigualdad como una preocupación universal entre los responsables políticos y la sociedad en general.¹⁴ El organismo internacional hacía notar que si bien los ingresos familiares reales aumentaron en un promedio de 1.7 por ciento anual, los ingresos de los hogares más ricos crecieron un 10 por ciento más rápido que los hogares de los más pobres. El coeficiente de Gini había alcanzado 0.316 al final de la década del 2000, en contraste con 0.29 alcanzado a finales de los años ochenta. En promedio, la desigualdad aumentó significativamente en 17 de los 22 países de la OCDE (en aquellos donde existen datos disponibles en el largo plazo). El estudio refleja además incrementos no solo en los países con altas desigualdades como Israel y Estados Unidos, sino también, y por primera vez, en naciones más igualitarias, como Finlandia, Alemania, Luxemburgo, Nueva Zelanda y Suecia.¹⁵ En conclusión, la desigualdad aumentó en todos los países, aunque de forma desigual.

Otro caso a destacar es el de Japón, un país rico y tradicionalmente equitativo, en el que también aumentaron las desigualdades del ingreso y de la distribución de la riqueza en las últimas dos décadas. Utilizando nuevos datos estadísticos sobre riqueza, explotaciones agrícolas, herencias, negocios, salarios y otros factores relevantes, T. Toshiaki, académico del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), muestra que la desigualdad en el ingreso, antes de impuestos, pasó de 0.354 en 1972 a 0.498 en 2002 en este país.¹⁶ De acuerdo con el investigador, ese desliz hacia una mayor desigualdad se debe a un aumento en el valor de los activos reales, a las diferencias importantes en la posesión de la tierra y a cambios en las políticas impositivas. El experto resalta además el incremento de la desigualdad en los sectores de servicios y de alta tecnología, los cuales generaron beneficios muy elevados a los trabajadores más calificados.¹⁷

Un diagnóstico similar se obtiene al analizar los índices en Estados Unidos, un país que siempre ha confiado en la capacidad de consumo de los grupos medios de la población. Allí, como en Japón y otras naciones más desarrolladas, está aumentando la brecha entre ricos y pobres. En su estudio *El precio de la desigualdad*, Joseph Stiglitz aborda lo que él llama “el problema del uno por ciento de América”. De acuerdo con su análisis, la razón del ingreso promedio de este grupo de ricos en relación con el 99 por ciento más bajo se triplicó de 14.1 a 42.1 veces entre los años 1979 y 2000. En otra comparación, el premio nobel de economía asegura que mientras el ingreso, después de impuestos, del uno por ciento de la población creció 275 por ciento entre los años 1979 y 2007, el del quintil inferior aumentó solo el 18 por ciento en el mismo período.¹⁸ Las ganancias de la recuperación después de la recesión también se han acumulado en los más privilegiados: el uno por ciento percibió el 93 por ciento del ingreso adicional que se creó en el país en el año 2010; al tiempo que el quintil inferior obtuvo menos del uno por ciento. Por el contrario, los costos de la crisis no han afectado únicamente a los más pobres, sino también a las minorías raciales: ajustado por inflación, el hogar promedio afroamericano perdió el 53 por ciento de su riqueza entre los años 2008 y 2010; el promedio de los hogares hispánicos, el 66 por ciento, y el típico blanco el 16 por ciento.¹⁹

Hubo incrementos no solo en los países con altas desigualdades, sino también, y por primera vez, en países más igualitarios.

¹³ OCDE, 2008.

¹⁴ OCDE, 2011.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ De acuerdo con la OCDE (2011), el coeficiente de Gini de Japón a finales del año 2000 era de 0.329 y no de 0.498. Se observa una discrepancia muy alta entre estos dos valores que tiene que ver con una diferencia en la estimación de la desigualdad de la riqueza, en la que el académico incluye varios factores en el análisis, mientras que el estudio de la OCDE es sobre el ingreso propiamente dicho.

¹⁷ Tachibanaki Toshiaki, 2009.

¹⁸ Stiglitz J., 2012.

¹⁹ Kochhar R., Fry R., Taylor P., 2011.

DESIGUALDADES CRECIENTES EN LOS PAÍSES EN TRANSICIÓN

En los países con economías en transición de Europa del Este y en las repúblicas exsoviéticas que hoy constituyen la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la desigualdad ha aumentado de forma vertiginosa. Si bien el índice de desigualdad sigue siendo bajo (0.354 en 2008), el Cuadro 1 muestra que el coeficiente de Gini se incrementó cerca de 9 puntos porcentuales desde el año 1990. Los excedentes provenientes de la exportación de productos básicos que no se han distribuido de manera equitativa, los descensos sin precedentes en el producto interno bruto per cápita, la introducción de reformas de mercado, los impactos sociales de la privatización, los cambios en los sistemas fiscales y de transferencias, explican la creciente polarización del ingreso en esta región.²⁰

Algunos casos ilustran estos incrementos en la desigualdad del ingreso: en Armenia, el índice de Gini pasó de 0.28 a 0.434 entre los años 1988 y 2005; Azerbaiyán incrementó su índice de desigualdad de 0.31 a 0.373 entre 1988 y 2001, y la propia Federación Rusa, cuyo coeficiente de Gini pasó de 0.264 a 0.451 entre 1988 y 2006.²¹ Este aumento de las desigualdades se

explica en parte por las medidas de estabilización emprendidas en esos países, tales como las políticas monetarias y fiscales, así como por los recortes de subsidios al empleo y a las transferencias sociales. Dicho contexto contribuyó a la reducción de salarios y a elevar la concentración del ingreso. En Uzbekistán, por ejemplo, los ingresos del 90 por ciento de la población se redujeron, mientras que el 10 por ciento más rico se benefició del proceso de transición económica.²² En otros países de Europa del Este como Hungría, Polonia y Bulgaria existe evidencia empírica de que la desigualdad ha aumentado debido, entre otros factores, a la erosión de los sistemas de seguridad social.

Por otro lado, resulta importante acotar que los efectos positivos y negativos de la transición económica en estos países no han tenido el mismo impacto. Algunos estudios han demostrado que los índices de desigualdad no solo pueden ser más altos, sino que crecen más rápido de lo que se reporta. El método de cálculo de la desigualdad tiende a sobrerrepresentar a los grupos más ricos y subrepresentar a los más pobres.²³



Kiev, Ucrania. La erosión de los sistemas de seguridad social han exacerbado las diferencias.

© Eduardo López Moreno.

²⁰ ONU Hábitat, 2008-2009. UNICEF, 2011.

²¹ World Income Inequality Database (WIID2), 2008.

²² UNDP, Center for Economic Research, 2005.

²³ ONU Hábitat, 2008. Sin embargo, las estrategias de muestreo y de campo de las encuestas de hogares presentan variaciones entre países. En México, por ejemplo, si bien se trata de un país de otra región, se observa una subrepresentación de las dos "colas" de la distribución. Por una parte hay baja cobertura de indígenas monolingües en comunidades aisladas y, por otra, de los ricos que viven rodeados de servidumbre o en "cotos" privados y nunca contestan esta encuesta. Este fenómeno es adicional a la subrepresentación de los muy ricos ocasionada por su pequeña probabilidad de caer en la muestra. El hogar más rico entrevistado en la encuesta mexicana de ingresos y gastos del año 2000 reunía altos ingresos porque era una residencia compartida por 16 maestros de escuela. Hay indicios de que esta situación se repite en Latinoamérica, donde los cotos son cada vez más comunes y hay poblaciones indígenas significativas. Fernando Cortés (2000).

ASIA: CRECIENDO CON DESIGUALDAD

En las últimas dos décadas, Asia ha sido la región que ha experimentado las tasas más altas de crecimiento en el mundo. De acuerdo con el *Outlook 2012* producido por el Banco Asiático de Desarrollo (BAD), la tasa media de crecimiento anual del PIB en esta región alcanzó el 7 por ciento sobre la base de la paridad del poder adquisitivo (PPP, por sus siglas en inglés, *Purchasing Power Parity*) del año 2005. Una tasa que representa más del doble que la de América Latina y el Caribe.²⁴

Asia también está reduciendo la pobreza como ninguna otra región en el mundo, en cualquier periodo de la historia. Desde el año 1990 a 2010, el PIB per cápita promedio aumentó de 1,633 a 5,133 dólares americanos en PPP 2005. La pobreza se redujo en más de la mitad (de 54 por ciento reportado en 1990 a 21.5 por ciento en 2010). Ello significa, en números absolutos, que más de 716 millones de personas han salido de la pobreza.²⁵

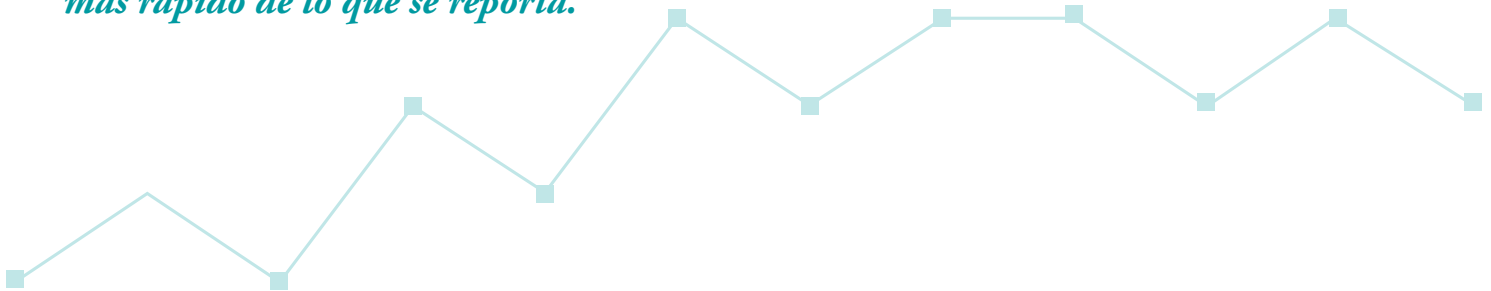
Asimismo, hoy en día, la región asiática es la más igualitaria en el mundo en desarrollo con un coeficiente de Gini justo en el umbral de la desigualdad (0.404 registrado en el año 2008).²⁶ Sin embargo, también es la región donde la división rico-pobre crece más rápido. Queda claro entonces que la desigualdad y el crecimiento han ido de la mano. No obstante, ONU Hábitat ha demostrado que la relación entre el crecimiento económico y la producción de desigualdades no está necesariamente relacionada.²⁷ La revista *The Economist* hace notar que los niveles más bajos de desigualdad dependen, en gran medida, de los esfuerzos de mitigación de los gobiernos. La historia de Japón, Corea del Sur y Taiwán, por ejemplo, muestra que el crecimiento económico de los años sesenta y setenta no trajo consigo un incremento de la desigualdad. Por el contrario, los índices de desigualdad tendieron a reducirse durante esta época de crecimiento sostenido. En Japón, el coeficiente de Gini

bajó de 0.45 en los años sesenta a 0.34 en 1982; en Taiwán descendió de 0.5 en el año 1961 a menos de 0.3 en la mitad de los años setenta. Estas experiencias ponen de manifiesto que es posible promover crecimiento con equidad, esto es, lograr una prosperidad compartida.²⁸

Pero a pesar de estas experiencias positivas, las desigualdades en Asia se incrementaron en 4 puntos porcentuales entre los años 1990 y 2008, lo que representa 2.5 veces más que en América Latina, tal como lo refleja el Cuadro 1.²⁹ De acuerdo con el BAD, 11 de los 28 países con datos comparables muestran un empeoramiento en el coeficiente de Gini en las últimas dos décadas. Estas naciones representan el 82 por ciento de la población total de la región. Por tanto, Asia ha logrado reducir la pobreza, pero no la desigualdad la cual incluso aumenta más rápidamente allí que en otras regiones del mundo. De nuevo: el binomio crecimiento y desigualdad es palpable en esta dinámica región del mundo.

Las causas de este fenómeno son diversas. Los factores que han propulsado el crecimiento económico (el cambio tecnológico, la globalización y las reformas de mercado) también han generado inequidades. Además, la falta de una política clara de lucha contra la desigualdad ha llevado a que algunos países sean menos efectivos que otros en la distribución de los beneficios del crecimiento económico y el desarrollo. Los países asiáticos donde ha sido más pronunciado el avance de la desigualdad son, en orden decreciente, China, Indonesia y la República Democrática de Laos. Los coeficientes de Gini se agravaron de 0.324 en 1990 a 0.434 en 2008 (China); de 0.292 en el año 1990 a 0.389 en 2011 (Indonesia) y de 0.304 en 1992 a 0.367 en 2008 (Laos). Por otra parte, los países con el mejor desempeño han sido Bután, Timor-Leste y Tailandia. En estas naciones, los coeficientes de Gini mejoraron de 0.468 en 2003 a 0.381 en 2007 (Bután), de 0.395 en 2001 a 0.319 en 2009 (Timor-Leste) y de 0.453 en 1990 a 0.400 en 2009 (Tailandia).³⁰

Los índices de desigualdad crecen más rápido de lo que se reporta.



²⁴ Asian Development Bank, 2012.

²⁵ Pobreza estimada a 1.25 dólares americanos diarios per cápita. Los cálculos se hicieron también sobre la base del PPA 2005, ADB, 2012.

²⁶ Estimaciones sobre la base de Solt 2009, UNICEF, 2011. Es de notar que el Banco Asiático de Desarrollo calcula un coeficiente promedio para la región de 0.37 (2012). ONU Hábitat ha definido un umbral de la desigualdad en un coeficiente de Gini de 0.4.

²⁷ Referirse al Reporte del Estado de las Ciudades del Mundo, 2008.

²⁸ The Economist, 2012.

²⁹ Un aumento que tal vez sea más elevado, ya que la mayoría de las estimaciones se basa en desigualdades de consumo que tienden a ser inferiores a las estimaciones de desigualdades de ingresos. Asian Development Bank, 2007.

³⁰ Asian Development Bank, 2007.

► Recuadro 3: Desigualdad en las ciudades asiáticas

La desigualdad en las ciudades asiáticas muestran tendencias opuestas cuando se analizan los índices de desigualdad urbanos agregados³¹ a nivel nacional y los de ciudades individuales.³² Los índices de desigualdad en el ingreso agregado a nivel nacional urbano tienden a ser más altos que los coeficientes de Gini nacionales (rural y urbano) en los países asiáticos. En promedio, el Gini nacional urbano de siete países de la región era de 0.430 alrededor del año 2005⁽¹⁾, lo que los situaba en el rango de países con “Alta Desigualdad”, mientras que el Gini nacional se situó ligeramente por encima de la línea de alerta internacional (0.404 en 2008) ubicado entre los países con “Relativa Desigualdad” (Cuadro 1 del capítulo 3).

En cambio, el Gini promedio de 30 ciudades asiáticas (0.384) para las cuales ONU Hábitat ha producido información muestra valores por debajo del Gini nacional. Los datos revelan que entre los centros urbanos de los mismos países se detectan importantes variaciones. Los casos más notables son los de Beijing, la capital de China, que tiene un índice de brecha de ingresos muy por debajo del de Hong Kong o de las ciudades tailandesas de Samut Prakan y Chiang Mai, urbes donde las diferencias en la desigualdad son cerca del doble. Estas variaciones significativas al interior de los países confirman el argumento de que las tendencias nacionales no siempre pueden dar cuenta de lo que acontece en las ciudades o regiones del mismo país. Es evidente que los factores de desigualdad están determinados por los acontecimientos históricos y por la cultura, y además se ven afectados en cierta medida por las políticas y las acciones públicas locales. Estos resultados destacan la importancia que tiene el margen de acción de los gobiernos locales.

Si bien la muestra de ciudades asiáticas del estudio de ONU Hábitat es reducida, las ciudades de Hong Kong en China, Ho Chi Minh en Vietnam, Chiang Mai y Udon Thani en Tailandia, aparecen como las más desiguales con índices de Gini superiores al 0.5, lo que las sitúa en el rango de “Muy Alta Desigualdad”. Estas ciudades son seguidas por Zhuhai y Shenzhen en China, Colombo en Sri Lanka y Bangkok en Tailandia, con índices superiores al 0.45 en el rango de “Alta Desigualdad”. En el otro extremo aparecen las ciudades más iguales de la muestra: Chittangong y Dhaka (Bangladesh), Shanghái, Fuzhou, Xi’an, Benxi (China), Irbid, Zarqa y Jerash (Jordania) y Samut Prakan (Tailandia). Todas ellas con índices por debajo de 0.35, lo que las coloca en el rango de “Relativa Desigualdad”. Asimismo, cuando las estadísticas desagregan una sola entidad urbana en términos funcionales (por ejemplo, un área que comprende un solo mercado de trabajo) en varias entidades administrativas identificadas como ciudades separadas, es probable que subestimen la desigualdad total del conjunto, dado que una parte de la población vive concentrada en zonas de ingreso homogéneo bajo (con bajos índices de Gini) pero trabajan para personas en zonas centrales de ingresos mucho mayores.

De hecho, varias de las ciudades más equitativas registran niveles similares de pobreza, ya sea en el ingreso o el consumo. Muchas de ellas presentan grandes déficits en el acceso al agua, el saneamiento y la vivienda, mayores incidencias de barrios marginales y un mal desempeño en sus indicadores sociales. Dhaka, por ejemplo, tenía un coeficiente de Gini de consumo de 0.31 en el año 2000, un nivel de desigualdad catalogado como moderado. A pesar de que la distribución era relativamente buena, sufría de una de las más altas tasas de mortalidad infantil en menores de 5 años, la cual alcanzó 97 muertes por cada 1,000 niños y hasta 130 en los asentamientos de tugurios.⁽¹⁾⁽³³⁾

La insuficiencia de la información sobre ingreso es una de las razones por las cuales ONU Hábitat cuenta con un índice de prosperidad urbana multidimensional, construido sobre una base que analiza indicadores de equidad, calidad de vida, sustentabilidad, infraestructura y movilidad (Índice de Prosperidad de las Ciudades).³⁴

⁽¹⁾ONU Hábitat, base de datos, 2010.

⁽¹⁾ONU Hábitat 2008 y 2010.

³¹ Los índices de desigualdad “urbanos agregados” incluyen todas las ciudades del país de las que se tiene información, incluso aquellas cuya representatividad de la muestra es baja para generar valores aislados, pero dichos centros se agregan con los demás en un solo valor.

³² Los índices de “ciudades individuales” son aquellos que incluyen solo las ciudades que tienen una representatividad estadística válida de la muestra y pueden generar valores únicos para cada ciudad.

³³ Es la forma literal de la traducción al español del término en inglés “slums”, que se conoce también en la región como favelas, campamentos, asentamientos informales pobres, bidonvilles, pueblos jóvenes, etc.

³⁴ UN Habitat, 2013.

► Recuadro 4: Evolución de las desigualdades en la República Popular de China

El proceso de urbanización en China ha sido extraordinario. Hace 25 años solo el 25 por ciento de la población vivía en centros urbanos. El año pasado el gobierno anunció que el país había alcanzado la transición urbana, es decir, más de la mitad de la población ahora habita en centros urbanos. En esas dos décadas y media, esta nación ha ido transitando de una economía planificada hacia una economía de mercado. La reforma urbana ha sido impulsada por una serie de variables, entre las cuales se encuentran: una industrialización rápida, la reorganización de las empresas de Estado, una mayor apertura comercial, subvenciones y exenciones fiscales en el sector exportador, y una liberalización gradual de los mercados financieros.⁽ⁱ⁾

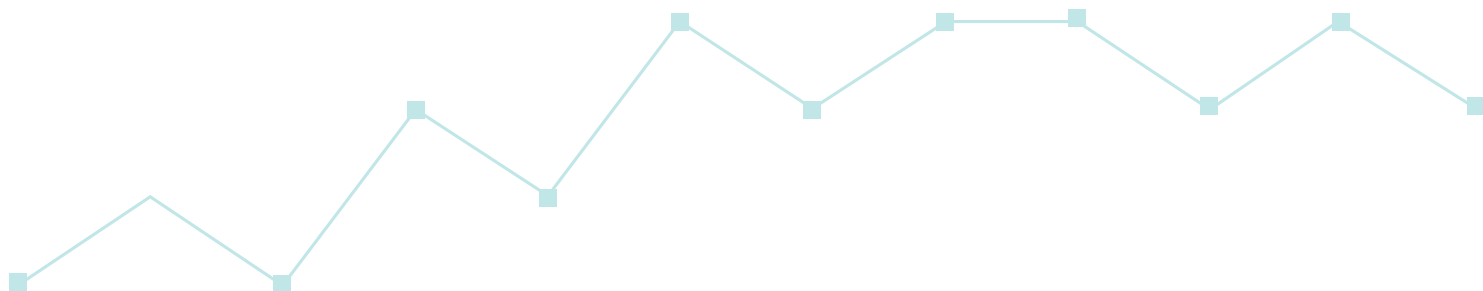
El crecimiento económico sostenido del país también ha resultado llamativo. En los últimos 15 años, el promedio del crecimiento per cápita ha sido de más de 9 por ciento. En los años de la crisis mundial de 2007-2008, China creció a una tasa de 9.6 por ciento⁽ⁱⁱ⁾, una cifra que representa 3 o 4 veces más los niveles reflejados en América Latina.

Asimismo, es digna de resaltar la reducción de la pobreza en China. Entre los años 1981 y 2010, este país sacó de la pobreza a más de 680 millones de personas, más de la población actual completa de América Latina. Eso permitió reducir su tasa de pobreza de 84 por ciento en 1980 a cerca de 10 por ciento en 2010. Tal esfuerzo implica que la nación China, por sí sola, es responsable de tres cuartas partes de la disminución de la pobreza extrema total del mundo en los últimos 30 años.⁽ⁱⁱⁱ⁾

Además, el crecimiento de la desigualdad ha sido enorme, aunque menos notorio. Durante la fase “moderna” (1988-1995) el ingreso se polarizó, pero los beneficios y los servicios sociales ayudaron a compensar las desigualdades. En esos años, los ingresos del 3 por ciento más rico en las zonas urbanas se incrementaron en un 53 por ciento, mientras que los ingresos del 20 por ciento más pobre aumentaron en un 20 por ciento.^(iv) En la fase más radical de las reformas (1995-1999), el coeficiente de Gini nacional empezó a aumentar en forma más tajante, pasando de 0.30 en 1978, a 0.38 en 1988 y 0.45 en 2002.^(v) En el año 2008, el BAD lo estimó en 0.434.^(vi) La cobertura de vivienda y servicios públicos para los residentes urbanos, sin duda ha generado impactos positivos, tanto en el ingreso como en la desigualdad social. No obstante, la exclusión de los migrantes rurales requiere de una revisión más profunda de estos indicadores.

Recientemente, la Oficina Nacional de Estadísticas informó que el índice se redujo de 0.491 en 2008, cuando alcanzó su nivel máximo, a 0.474 en 2012, sin coincidir con las estadísticas del BAD. Con un nivel muy por encima de la alerta internacional de 0.4 establecida por ONU Hábitat, el gobierno chino ha indicado la urgente necesidad de iniciar reformas tendientes a la distribución del ingreso.^(vii)

⁽ⁱ⁾ONU Hábitat, 2008. ⁽ⁱⁱ⁾BAD, 2012. ⁽ⁱⁱⁱ⁾The Economist, 2013. ^(iv)Xin M., 2004. ^(v)Xinhuanet, 2012.



ÁFRICA: UN PANORAMA MIXTO DE DESIGUALDAD

El África Subsahariana es la segunda región más desigual del mundo. A pesar de tener los niveles de ingreso per cápita más bajos y algunos de sus países cuentan con sistemas de subsistencia similares, la diferencia rico-pobre es enorme.³⁵ Además de las desigualdades económicas, esta región se caracteriza por presentar grandes diferencias sociales en aspectos como salud, nutrición, educación y acceso a servicios básicos. Estas diferencias son patentes entre las regiones, entre hombres y mujeres, y entre niños y viejos. A pesar de los esfuerzos gubernamentales y del progreso registrado en ciertas áreas, las desigualdades se han mantenido en el tiempo.³⁶

En el año 2010, 6 de los 10 países con mayor desigualdad en el mundo se encontraban en esta región³⁷ y particularmente en el Sur de África, la parte más desigual del continente. Tres países tenían coeficientes de Gini superiores al 0.6 que los catalogaban como “Extremadamente Desiguales”: Botsuana (0.61), Namibia (0.639) y Sudáfrica (0.631).³⁸ Otros tres estaban en el rango de “Muy Alta Desigualdad”, con índices de más de 0.5: Lesoto (0.525), Suazilandia (0.515) y Zimbabue (0.501).

Pero a pesar de las turbulencias financieras globales, de la desaceleración económica, del clima de incertidumbre y de las tensiones sociales y políticas que se activaron en varias partes del orbe, África fue la segunda región del mundo que más creció. Los datos globales así lo evidencian: 6 de los 10 países con mayor crecimiento económico en la última década fueron africanos.³⁹ El crecimiento económico en esta región se mantuvo estable en alrededor del 5 por ciento en el año 2011 y en 2012, muy por encima de la media mundial. Si se excluye Sudáfrica, cuyo PIB representa un tercio de la región africana, el crecimiento fue aún mayor al alcanzar el 5.9 por ciento en el año 2011, lo que convierte a África en la segunda región con mayor crecimiento en el mundo.⁴⁰

Estos índices colocan a África en la senda del crecimiento económico. No obstante, la riqueza que genera no se distribuye en forma equitativa. La proporción de pobres africanos en relación con los pobres del mundo ha pasado del 20 por ciento al 25 por ciento en la última década.⁴¹ De allí a que hoy día sea la región que cuenta con más gente en condiciones de pobreza extrema en todo el orbe. De hecho, en el año 2012, había 61 por ciento de habitantes viviendo con menos de 2 dólares americanos

por día.⁴² En este contexto, los jóvenes son los más afectados: de acuerdo con el Banco Mundial más del 70 por ciento de la población juvenil africana vivía con menos de 2 dólares americanos por día en el periodo 2008-2009. Y en países como Nigeria, Etiopía, Uganda, Zambia y Burundi la incidencia de la pobreza entre los jóvenes era más del 80 por ciento.⁴³

Dado este panorama, se puede concluir que mientras mayor es la desigualdad que impera en un país, más difícil es que el crecimiento económico contribuya a reducir la pobreza. ¿La razón? el crecimiento a favor de los pobres implica que haya una clara política distributiva.⁴⁴ En el caso de África, esta situación podría agudizarse aún más si se considera que los sectores productivos que generan crecimiento son bastante limitados. En tales circunstancias, es factible que haya una captura mayor de recursos por un grupo restringido. No obstante, se sabe poco de la evolución de estas tendencias debido a la falta de datos actualizados y de series cronológicas. Los indicadores de hace varios años y de fuentes diversas presentan evoluciones contrastadas. Por ejemplo, un estudio del Instituto Británico para el Desarrollo en el Extranjero (2006) presenta un balance más bien negativo con una trayectoria de incremento de la desigualdad.⁴⁵ Pero el trabajo hace notar que en algunos países como Gambia, Kenia, Mauritania y Tanzania las desigualdades disminuyeron considerablemente. Otro estudio a cargo de la Comisión Económica para África (2004) presenta un panorama mixto. El trabajo enfatiza que en países como Etiopía, Mozambique, Ruanda y Uganda las desigualdades han crecido, lo que ha frenado de alguna manera el ritmo de reducción de la pobreza.⁴⁶ Un tercer estudio realizado por la Universidad de las Naciones Unidas (2003) sobre una muestra de 17 países de la región concluía que las desigualdades se incrementaban en la mayoría de estos países.⁴⁷ Es evidente que se requiere de un estudio más comprensivo y actualizado sobre los cambios económicos que vive la región, particularmente sobre la desigualdad creciente en las ciudades.

En la última década, 6 de los 10 países con mayor crecimiento económico fueron africanos.

³⁵ Okojie Christiana, Shimeles Abebe, 2006.

³⁶ Ibid.

³⁷ African Development Bank, 2012.

³⁸ Algunos de estos países tienen datos considerablemente desactualizados que se remontan a 1994 (Botsuana) y 2004 (Namibia).

³⁹ Economic Commission for Africa, 2012.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

⁴² African Development Bank, 2012.

⁴³ African Development Indicators, 2008/2009.

⁴⁴ Referirse a los trabajos de Ravallion M., economista del Banco Mundial, 2008. Igualmente, ver el trabajo de Nanak K., Shahid K. y Son Hyun, 2004.

⁴⁵ Okojie Christiana, Shimeles Abebe, 2006.

⁴⁶ Economic Commission for Africa, 2004.

⁴⁷ Bigsten A. y Shimeles A., 2003.

► Recuadro 5: Desigualdad en las ciudades africanas

Con un número limitado de observaciones (37 ciudades), las urbes africanas aparecen más desiguales (Gini 0.581) que el total agregado del ingreso urbano nacional, cuyo coeficiente de Gini es de 0.539. Eso sitúa a los centros urbanos africanos en el rango de “Muy Alta Desigualdad”.

Tal como lo demuestran diversos estudios, el continente dista mucho de ser homogéneo. Las ciudades del norte de África son relativamente igualitarias con índices promedio de 0.37, por debajo de la línea de alerta internacional, y se ubican en el rango de “Desigualdad Moderada”. Las diferencias entre las zonas rurales y las urbanas son también menos marcadas que en el resto de la región. Aunque se cuenta con pocos datos, se sabe que las ciudades subsaharianas tienen en promedio un Gini en el rango de la “Desigualdad Alta” (0.46) que podría ser más elevado si se incluyeran otros indicadores sociales y económicos y otras formas de desigualdad. Por ejemplo, la incidencia de tugurios o asentamientos informales en estas ciudades es el doble que la media global (62 por ciento contra 31 por ciento) y las diferencias en el nivel de instrucción educativa son las más pronunciadas del mundo (Gini de educación es de 0.59, comparado con 0.34 en América Latina y 0.19 en Europa). Por otra parte, las ciudades del sur de África aparecen como las más desiguales de la región y probablemente del mundo, particularmente de países como Sudáfrica, Namibia y Zimbabue. Con coeficientes de desigualdad que rondan el índice de 0.6 y, en algunos casos, por encima de 0.7, estas urbes se colocan en el rango de “Extrema Desigualdad”.

ONU Hábitat 2008



Kibera en Nairobi, Kenia. Prosperidad y pobreza, aún una agenda por reconciliar en las ciudades africanas.
© José Luis Chong.

LA DESIGUALDAD DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN UN CONTEXTO MUNDIAL

A pesar de que la desigualdad se ha reducido en las últimas dos décadas, y particularmente a partir del año 2000, América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual en el mundo. La pobreza es también relativamente alta –se estima que uno de cada tres latinoamericanos es pobre y uno de cada ocho vive en pobreza extrema.⁴⁸ Sin embargo, en comparación con otras regiones en vías de desarrollo la incidencia de la pobreza es la más baja del mundo. El ingreso per cápita es en promedio cerca de seis veces mayor que el de África Subsahariana, 3.5 veces el ingreso de Asia del Sureste y 1.5 veces el valor agregado de los países en vías de desarrollo de Asia Oriental y del Pacífico.⁴⁹

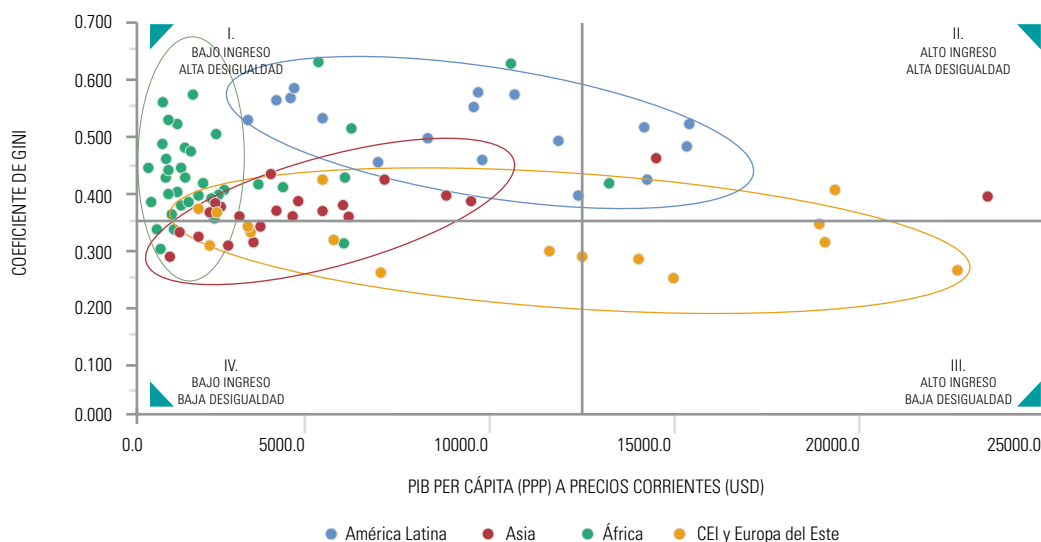
Las investigaciones demuestran que América Latina y el Caribe es la única región en el mundo cuyo coeficiente de Gini, en promedio, se encuentra alrededor del 0.5, lo que la coloca en el rango de “Muy Alta Desigualdad”.⁵⁰ En el año 2008, 5 de los 10 países más desiguales del planeta –Brasil, Colombia, República Dominicana, Guatemala, Chile– se encontraban en esta región.⁵¹ Incluso, en la última década, los países latinoamericanos catalogados como menos desiguales –Costa Rica, Perú y Uruguay– eran menos equitativos que los más desiguales en Europa.⁵² Por ello, es claro que la desigualdad es el rasgo más distintivo de la región latinoamericana.

El Gráfico 1 muestra cómo los países latinoamericanos se agrupan en un *cluster* con valores de Gini que fluctúan entre 0.4 y 0.6 y un PIB per cápita (PPP) que va de los 3,000 a los

15,000 dólares. Los países de la región cruzan el Cuadrante I –bajo ingreso y alta desigualdad– y el Cuadrante II –alto ingreso y alta desigualdad–, sin que se pueda identificar un patrón muy definido. La comparación de la desigualdad de esta región con las otras debe hacerse con mucha precaución. Como ya se ha discutido, el coeficiente de Gini se estima sobre la base de ingresos en todos los países latinoamericanos, mientras que en la mayoría de los países asiáticos, en algunos otros africanos y en los de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) se hace sobre la base de gastos per cápita en consumo. Como se muestra en el capítulo 6, la desigualdad basada en los ingresos es siempre mayor que la desigualdad basada en el consumo.

Los países africanos, por su parte, se aglutinan en su mayoría en un clúster con valores de Gini más dispersos (0.30 a 0.65) e ingresos per cápita muy bajos concentrados en menos de 5,000 dólares. Un poco menos de la mitad de los países se localiza en el Cuadrante I y cerca de la otra mitad en el Cuadrante IV –bajo ingreso y baja desigualdad. A diferencia de América Latina, hay un número significativo de naciones en África con coeficientes de Gini relativamente bajos con valores de 0.4, que los sitúa en el rango de “Desigualdad Moderada”. Varios de estos países son homogéneamente pobres. Notables casos son Túnez, Gabón y Sudáfrica, países con ingresos per cápita intermedios y valores de desigualdad muy diversos. Seychelles, que registra ingresos medios altos y extrema desigualdad, es, sin duda, un caso excepcional.

► **Gráfico 1:** Coeficiente de Gini por regiones a nivel nacional y PIB per cápita alrededor de 2010



Fuente: AL: base de datos de ONU Hábitat. Otros países y regiones, Banco Mundial, WDI, 2013.

⁴⁸ Inter-American Dialogue, 2009.

⁴⁹ World Bank, 2013.

⁵⁰ El Cuadro 1 da un valor por debajo del 0.5. Sin embargo, otros estudios que han utilizado diferentes enfoques y metodologías sitúan la desigualdad alrededor o encima del 0.5, ver ONU Hábitat 2008 y 2010.

⁵¹ Argentina dejó de formar parte de este grupo.

⁵² ONU Hábitat base de datos. Referirse también a Inter-American Dialogue, 2009.

En cuanto a los países asiáticos, éstos forman un clúster relativamente compacto con valores de Gini inferiores a 0.4 e ingresos per cápita que van de 800 a 9,000 dólares (PPP). La mayoría de los países se sitúa en el Cuadrante IV –bajos ingresos y baja desigualdad. Se observa, no obstante, una ligera tendencia a incrementar los índices de desigualdad conforme aumenta el ingreso promedio de los países. Con un ingreso per cápita de más de 70,000 dólares, Qatar constituye un ejemplo notable de relativa desigualdad para la región. La concentración sería incluso mayor si se incluyen los migrantes en las estimaciones del país árabe.

Por otro lado, los países excomunistas –de la Comunidad de Estados Independientes y de Europa del Este– no conforman un clúster propiamente dicho. Si bien los niveles de desigualdad son muy compactos, los niveles de ingresos promedio son altamente dispersos, lo cual hace que no pueda identificarse un patrón claro. Con la excepción de Rusia (0.40) y Georgia (0.42), las naciones más desiguales de la región, con coeficientes de Gini similares a los países más igualitarios de América Latina, el resto de los países posee valores de Gini muy bajos (menos de 0.299) o moderados (menos de 0.399). Por el contrario, las variaciones en el PIB per cápita son muy amplias, fluctuando entre 1,673 dólares PPP (Uzbekistán) y 19,227 (Rusia), índices que sitúan a estos países en los Cuadrantes III –altos ingresos y baja desigualdad– y IV –bajos ingresos y baja desigualdad.

Retomando el análisis de América Latina y el Caribe, existen diversas explicaciones sobre los factores que la convierten en la región más desigual del mundo. El acceso diferenciado a la propiedad de la tierra, a los recursos naturales, a la educación

y a la salud, han enfatizado las diferencias. Y éstas se han exacerbado por los efectos acumulativos de una distribución desigual en periodos recientes: la posguerra, el ajuste estructural, la liberalización y las reformas neoliberales.

Los estudios destacan que la desigualdad en la región se debe fundamentalmente a la excesiva concentración del ingreso en el sector de la población con mayor ingreso. De acuerdo con el *Inter-American Dialogue*, la quinta parte más rica de la población en América Latina recibía cerca de las tres quintas partes del ingreso total, mientras que la quinta parte más pobre recibía tan solo el 3 por ciento en el año 2009.⁵³ En otros países en vías de desarrollo estas diferencias no eran tan marcadas. Según el Banco Interamericano de Desarrollo, el 5 por ciento más rico percibía un cuarto del ingreso nacional a finales de los años noventa. En los países del sureste asiático, en cambio, la relación era del 16 por ciento y en los países desarrollados de tan solo el 13 por ciento.⁵⁴

El BID hace notar que en sociedades relativamente igualitarias, como Suecia o Canadá, un individuo que pertenece al decil más rico de la población gana, en promedio, entre un 20 y 30 por ciento más que quien está en el decil siguiente. Las diferencias sucesivas en los otros deciles son también reducidas, de manera que no hay brechas tan pronunciadas entre los diversos estratos sociales. En contraste, en América Latina y el Caribe la diferencia entre el decil más rico y el que le sigue es mucho mayor. En República Dominicana o en Chile, el ingreso de quien pertenece al último decil (el décimo) es tres veces mayor de quien pertenece al decil noveno y más de 30 veces de quien forma parte del primer decil, el más pobre.⁵⁵ En efecto, gran parte de la desigualdad en América Latina



Ciudad de México, México. Las oportunidades se expanden en la región, pero aún los rezagos son enormes.
© Eduardo López Moreno.

⁵³ Inter-American Dialogue, 2009.

⁵⁴ Inter-American Development Bank, 1999.

⁵⁵ Ibid.

tiene que ver con la extraordinaria diferencia que existe entre el decil superior y el resto de la población. Un cálculo del índice de Gini sin incluir al decil más rico encontró que la concentración del ingreso de los países latinoamericanos no difería substancialmente de la desigualdad en los Estados Unidos estimada de la misma manera. De acuerdo con el estudio del BID citado anteriormente, el Gini del 90 por ciento de la población latinoamericana sería en promedio de solo 0.36, en lugar del 0.52 de la población total. De hecho, en seis países de la región la concentración del ingreso sería inferior a la de los Estados Unidos. La distorsión que genera la alta concentración del ingreso entre el 10 por ciento más rico resulta aún más clara en otra comparación: mientras que en Estados Unidos el decil superior de la población genera un ingreso promedio per cápita 60 por ciento mayor que el del noveno decil, en América Latina dicha diferencia ronda el 160 por ciento.⁵⁶

Estudios similares muestran la alta concentración del ingreso que existe en los estratos más ricos de los países de la región. Por ejemplo, un análisis comparativo del Banco Mundial entre Brasil y Hungría –dos países con un PIB per cápita similar, pero con niveles de pobreza muy desiguales–, sugiere que las diferencias entre estos países se explican por las desigualdades en el ingreso entre los diversos percentiles de la población. En Hungría, el 20 por ciento más rico percibe aproximadamente cuatro veces más que el quintil más pobre, mientras que en Brasil, el porcentaje que obtiene el quintil más rico supera en más de 30 veces el que recibe el 20 por ciento más pobre.⁵⁷

Una buena aproximación para percibir la magnitud de la inequidad distributiva entre los países y regiones se obtiene al comparar la brecha de ingreso entre los grupos extremos, ya sea quintiles o deciles. Se trata de una medida que es fácil de entender por ser muy cercana al coeficiente de Gini, pero que se debe interpretar con cuidado, ya que en ciertos países la distribución del ingreso en los grupos medios puede ser más equilibrada, con distorsiones mayores en los polos.⁵⁸

Existen diversas explicaciones sobre los factores que han hecho de América Latina y el Caribe la región más desigual del mundo.

Además, la razón entre el último y el primer decil (decil 10/decil 1) en la mayoría de los países de la región debe ser mayor, ya que los ingresos de capital son más importantes en el decil más rico de la población. Dichos ingresos seguramente se reportan por debajo de los valores reales en las encuestas de ingresos de donde provienen estos cálculos. Sin embargo, en términos generales esta métrica proporciona un buen acercamiento para entender la distancia que separa a ricos y pobres.

De acuerdo con la información más reciente, la relación del último y del primer decil, a escala nacional, alcanza su nivel más bajo en los países que conforman la Comunidad de Estados Independientes y en las naciones europeas, con valores promedio de ocho y nueve veces, respectivamente.⁵⁹ Esta proporción pasa a cerca de 12 veces en los países asiáticos y a casi 17 en los africanos. En América Latina y el Caribe es donde alcanza su valor más alto con una relación sumamente elevada de 1 a 40.⁶⁰

Es evidente que las proporciones varían mucho de un país a otro dentro de la misma región. El Gráfico 2 da cuenta de estas diferencias. En Asia, países como Catar y Malasia tienen la mayor desigualdad entre los ricos y los pobres con múltiplos cercanos a 28 y 20 veces, respectivamente. China los sigue con una diferencia de casi 19 veces entre el estrato más rico y el más pobre.

La República de Macedonia en Europa y la Federación Rusa en la CEI tienen las brechas más amplias rico-pobre con una relación de 20 y 12 veces, respectivamente. En África, la República Sudafricana aparece como la nación más desigual con una diferencia, entre el 10 por ciento más rico y el 10 por ciento más pobre de 44 veces, seguida por la República Centroafricana y Seychelle, los cuales reportan cerca de 37 veces cada uno.

Asimismo, algunos países de América Latina son desproporcionadamente desiguales. Bolivia tiene una relación entre el decil más rico y el más pobre de 108 veces, en Colombia de cerca de 61 veces y en Brasil de 55 veces. Incluso, los países con la proporción más baja de la región tienen una relación de más de 15 veces. Uruguay y Venezuela están por encima de los países más desiguales de Europa y la CEI.

⁵⁶ Inter-American Development Bank, 1999.

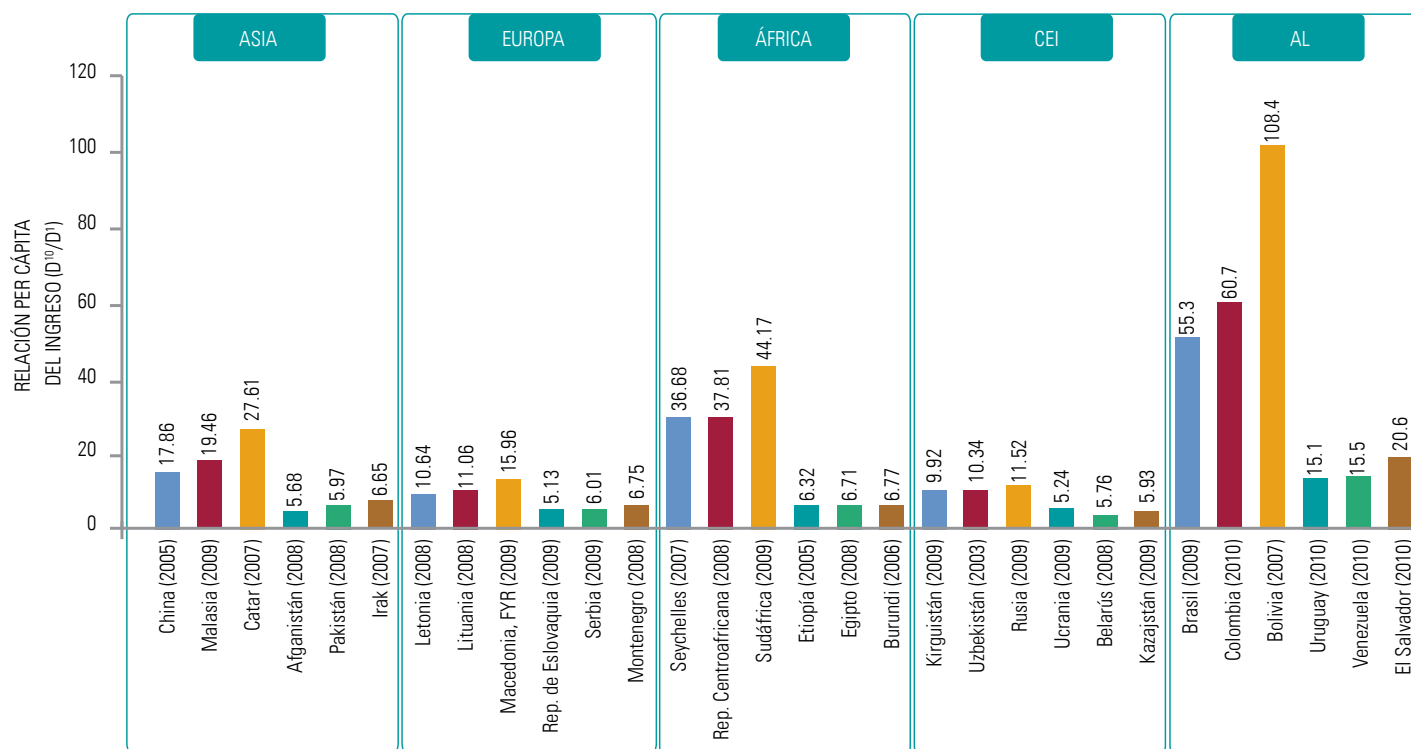
⁵⁷ Instituto del Banco Mundial, *Beyond Economic Growth*, 2004.

⁵⁸ Por esta razón, como parte de sus indicadores de cohesión y desigualdad sociales, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México (CONEVAL) desarrolló una tipología de las distribuciones del ingreso que incluye “sesgadas hacia bajos ingresos”, “sesgadas hacia altos ingresos”, “bimodales”, “con modo en la mediana”, etc. http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Cohesion_Social.aspx

⁵⁹ Los datos fueron computados usando los Indicadores Mundiales de Desarrollo (WDI) del Banco Mundial, a excepción de América Latina y el Caribe, región para la que se usaron datos de ONU Hábitat. En todos los casos se trata de promedios nacionales agregados que no discriminan zonas urbanas y rurales.

⁶⁰ Estos cálculos se hacen después de impuestos y subsidios.

► **Gráfico 2:** Relación del ingreso per cápita nacional (D^{10}/D^1). Varias regiones (tres países por región con las proporciones más altas y tres con los índices más bajos)



Fuente: AL base de datos de ONU Hábitat. Resto de regiones y países, Banco Mundial WDI, 2013.

Como se dijo previamente, es probable que estas diferencias sean incluso mayores, ya que los ingresos de capital son más importantes en el decil más rico de la población. Estos ingresos seguramente se reportan por debajo de los valores reales en las encuestas de ingresos de donde provienen estos cálculos.

No obstante, los cambios apuntan a una buena dirección. El Banco Mundial indica que “tras décadas de estancamiento, la población de clase media en América Latina y el Caribe ha aumentado en un 50 por ciento —de 103 millones de personas en 2003 a 152 millones en 2009”.⁶¹ Entonces, la reducción de la brecha urbana del ingreso ha traído consigo una clase media que por primera vez concentra a una parte importante de la población. A pesar de que esta evolución no alcanza la magnitud de las del este de Asia, representa un cambio substancial de las cifras de crecimiento en la región en comparación con el pasado y una tendencia esperanzadora en términos de desigualdad. Si se consolidan grupos mayores en los niveles medios de ingreso, descenderá la desigualdad.

En conclusión: la desigualdad entre los ingresos promedio de los países ricos y pobres del mundo se duplicó desde 1980 al año

2000, para caer levemente después. Sin embargo, la desigualdad entre los ingresos de los habitantes del mundo se agudizó más, porque ésta ha crecido al interior de los países. La desigualdad crece para la mayor parte de la población de Asia, en los países con economías en transición, así como en África y en Europa. No obstante, debe tomarse en cuenta que China por sí sola da cuenta de tres cuartas partes de la disminución de la pobreza en el mundo, después de 1980.

América Latina creció a un ritmo moderado (menor que Asia, pero mayor que Estados Unidos y Europa) y en esta región ha disminuido la desigualdad de manera modesta, una tendencia que inicia en unos países en 1990 y en otros con el nuevo siglo. Empero, las comparaciones entre ingresos medios nacionales y entre índices de Gini nacionales no muestran la experiencia de vida de la población. ¿En qué se ha traducido esta leve disminución de la desigualdad en las distintas ciudades de América Latina? La experiencia de desigualdad, privilegio y exclusión se construye por lo que las personas viven y oyen en sus entornos urbanos. Los siguientes capítulos se adentran en este tema.

⁶¹ Banco Mundial, 2013.

BIBLIOGRAFÍA

Africa Development Indicators (2009) *Youth Employment in Africa: The Potential, the Problem, the Promise*, World Bank 2008-2009.

Allianz (2012) *Global Wealth Report 2012*, Economic Research and Corporate Development, http://assets.knowledge.allianz.com/downloads/global_wealth_report_2012.pdf

Asian Development Bank (2007) *Inequality in Asia: Key Indicators 2007 Special Chapter, Highlights*, the Philippines.

Asian Development Bank (2012) *Outlook 2012: Confronting Rising Inequality in Asia*, The Philippines, <http://www.adb.org/sites/default/files/pub/2012/ado2012.pdf>

Banco Mundial (2004) *Más allá del crecimiento económico: Frente a los retos del desarrollo mundial*, Development Education Programme.

Bigsten, A, and A. Shimeles (2003) *Prospect for pro-poor growth strategies in Africa*, WIDER Research Paper 42/2004, Helsinki: WIDER.

Credit Suisse (2012) *Global Wealth Report 2012*, Research Institute, https://infocus.credit-suisse.com/data/_product_documents/_shop/368327/2012_global_wealth_report.pdf

Cortés Cáceres Fernando (2000) *La distribución del ingreso en México en tiempos de estabilización y reforma económica*. Siglo XXI Editores. México, D.F.

Economic Commission for Africa (2013) *Overview of Economic and Social Conditions in Africa*, African Union Commission, E/ECA/COE/32/2 AU/CAMEF/EXP/2(VIII), Thirty-second meeting of the Committee of Experts, Abidjan, http://www.uneca.org/sites/default/files/document_files/overview-of-economic-and-social-conditions-n-africaen.pdf

Kochhar Rakesh, Fry Richard y Taylor Paul (2011) *Wealth Gaps Rise to Record Highs Between Whites, Blacks and Hispanics*, Pew Research Center, <http://www.pewsocialtrends.org/2011/07/26/wealth-gaps-rise-to-record-highs-between-whites-blacks-hispanics/>

Inter-American Development Bank (2009) *Facing Up to Inequality in Latin America: Economic and Social Progress in Latin America 1998-1999 Report*, descargado el 5 de marzo 2013, <http://books.google.co.ke/books?id=csEOWhv1M-LEC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>.

Lin Tun, Zhuang Juzhong, Yarcia Damaris y Lin Fen (2008) *Income Inequality in the People's Republic of China and Its Decomposition: 1990-2004*, Asian Development Review, vol. 25, nos. 1 and 2, pp.119-136 © 2008 Asian Development Bank).

Milanovic Branko (2009) *Global inequality recalculated: the effect of new 2005 PPP estimates on global inequality*, World Bank Policy Research Working Paper Series, No. 5061, Washington, <http://econpapers.repec.org/scripts/search/search.asp?kw=-global+near+inequality>

Nanak Kakwani, KHANDKER Shahid Khandker y Hyun Son (2004) *Pro-Poor Growth: Concepts and Measurement with Country Case Studies*, Working Paper, no. 1, International Poverty Centre, UNDP, Brasilia.

OECD (2008) *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, ISBN Number, 9789264044180 OECD Publishing, Paris.

OECD (2011) *Divided We Stand: Why Inequalities Keep Rising*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>

Okojie Christiana, Shimeles Abebe (2006), *Inequality in sub-Saharan Africa: a synthesis of recent research on the levels, trends, effects and determinants of inequality in its different dimensions*, The Inter-Regional Inequality Facility, Overseas Development Institute, London.

ONU Hábitat (2008) *State of the World's Cities Report 2008/2009: Harmonious Cities*, Earthscan, London.

ONU Hábitat (2012) *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe: Rumbo a una nueva transición urbana*, Nairobi, Kenia.

Puryear Jeffrey y Jewers Malloy (2009) *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Inter-American Dialogue, www.thedialogue.org

Stiglitz Joseph (2012) *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers our Future*, W. W. Norton and Company, New York.

Tachibanaki Toshiaki (2009) *Confronting Income Inequality in Japan: A Comparative Analysis of Causes, Consequences and Reform*, MIT Press.

The Economist (2013) *Not Always with Us*, Towards the end of Poverty, June 1st - 7th, Vol. 407, Number 8838, London.

The Economist “*For richer, for poorer*” October 13, 2012, Special Report.

UN DESA *World Urbanization Prospects – The 2011 Revision*, <http://esa.un.org/unup/unup/p2k0data.asp>, New York.

UNDP, Center for Economic Research (2005) *Linking macro-economic policy to poverty reduction in Uzbekistan* Taskent, www.cer.uz/files/downloads/publications/LMPPR_en.pdf.

UNICEF (2011) *Global Inequality: Beyond the Bottom Billion - A Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries*, UNICEF Policy and Practice, Social and Economic Policy Working Paper, New York.

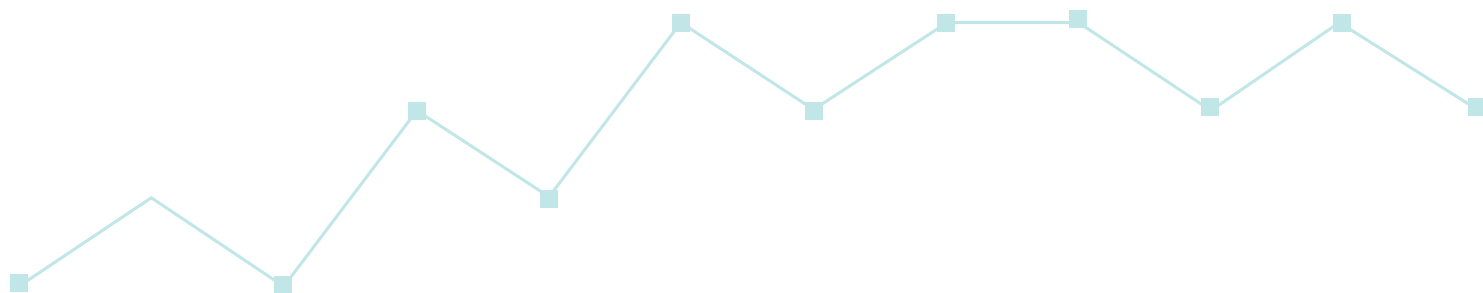
UNU-WIDER (2008), *World Income Inequality Database* (WIID2), www.wider.unu.edu/research/Database/en_GB/database/_print/

World Bank (2013) *World Development Indicators*, Online database last updated 1 July 2013, <http://data.worldbank.org/indicator>, last accessed 2 July 2013.

World Institute for Development Economics Research (2006) *The World Distribution of Household Wealth*, United Nations University UNU-WIDER, http://www.wider.unu.edu/events/past-events/2006-events/en_GB/05-12-2006/.

Xinhuanet (2012), *Gini coefficient release highlights China's resolve to bridge wealth gap*, Ma Jiantang, Director of the National Bureau of Statistics, http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-01/21/c_132116852.htm

Xin M., (2004) *Economic Restructuring and Income Inequality in Urban China*, Review of Income and Wealth Series, Vol. 50, Number 3, Australian National University.







**HACIA LA EQUIDAD DEL INGRESO
EN LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS**

HACIA LA **EQUIDAD** DEL **INGRESO** EN LAS **CIUDADES LATINOAMERICANAS**

*Las políticas públicas de los gobiernos locales inciden de manera significativa en la **REDISTRIBUCIÓN** del ingreso y de la riqueza en general.*



América Latina y el Caribe ha sido históricamente una región de grandes desigualdades. Las suyas han sido siempre ciudades divididas, segmentadas. Por décadas, las desigualdades aumentaron o se mantuvieron estables. De hecho, hasta los años ochenta, no hubo un país en la región donde la desigualdad en el ingreso se redujera de forma considerable. Incluso, en varios países la situación de desigualdad creciente continuó degradándose en la década de los 90.¹ Es a partir del año 2000 cuando se comienza a observar una tendencia general de mejoría en los índices, con sus variantes en cada país. En estos últimos años, varios países y una gran cantidad de ciudades comenzaron a estrechar poco a poco las brechas del ingreso, aunque con registros distintos entre las

ciudades, aún dentro de un mismo país. Es cierto que la región sigue siendo la más desigual del mundo, pero también que es la única región en el mundo que experimenta un cambio positivo de la tendencia.² Los estudios indican que algunas naciones y ciudades alcanzaron a reducir la desigualdad, sin embargo siguen manteniendo niveles similares a los de hace dos décadas. A pesar de ello, el ímpetu de cambio está presente y es preciso sostenerlo.

A continuación se presenta un panorama general que refleja la magnitud de las desigualdades, seguido de un análisis sobre los cambios de tendencias en los últimos 20 años.

EL ESTADO DE LA DESIGUALDAD EN LOS PAÍSES Y CIUDADES DE LA REGIÓN

Es una práctica común que la desigualdad se mida a nivel de cada país, ya sea en valores agregados nacionales o sumando el conjunto de las zonas urbanas y rurales. La mayoría de las estadísticas presenta entonces la situación del agregado nacional. Una de las razones que sustenta este tipo de mediciones es que se asumía erróneamente que las políticas redistributivas eran responsabilidad exclusiva de los gobiernos nacionales. Pero la perspectiva sobre los asuntos redistributivos ha cambiado y, cada vez más, es evidente que las políticas públicas de los gobiernos locales, especialmente en las ciudades, inciden de manera significativa en la redistribución del ingreso y de la riqueza en general. Con el fin de rescatar la importancia de las urbes en esta materia, el presente estudio incluye una muestra estadística amplia que cubre 284 ciudades en 18 países (Recuadro 1). Dicha técnica permite hacer, por primera vez, una comparación con información precisa entre estas diferentes escalas de medición de la desigualdad.

Asimismo, la relación inicial entre los países y las ciudades resulta por demás notable y pone de manifiesto la necesidad de producir información desagregada de los centros urbanos, con el fin de evitar generalizaciones. Las diferencias entre países y ciudades son significativas. En términos generales, la desigualdad del ingreso resulta superior en los países agrupados a nivel urbano nacional que cuando se mide a nivel de las ciudades.

En 17 países sobre los cuales ONU Hábitat tiene información reciente³ (entre los años 2007 y 2010), ocho forman parte del grupo 5 “Muy Alta Desigualdad” (Gini 0.500 y 0.599), siete del grupo 4 “Alta Desigualdad” (Gini entre 0.450 y 0.499), solo dos se sitúan en el grupo 3 “Relativa Desigualdad” (Gini entre 0.400 y 0.449). En cambio, a nivel de las ciudades se observa una mayor dispersión y, sobre todo, un número mayor de urbes con índices de desigualdad más bajos que aquellos evaluados a nivel del país. Un cuarto de estas ciudades forma parte del grupo 2 “Desigualdad Moderada” (Gini entre 0.300 y 0.399), y otro cuarto del grupo 3 “Relativa Desigualdad”. Es decir, la mitad de las ciudades de la muestra (139 ciudades) se ubica en un rango relativamente bajo, mientras que solo el 11 por ciento de los países entra en esa categoría. En contraste, seis ciudades presentan índices extremadamente altos de desigualdad con un coeficiente de Gini superior al 0.6, lo que las coloca en el grupo 6 “Extrema Desigualdad”, sin que haya ningún país latinoamericano que entre en esta categoría (referirse al Cuadro 1). En síntesis, la desigualdad entre ciudades es más dispersa que la que existe entre países.

A partir del año 2000, de manera variable en cada país, se observa una tendencia general de cierta mejora.

¹ Altimir Oscar, Beccaria Luis et al, 2002.

² Referirse al Cuadro 1 del Capítulo 2 donde se observa una evolución positiva de la desigualdad en África, la cual, sin embargo, es disputada por varios autores e instituciones.

³ La muestra de este estudio se compone de 18 países; sin embargo, Venezuela no cuenta con datos agregados a nivel nacional urbano. De ahí que en algunas ocasiones se mencionen 17 países.

EL ESTADO DE LA DESIGUALDAD EN LA REGIÓN

DESIGUALDAD EN LOS PAÍSES



En **17 países**, entre 2007 y 2010:



solo dos se sitúan en el **grupo 3**
"Desigualdad Relativamente Alta"

(Gini 0.300 y 0.399)



y otros siete del **grupo 4**
"Alta Desigualdad"

(Gini entre 0.450 y 0.499)

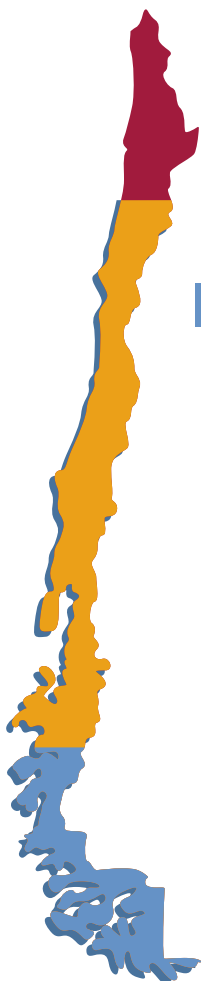


siete forman parte del **grupo 5**
"Muy Alta Desigualdad"

(Gini 0.500 y 0.599)



DESIGUALDAD EN LAS CIUDADES



Chile:

el coeficiente nacional urbano forma parte del **grupo 5**

"Muy Alta Desigualdad"

85 %

de sus ciudades tienen índices por abajo de esa marca.

De ellas,

30 %

son ciudades relativamente igualitarias, "Desigualdad Moderada"

Hay una mayor dispersión de los índices de desigualdad que en los países.

La mitad de las ciudades de la muestra (**139 ciudades**) se ubica en un rango relativamente bajo (solo hay **11 por ciento** de los países en ese rango):

25%

de las ciudades forman parte del

grupo 3

"Desigualdad Relativamente Alta"

(Gini entre 0.400 y 0.449)

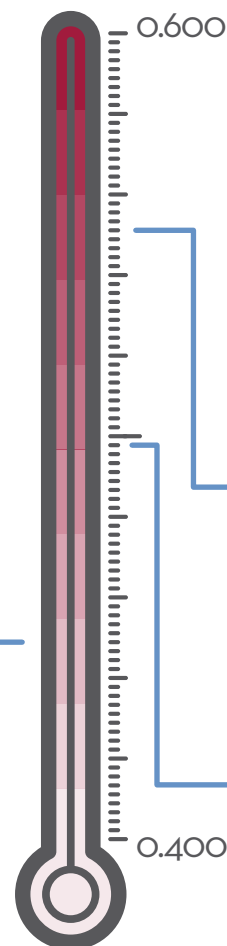
25%

de las ciudades forman parte del

grupo 2

"Desigualdad Moderada"

(Gini entre 0.300 y 0.399)



Seis ciudades (2%) presentan índices

extremadamente altos de desigualdad con un coeficiente de Gini superior al 0.600

22%

entra en el rango

"Muy Alta Desigualdad"

(Gini entre .500 - .599)

26%

entra en el rango

"Alta Desigualdad"

(Gini entre 0.450 - 0.499)

► **Cuadro 1:** Clasificación general de ciudades y países por nivel de desigualdad (2007-2010)

Grupo de desigualdad		1 Baja Desigualdad (0.299 o menos)	2 Desigualdad Moderada (0.300 - 0.399)	3 Relativa Desigualdad (0.400 - 0.449)	4 Alta Desigualdad (0.450 - 0.499)	5 Muy Alta Desigualdad (0.500 - 0.599)	6 Extrema Desigualdad (0.600 o más)
País	Número	0	0	2	7	8	0
	% país	0.0%	0.0%	11.8%	41.2%	47.1%	0.0%
Ciudad	Número	0	71	68	74	59	6
	% ciudad	0.0%	25.5%	24.5%	26.6%	21.2%	2.2%

Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

Con base en esta información se puede constatar que en países como Chile, cuyo coeficiente nacional urbano forma parte del grupo 5 “Muy Alta Desigualdad”, más del 85 por ciento de sus ciudades tiene índices por abajo de ese valor. De hecho, el 30 por ciento de ellas (21 ciudades) es relativamente igualitario con índices por debajo de la línea de alerta internacional (0.4), las cuales están localizadas en el grupo 2 “Desigualdad Moderada”. Otro tercio de las ciudades chilenas se ubica en el grupo 3 “Relativa Desigualdad”. Algo similar ocurre en Centroamérica: grandes diferencias entre el Gini nacional urbano y las ciudades

del país se observan también en Nicaragua, donde más del 71 por ciento de sus ciudades (11) tiene valores por abajo del promedio nacional. Por el contrario, 4 de las 10 ciudades brasileñas tienen índices superiores al promedio nacional urbano en el rango de “Extrema Desigualdad” (grupo 6). Estos casos demuestran que con frecuencia, la práctica de presentar valores nacionales agregados ha escondido más de lo que ha revelado, pues impide apreciar la heterogeneidad local y dificulta el diseño de políticas públicas de lucha contra la desigualdad que tomen en cuenta esas diferencias.

► **Recuadro 1:** La medición de la desigualdad: enfoque, método y datos

Este estudio combina de manera innovadora estadísticas e indicadores, percepción de habitantes y análisis de políticas e instituciones, en una muestra amplia de ciudades y países de América Latina y el Caribe.

La muestra estadística

ONU Hábitat y CAF han reunido, por primera vez, una masa crítica de datos e información sobre desigualdad en el ingreso, utilizando una muestra estadística de 284 ciudades en 18 países que representan más del 85 por ciento de la población del subcontinente latinoamericano (referirse al anexo estadístico).

La base de datos se compone de ciudades muy pequeñas de menos de 100 mil habitantes (38 por ciento), ciudades pequeñas de 100 mil a medio millón de habitantes (35 por ciento), ciudades secundarias de medio millón a un millón de habitantes (12 por ciento), ciudades grandes de un millón a 5 millones de habitantes (12 por ciento) y ciudades muy grandes de más de 5 millones de habitantes (3 por ciento). Una muestra tan amplia permite hacer comparaciones de la desigualdad entre ciudades de diferentes tamaños. Es el primer paso para formular hipótesis sobre la relación entre el tamaño de la ciudad y sus posibilidades de disminuir la desigualdad.

La base de datos incluye, además, valores agregados nacionales (totales, urbanos y rurales) para los 18 países de la muestra. El indicador de análisis principal es el coeficiente de Gini, que se complementa con indicadores que relacionan el ingreso entre deciles (D^{10}/D^1 y D^{10}/D^{1-4}) con una desagregación de las fuentes de ingresos monetarios por salarios, ganancias, capital, transferencias y otros. La fuente principal de información es el conjunto de encuestas de hogares de los países de la muestra, las cuales han sido homologadas para darle consistencia interna al análisis y poder crear así una plataforma de comparación entre países y ciudades. Las estimaciones de la muestra principal fueron realizadas por la División de Desarrollo Social de la CEPAL y verificadas por el Observatorio Mundial Urbano de ONU Hábitat. Por tanto, los índices estimados no necesariamente se corresponden con los valores oficiales producidos por entidades públicas.⁴

⁴ Insistimos en que el D^{10} de las encuestas de hogares en América Latina no siempre corresponde a los hogares más ricos –que no son captados por estas encuestas– sino a los grupos de ingresos medio alto.

La muestra tiene una cobertura de 20 años con 5 a 9 series de tiempo por ciudad, lo que permite observar la tendencia de la desigualdad en diferentes periodos. Además, se calcularon indicadores de distribución del consumo per cápita familiar para 10 países y varias zonas urbanas, usando varias fuentes: Bolivia (Encuesta Continua de Hogares-MECovi (ECH); Chile (Encuesta de Presupuestos Familiares); Colombia, Nicaragua y México (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares); Ecuador y Guatemala (Encuesta de Condiciones de Vida); El Salvador (Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples); Panamá (Encuesta de Nivel de Vida) y Perú (Encuesta Nacional de Hogares).

Indicadores adicionales provienen de la base de datos del Observatorio Mundial Urbano de ONU Hábitat, tales como información en tugurios, así como datos sociales y económicos de los países y ciudades. Otras fuentes como el PIB nacional y per cápita, y la pobreza urbana, provienen de fuentes varias como el Banco Mundial, FMI, OCDE e informaciones de los propios países. Este conjunto de datos permitió realizar asociaciones estadísticas entre la desigualdad y otras dimensiones de desarrollo como crecimiento económico, pobreza, crimen y violencia en las ciudades.

Al momento de realizar el tratamiento estadístico y técnico de las encuestas se excluyeron algunas variables y se eliminaron varias ciudades, ya que el tamaño de la muestra no cumplía con los niveles de significación y representación requeridos.

Percepción sobre desigualdad

Este estudio se complementa con una encuesta regional de percepción sobre desigualdad urbana aplicada en 10 ciudades latinoamericanas en el año 2012 (Asunción, Bogotá, Córdoba, Guadalajara, Quito, Lima, Montevideo, Santa Cruz, Sao Paulo y Valparaíso). La encuesta fue promovida por ONU Hábitat, financiada por CAF y la Fundación Avina, aplicada por la Red Latinoamericana de Ciudades Justas, Democráticas y Sustentables, y estadísticamente analizada por Jalisco Cómo Vamos, de la ciudad de Guadalajara, México.

Las encuestas recogieron impresiones de habitantes mayores de edad en torno a la desigualdad urbana imperante en su ciudad. Las preguntas cubrieron cuatro dimensiones: I) tendencias (pasadas, presentes y futuras); II) factores (causas y consecuencias de la desigualdad); III) políticas (estrategias, instituciones, cultura); IV) impactos sobre la sociedad.

La investigación integró algunas preguntas de encuestas internacionales para poder establecer comparaciones. El diseño muestral fue probabilístico y polietápico con 400 a 800 cuestionarios por ciudad, y con márgenes de error de entre 3.5 y 5 puntos porcentuales.

Estudios de políticas urbanas sobre desigualdad

Este estudio se complementa con análisis de políticas urbanas sobre la igualdad realizados por ONU Hábitat. Se trata de estudios monográficos comisionados a expertos locales en 12 ciudades latinoamericanas (Belo Horizonte, Bogotá, Buenos Aires, Guadalajara, La Paz, Lima, Montevideo, Panamá, Quito, San José, Santiago y Santo Domingo). El mismo número de documentos de contexto fue preparado utilizando una estructura similar para homologar los análisis. El análisis se organizó en cuatro capítulos: I) tendencias de la desigualdad; II) factores tradicionales y modernos que generan desigualdad; III) políticas, instituciones y actores que promueven igualdad; IV) impactos en calidad de vida y el espacio urbano. Además de estos reportes, se revisó una cantidad de estudios económicos, sociológicos y políticos sobre la desigualdad en América Latina y el Caribe y en otras partes del mundo.

Fuente: CEPAL, 2013.

LAS DESIGUALDADES EN LAS ZONAS URBANAS TIENDEN A CRECER MÁS QUE EN EL CAMPO

Los índices de concentración del ingreso en las zonas urbanas y rurales han sido muy semejantes entre sí en casi todos los países de América Latina y el Caribe. El BID indicaba en un informe de desigualdad de 1999 que, con algunas excepciones, los índices de Gini urbanos y rurales eran prácticamente iguales para el conjunto de países de la región. En Paraguay la concentración era sustancialmente mayor en el campo que en las zonas urbanas, mientras que en Brasil, Chile, México y El Salvador la desigualdad en las ciudades superaba la de las zonas rurales con entre 3 y 5 puntos.⁵

Información más actualizada (alrededor del año 2010) señala que la distribución del ingreso rural-urbano no ha cambiado mucho. Sin embargo, se observa una ligera tendencia a una concentración mayor del ingreso en las zonas urbanas. En seis países (Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador y El Salvador) las diferencias se han incrementado en cinco o más puntos. Los casos más extremos son Chile y Colombia, donde la desigualdad del campo era mucho mayor que en las ciudades a principios de los años noventa, mientras que a finales de 2010 las desigualdades se concentraban mucho más en las zonas urbanas.⁶

Si bien no existe un patrón claro para la región, el ligero aumento de la desigualdad rural-urbana se asocia con los procesos de liberalización y al ajuste económico. Académicos de la Universidad de las Naciones Unidas (World Institute for Development Economics Research - WIDER) explican teóricamente estos cambios y destacan que los habitantes urbanos, con mejor educación, tienen mejores condiciones para aprovechar las nuevas oportunidades económicas que brinda la liberalización de los precios. Referen además que las actividades urbanas formales, las cuales estaban más reguladas, permiten mayores ganancias con la desregulación, lo que tiende a concentrar el ingreso.⁷ ONU Hábitat ha insistido, además, que las economías de aglomeración generan excedentes que son apropiados de manera muy desigual por los diferentes grupos sociales. Como las ciudades latinoamericanas han sido débiles en la definición de instrumentos que permitan captar las plusvalías, los excedentes derivados de la aglomeración tienden a concentrarse en pocas manos.

La desigualdad en las zonas urbanas ha aumentado más que en las áreas rurales.

El Gráfico 1 permite observar casos opuestos donde la distribución del ingreso rural es más concentrada que la distribución en el área urbana. Por ejemplo, en Costa Rica se observan diferencias mínimas estadísticamente insignificantes, mientras que en Panamá la concentración del ingreso es 4 puntos mayor en el campo. Notables son los casos de Honduras, Bolivia y Paraguay, donde la desigualdad de ingresos en las áreas rurales es más alta que en las áreas urbanas (7, 10 y 12 puntos, respectivamente).

En el caso específico de Paraguay, la concentración de la tierra agrícola en pocas manos explica en gran parte la desigualdad rural, mientras dos tercios de los agricultores poseen menos del 5 por ciento, el uno por ciento es dueño de dos tercios de la tierra.⁸ En Bolivia, las causas de la desigualdad del ingreso en el campo se relacionan con la distinta dotación de activos, en particular la cantidad y calidad de tierras y las diferencias en productividad. La concentración de recursos naturales y productivos en manos de pocos sectores con acceso a mercados contrasta con la situación de los pequeños productores, quienes están excluidos de los mercados y además carecen de infraestructura y de medios de inversión.⁹ Asimismo, a pesar de que el ingreso familiar de los hogares rurales se compone de la percepción agropecuaria, cerca del 45 por ciento proviene de actividades no agropecuarias, debido a una creciente diversificación de las fuentes de ingreso y de una fuerte interacción ciudad-campo. De acuerdo con el estudio *Ingresos y desigualdad en el área rural de Bolivia*, el 42 por ciento del índice de Gini se explica por este factor no agrícola.¹⁰

Una situación similar se observa en México. El análisis de la composición del ingreso del 28 por ciento de sus habitantes rurales de menores ingresos muestra que, de 1992 a 2006, su componente más dinámico fueron las transferencias (gubernamentales y familiares), seguidas por el aumento en el ingreso por salarios. Al mismo tiempo, el valor de la producción propia agropecuaria fue el componente que tuvo el mayor descenso. En conjunto, el ingreso total creció 24 por ciento. Estos hogares “campesinos” dependen en más del 50 por ciento del ingreso salarial.¹¹

En síntesis, aunque no existe un mismo patrón para toda la región que indique que la desigualdad es mayor en las ciudades que en el campo, lo cierto es que la desigualdad en las zonas urbanas ha aumentado más que en las áreas rurales. Por tanto, en América Latina se puede identificar una tendencia de crecimiento de la desigualdad en las ciudades superior que en el campo.

⁵ BID, 1999. Los puntos se refieren al segundo dígito de Gini.

⁶ El Gini rural en ambos países era de 0.59, comparado con índices de desigualdad urbana más bajos de 0.54 para Chile y 0.48 para Colombia a finales de los años noventa. Una década después, el Gini urbano había aumentado a 0.52 y 0.55 contra 0.47 y 0.49 en las zonas rurales, respectivamente para cada país.

⁷ Eastwood R. y Lipton M., 2000.

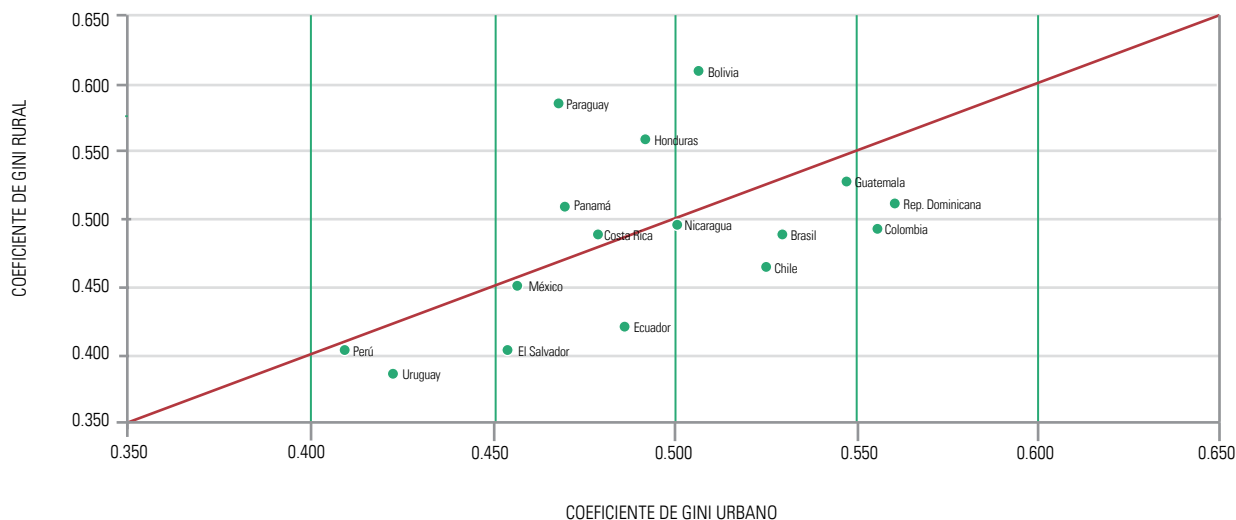
⁸ Fazio M. V. y Tornarolli L., 2006.

⁹ Jiménez W. y Lizárraga S., 2003.

¹⁰ Ibid.

¹¹ CONEVAL, 2013.

► **Gráfico 1:** Comparación del Gini urbano y rural entre los países de la región (alrededor de 2010)



Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial, varios años.

EL PAISAJE DE LA DESIGUALDAD EN LAS ZONAS URBANAS DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

Una característica de América Latina es que la concentración del ingreso total nacional es casi siempre mayor que el promedio de las concentraciones del ingreso urbano y rural tomadas por separado. A finales de los años noventa había tres países que constituían excepciones a este panorama general, los cuales presentaban coeficientes de Gini total y urbano similares: Chile, México y Guatemala. Casi dos décadas después, los estudios registran que la desigualdad nacional total sigue siendo superior a la desigualdad urbana en la región. No obstante, se observa una tendencia muy ligera a una cierta convergencia de ambas. En el curso de esos años, la diferencia se redujo en 8 de 15 países y para 2010 había cuatro países con índices iguales: Chile, República Dominicana, El Salvador y Uruguay. Brasil, con menos de un punto porcentual de diferencia, ha mostrado una tendencia clara a igualar los valores del Gini total (nacional) y el urbano.

Vale subrayar que la región de América Latina y el Caribe sigue teniendo el nivel más elevado de inequidad entre todas las regiones del mundo, incluso a nivel nacional urbano. El promedio no ponderado para 17 países de la muestra de ONU Hábitat era de 0.494 alrededor de 2010, lo que situaba a estos países entre el grupo 4 “Alta Inequidad” y el grupo 5 “Muy Alta Inequidad”. Si bien se trata solo de una aproximación estadística, el índice de concentración del ingreso es sumamente elevado y está muy por encima de la línea de alerta internacional

de Naciones Unidas (0.4). Las zonas urbanas de Brasil (0.569), República Dominicana (0.559) y Colombia (0.55) eran las más desiguales de la región entre los años 2007 y 2010, mientras que las menos inequitativas eran El Salvador (0.454), Uruguay (0.422) y Perú (0.409), los tres países con índices relativamente altos.

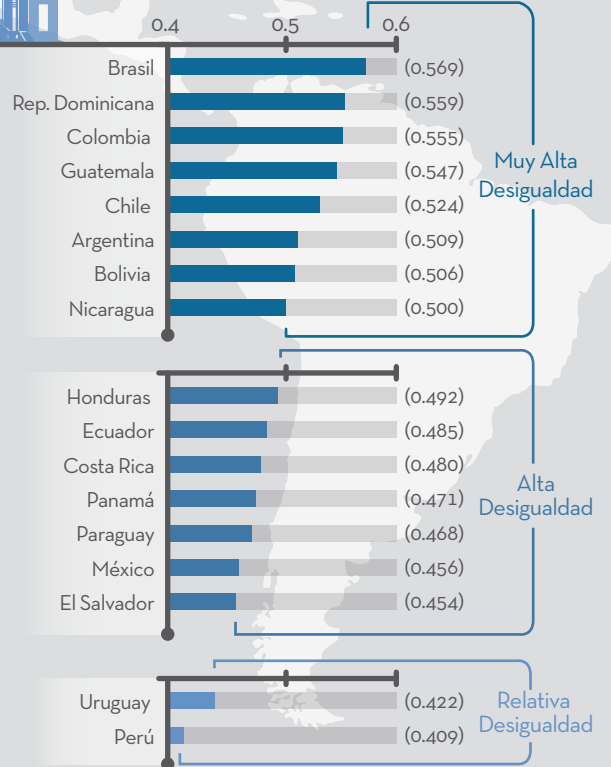
La notable disparidad distributiva que caracteriza a los centros urbanos de la región puede observarse a la luz de otros indicadores, como la relación del ingreso entre el decil superior y el inferior (D^{10}/D^1). El Gráfico 2 muestra que el ingreso medio por persona de los hogares ubicados en el décimo decil era 28 veces superior al del 10 por ciento de los hogares más pobres entre los años 2007 y 2010. Esta relación era también altamente variable entre los centros urbanos y entre éstos y los países, e iba desde 15 veces en Uruguay hasta 49 veces en Brasil. No obstante, poco cambia el panorama entre los países desiguales usando este indicador (D^{10}/D^1). Después del Brasil urbano, se ubica Colombia, ahora en segundo lugar, con una diferencia rico-pobre de 47 veces, seguido por República Dominicana con una relación de más de 44 veces. En el otro extremo se ubican las zonas urbanas de Perú, Uruguay y México, que figuran como las menos desiguales con proporciones de 14.5, 15 y 17.5 veces (D^{10}/D^1), respectivamente. A pesar de estos niveles bajos, continúan ubicándose muy por encima de los países desarrollados menos equitativos.

EL PAISAJE DE LA DESIGUALDAD EN LAS ZONAS URBANAS DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

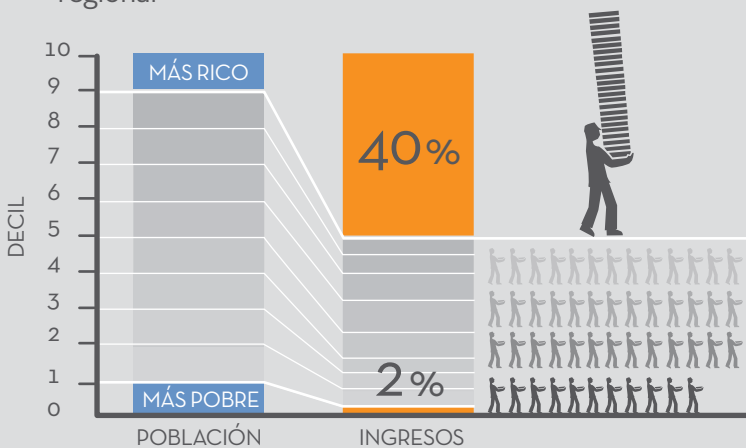
América Latina y el Caribe siguen teniendo el nivel más elevado de inequidad entre todas las regiones del mundo, incluso a nivel nacional urbano.

Gini **0.494** en 2010.

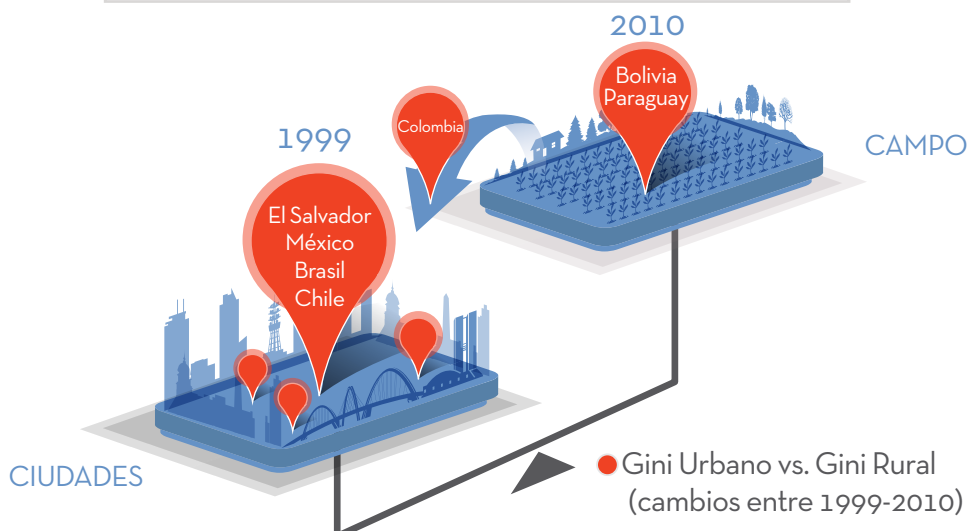
LA DESIGUALDAD en los centros urbanos entre 2007 y 2010:



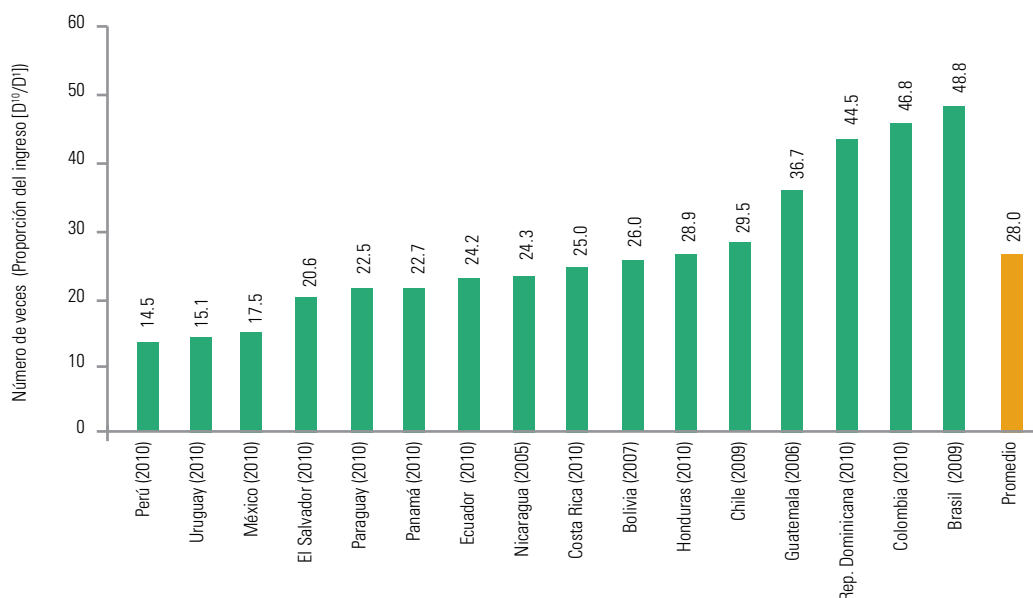
La razón del ingreso entre el más rico y el más pobre (D^{10}/D^1)



LA DESIGUALDAD en las zonas urbanas tiende a ser **mayor** que en el campo.



► **Gráfico 2:** Razón entre el ingreso de los hogares más ricos y más pobres –deciles (D^{10}/D^1) áreas urbanas en varios países, años seleccionados, 2005-2010.



Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, varios años.

Otras cifras de interés exponen los niveles de disparidad en la región. Si se compara el 10 por ciento más rico con el 40 por ciento más pobre de la muestra, las condiciones de desigualdad aparecen todavía muy marcadas en los centros urbanos de América Latina y el Caribe. Según la investigación, entre los años 2007 y 2010, los ingresos del 10 por ciento más pudiente eran 13 veces mayores que el ingreso agregado del 40 por ciento más pobre. Al analizar los datos cercanos al año 2010, se observan de nuevo importantes variaciones entre los países, que van de 8 veces en Perú hasta 19 veces en Brasil.¹² Asimismo el ordenamiento de los países más desiguales y los que son relativamente más igualitarios sigue siendo el mismo a la luz de este indicador.¹³ Tal concentración del ingreso se traduce en un acceso diferenciado a las oportunidades, situación que también tiende a perpetuar las desigualdades. Por ejemplo, en ciertos países, los niños de 6 a 14 años de edad procedentes de los hogares más ricos tienen probabilidades mayores de estar matriculados en la escuela que los niños del 40 por ciento de hogares más pobres. De acuerdo con el Fondo de Población de las Naciones Unidas, el porcentaje de niños matriculados del quintil más rico en Nicaragua era cercano al 96 por ciento, mientras que entre los niños del 40 por ciento más pobre, la

matriculación era de un poco menos del 50 por ciento en el año 2002.¹⁴ Estas desigualdades se reflejan también en las ciudades. En Montevideo, por citar un primer caso, la tasa de empleo para el quintil más pobre era de 53 por ciento en el año 2011, mientras que para el 20 por ciento más rico era de 70 por ciento en el mismo año.¹⁵ En Panamá, más del 95 por ciento del quintil de la población con mayores ingresos estaba matriculado en el año 2009, y en contraste en el quintil más pobre la tasa neta de matriculación alcanzaba apenas el 42 por ciento.¹⁶ En Quito, alrededor del 85 por ciento de los que tenían ocupaciones laborales adecuadas pertenecían a los quintiles 3 a 5 de la distribución del ingreso. En cambio, del 50 y 57 por ciento de los que eran subempleados pertenecían a los quintiles de ingresos 1 y 2 en el año 2010.¹⁷ En general, en el sistema educativo, además de las diferencias en cobertura, son notables las brechas en la calidad de la enseñanza (referirse al Capítulo 5). A partir de lo expuesto anteriormente, se puede concluir que existe una variación significativa de la desigualdad en los países del subcontinente latinoamericano, independientemente del indicador que se utilice.

¹² Referirse a la base de datos de ONU Hábitat presentada en el anexo.

¹³ Este indicador está asociado con el nombre de Gabriel Palma (Universidad de Cambridge). El indicador permite captar una relación que es especialmente interesante en América Latina. De acuerdo con este experto, el 10 por ciento más rico en la encuesta de hogares es clase media alta. Realmente D^{10}/D^{40} compara clase media alta con un grupo que incluye pobres y quienes comienzan a entrar a la clase media. La desigualdad es menor, de tal forma que es probable que en algunos países latinoamericanos sí se puede estar presentando una transferencia de ingresos desde los grupos de ingreso medio alto hacia el resto.

¹⁴ FNUAP, 2002.

¹⁵ Serna M. y González F., 2011.

¹⁶ Rodríguez A., 2013.

¹⁷ King K., 2012.

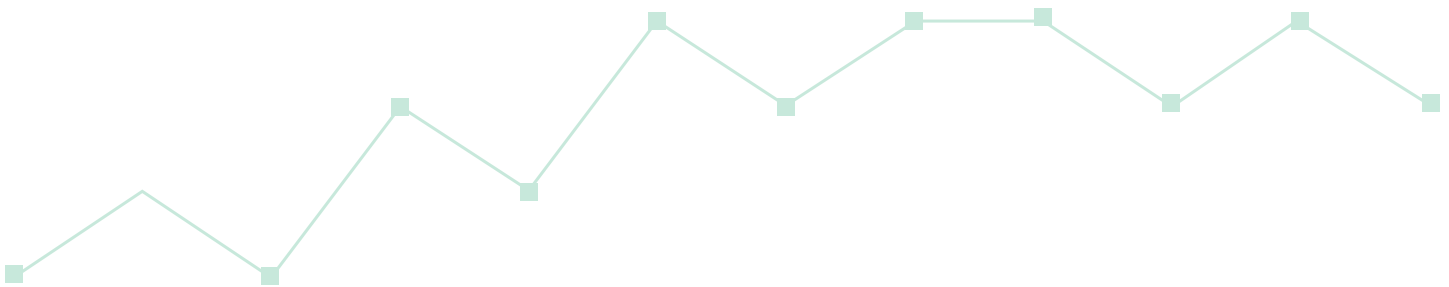
UN PANORAMA DE LA DESIGUALDAD EN LAS CIUDADES DE LA REGIÓN

Un número cada vez mayor de expertos en estadística, así como de demógrafos, economistas y tomadores de decisiones reconoce que las mediciones de la desigualdad agregadas a nivel nacional ocultan el grado de desigualdad entre regiones y ciudades. De allí la relevancia de la base de datos de ONU Hábitat, pues permite encontrar importantes variaciones en los índices de desigualdad que son necesarias para entender las dinámicas regionales/locales de desarrollo.

Podría argumentarse que comparar los niveles de concentración del ingreso de ciudades de tamaño diferente con estadios diversos de desarrollo resulta engañoso. Algunos centros urbanos pueden ser pequeños, relativamente homogéneos y con pocas oportunidades de desarrollo y, por ende, con bajos niveles de desigualdad. En cambio, otros centros pueden encontrarse en fases de expansión económica, con mayores oportunidades, pero también con una tendencia a generar más desigualdades. Estas categorizaciones generales se heredan de una mala lectura de la U invertida de Kuznets (1955). En su artículo clásico *Economics Growth and Income Inequality*,¹⁸ este economista observó que en los países ubicados en los dos extremos (bajo y alto nivel de ingreso per cápita), la desigualdad es pequeña. En los países de ingreso medio, en contraste, la desigualdad es alta. Kuznets hace una constatación sincrónica, sin establecer una relación de causalidad entre desigualdad y crecimiento. Pero a partir de su constatación, se ha hecho una lectura diacrónica que este economista no desarrolló. De acuerdo con esta versión, la transición hacia niveles altos de ingreso per cápita implica aumentar la desigualdad. Dicha lectura lleva a pensar que las desigualdades son, hasta cierto punto, deseables o, en su defecto,

inevitables para el crecimiento económico, sobre todo en las etapas intermedias. De hecho, un tercio de encuestados en 10 ciudades latinoamericanas no solo acepta tal condición, sino que considera mejor la desigualdad que la igualdad.¹⁹ Investigaciones más actualizadas ofrecen hallazgos distintos. De hecho, la base de datos más amplia de ONU Hábitat muestra que estas teorías se ajustan poco o parcialmente a la realidad. Cabe referirse a las ciudades de los países con ingresos más elevados (PIB per cápita superior a los 11,000 dólares americanos), las cuales pueden tener las más altas desigualdades (Brasil y Chile) o las más bajas de la región (Uruguay). Sin embargo, se esperaría que conforme aumentan los ingresos agregados y el país se desarrolla, las desigualdades tendieran a disminuir, pero no ocurre así, según lo observado en estudios recientes. En 1999, el BID hacía notar que la mayoría de los países de la región no respondía a la relación nivel de desarrollo-distribución del ingreso debido a una mayor desigualdad promedio que se estimaba en cerca de 12 puntos porcentuales del índice de Gini.²⁰ Igualmente, conforme a la teoría convencional arriba mencionada, las ciudades en plena expansión económica tienden a generar, en principio, mayores desigualdades. Para contrastar esta tesis, el análisis de los datos muestra que varias ciudades mantienen o incluso reducen la concentración del ingreso (ver el Capítulo 4). Por último, las ciudades más pequeñas con menos de 100 mil habitantes, aún en fase de crecimiento y diversificación económica, deberían ser más igualitarias. Pero más de un tercio de éstas entra en la clasificación de “Alta” o “Muy Alta Desigualdad” (referirse al Cuadro 1). En síntesis, el panorama de la desigualdad entre países de la región es tan diverso como la desigualdad que existe entre ciudades de un mismo país.

La mayoría de las capitales nacionales de la región se encuentra en el Grupo 5: “Muy Alta Desigualdad”.



¹⁸ Kuznets S, 1955.

¹⁹ ONU Hábitat, CAF, Avina y Red de Ciudades, 2013.

²⁰ BID, 1999.

DESIGUALDAD EN LAS CAPITALES NACIONALES

Las capitales nacionales de los países de la muestra son en su mayoría ciudades grandes (11) o muy grandes (7) con coeficientes de Gini (0.5) similares a los agregados nacionales urbanos (0.494). En uno de los extremos destaca Brasilia, la ciudad más desigual de la región, cuyo índice tan alto de concentración del ingreso (0.672) la sitúa en el grupo 6 de “Extrema Desigualdad”. Por otro lado aparece Caracas, la capital nacional más igualitaria (0.377) y la única de la región que tiene un coeficiente de Gini por debajo de la línea de alerta internacional, similar a varias capitales europeas. Estas dos ciudades constituyen una paradoja para los estudios de desigualdad y violencia urbanas. Por un lado está Brasilia, que figura con una concentración de la renta que desafía los análisis que consideran que arriba del 0.6 existen altos riesgos de disturbios sociales y conflictos civiles, sobre todo si se toma en cuenta que se trata de en una ciudad que nació espacialmente dividida. Con los pobres viviendo en ciudades satélite en fraccionamientos populares, y las clases más ricas en el llamado “*plano piloto*”, en la parte central del territorio del Distrito Federal, incluyendo los condominios cerrados, se ha creado un modelo de ciudad excluyente. Este tipo de ciudad separa física y materialmente a las personas en el territorio urbano y acaba por modelar y exacerbar la percepción de la desigualdad –tan importante como la desigualdad misma. Este modelo inhibe la posibilidad de interacciones sociales diversas,

por causa de una planificación urbana fragmentada, con bajas densidades residenciales y formas de movilidad urbana centradas en el automóvil, las cuales son altamente segregadoras. El urbanismo segregado que representa Brasilia implica un riesgo social. Por otro lado está Caracas, ciudad que reporta los mejores índices sociales de la región y un muy bajo nivel de desigualdad. Este caso desafía estudios que consideran que los avances de inclusión social y económica se traducen en la disminución de las violencias.²¹ Con una tasa de homicidios de 127 por cada 100 mil habitantes en el año 2008 (Ciudad de Guatemala tenía 116 en 2010; Belice, 116 en 2010; San Salvador, 95, y Tegucigalpa, 73 en 2009), Caracas se sitúa entre las ciudades con mayor violencia en la región.²² El espacio urbano de la capital venezolana, en consecuencia, “se fragmenta y se traduce en una cartografía de zonas de peligro y seguridad”.²³

De acuerdo con el Gráfico 3, la mayoría de las capitales nacionales de la región se encuentra en el grupo 5 (“Muy Alta Desigualdad”), con Gini por encima del 0.5. A excepción de Lima y Caracas (grupo 2 “Desigualdad Moderada”), el resto de las ciudades se ubica en el rango de “Ciudades Relativamente Desiguales” –grupo 3– (San Salvador y Montevideo) y “Ciudades con Desigualdad Alta” –grupo 4– (Panamá, San José y Ciudad de México).



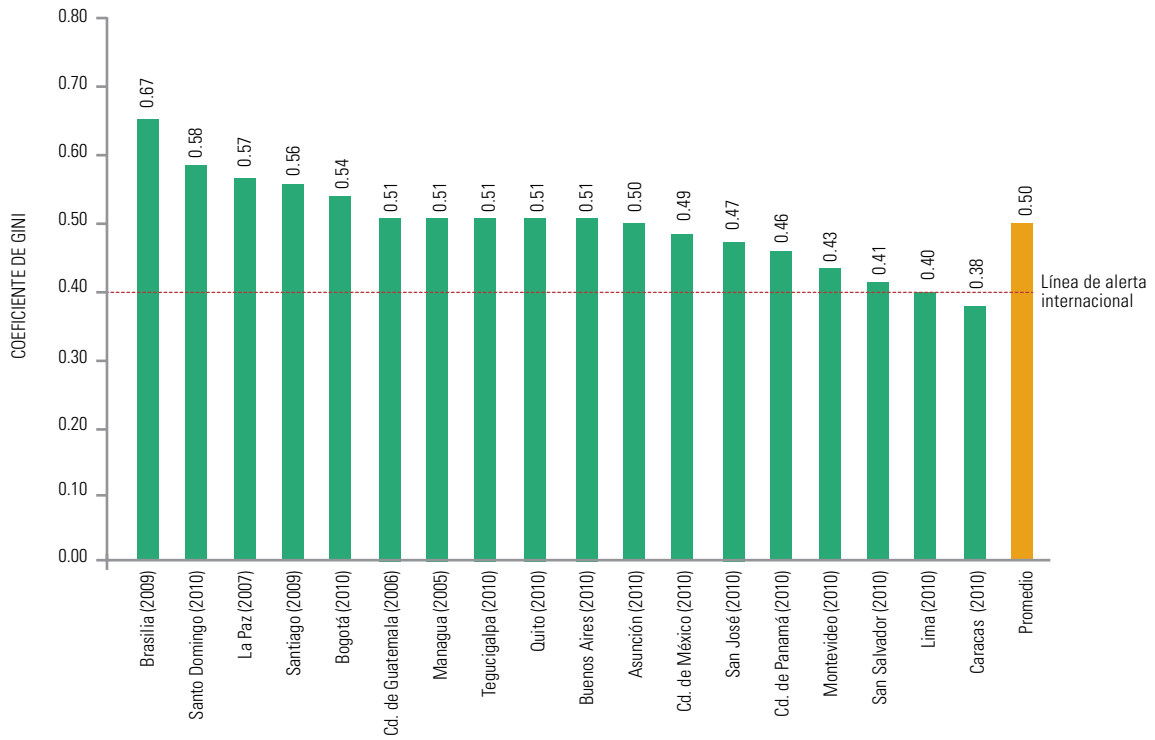
La Ciudad de Panamá, entre las ciudades con desigualdad alta, logró avances importantes hacia la inclusión.
© Gerardo Pesantez / World Bank.

²¹ Zubillaga V., 2013.

²² UNODC, 2011.

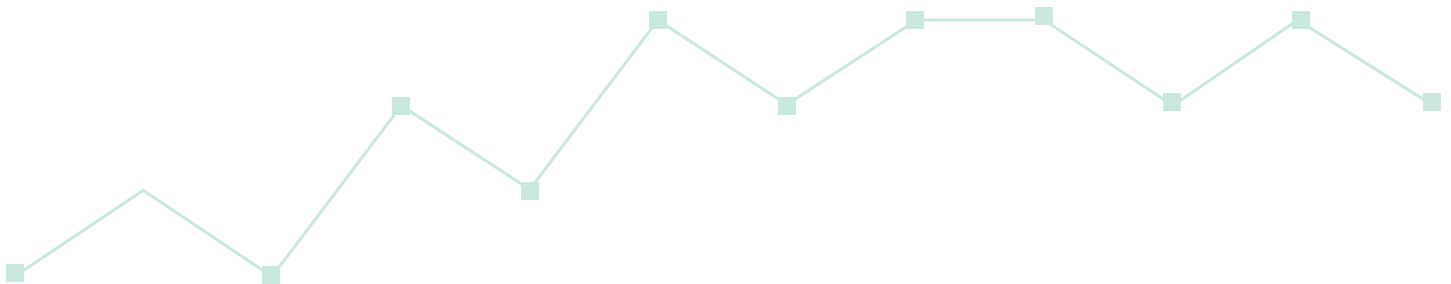
²³ Zubillaga V., 2013.

▶ **Gráfico 3:** Desigualdad en las capitales de América Latina y el Caribe. Coeficiente de Gini (2005-2010)



Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

Es posible que las desigualdades tiendan a incrementar, como ha sucedido en las ciudades grandes, durante las últimas décadas.



LAS CIUDADES MÁS IGUALITARIAS

El patrón general de distribución del ingreso difiere significativamente entre las ciudades de América Latina y el Caribe. Si bien en promedio la desigualdad es alta y no existe ninguna ciudad que se ubique en el rango de baja desigualdad (coeficiente de menos de 0.299), es interesante constatar que un cuarto de las ciudades de la muestra (71) tiene valores de desigualdad por debajo de la línea de alerta internacional. Estas urbes poseen índices de concentración de ingreso “Moderados”, lo que las coloca en el grupo 2 con un Gini entre 0.3 y 0.399. En teoría estos valores reflejan una expansión económica sana acompañada de estabilidad política con diferentes formas de inclusión. Las ciudades con índices en este rango tienen, en principio, entornos más igualitarios y servicios básicos asequibles.²⁴

Es probable, no obstante, que muchas de las urbes latinoamericanas de ingresos moderados que forman parte de este grupo no respondan a ese modelo de igualdad. Casi dos tercios (63 por ciento) son muy pequeñas, con menos de 100 mil habitantes; aún están desarrollando su infraestructura, dotándose de los equipamientos urbanos y de servicios públicos necesarios, así como diversificando su economía. También es posible, que muchas de estas ciudades sean homogéneamente pobres, y cuenten con distribuciones similares de ingresos y gastos entre los diferentes sectores de la población. Pero si se considera que,

en promedio, las ciudades pequeñas crecerán poblacionalmente 1.5 por ciento por año en las próximas dos décadas, es posible que las desigualdades tiendan a incrementarse, como ha sucedido en las ciudades grandes, durante las últimas décadas. En efecto, muchas de las urbes de este rango poblacional tendrán cambios en su estructura laboral con una mayor dispersión en los niveles de competencia, lo que eventualmente generará una mayor concentración del ingreso. Por ello se hace necesario promover la diversificación económica y la competencia colaborativa, adoptando al mismo tiempo algunas medidas preventivas que eviten incrementos de desigualdad en el futuro.

En cuanto a las urbes que registran menos desigualdad, destacan algunas ciudades mexicanas de talla intermedia y grande que entran en la liga de las ciudades más igualitarias de la región. A saber: Aguascalientes, Culiacán, Torreón y Monterrey. En ese selecto grupo entran también la ciudad peruana de Arequipa y Caracas, la capital venezolana. Creciendo a diferentes ritmos, estas ciudades pueden considerarse dinámicas. Conforme continúen su crecimiento, se espera que distribuyan más equitativamente los beneficios del desarrollo. También se esperaría que consigan integrar a los sectores más pobres y otros grupos vulnerables hasta ahora excluidos, mediante la expansión de las oportunidades sociales y económicas que genera el crecimiento.



Caracas, Venezuela. La ciudad de Caracas forma parte del grupo de ciudades con desigualdad moderada.
© Eduardo López Moreno.

²⁴ ONU Hábitat, 2008.

LAS CIUDADES MÁS DESIGUALES

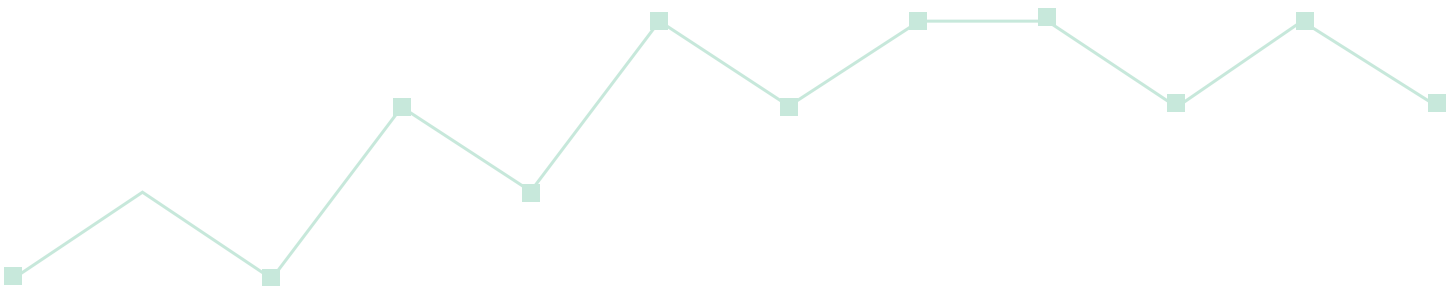
Cuatro ciudades brasileñas –Brasilia, Curitiba, Fortaleza y Salvador– encabezan la lista de las ciudades más desiguales de la región y, muy probablemente, del mundo, después de algunas ciudades sudafricanas. Con coeficientes de Gini superiores al 0.6, se colocan en el grupo 6 de “Extrema Desigualdad”. Otras dos ciudades pequeñas, con poblaciones de alrededor de 250 mil habitantes –Neuquén en Argentina y La Romana en República Dominicana– se incorporan a este grupo de urbes altamente desiguales.

La desigualdad de ingresos rico-pobre en Brasilia y Curitiba es muy grande; y alcanza casi dos veces la media nacional de Brasil, índice que resalta por ser el más alto de la región. El decil más rico en estas dos ciudades percibía 88.6 veces más que el decil más pobre en el año 2009. En Salvador, capital del estado de Bahía, la relación era de 64 veces, y en Fortaleza, de 54 a 1, aún muy por encima de la media nacional de Brasil, que es de cerca de 49 veces.

Si bien estos indicadores no reflejan el conjunto de bienes y servicios que ofrece la ciudad, como tampoco el nivel de desarrollo de la misma, los datos proporcionan un buen panorama de cómo el bienestar económico se distribuye en la población. Resulta evidente que la concentración del ingreso acaba por afectar otras dimensiones del desarrollo.²⁵ Y los efectos en las ciudades brasileñas no son una excepción. De acuerdo con el presidente del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), a pesar de que Brasilia es la ciudad más rica del país, con un PIB per cápita de R\$50,438 (21,374 dólares americanos), y la que tiene la población más instruida de la nación (una media de 9.6 años de estudio, contra 7.6 a nivel nacional), el entorno pobre y alejado de las llamadas ciudades satélite presenta la tasa más alta de homicidios del país y una de las más altas de la región (121 por cada 100 mil habitantes).²⁶

En las ciudades con mayores desigualdades tiende a haber una discontinuidad espacial marcada: barrios y áreas “inseguros” o “ajenos” donde las clases media y alta perciben que no se puede ir, pero donde también los problemas sociales y de salud son más agudos. Con frecuencia, los tomadores de decisiones desestiman esta relación y tienden a tratar la inseguridad, la salud precaria y la educación deficiente como variables independientes de la desigualdad. En Brasil, por ejemplo, estudios sobre las consecuencias de la desigualdad en la salud encuentran una estrecha asociación entre el coeficiente de Gini y la esperanza de vida. De acuerdo con la *Revista Americana de Salud Pública*, por cada aumento de 0.01 en el índice de Gini, la esperanza de vida baja 0.6 años.²⁷ Además, en un estudio reciente sobre percepción de la desigualdad se encontró que 9 de cada 10 habitantes encuestados están de acuerdo o muy de acuerdo con que la desigualdad afecta la seguridad, la calidad de vida, la confianza entre los ciudadanos y la convivencia entre vecinos.²⁸

La concentración del ingreso acaba por afectar otras dimensiones del desarrollo.



²⁵ Tal como comenta un habitante de una ciudad latinoamericana: “cuando uno es pobre económicamente, es también pobre y excluido en cuestiones sociales, culturales y políticas”.

ONU Hábitat, 2010.

²⁶ UOL Noticias, 2012.

²⁷ Messias E., 2003.

²⁸ ONU Hábitat, CAF, Avina y Red de Ciudades, 2012.

AVANCES HACIA LA EQUIDAD

La distribución del ingreso ha mejorado durante las últimas dos décadas en las ciudades de América Latina y el Caribe, según los resultados del estudio de ONU Hábitat. Alrededor de los años noventa, el coeficiente de Gini de la región (estimado sin ponderación para 17 países que representaban más del 85 por ciento de la población del continente) era de 0.517, y para finales de 2010 era de 0.494.²⁹ Se trata de una reducción marginal de tan solo 4 por ciento, pero que señala una tendencia positiva luego de años de ir en sentido inverso: hacia una mayor concentración del ingreso. Además, hay que apuntar que la diferencia rico-pobre también ha mejorado. La relación de ingresos entre el 10 por ciento con mayor poder adquisitivo y el más carente se redujo de 36 veces a 28 en ese mismo periodo. Es decir, el 7.6 por ciento.

Para explicar este fenómeno, es pertinente recordar que durante la década de los noventa, los países de la región pasaron por grandes transformaciones en sectores claves. En el área económica se erradicaron altas inflaciones que padecían varios países y se adoptaron profundas reformas que recuperaron la productividad y el crecimiento económico.³⁰ En lo social, se crearon mecanismos redistributivos tanto de transferencias como

de los ingresos provenientes del trabajo,³¹ se incrementaron los niveles de educación y se mejoraron las redes de protección de las poblaciones más necesitadas. En lo político, se redujeron formas de exclusión y se ampliaron los mecanismos de representación y participación. En lo urbano, se ampliaron los servicios sociales y la provisión de bienes públicos, se descentralizó el gasto público y se ampliaron las capacidades institucionales de los gobiernos locales.

Todos estos cambios no solo han generado un crecimiento económico, han aumentado el empleo y han incrementado los ingresos en varias ciudades de la región, sino que también han fortalecido las instituciones locales y las formas de redistribución de la riqueza. Asimismo, han creado una visión más territorializada de la justicia social, la cual, si bien aún no permea a toda la sociedad y se enfrenta a tendencias regresivas, abre una ventana de oportunidad. Una ventana por donde se puede escapar una nueva mirada abierta a un futuro donde se acumule más capital humano, se universalice el acceso a los bienes y servicios y se generalicen los beneficios del desarrollo.

EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD URBANA EN SU HISTORIA RECIENTE

Un análisis de las últimas décadas permite agrupar las tendencias en la distribución del ingreso en las zonas urbanas en dos periodos históricos.

El primero va desde el final de la década de los años ochenta hasta alrededor del año 2002 y se caracteriza por un patrón de incremento de la desigualdad en la distribución del ingreso. Después de una tendencia relativamente buena observada en los años setenta,³² la mayoría de los países emergió de la década de los ochenta con mayores desigualdades,³³ etapa que se conoce como la “década perdida”.³⁴ Luego, en la década de los noventa, nueve países registraron aumentos de la desigualdad. Particularmente altos fueron los casos de Colombia, República Dominicana y Ecuador. La distribución del ingreso se amplió incluso en los países relativamente igualitarios como Costa Rica. Otros siete países disminuyeron la desigualdad en sus áreas urbanas.

De acuerdo con un estudio de la CEPAL, “la adopción de reformas en favor de la desregulación de los mercados, mayores inversiones privadas y una integración creciente a la economía mundial trajo consigo efectos negativos en la distribución del ingreso”.³⁵ En nueve países que fueron parte del estudio de la CEPAL se observó un creciente desempleo y un abrupto deterioro del ingreso. En Perú, por ejemplo, el Programa de Estabilización y Reformas Estructurales, apoyado en un proceso masivo de privatizaciones, trajo consigo un incremento de la desigualdad entre los años 1992 y 1994.³⁶ En Argentina, las reformas liberales y de estabilización económica tuvieron consecuencias redistributivas negativas, provocando altas tasas de desempleo. En Buenos Aires, para ilustrar un caso de este país, los niveles de pobreza se incrementaron del 6 por ciento en la década de los ochenta al 25 por ciento en el año 1990 y 21 por ciento en 2001,³⁷ y el coeficiente de Gini pasó de 0.502 a 0.590 en 2002.³⁸

²⁹ Nótese que estos datos no coinciden con los del Cuadro 1 del Capítulo 2, sobre todo el del 90. La razón de esta diferencia es que la base de datos de ONU Hábitat refleja valores nacionales urbanos y los del Cuadro 1 son nacionales.

³⁰ BID, 1999.

³¹ Ortiz E., PNUD, 2011.

³² De acuerdo con el BID, “entre 1970 y 1982 el coeficiente de Gini de la región (estimado en forma muy aproximada, a partir de las observaciones disponibles para 13 países que representan unas cuatro quintas partes de la población latinoamericana) tuvo una reducción de unos 5 puntos (es decir, el 10%), y la relación de ingresos entre el 20 por ciento más rico de la población y el 20 por ciento más pobre se redujo de 23 a 18 veces en ese mismo período”. Si bien se trata de datos nacionales, ellos presentan tendencias generales. BID, 1999.

³³ El mismo estudio del BID indica que “durante la década del 80, el decil de más altos ingresos aumentó su participación en más del 10 por ciento, a costa de todos los demás deciles de ingreso”. Simultáneamente, el 10 por ciento más pobre sufrió una caída del 15 por ciento en su participación en el ingreso. BID, 1999.

³⁴ Altimir O., Beccaria L. et al, CEPAL, 2002.

³⁵ Ibid.

³⁶ Las privatizaciones generaron un rápido proceso de despidos masivos de la administración pública, lo cual aunado al proceso de flexibilización laboral generó empleos parciales, precarios y mal remunerados (llamados “cachuelos”). Ver Mauro R., 2013.

³⁷ Altimir O., Beccaria L. et al, 2002.

³⁸ Datos de ONU Hábitat, 2013.

Otro factor que tuvo influencia en este fenómeno fue la crisis asiática, la cual estalló en 1997. Se convirtió en una crisis económica mundial que afectó, en mayor o menor medida, a los países latinoamericanos, debido, en gran parte, a la caída de los mercados de materias primas. Como consecuencia de esta crisis, la mitad de los países de la muestra del estudio de ONU Hábitat vio incrementar el ingreso medio del 10 por ciento más rico, en relación con el 10 por ciento más pobre en las zonas urbanas, en un promedio de 45 por ciento.³⁹ Los aumentos más significativos se observaron en Colombia, República Dominicana y Costa Rica, países que multiplicaron por dos la relación entre los más ricos y los más pobres.

El impacto de la crisis de las décadas referidas se dejó sentir también en las ciudades. Bogotá, por ejemplo, sufrió en el año 1999 la más grande caída del PIB de su historia reciente (-10 por ciento) a causa de una fuerte recesión económica, excesivos créditos bancarios y por la desregulación del sistema financiero.⁴⁰ El índice de Gini se disparó en esos años, pasando de 0.492 en 1991 a 0.611 en 1999; la razón del decil más rico con el más pobre se incrementó de 28 a 83 veces y la pobreza extrema alcanzó un máximo en la historia reciente de la ciudad (11.4 por ciento). Quito, por su parte, enfrentó una de las mayores crisis económicas de las últimas décadas, debido en gran parte a la reducción del precio del petróleo y de los ingresos fiscales, hechos que produjeron una caída importante del salario real (1999-2001).⁴¹ El índice de desigualdad se incrementó en un 8 por ciento y la diferencia entre los más ricos y los más pobres en un 44 por ciento.⁴² Otro caso similar fue el de San José, que como otras ciudades latinoamericanas con procesos recesivos antes de la crisis asiática, también fue afectada por la reducción de las exportaciones de productos agrícolas y por la pérdida de competitividad de su mercado (1999).⁴³ El impacto de la ampliación de la brecha del ingreso en la capital costarricense fue enorme, estimada en más del 100 por ciento en la proporción de ingresos que captaban el decil más rico y el más pobre entre los años 1990 y 1999.⁴⁴

La crisis asiática, que estalló en el año 1997, se convirtió en una crisis económica mundial que afectó, en mayor o menor medida, a los países latinoamericanos.

En la década de los noventa, no solo las crisis financieras y económicas contribuyeron a profundizar las desigualdades. Paradójicamente, en países como Brasil y Colombia, los procesos de expansión económica de principios de esta misma década no fueron benéficos para los más pobres. Con excepción de Río de Janeiro y Salvador, en otras ocho ciudades brasileñas el ingreso se concentró todavía más (alrededor de un 15 por ciento adicional), a pesar de que el país registró un crecimiento positivo, aunque fuera mínimo. Por otro lado, aunque el PIB colombiano creció en el orden del 4 por ciento anual entre los años 1990 y 1994,⁴⁵ las desigualdades del ingreso se expandieron considerablemente en esos años en las zonas urbanas. En la capital de ese país el incremento fue de cerca del 200 por ciento. A pesar de este contexto, vale resaltar que el crecimiento económico en Brasil y Colombia distó mucho de ser propobre en esos años. Un escenario distinto se detectó en países como México, Bolivia y Perú, los cuales tuvieron un crecimiento dinámico, pero no sostenido de entre 3 y 4 por ciento del PIB,⁴⁶ y registraron avances módicos en sus índices de distribución del ingreso.

Al avanzar hacia la etapa que arranca en el siglo XXI, el segundo periodo en el que se puede clasificar la distribución del ingreso en América Latina va desde el año 2002 a 2010. Este se inicia con altos niveles de desigualdad y pobreza para la gran mayoría de las ciudades de la región; seguido por los incrementos significativos durante los años ochenta y noventa; el patrón que emerge a partir de 2002, es el de una tendencia clara positiva. Los gráficos presentados en el Recuadro 2 dan cuenta de un quiebre claro de la tendencia alrededor del año 2002. Si bien diferentes factores entran en juego, un elenco importante de causas explica estos cambios positivos: la recuperación real del salario mínimo, el desarrollo del mercado laboral, el apoyo a los trabajadores y los contratos colectivos, el aumento substancial del gasto público, el acceso a bienes públicos y a los servicios de salud y educación, la generalización del régimen de pensiones – mediante pensiones no contributivas y otros mecanismos– y los programas masivos de transferencias de recursos.

³⁹ Los países que registraron incrementos fueron Colombia, Argentina, República Dominicana, Costa Rica, Ecuador, Chile, Paraguay y Brasil.

⁴⁰ Sarmiento A., 2013.

⁴¹ King K., 2012.

⁴² El Gini pasó de 0.498 en 1990 a 0.539 en 1999. La relación entre los deciles extremos se incrementó de 26.1 a 37.6 en los mismos años de referencia.

⁴³ Jiménez R., ed., 1999.

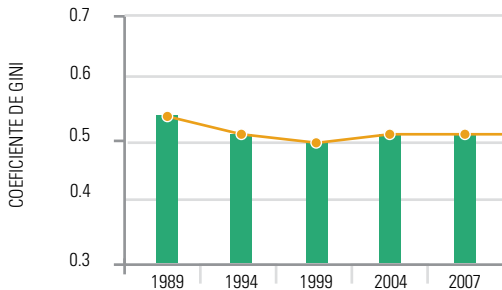
⁴⁴ En 1990 la relación rico-pobre era de 19 a 1 y para 1999 se había expandido a 38.3 a 1.

⁴⁵ Banco Mundial, 2013.

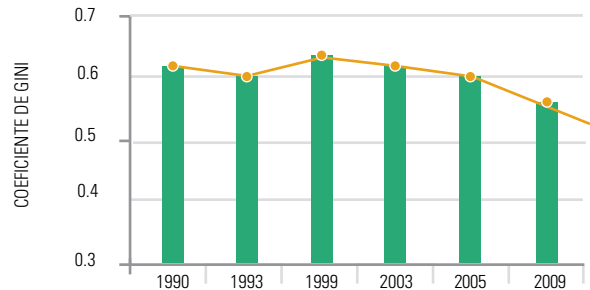
⁴⁶ Ibid.

Recuadro 2: Perfiles de evolución de la desigualdad del ingreso en las áreas urbanas de países seleccionados donde las desigualdades decrecieron (1989-2010)

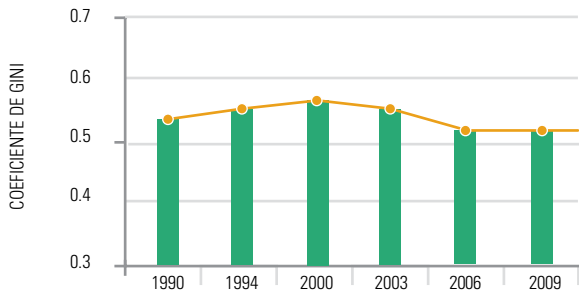
Bolivia



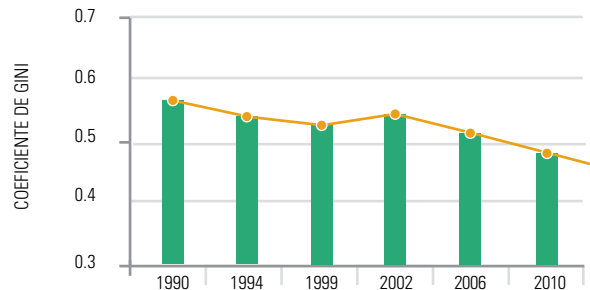
Brasil



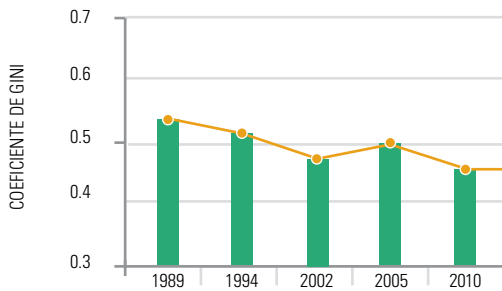
Chile



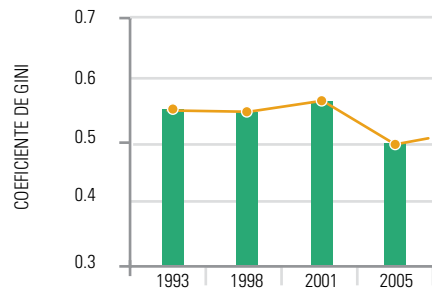
Honduras



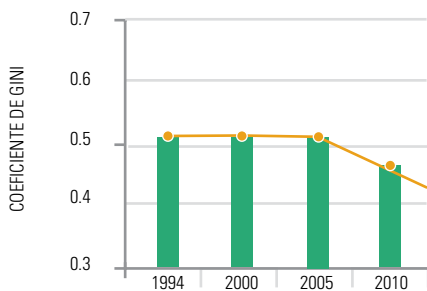
México



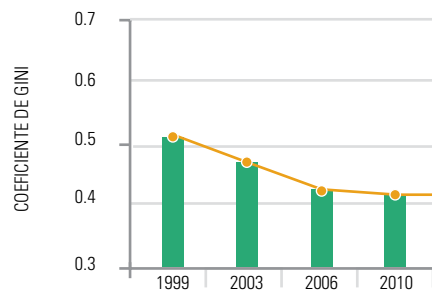
Nicaragua



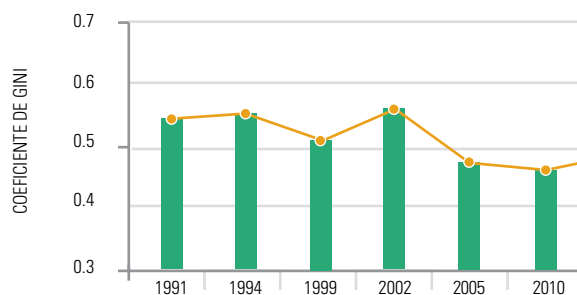
Paraguay



Perú



Panamá



Los procesos de descentralización y democratización de los años ochenta tuvieron también efectos positivos en la reducción de las desigualdades. Éstos contribuyeron a ampliar el abanico de oportunidades a un número mayor de habitantes y abrieron la puerta para que otros actores sociales y políticos, algunos actuando desde el ámbito local, tuvieran la posibilidad de influir en la toma de decisiones. Dicho proceso, que fue a la vez social y político, impactó positivamente en las políticas redistributivas.⁴⁷ La descentralización permitió entonces que se potenciara la capacidad de acción de los gobiernos locales.

La economía de la región empezó a recuperarse a partir del año 2002. El PIB per cápita, la tasa de desempleo y otros indicadores volvieron a los niveles previos a la crisis. Cabe mencionar que un factor importante en esta recuperación provino de Asia (de China e India, particularmente), región cuyo dinamismo impactó de forma favorable a un conjunto de mercados. El crecimiento estadounidense de los años 2002-2007 también tuvo repercusiones positivas, sobre todo en los países del norte de América Latina. Sin embargo, los gobiernos también instrumentaron políticas de fomento de los mercados internos, entre ellos la misma redistribución de los ingresos laborales y fiscales. Durante esta década, los índices de desigualdad en el ingreso mejoraron en 14 de 17 países de la muestra del estudio de ONU Hábitat. En promedio no ponderado, el coeficiente de Gini en las zonas urbanas de la región pasó de 0.517 registrado a mediados de los años noventa, a 0.526 en 2002 y a 0.494 a finales de 2010 en las zonas urbanas de la región. Solo tres países persistieron con sus tendencias regresivas entre los años 2002 y 2010: Guatemala, El Salvador y República Dominicana (que incrementaron desigualdades en un 4.6, 6.6 y 2 por ciento, respectivamente).

De acuerdo con las mediciones analizadas, las desigualdades cayeron en la mayoría de los países que tuvieron crecimiento económico pero, de manera paradójica, también aumentaron en otros países que crecieron en esos mismos años, como ocurrió en el caso de los tres recién mencionados.⁴⁸ Queda claro que para reducir las desigualdades, además de una economía estable y en crecimiento, se requiere de instituciones fuertes, programas sociales efectivos y de una buena articulación entre las órdenes de Gobierno. También se ha detectado que la distribución del ingreso depende de políticas nacionales y locales. Por tanto, es indispensable que para ser efectivas, ambas vayan en la misma dirección.

Un ejemplo que llama la atención entre los países que más crecieron económicamente al final del año 2010, con avances significativos en la reducción de desigualdades, es Panamá. De acuerdo con el Banco Mundial el país registró un crecimiento sostenido del PIB del 8.1 por ciento en promedio entre los años 2004 y 2010, el índice más alto de la región. En ese mismo periodo, el gobierno panameño redefinió sus políticas sociales –reorganizó el gasto social y estableció instrumentos de focalización de las acciones– con la meta de articular mejor esas políticas con objetivos de acumulación de capital humano.⁴⁹ El gasto público en servicios sociales se expandió, llegando a alcanzar un 10 por ciento del PIB en esos años.⁵⁰ Los programas como la Red Oportunidades, 100 a los 70, la dotación de bienes públicos y el desarrollo de proyectos estratégicos (llamados “imperdonables”)⁵¹ consiguieron reducir las desigualdades del ingreso. Así fue como el índice de Gini se contrajo en un 16 por ciento en las zonas urbanas del país, haciendo de Panamá el país más exitoso de la región.

También vale citar la experiencia del Perú. En el área urbana de este país, la brecha del ingreso se contrajo en este segundo periodo (2002-2010) con la reducción del coeficiente de Gini en un 15.4 por ciento. La política de creación de fondos especiales y de mejora en la calidad y productividad del gasto público, son en gran parte responsables de este cambio positivo, que se traduce además en una evolución positiva de los salarios (referirse al Capítulo 5). Otro caso es el de la Argentina urbana que fue el tercer país que registró un descenso de la desigualdad del orden del 12 por ciento. Le sigue Ecuador, que tan solo unos años antes había tenido un alza importante en las desigualdades y que a partir del año 2002 consiguió revertir la tendencia negativa.⁵²

En la nación ecuatoriana, la incorporación de las nociones de solidaridad y justicia en el desarrollo nacional, junto con la adopción de formas de protección social y esquemas de pensiones no contributivas fueron un avance substancial en estos años. Las mejoras en las políticas tributarias y transferencias públicas masivas permitieron una mayor inclusión social, redujeron

Para reducir las desigualdades se requiere de instituciones fuertes, programas sociales efectivos y de una buena articulación entre los órdenes de gobierno.

⁴⁷ Altimir O., Beccaria L. et al, 2002.

⁴⁸ Mientras que el crecimiento en El Salvador fue más bien moderado, estimado en un 1.9 por ciento del PIB, en Guatemala alcanzó el 3.5 y en República Dominicana fue bastante alto, del 5.7 por ciento del PIB. Banco Mundial, 2013.

⁴⁹ Rodríguez A., 2013.

⁵⁰ Para 2004, el total del gasto fue de 8.27 por ciento y para el año 2008 fue de aproximadamente 9.76 por ciento en términos de porcentaje del PIB.

⁵¹ Los “imperdonables” son proyectos de atención prioritaria, iniciados a partir de 2009, los cuales integran políticas públicas con acciones de desarrollo social, institucional, económico medioambiental.

⁵² Mientras que en el periodo 1989-2002 Ecuador tuvo un incremento considerable de la desigualdad, de cerca de 10 puntos porcentuales en sus zonas urbanas, en el segundo periodo las desigualdades descendieron en casi 12 por ciento.

pobreza y desigualdades y ensancharon el acceso a los servicios públicos, así como a las oportunidades. Los programas tan variados en países como Brasil (Bolsa Familia), Santo Domingo (Comer es Primero), Chile (Chile Solidario), Panamá (Red Oportunidades), Argentina (Plan Familias), Colombia (Familias en Acción), México (Progres/Oportunidades), Costa Rica (Superémonos), Ecuador (Bono de Desarrollo Humano), entre otros, beneficiaron a alrededor de 113 millones de latinoamericanos en 18 países de la región, lo que representaba el 19 por ciento de la población el año 2011.⁵³

Al final de este periodo, la crisis mundial económica (2007-2008) afectó a los países latinoamericanos de diversas maneras debido a la caída de la demanda en bienes y servicios. No obstante,

la capacidad de hacer frente a la crisis con una mejor gestión macroeconómica y mecanismos de regulación más adecuados, así como una demanda interna más vigorosa, permitieron una rápida recuperación de la región.⁵⁴ Los indicadores de desigualdad no se vieron afectados y al final del año 2010, la mayoría de los países mantuvo tendencias muy positivas en la reducción de la concentración del ingreso, en un contexto de mejora de los ingresos medios. El Banco Mundial estima que la población de clase media en América Latina y el Caribe aumentó en un 50 por ciento entre los años 2003 y 2009, lo que representa un cambio de 103 millones de personas a 152 millones. Es decir, 30 por ciento de la población total del continente.⁵⁵



La Ciudad de Panamá, con crecimiento económico importante y políticas sociales, ha conseguido reducir desigualdades.
© Shutterstock / Noraluca013.

⁵³ Cechinne S. y Madariaga A., 2011.

⁵⁴ OECD, 2011.

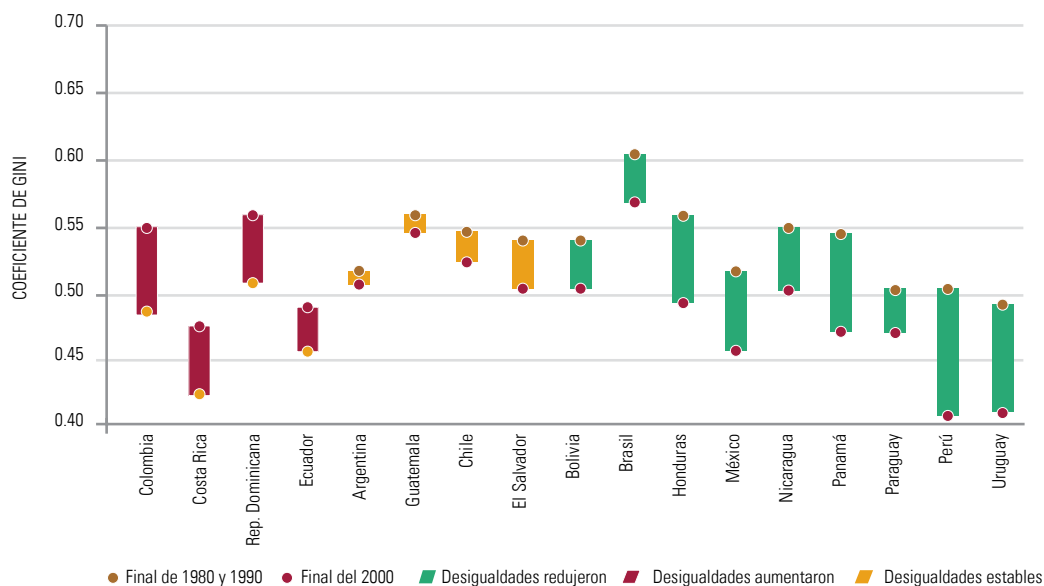
⁵⁵ Banco Mundial, 2013b.

LOS PAÍSES MÁS EXITOSOS, Y LOS MENOS

A pesar de reportarse ciertos avances en América Latina hacia una mayor equidad, los procesos de reducción de la desigualdad están aún por concretarse en varios países y ciudades de la región. La evolución positiva que se observa dista mucho de ser homogénea. Como lo muestra el Gráfico 4, en cuatro países las desigualdades aumentaron y luego descendieron (1990-2010), pero sin conseguir reducir los índices de los años noventa (Colombia, Costa Rica, República Dominicana y Ecuador). En otros cuatro países las desigualdades se mantuvieron relativamente estables en el mismo periodo (Argentina, Chile, Guatemala y Salvador). Y en el resto de los países de la muestra (Bolivia, Brasil, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay), las desigualdades del ingreso se redujeron de forma significativa. El Gini pasó de 0.54 a 0.48 en estos países con una reducción de un poco más de 11 por ciento, y la relación del decil más rico con el más pobre pasó de 42 veces a 24.5, es decir, una reducción de 42 por ciento.

Perú fue el país que registró el mayor descenso de la desigualdad en el total de sus áreas urbanas, con una reducción de 20 puntos porcentuales en su coeficiente de Gini entre los años 1999 y 2010. Esta significativa reducción se asocia en gran medida al incremento en el ingreso nacional bruto per cápita, que pasó de 2,110 a 4,600 dólares americanos en el mismo periodo,⁵⁶ a la disminución concomitante de la pobreza urbana (62 por ciento),⁵⁷ así como a un conjunto de políticas que aseguró una mayor equidad en el crecimiento (referirse al Gráfico 4). Uruguay también tuvo descensos significativos en los índices de concentración del ingreso, estimados a un poco más de 14 puntos porcentuales en los mismos 20 años de referencia, gracias a sus políticas en favor de los pobres que le permitieron reducir la pobreza urbana de 26 por ciento en el año 2000 a 9 por ciento en el año 2012.⁵⁸ México fue el tercer país en la región con mejores resultados, estrechando la brecha de la desigualdad en el ingreso en zonas urbanas en 14 puntos porcentuales entre los años

► **Gráfico 4:** Cambios en el Gini urbano en los países de América Latina y el Caribe, entre 1980, 1990 y el final de 2000



Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, varios años.

⁵⁶ Banco Mundial, 2013.

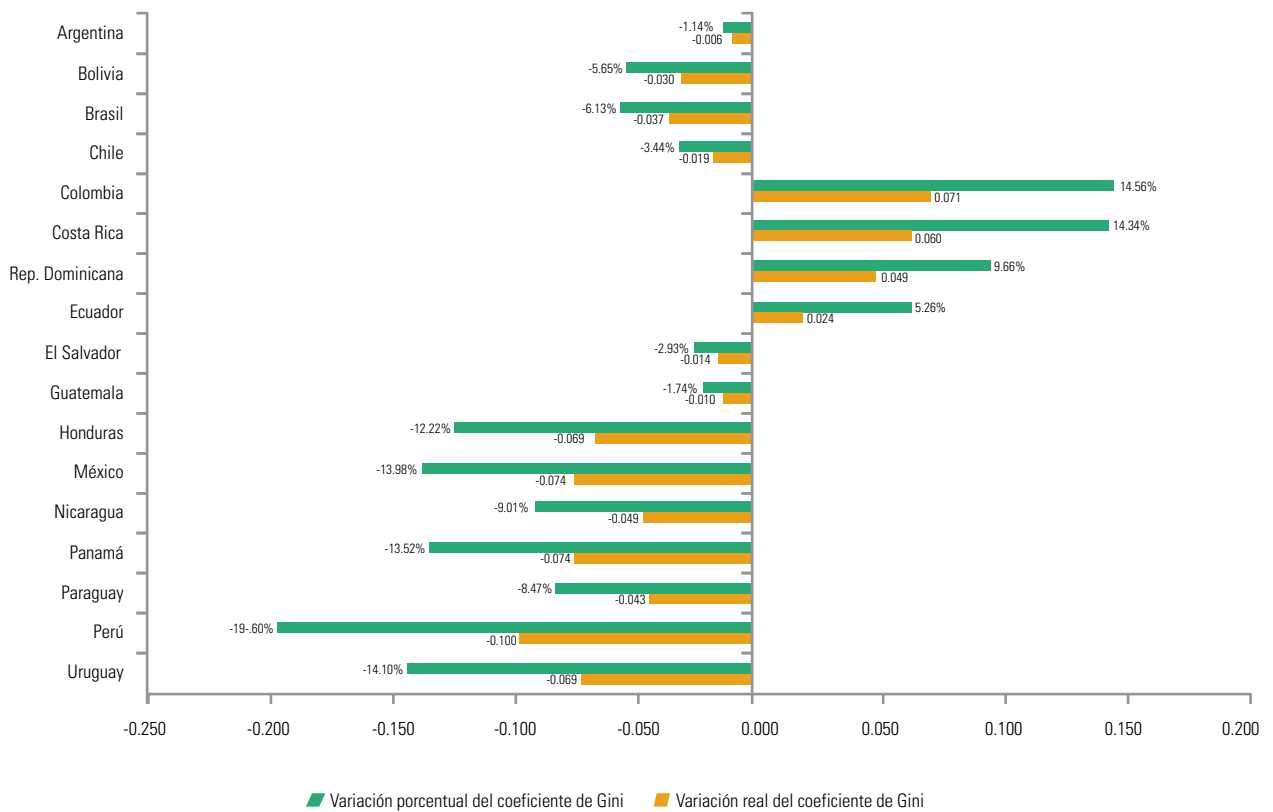
⁵⁷ La reducción de la pobreza fue de 2004 a 2011, años en que se tienen datos. Banco Mundial, 2013.

⁵⁸ Ibid.

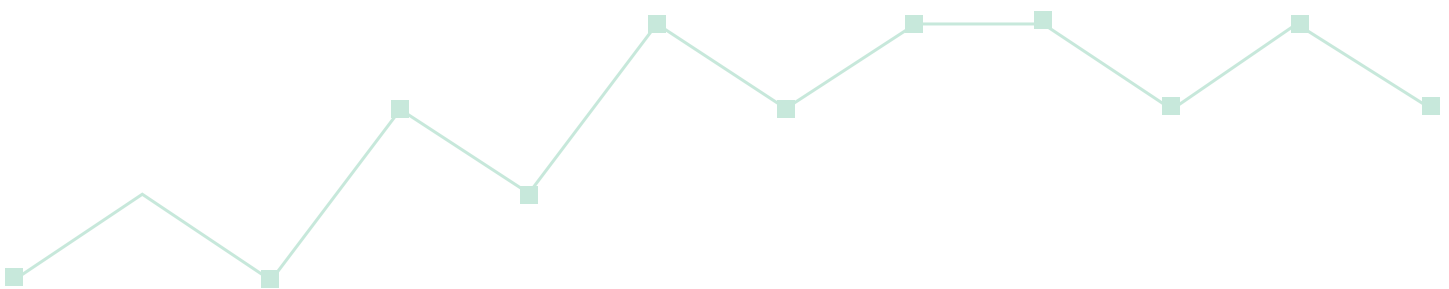
1989 y 2010. En ese país, a diferencia de los otros, la pobreza se acrecentó en esos años en un 11 por ciento y el crecimiento económico fue bastante moderado (el PIB per cápita creció en promedio 1.2 en esos años). Esto pone de relieve que la lucha contra la desigualdad y la pobreza puede librarse en campos diferentes y no siempre en contextos de crecimiento económico (el Capítulo 4 aborda esta cuestión con más detalle). Finalmente,

con una reducción de la concentración del ingreso en zonas urbanas estimada en 9 por ciento, Nicaragua aparece como un país relativamente exitoso. Y esto se evidencia aún más cuando se mide la relación entre el 10 por ciento más rico y el más pobre, la cual registró el avance más espectacular en la región, al disminuir la brecha que separa estos extremos, de 68 veces a 24 entre los años 1993 y 2005.

▶ **Gráfico 5:** Cambios en el coeficiente de Gini urbano en países latinoamericanos (1989-2010)



Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, varios años.



El Gráfico 5 muestra los patrones de distribución del ingreso, donde se identifica un aumento en su concentración en las zonas urbanas de los cuatro países previamente mencionados: Colombia, Costa Rica, República Dominicana y Ecuador. Estos países también fueron los únicos que registraron un incremento en la brecha rico-pobre.⁵⁹ El caso de Colombia es destacable, ya que no solo fue la nación de la región que más incrementó la desigualdad en el ingreso en sus zonas urbanas (pasando de un Gini de 0.48 en 1991 a 0.555 en 2010, es decir, un incremento del 14.5 por ciento), sino que registró además la mayor polarización de los ingresos entre habitantes urbanos ricos y pobres (la relación entre el decil más rico y el decil más pobre se acrecentó de 24 veces en 1991 a 47 veces en 2010, es decir, casi el doble). Esto resulta aún más significativo si se considera que en ese periodo el PIB per cápita se incrementó

en promedio a 1.4 por ciento anual, lo cual denota que los beneficios económicos tendieron a concentrarse en los hogares más ricos. No obstante, en ese mismo lapso, Colombia ha tenido una política de reducción de pobreza efectiva: se acortó en un tercio la incidencia de pobres urbanos⁶⁰ y se redujo por más de la mitad la población que vive en tugurios.⁶¹ Tales experiencias revelan que las políticas sociales, incluyendo la dotación de bienes y servicios públicos, han dado resultados, aunque tendrían que medirse en un esquema multidimensional, y no solo por ingreso. En ese sentido, es alentador que a partir del año 2002 se observa una trayectoria clara que revierte las tendencias de la concentración del ingreso en el país. Estas dinámicas urbanas ponen de manifiesto, una vez más, que las políticas de lucha contra la pobreza requieren en paralelo de políticas y acciones específicas de lucha contra la desigualdad.



Bogotá, Colombia. Bogotá ha visto reducir levemente la desigualdad en los últimos años.
© Manuel Espinoza Pelayo.

⁵⁹ Con la excepción de Argentina, que si bien redujo mínimamente el coeficiente de Gini urbano nacional, al mismo tiempo incrementó la diferencia entre el 10 por ciento más rico y el más pobre, de 28 veces en 1994 a 33 en 2010.

⁶⁰ La pobreza urbana se redujo de 45.5 por ciento en 2002 a 30.3 por ciento en 2011. Banco Mundial, 2013.

⁶¹ Los tugurios en zonas urbanas se redujeron del 31.2 por ciento en 1990 a 14.3 por ciento en 2009. ONU Hábitat, 2013.

LA DESIGUALDAD SE REDUCE EN VARIAS CIUDADES, PERO AUMENTA EN OTRAS

Un análisis de las series de tiempo en los últimos 20 años permite, por primera vez, trazar tendencias de la desigualdad en distintas ciudades latinoamericanas.⁶²

En términos generales se observa un balance general positivo, pero habría que evaluar los matices. Por una parte, un poco menos de dos tercios de las ciudades (63.6 por ciento)⁶³ vio reducir la desigualdad en diferentes grados. Por otra, en un poco más de un tercio (36.3 por ciento) las desigualdades aumentaron de manera diferenciada. Es decir, tres o cuatro de cada 10 habitantes de la región viven en centros urbanos más desiguales de lo que figuraban hace dos décadas.

La buena noticia es que la evolución de la tendencia se torna positiva en los últimos años. Esto significa que se revierte. De tal manera que algunas ciudades que generaron desigualdades a principios de los años noventa, para finales del año 2010 estaban registrando una disminución de las mismas. En la década de los noventa y hasta el año 2002 las desigualdades siguieron aumentando en el 55 por ciento de las ciudades. Durante la década del 2000, las desigualdades empezaron a revertirse y solo el 36 por ciento de ciudades siguió incrementándolas.

Como lo muestra el Cuadro 2, Bolivia, Brasil, Chile y México, con series de tiempo comparables de inicios de 1990 a finales de 2010, reportaron más ciudades disminuyendo sus desigualdades que aumentándolas. En Argentina, las desigualdades incrementaron en todas las ciudades donde se cuenta con información en los años noventa, y tendieron a reducirse en forma notable a partir del año 2002. Sin embargo, en los 16 años de análisis del periodo completo (1994-2010) hubo el mismo número de ciudades (9) que incrementaron sus desigualdades que las que las redujeron. En Colombia, para ilustrar otro caso, las desigualdades aumentaron claramente en la década de los 90 y tendieron a estabilizarse en el año 2000, con un saldo claramente negativo de incremento en los 11 centros urbanos entre los años 1991 y 2010. En Nicaragua, con un número más reducido de ciudades, el balance es relativamente positivo, considerando que entre los años 2001 y 2005 cuatro ciudades disminuyeron desigualdades y dos las incrementaron. Para el resto de los países, la información sobre la evolución de la desigualdad en las ciudades es limitada y concierne al segundo periodo, entre los años 2005 y 2010. Los casos de las ciudades de Costa Rica y República Dominicana son significativos, ya que evidenciaron un persistente aumento de los índices de desigualdad.

► **Cuadro 2:** Cambios en la desigualdad en ciudades latinoamericanas con información comparable (1990-2010)

País	Inicio, alrededor de 1990 hasta 2002		Final, de 2002 a cerca de 2010		Periodo completo 1990-2010		Años de referencia por país		
	Decrece	Aumenta	Decrece	Aumenta	Decrece	Aumenta	Primer periodo	Segundo periodo	Total
Argentina	0	19	23	3	9	9	1994-2002	2002-2010	1994-2010
Bolivia	6	2	5	4	5	4	1989-2004	2004-2007	1989-2007
Brasil	6	4	8	2	8	2	1990-2003	2003-2009	1990-2009
Chile	30	22	45	18	42	10	1990-2000	2000-2009	1990-2009
Colombia	0	11	7	6	0	11	1991-2002	2002-2010	1991-2010
Costa Rica	0	0	1	4	0	0	-	2005-2010	-
Rep. Dominicana	0	0	3	4	0	0	-	2005-2010	-
Ecuador	0	0	16	15	0	0	-	2005-2010	-
México	6	1	12	8	4	2	1989-2002	2002-2010	1989-2010
Nicaragua	2	2	4	2	2	2	1993-2001	2001-2005	1993-2005
Perú	0	0	15	7	0	0	-	2003-2010	-
Número de ciudades	50	61	139	63	70	40			
Porcentaje (%)	45.05	54.95	68.81	31.19	63.64	36.36			

Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

⁶² Se trata de una muestra de alrededor de 200 ciudades con información comparable del total de 284 ciudades. ONU Hábitat, CAF, Avina y Red de Ciudades, 2013.

⁶³ Se trata de 110 ciudades para las cuales se tiene información desde alrededor de principios de los años noventa, lo que permite hacer un análisis de serie de tiempo.

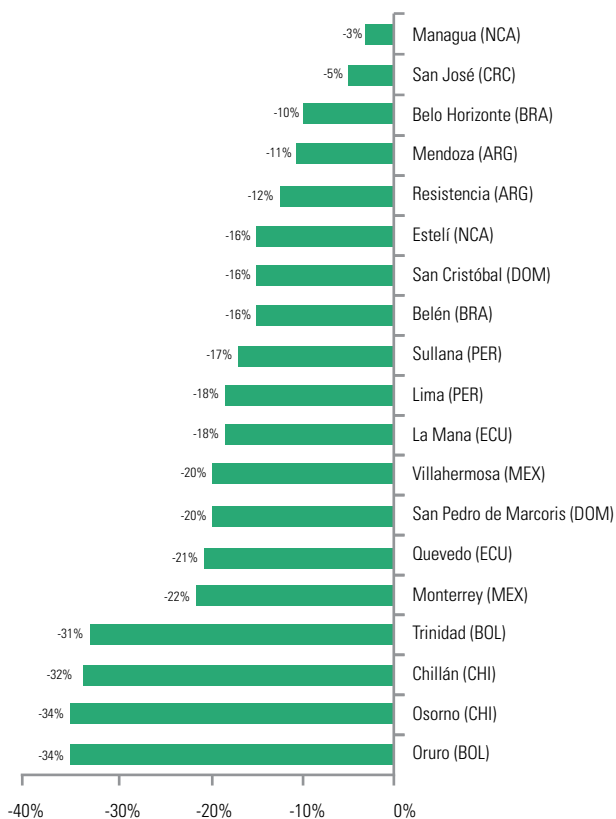
LA HETEROGENEIDAD DE TENDENCIAS AL INTERIOR DE CADA PAÍS

En términos generales, al evaluar las series de tiempo de alrededor de 20 años, se constata que la evolución de la desigualdad en las ciudades de América Latina y el Caribe presenta un panorama relativamente positivo. Se observa que un poco más de la mitad de las ciudades redujo desigualdades y alrededor de un tercio las aumentó, el resto no tuvo variaciones importantes.⁶⁴ A pesar de estos cambios, las desigualdades urbanas siguen siendo altas, según los estándares internacionales. Por ello, las autoridades públicas y los actores sociales están tomando cada vez más conciencia del problema.

Otro punto a considerar es que estas tendencias generales ocultan heterogeneidades entre los países. Por ejemplo, mientras el 64 por ciento de las ciudades chilenas y el 70 por ciento de las brasileñas redujeron desigualdades, en Costa Rica y en Colombia no hubo una ciudad que estrechara la brecha del ingreso. Es importante acotar que detrás de estos agregados nacionales hay trayectorias de ciudades, algunas muy exitosas y otras menos, las cuales presentan variaciones significativas de lo que ocurre a nivel nacional. El Gráfico 6 presenta las ciudades

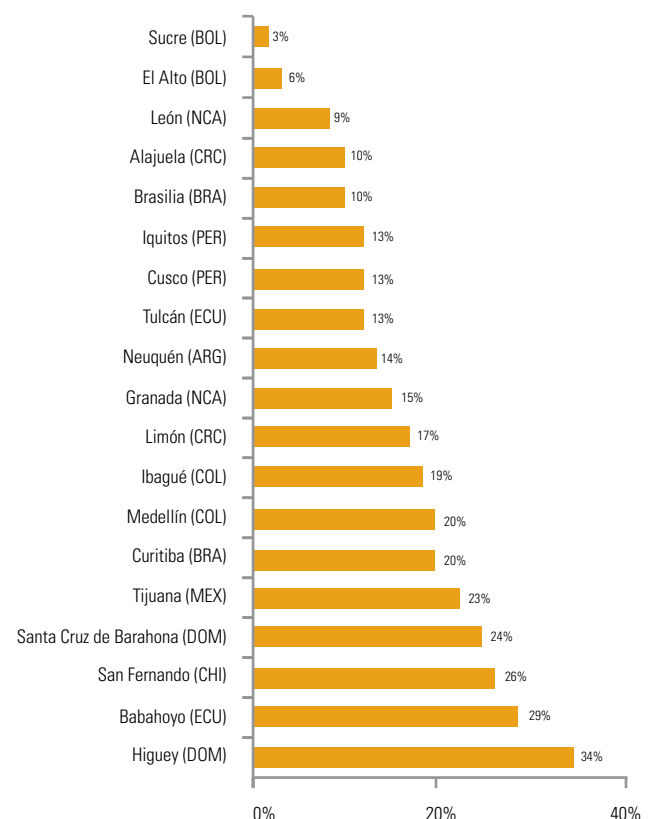
que tuvieron los mayores descensos en sus niveles de desigualdad en cada país, y el Gráfico 7 muestra las que sufrieron los peores incrementos en la desigualdad. Por ejemplo, mientras la ciudad argentina de Resistencia mejoró la distribución del ingreso en un 12.3 por ciento entre los años 1994 y 2010, en el otro extremo, la ciudad de Río Gallegos, también en Argentina, empeoró la distribución en un 10 por ciento en los mismos años. Algo similar ocurrió en algunas ciudades bolivianas, como en la de Oruro que consiguió reducir la desigualdad hasta un 30 por ciento, al tiempo que El Alto la incrementó en un 6 por ciento entre los años 1989 y 2007. En otros casos, las desigualdades del ingreso se amplificaron en todas las ciudades del mismo país, pero no en la misma magnitud. Medellín, para ilustrar esta afirmación, aumentó el índice de Gini en un 20 por ciento, Bogotá en un 10 y Barranquilla en solo el 1.2 por ciento entre los años 1991 y 2010. Lo que sí es un hecho, es que no hay un país donde las desigualdades se hayan reducido en todas las ciudades.⁶⁵ También se detectaron variaciones importantes entre las capitales nacionales como lo indica el Recuadro 3.

► **Gráfico 6:** Ciudades con la mayor reducción de la desigualdad (coeficiente de Gini) 1989-2010



Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

► **Gráfico 7:** Ciudades con el mayor incremento de la desigualdad (coeficiente de Gini) 1989-2010



Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

⁶⁴ Las ciudades que mantuvieron las desigualdades experimentaron variaciones menores a 0.5 en el coeficiente de Gini.

⁶⁵ A excepción de los países que cuentan con solo una ciudad en la muestra de ONU Hábitat (El Salvador, Guatemala, Uruguay y Venezuela).

EVOLUCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN PAÍSES Y CIUDADES



TENDENCIA DE GINI EN LOS PAÍSES Y CIUDADES (1989-2010)

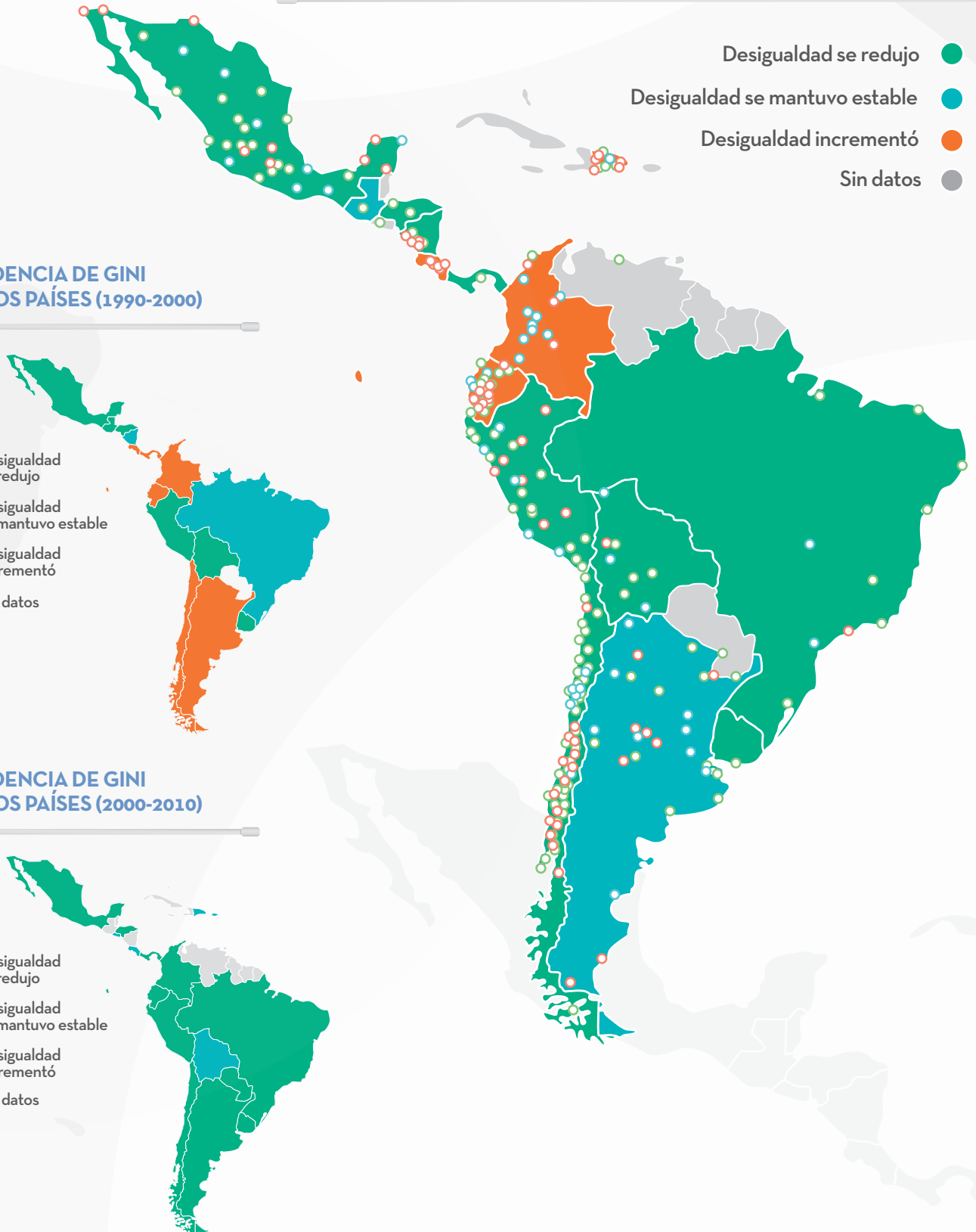
- Desigualdad se redujo ●
- Desigualdad se mantuvo estable ●
- Desigualdad incrementó ●
- Sin datos ●

TENDENCIA DE GINI EN LOS PAÍSES (1990-2000)

- Desigualdad se redujo ●
- Desigualdad se mantuvo estable ●
- Desigualdad incrementó ●
- Sin datos ●

TENDENCIA DE GINI EN LOS PAÍSES (2000-2010)

- Desigualdad se redujo ●
- Desigualdad se mantuvo estable ●
- Desigualdad incrementó ●
- Sin datos ●



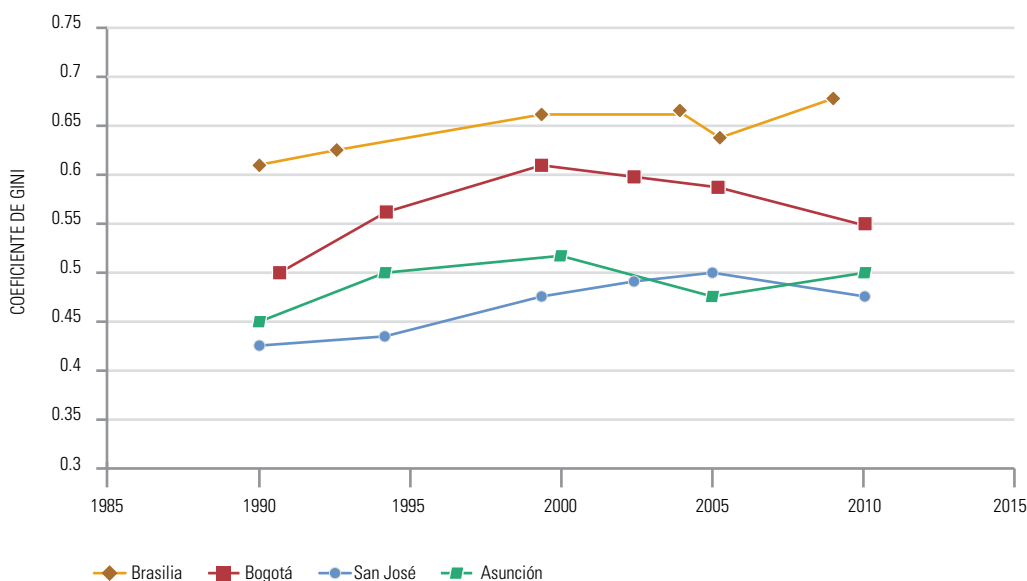
Por otra parte, si bien cerca de la mitad de las ciudades cerró la brecha del ingreso entre inicios de los años noventa y finales del año 2010, muchas de ellas tuvieron quiebres claros de la tendencia alrededor de 2002-2003. En efecto, de acuerdo con

la base de datos de ONU Hábitat, únicamente un tercio de las ciudades consiguió reducir desigualdades en los años noventa, y el resto lo hizo a la vuelta del milenio, lo que permite observar en este último momento un punto neto de ruptura.

► **Recuadro 3:** La evolución de las tendencias en las capitales nacionales

Variaciones importantes se observan también entre las capitales nacionales. El patrón general que surge al analizar la evolución de la desigualdad en las capitales nacionales de los países de América Latina y el Caribe refleja un ligero descenso. El coeficiente de Gini varió poco y pasó de 0.512 alrededor de los 90 a 0.5 a finales del año 2010. La transformación particular de cada una de las ciudades dibuja un panorama un poco más claro: ocho capitales redujeron desigualdades, cuatro las incrementaron y otras cinco las mantuvieron relativamente estables. El Gráfico 8 presenta la trayectoria que describen las ciudades capitales que vieron incrementar la brecha del ingreso, y el Gráfico 9 la de las ciudades capitales que experimentaron cambios positivos.

► **Gráfico 8:** Capitales nacionales de América Latina con desigualdades del ingreso en aumento (1990-2010)

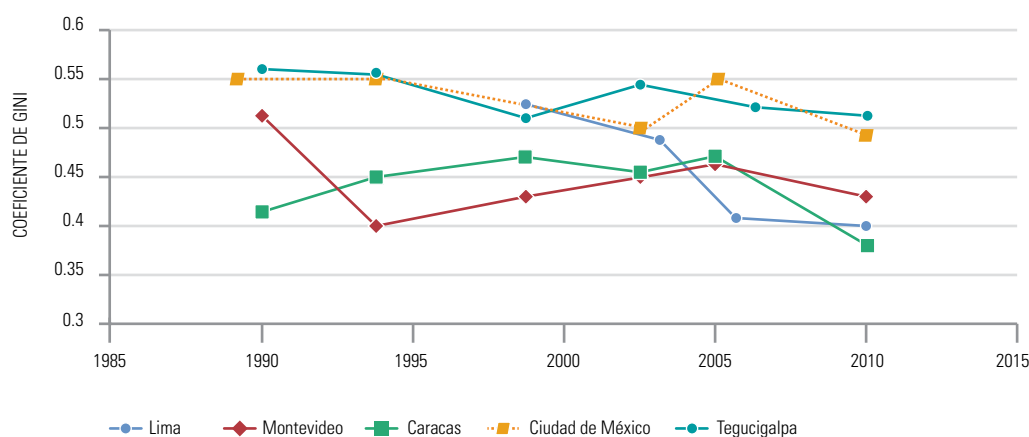


Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

Estancamiento y regresión en la evolución de la desigualdad

Brasilia. La capital brasileña figura como una de las ciudades más desiguales del mundo. Desde el año 1990 las desigualdades tendieron a incrementarse hasta el año 2003, cuando alcanzó uno de sus puntos más álgidos (la relación D^{10}/D^1 era de 122 veces). A diferencia de lo que ocurre a nivel nacional urbano, las desigualdades siguen creciendo desde el año 2005, por lo que pareciera que las políticas nacionales de lucha contra la desigualdad no están rindiendo muchos frutos. En el año 2009 el Gini de la ciudad era de 0.672, el más alto de la región.

▶ **Gráfico 9:** Capitales nacionales de América Latina con desigualdades del ingreso en reducción (1989-2010)



Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

Bogotá. En el año 1991, la capital colombiana era la ciudad más desigual del país, incluso un poco más que el promedio nacional urbano. Con la recuperación económica (2000-2007) se redujo el desempleo, se formó capital humano y se disminuyó la desigualdad rico-pobre (D^{10}/D^1), la cual pasó de ser 83 veces en el año 1999 a 46 en el año 2005. Si bien la trayectoria general en dos décadas es negativa, desde el año 2002 se observa un estrechamiento de la desigualdad que se ha afianzado con una importante dotación de bienes públicos.

San José. La capital costarricense era una ciudad relativamente igualitaria en el año 1990 (0.421). Desde entonces ha mostrado una tendencia hacia el deterioro en la distribución del ingreso, alcanzando un punto máximo en el año 2005 (0.497). Los cambios en el aparato productivo con las zonas francas y la inserción en la “nueva economía” han ampliado las diferencias económicas. El Régimen no Contributivo de Pensiones, los impuestos solidarios y la protección del salario mínimo, han revertido esas tendencias.⁶⁶

Asunción. La desigualdad en la capital paraguaya se mantiene elevada y ha permanecido prácticamente estancada en los últimos años. En periodo de recesión económica (1995-2002) la polarización del ingreso creció y, desafortunadamente, en el nuevo periodo de cierta expansión (2003-2007), sigue casi inalterada.⁶⁷ Entre los años 1990 y 2010, la diferencia del ingreso entre el 10 por ciento más rico y el más pobre se multiplicó por dos, pasando de 17 a 32 veces.

Hacia una distribución de ingreso más igualitaria

Lima. Desde el año 1999, la capital peruana experimenta una tendencia decreciente de la desigualdad, en un contexto de mejora de los ingresos medios. Las diferencias en la desigualdad del ingreso se redujeron de 39 a 32 por ciento (2001-2010) y el Gini bajó de 0.528 a 0.401 (1999-2010). El notable dinamismo económico propiciado por el sector minero exportador, así como la apertura a otros sectores no tradicionales de la economía han contribuido a dichos cambios.⁶⁸ El Gini está en el límite de alerta internacional.

⁶⁶ Barahona M., 2013.

⁶⁷ UNDP, 2008.

⁶⁸ Mauro R., 2013.

Montevideo. Las tendencias en la última década posicionan a la capital uruguaya como una ciudad con un patrón de distribución económica relativamente igualitaria en el contexto latinoamericano (0.429). Aunque hay una tendencia general a la baja debido a políticas de bienestar y redistributivas recientes, el periodo 2002-2010 se caracteriza por una cierta persistencia de las desigualdades (la diferencia de salario rico-pobre en los extremos se ha mantenido estable, alrededor de 18 veces).

Caracas. La capital de la República Bolivariana de Venezuela es la ciudad más igualitaria de todas las capitales nacionales, con un Gini inferior a la línea de alerta internacional (0.377). Desde el año 1990 a 2005, la desigualdad tendió a aumentar, agudizándose con la crisis político-económica del año 2002 (el valor más alto de la serie se ubica en 2005: 0.467). Desde entonces se observa una tendencia a la igualdad como resultado de los programas sociales de las “misiones”, los cuales redujeron también la pobreza.

Ciudad de México. La brecha del ingreso entre los habitantes más ricos y los más pobres de la capital mexicana ha mostrado una trayectoria vacilante (1989-2010). A partir del año 2005, se observa una tendencia igualitaria más clara (Gini pasa de 0.559 a 0.488). Una clave de este cambio es la aplicación de una política de desarrollo económico con equidad que ha identificado a la desigualdad como elemento central de sus programas (programas más focalizados, con mayor gasto social y mejor esquema de rendición de cuentas).⁶⁹

Tegucigalpa. La capital hondureña se caracteriza por presentar índices de desigualdad medios. Las inequidades económicas, sociales, políticas y de acceso a la justicia afectan el país, el cual ocupa una posición baja en el IDH de la región. Después de un recorrido incierto, la desigualdad se ha reducido a partir del año 2002 (0.544 a 0.510 en 2010). Sin embargo, la relación por deciles D^{10}/D^1 aumenta en lugar de reducirse (35 a 52 veces), lo que pone en evidencia la poca expansión de la clase media.

El análisis de la movilidad de las ciudades en relación con las variaciones de la desigualdad (284 ciudades de 18 países) entre los años 1989 y 2010, permite observar los siguientes cambios: 44 por ciento de los centros urbanos empezó en un grupo de origen a principio de la serie y consiguió moverse a otro grupo de destino mejor, es decir, con menor desigualdad, al final del periodo; 33 por ciento permaneció en su grupo de origen; 23 por ciento cambió a un grupo superior o con mayores índices de desigualdad.

Los cambios de las ciudades revelan que hubo una gran movilidad hacia la igualdad. De hecho, en comparación con los agregados nacionales, se observa que en términos relativos menos ciudades lograron reducir desigualdades y cambiarse a grupos inferiores (44 por ciento). Los índices registrados a nivel urbano del país son superiores (58 por ciento). Estas estadísticas muestran, una vez más, que los promedios nacionales no reflejan necesariamente lo que ocurre al interior de los países. Las diferencias más significativas se encontraron en Chile y Panamá, con una proporción mayor de ciudades cambiando de grupo a uno más igualitario (62 y 100 por ciento, respectivamente). Por el contrario, una mayor proporción de ciudades colombianas y costarricenses se movió a grupos con mayor desigualdad que la media nacional (69 y 100 por ciento, respectivamente).

El nivel inicial de la desigualdad de las ciudades explica los cambios al grupo de destino. Por ejemplo, un número importante de ciudades argentinas, originalmente localizado en el grupo 5 “Muy Alta Desigualdad”, se movió al grupo 4 “Alta Desigualdad”, con cambios positivos en los niveles de concentración del ingreso. Igualmente, un número importante de ciudades peruanas perteneciente al grupo 3 “Relativa Desigualdad” pasó al grupo inferior 2 “Moderada Desigualdad”.

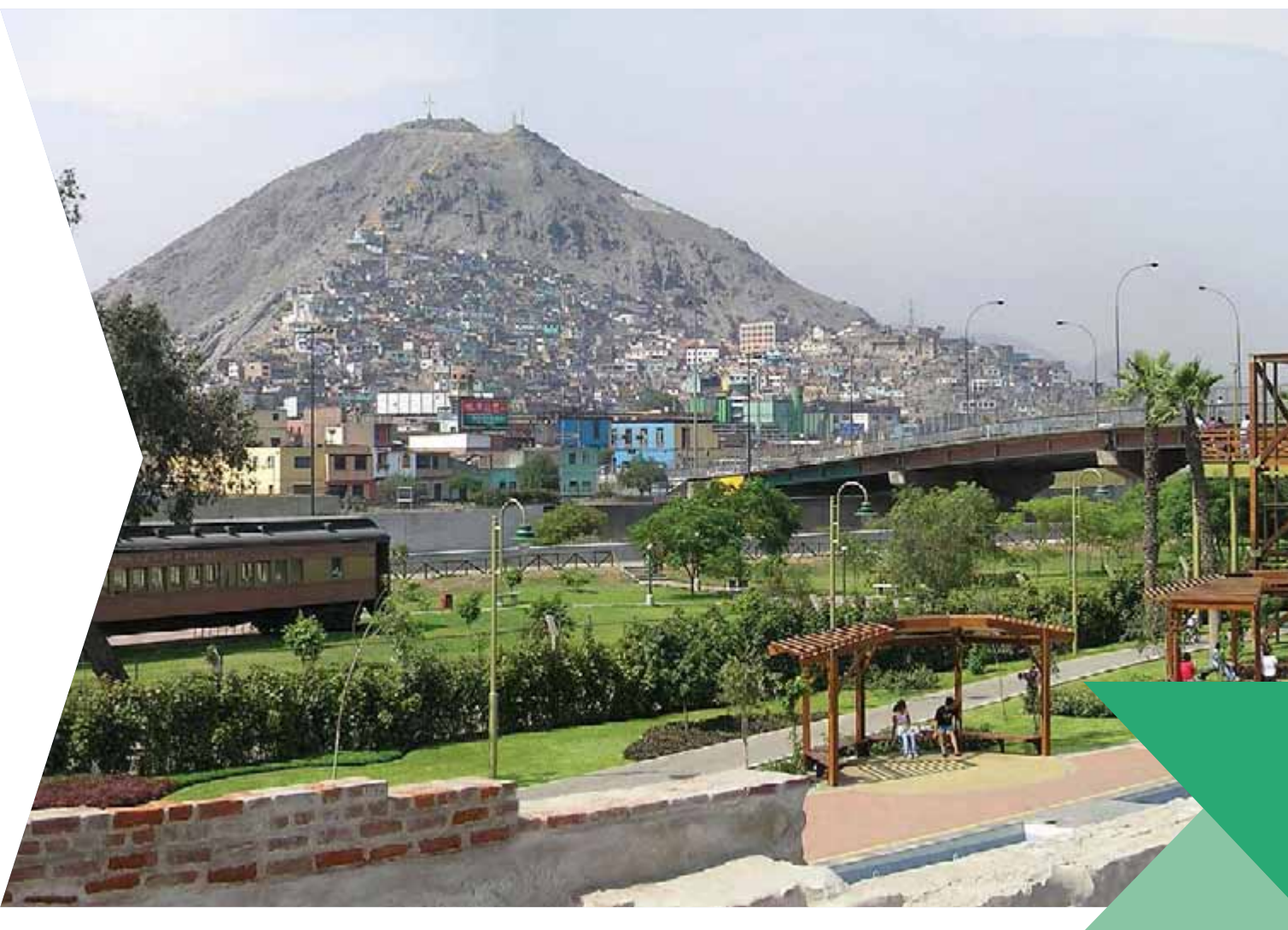
*Los promedios nacionales
no reflejan necesariamente
lo que ocurre al interior
de los países.*

⁶⁹ Ziccardi A., 2009.

En lo que respecta a los cambios negativos, que representaron movimientos a grupos más desiguales, éstos se dieron en un número limitado de ciudades, con la excepción de los centros urbanos colombianos que pasaron del grupo 4 “Alta Desigualdad” al 5 “Muy Alta Desigualdad”. Otras ciudades persistieron en sus índices de distribución de ingreso, manteniéndose en el grupo de origen después de 20 años. Asimismo, un número menor de ciudades consiguió pasar a dos grupos de diferencia: el 4 por ciento aumentó desigualdades y el 10 por ciento las redujo.

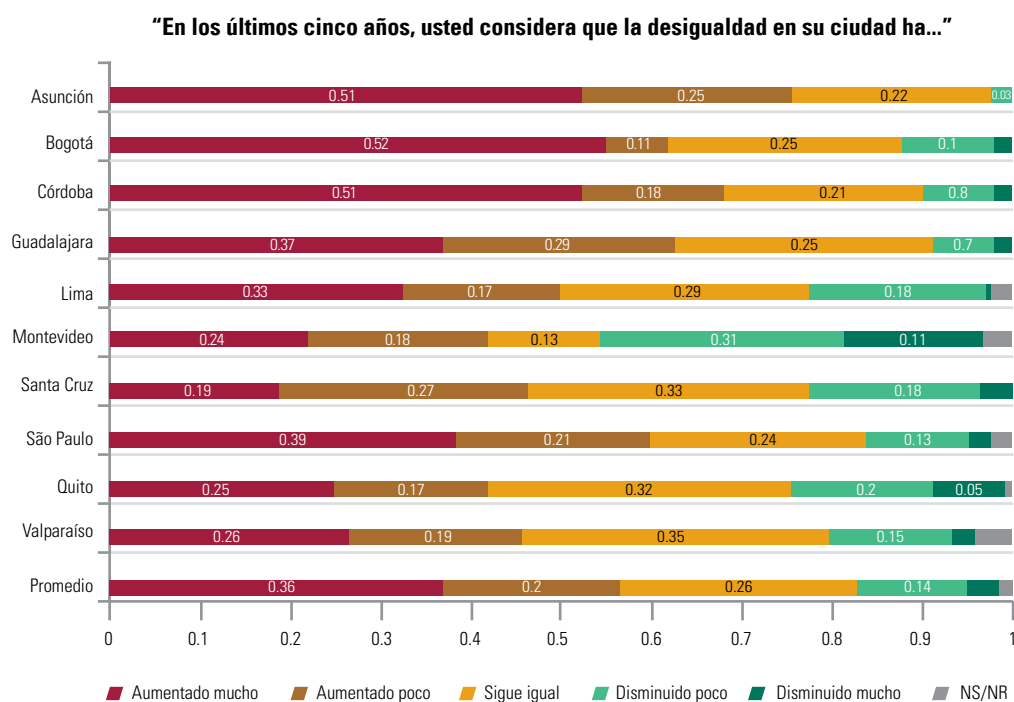
Resulta interesante contrastar estos resultados con la percepción que algunos habitantes tienen de la evolución de la desigualdad en sus ciudades. El estudio sobre percepción de la desigualdad urbana de ONU Hábitat, CAF y Avina proporciona impresiones ciudadanas sobre este fenómeno, lo que permite entender mejor los aspectos subjetivos, desde emocionales hasta simbólicos, pasando por creencias, actitudes y posturas morales, políticas e ideológicas (Recuadro 4).

Los cambios de las ciudades revelan que hubo una gran movilidad hacia la igualdad.



Lima, Perú. En la última década, las ciudades progresan en la equidad.
© José Luis Chong.

► **Recuadro 4:** Percepción de la evolución de la desigualdad



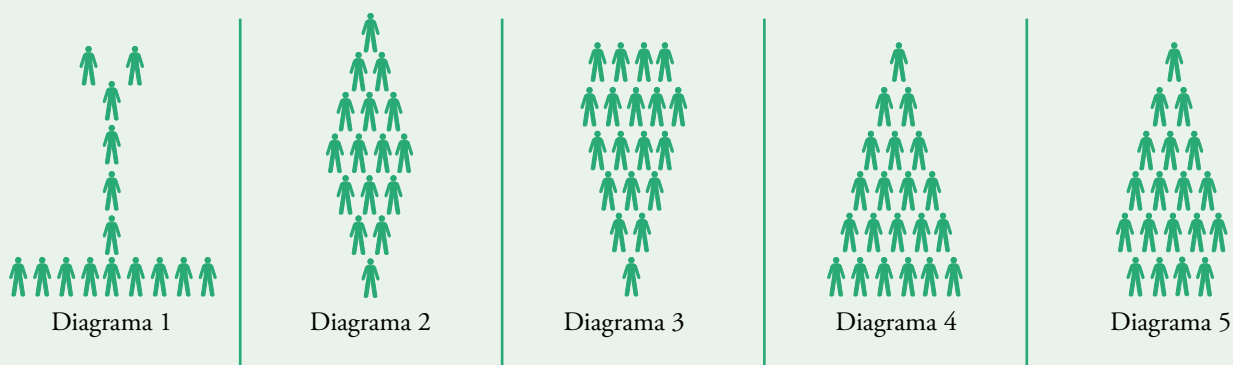
Fuente: Encuesta de percepción: la desigualdad en 10 ciudades latinoamericanas, ONU Hábitat, CAF, Avina y Red de Ciudades, 2013

- El 56 por ciento del total de encuestados considera que la desigualdad en su ciudad ha aumentado mucho y poco, mientras que solo 17 por ciento tiene la sensación de que ha disminuido.
- Asunción, Córdoba y Guadalajara encabezan la lista como las ciudades donde más se percibe que la desigualdad ha aumentado, respuesta que dan 75, 69 y 66 por ciento de sus locales, respectivamente. En Asunción y Córdoba, uno de cada dos encuestados considera que la desigualdad ha aumentado mucho en los últimos cinco años.
- Por el contrario, Montevideo es la ciudad donde se reporta con mayor frecuencia que la desigualdad ha disminuido en los últimos cinco años, opinión que comparte 43 por ciento de la población.

Recuadro 5: ¿Cómo vamos con la desigualdad en Bogotá?: de la percepción a la realidad

La utilidad de recoger la percepción de los individuos en torno a los aspectos más importantes de su vida, así como su visión de los principales aspectos de las políticas públicas y del contexto económico y social que los rodean, radica en entender por qué se forman estas percepciones y los elementos que influyen en ellas. Estas mediciones también son valiosas para reconocer las incongruencias que se presentan entre los indicadores técnicos y las percepciones.

En la Encuesta de Percepción sobre Desigualdad Urbana en Ciudades Latinoamericanas 2012,⁽¹⁾ se le preguntó a ciudadanos de 10 ciudades cuál de los siguientes diagramas representa mejor la estructura social de su ciudad y cuál sería el ejemplo de una sociedad ideal.



El primer diagrama muestra una sociedad con un grupo pequeño hasta arriba, poca gente en el medio y muchísima gente hasta abajo. El siguiente presenta a una mayoría de gente en el medio. El tercer diagrama propone a mucha gente hacia arriba y solo pocos abajo. El cuarto ilustra una sociedad piramidal con pocas personas arriba, más gente en el medio y a más personas abajo. Y el quinto diagrama dibuja a una sociedad como pirámide pero con poca gente abajo.

Con respecto a los resultados de Bogotá, 7 de cada 10 encuestados consideran que la desigualdad en la ciudad es alta o muy alta. Al respecto, describen que la estructura de la sociedad bogotana está conformada por el primer diagrama.

Al contrario de lo que se refleja en la percepción de la gente, el 84 por ciento de la población de la ciudad pertenece al nivel socio económico medio (medio bajo, medio, medio alto) y apenas el 9 por ciento al bajo y el 5 por ciento al alto.⁷⁰ Es importante aclarar que en Bogotá hay profundas disparidades de ingreso: el ingreso promedio del estrato 6 (alto), es 5 veces más alto que el del estrato 3, 10 veces más alto que el del estrato 2 y 14 veces más alto que el del estrato 1 (bajo). Al respecto, vale la pena mencionar que 5 de cada 10 bogotanos consideran que la desigualdad ha crecido, a pesar de la mejoría en resultados que en los últimos 10 años han tenido los indicadores de pobreza, los cuales disminuyeron 10 puntos porcentuales hasta alcanzar 11.6 por ciento. Además, el coeficiente de Gini, pasó de 0.58 a 0.49 en el año 2012.⁷¹

Es llamativo que cuando se le preguntó a los bogotanos el tipo de sociedad ideal, alrededor de 4 de cada 10 encuestados dijeron querer una con mucha gente arriba, no tanta en el medio y muy poca abajo (como se expresa en el tercer diagrama). De una u otra forma, el modelo de sociedad desigual se continúa replicando en el imaginario de los bogotanos, con una mayoría de altos ingresos y una minoría de bajos ingresos.

Mónica Villegas, Bogotá Cómo Vamos. ⁽¹⁾ ONU Hábitat, CAF, Avina y Red de Ciudades, 2013.

⁷⁰ En Colombia la sociedad está dividida en seis estratos sociales que dan cuenta de los ingresos y las condiciones de habitabilidad de la vivienda y el entorno, siendo 1 el más bajo y 6 el más alto.

⁷¹ Galvis, 2013.

EL TAMAÑO DE LAS CIUDADES Y LA DESIGUALDAD EN EL INGRESO

Pocos estudios han profundizado en la relación que existe entre la desigualdad económica y el tamaño de las ciudades. La manera en que el crecimiento urbano puede impactar en la desigualdad económica ha sido ignorada o tratada de una manera muy superficial, particularmente en las ciudades latinoamericanas.⁷² Con una base de datos conformada por 284 ciudades en 18 países e informaciones desagregadas en cinco tamaños de ciudades (pequeñas, secundarias, grandes, muy grandes y megaciudades),⁷³ además de series de tiempo en un periodo de 20 años, ONU Hábitat está en condiciones de proveer informaciones más exactas sobre esta relación.

Estudios de ciudades de países avanzados han presentado algunas hipótesis sobre este cruce de datos, aunque con posiciones contrastadas. Algunos académicos sostienen que la desigualdad declina con el crecimiento poblacional de las ciudades, debido a que conforme aumenta el tamaño de las mismas se incrementa el nivel del ingreso promedio.⁷⁴ Otros estudiosos aseguran que la distribución del ingreso tiende a ser más desigual en las grandes ciudades debido a que las economías de aglomeración generan empleos más diversificados y mayores ingresos.⁷⁵ Otros expertos, en cambio, afirman que el tamaño de la ciudad no afecta la distribución de la renta.⁷⁶ Entre estas posiciones contradictorias, gana más adeptos la tesis de que los incrementos en la escala urbana se asocian positivamente con una mayor desigualdad. Sin embargo, ninguna de estas teorías se había sustentado con un cuerpo estadístico fuerte.

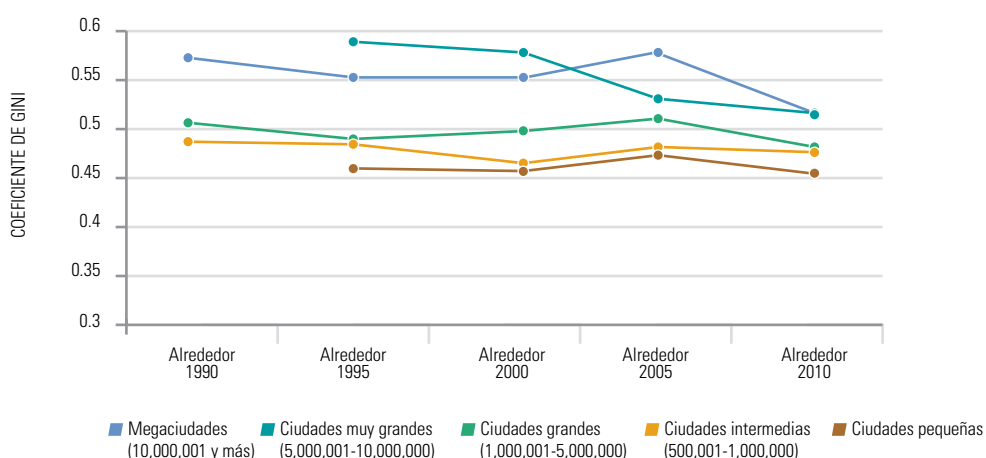
Los resultados empíricos del estudio de ONU Hábitat y CAF muestran que existe, en efecto, una relación directa entre el tamaño de las ciudades y la desigualdad del ingreso. El Gráfico 10

refleja que el coeficiente de Gini para las megaciudades (más de 10 millones de habitantes) y muy grandes (más de 5 millones) es en promedio de 0.553 en el periodo 1990 y 2010, el cual corresponde al grupo 5 “Muy Alta Desigualdad”. Las ciudades pequeñas (entre 100 y 500 mil habitantes) tienen un índice de desigualdad promedio de 0.460 en los mismos años, índice que las ubica en el grupo 4 “Alta Desigualdad”. Un gradiente descendente se observa en las ciudades grandes (1 a 5 millones de habitantes) y las secundarias (500 mil a 1 millón), cuyo Gini promedio para los mismos años de referencia baja de 0.499 a 0.481, respectivamente, tasas que las ubica también en el rango de “Alta Desigualdad”.

A medida que las ciudades crecen, la distribución en el ingreso es afectada por los cambios en la estructura laboral y por una mayor dispersión de los ingresos. A estos factores habría que agregar que las economías de escala incrementan la competencia y diversifican los salarios, y las economías de aglomeración incrementan la productividad laboral y generan diferenciales en el ingreso. Tal contexto tiene efectos en la desigualdad debido a un incremento más rápido de la productividad de la mano de obra calificada sobre la no calificada. Por tanto, las economías de aglomeración generan excedentes elevados, recursos que se concentran en unas pocas personas.

También vale destacar que las desigualdades en el ingreso en las grandes ciudades son también afectadas por inmigraciones diferenciadas. Por un lado se cuentan los negocios, el empleo y la mano de obra calificada y, por el otro, se tiene a trabajadores con poca instrucción y habilidades, entre los cuales se incluye a un grupo importante de población empobrecida. Por ello, conforme

➔ **Gráfico 10:** Desigualdad del ingreso y tamaño de ciudades en América Latina y el Caribe (1990 y 2010)



Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

⁷² La mayoría de los estudios existentes se ha centrado en las ciudades de los países desarrollados.

⁷³ Sobre la distribución de estas ciudades referirse al Cuadro 1 de este capítulo.

⁷⁴ Duncan O., Reiss A., 1956.

⁷⁵ Richardson H., 1973.

⁷⁶ Murray B., 1969.

crecen las ciudades, éstas se hacen cada vez más receptoras de empleos mejor pagados con formación técnica y profesional más avanzada y también son receptoras de un cúmulo de subempleos y desempleos estructurales y tecnológicos. Esta dinámica tiende a generar desigualdades.

De igual manera, es más probable que las grandes ciudades ofrezcan formación técnica y profesional de alto nivel, lo que puede contribuir a aumentar la especialización, los ingresos y, con ello, las diferencias.⁷⁷ Más aún, si esos conocimientos, informaciones y competencias los poseen unos pocos. Esta situación se convierte en un determinante importante de desigualdades económicas y, a la larga, en un diferencial de acceso a las oportunidades y a los recursos.

CIUDADES PEQUEÑAS CON GRANDES DESIGUALDADES

Mientras las grandes urbes muestran las mayores inequidades, las ciudades pequeñas e intermedias también son altamente desiguales. En los años noventa,⁷⁹ solo el 15 por ciento de ellas se encontraba por debajo de la línea de alerta internacional (Gini 0.4) y un poco más de un cuarto (26.4 por ciento) se colocaba en el rango de “Relativa Desigualdad” (Gini 0.400-0.499). El resto, más de la mitad, formaba parte de los grupos de “Alta Desigualdad” (34.4 por ciento) y muy “Alta Desigualdad” (23 por ciento). Estos valores tan altos contrastan con la idea generalizada de que una buena distribución de la renta es una característica inherente de las ciudades pequeñas. Los centros urbanos de menos de 500 mil habitantes como Resistencia, en Argentina; Potosí, en Bolivia; Linares, en Chile; Portoviejo, en Ecuador; San Pedro Sula, en Honduras; Estelí, en Nicaragua, y varios otros tienen todos coeficientes de desigualdad equiparables a los de las capitales nacionales de esos países (por encima de 0.5), índices que se registran por lo general en las grandes ciudades.

Aún cuando el tamaño de la ciudad es, en cierta forma, un determinante de la desigualdad en muchas partes del mundo, queda claro que en América Latina y el Caribe muchos de los asentamientos humanos de talla pequeña son estructuralmente desiguales. Las actividades productivas y las ocupaciones salariales son más diversificadas de lo que se piensa, y el costo de vida y los salarios no son tan homogéneos como se cree. Además, las prestaciones sociales, el gasto público y la inversión en bienes públicos son muchas veces incipientes, y otras formas de distribución de los ingresos, así como las oportunidades son limitadas o ausentes. A este panorama se suma que el impacto de las economías regionales y globales, y los efectos de los cambios tecnológicos que llegan a las ciudades pequeñas en crecimiento no es aminorado y los beneficios que generan no son sistemáticamente compartidos. Igualmente, el diseño urbano y la

En las grandes urbes, varias externalidades negativas y las fallas de mercado propician problemas de tráfico, contaminación, violencia, inseguridad, además de déficits de bienes públicos que obligan a compensar a los trabajadores más capacitados, hecho que aumenta sus ingresos y por ende las desigualdades económicas.

Otro aspecto a considerar es que las grandes firmas y los monopolios tienen beneficios mayores en las grandes ciudades, lo cual incrementa las rentas y en consecuencia las desigualdades. Los valores del suelo, de la vivienda y en general los costos de los bienes inmobiliarios son más susceptibles de elevar su valor en ciudades con mayores poblaciones, creando ingresos superiores para aquellos que tienen la propiedad patrimonial de estos bienes.⁷⁸

planeación de las ciudades tienden a reproducir y amplificar las diferencias, con modelos de usos de suelo y del espacio que son altamente segregativos. Los patrones de desigualdad en el acceso a activos productivos y a recursos naturales contribuyen también a producir nuevas formas de desigualdad en muchas ciudades pequeñas y secundarias.

Pero más allá de estos elementos desalentadores, otros estudios muestran que en los últimos 20 años las ciudades de esta clase han registrado avances importantes en la disminución de las desigualdades. Al final del año 2010, un tercio se encontraba ya por debajo de la línea de alerta internacional (0.4) en el rango de “Moderada Desigualdad” y otro cuarto se había unido al grupo de “Relativa Desigualdad”. Sin embargo, cerca del 20 por ciento seguía siendo ciudades con “Alta” y “Muy Alta Desigualdad”. A pesar de estos cambios positivos, las tendencias generales seguían describiendo una curva sin grandes variaciones, como se puede apreciar en el Gráfico 10.

Por ello, se recomienda que los gobiernos locales y nacionales permanezcan atentos a la evolución de estas tendencias, particularmente en las ciudades que están creciendo y cambiando con el tiempo. Aminorar las desigualdades del ingreso y garantizar que los habitantes de las ciudades secundarias se beneficien de las ventajas que ofrecen las ciudades es una tarea fundamental. No solo se trata de acortar las brechas económicas, sino también las sociales, raciales y culturales, y para eso se requieren políticas redistributivas a todos los niveles. Se necesita también una planificación urbana que facilite el acceso a los bienes públicos y comunes, que promueva la diversidad social y los usos mixtos del espacio, y que expanda la prosperidad para todos. Ese es el camino para evitar ciudades divididas, ya sean pequeñas o grandes.

⁷⁷ Haworth Ch., Long J., Rasmussen D., 1977.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Los datos son de los años noventa para la mayoría de los países, con la excepción de Perú urbano, que es de 2003, y las zonas urbanas de Costa Rica, República Dominicana, Ecuador y Panamá, que son de 2005. ONU Hábitat, base de datos, 2013.

BIBLIOGRAFÍA

Altimir Oscar, Beccaria Luis et al (2002) *Income Distribution in Argentina 1974-2000*, ECLAC, Review 78, Santiago, Chile, pp. 53-82.

Banco Interamericano de Desarrollo (1999) *América Latina frente a la desigualdad*, Informe de Progreso Económico y Social 1998/1999, Washington.

Banco Mundial (2013) *World Development Indicators*, Online database last updated 1 July 2013, <http://data.worldbank.org/indicator>, referencia 2 de julio de 2013.

Banco Mundial (2013b) *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*, varios autores, Washington.

Barahona Manuel (2013) *La desigualdad económica urbana: El caso de San José*, Documento de antecedentes preparado para la ONU Hábitat y la CAF para este estudio, San José.

Cecchinne Simone y Madariaga Aldo (2011) Programas de transferencias condicionadas, *Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Asdi, Santiago de Chile.

CONEVAL, documento de trabajo sobre evolución de ingresos. Augustin Escobar, 2013.

Eastwood Robert y Liptom Michael (2000) *Rural-Urban Dimensions of Inequality Change*, World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER), University of United Nations, Working Group No. 200, Finland.

Fazio M. V. y Tornarolli L. (2006) *Monitoring the Socio-Economic Conditions in Argentina, Chile, Paraguay and Uruguay*, CEDLAS, Work Bank, Paraguay, <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/monitoreo/pdfs/paraguay.pdf>

Fondo de Población de las Naciones Unidas (2002) *El estado de la población mundial 2002: población, pobreza y oportunidades*, FNUAP, Nueva York, <http://www.unfpa.org/swp/2002/espanol/ch7/page2.htm>

Galvis Luis Armando (2013) *¿El triunfo de Bogotá?: desempeño reciente de la ciudad capital*. Documentos de trabajo sobre economía regional. Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER), Número 182, febrero, 2013.

Jiménez Ronulfo ed. (1999) *Costa Rica: Una economía en recuperación*, San José: Academia de Centroamérica, 1999. <http://www.hacienda.go.cr/cifh/sidovih/uploads/Archivos/Publicacion/An%C3%A1lisis%20del%20crecimiento%20de%20las%20exportaciones%20de%20Costa%20Rica-2012.pdf>

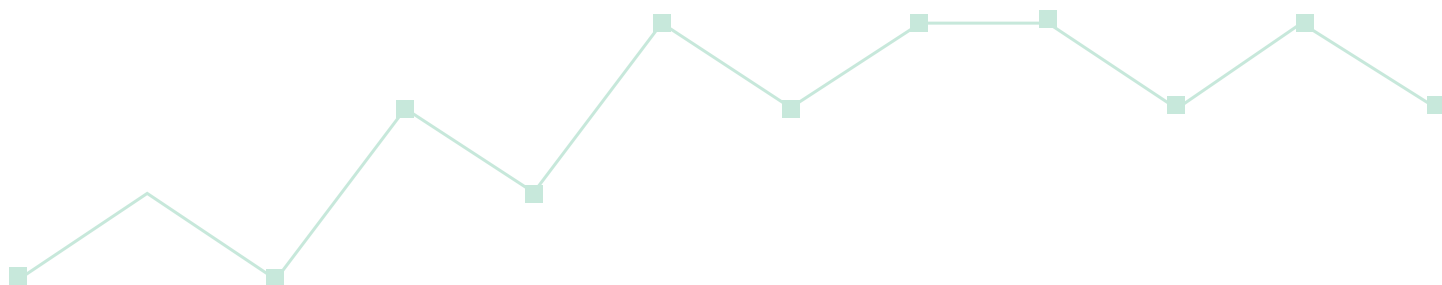
Jiménez Wilson y Lizárraga Susana (2003) *Ingresos y desigualdad en el área rural de Bolivia*, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), Estado Plurinacional de Bolivia, http://www.udape.gob.bo/index.php?option=com_content&view=article&id=97:ingresos-y-desigualdad&catid=39&Itemid=64

King Katiuska (2013) *La desigualdad en la ciudad de Quito*, Documento de antecedentes preparado para la ONU Hábitat y la CAF para este estudio, Quito.

Kuznets Simon (1955) *Economics Growth and Income Inequality*, *American Economic Review*, vol. 45, no. 1, mar., pp. 1-28, USA.

Mauro Raúl (2013) *La desigualdad en Lima Metropolitana*, Documento de antecedentes preparado para la ONU Hábitat y la CAF para este estudio, Lima.

Messias Erick (2003) *Income Inequality, Illiteracy Rate, and Life Expectancy in Brazil*, *American Journal of Public Health*, Vol. 93, No. 8, Research and Practice.



Rodríguez Mojica Alexis (2013) *Desigualdad económica urbana en Panamá*, Documento de antecedentes preparado para la ONU Hábitat y la CAF para este estudio, Panamá.

OECD (2011) *Latin American Economic Outlook 2011: How Middle Class in Latin America*, OECD Development Center, Paris.

ONU Hábitat (2008) *State of the World's Cities Report 2008/2009: Harmonious Cities*, Earthscan, London.

ONU Hábitat (2010) *State of the World's Cities Report 2010/2011: Bridging the Urban Divide*, Earthscan, London.

ONU Hábitat (2012) *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe: Rumbo a una nueva transición urbana*, Nairobi, Kenia.

ONU Hábitat, CAF, Avina, Red de Ciudades (2013) *Encuesta de percepción sobre desigualdad urbana en ciudades latinoamericanas 2012*, Guadalajara.

ONU Hábitat (2013) *Base de datos, Programa de Indicadores Urbanos*, Observatorio Mundial Urbano.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2008) *Informe nacional sobre desarrollo humano: Equidad para el desarrollo Paraguay 2008*, Asunción, http://www.undp.org.py/odh/fotos/publicaciones/id27_pub1.pdf.

Sarmiento Gómez Alfredo (2013) *Desigualdad económica en la ciudad de Bogotá*, Documento de contexto comisionado por la ONU Hábitat, Bogotá.

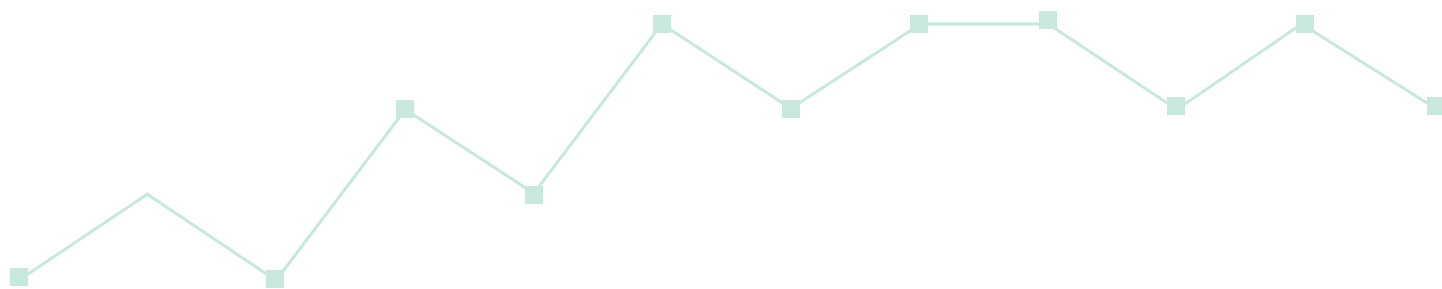
Serna Miguel y González Franco (2011) *Estudio de desigualdad urbana en ciudades de América Latina y el Caribe: Montevideo, Uruguay 2002-2011*, Documento de contexto comisionado por la ONU Hábitat, Montevideo.

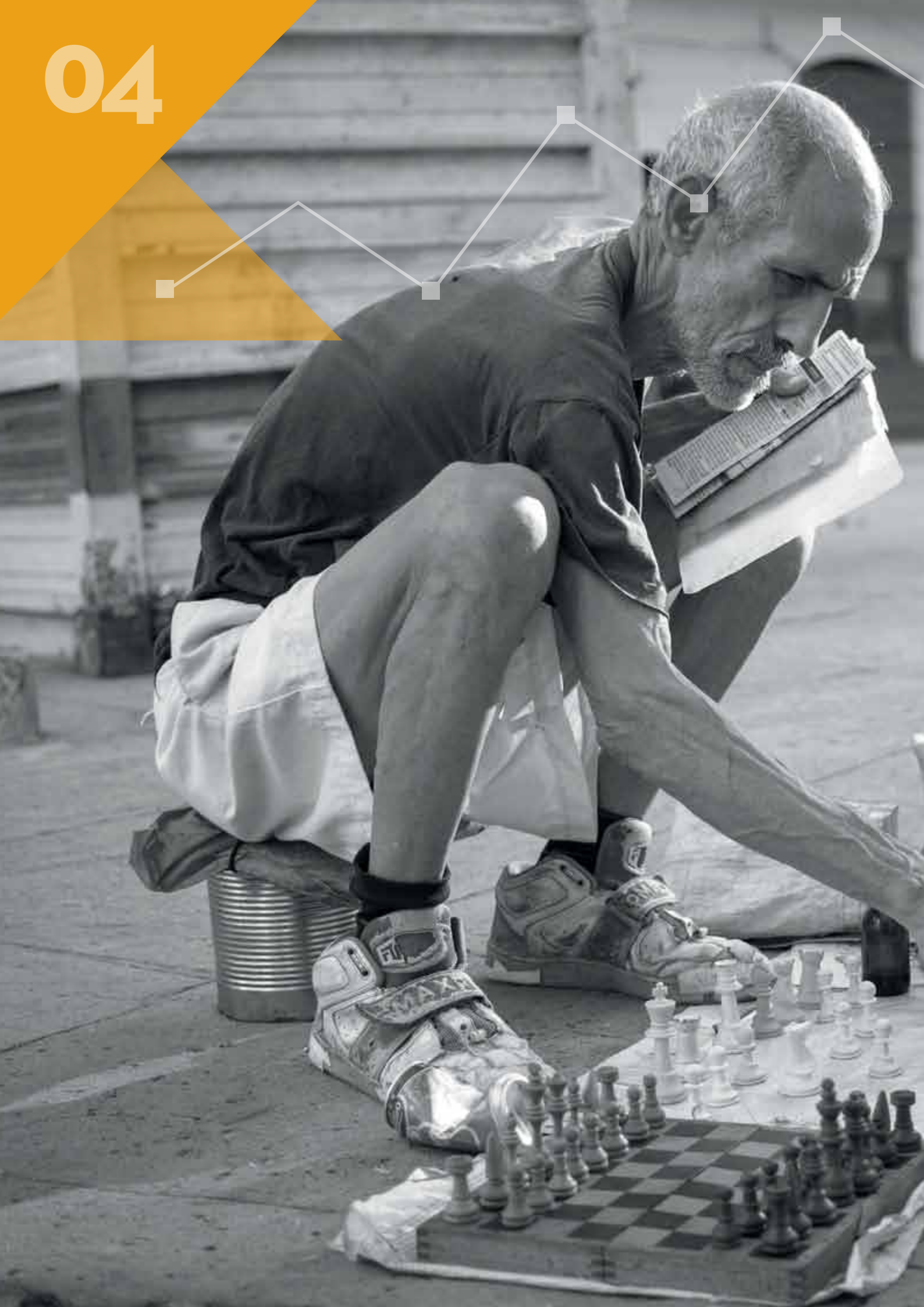
United Nations Office on Drugs and Crime (2011) *Global Study on Homicide 2011: Trends, Context, Data*, Vienna, http://www.unodc.org/documents/data/andanalysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf

UOL Noticias (2012) *Brasília faz 52 anos e cresce a desigualdade social*, entrevista a Marcio Pochmann, Presidente do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), 21 Março 2012, <http://noticias.uol.com.br/album/2012/04/21/marcio-pochmann-no-poder-e-politica.htm>.

Ziccardi Alicia (2009) *Políticas de inclusión social de la Ciudad de México*, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, CLACSO, Retos para la Integración Social de los Pobres en América Latina, Buenos Aires, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/barba/16zicca.pdf>.

Zubillaga Verónica (2012) *Menos desigualdad, más violencia: la paradoja de Caracas*, Nueva Sociedad, No. 243, enero-febrero, www.nuso.org.







DESARROLLO HUMANO Y DESIGUALDAD: VÍNCULOS Y DIVERGENCIAS

DESARROLLO HUMANO Y DESIGUALDAD: VÍNCULOS Y DIVERGENCIAS

*“El reto de las sociedades liberales,
radica en aceptar aquellas diferencias
que permitan mejorar la situación
de los menos favorecidos”*

-John Rawls



Una sociedad no puede pretender ser equitativa si grandes sectores de la población se ven privados de sus necesidades básicas mientras otros viven en la opulencia. Definitivamente, una ciudad no es considerada equitativa cuando un sector minoritario concentra la mayor parte del ingreso, los recursos y las oportunidades, al tiempo que otros grupos permanecen empobrecidos o marginados.¹ En un contexto así, cuando un número importante de habitantes es sistemáticamente excluido por su género, raza, edad, lugar de residencia (por habitar en tugurios o barrios marginales), o por su condición social, cultural o económica, está negada la posibilidad de que exista justicia e igualdad.

Acciones excluyentes como las descritas anteriormente han sido identificadas y estudiadas a través de la historia. Hace casi un siglo Max Weber clasificaba estas diferencias en las sociedades en términos de “méritos” y “culpas”. De acuerdo con el sociólogo alemán, aquel que “...está mejor situado (socialmente) siente la urgente necesidad de considerar como legítima su propia situación como resultado de un mérito, mientras que la (pobreza) ajena se percibe como producto de una *culpa*”.² De acuerdo con esta concepción, se tiende a imputar a los individuos el mérito de aprovechar las oportunidades para el éxito propio, o la culpa por desaprovecharlas. En consecuencia, la riqueza aparece como el resultado del trabajo duro y la habilidad individual, en cambio la pobreza es vista como el producto de la pereza y de los vicios personales.³

Los partidarios modernos de esta posición, en gran parte –sustentada por una forma de moral económica–, insisten en que la desigualdad no es un fenómeno indeseable *per se*. Las consecuencias inevitables del progreso, la fuerza transformadora del mercado y los merecimientos que resultan de los esfuerzos personales explican y hasta cierto punto justifican las desigualdades. Algunos teóricos y expertos en el área económica argumentan este punto de vista. Por su parte, Milton Friedman, uno de los exponentes de la doctrina del libre mercado, justifica los altos niveles de desigualdad cuando se combinan con amplias oportunidades de movilidad social.⁴ El Banco Mundial estima que “una sociedad necesita cierto nivel de desigualdad para proporcionar incentivos al trabajo y la inversión”.⁵

Y de acuerdo con Mauricio Bucca, en una sociedad desigual pero meritocrática se piensa que “cada cual tiene lo que se merece”.⁶ Estas posiciones legitiman las diferencias socioeconómicas prevalecientes. Entonces, el reto de las sociedades liberales, como afirma John Rawls en su libro *Teoría de la justicia*, radica en aceptar aquellas diferencias que permitan mejorar la situación de los menos favorecidos.⁷

Cabe señalar que posturas similares sobre las ventajas inherentes a la desigualdad prevalecen todavía en muchas mentes, tanto de ciudadanos como de gobernantes.⁸ De hecho, los datos así lo sustentan. La *Encuesta Mundial de Valores*, revela que un número importante de habitantes cree, con más o menos evidencias, que vive en la “tierra de oportunidades”⁹ donde lo que logra depende de los esfuerzos individuales. Muchos otros piensan que existen grandes posibilidades de movilidad social ascendente, aunque los datos prueben muchas veces lo contrario.¹⁰ Además, creencias similares legitiman la riqueza y de alguna manera la pobreza, y por ende la desigualdad. De allí que se consideren poco necesarias e injustificadas las políticas redistributivas del ingreso y todavía menos de la riqueza. Esto explica por qué algunos grupos conservadores se han opuesto a políticas de redistribución propuestas recientemente, tales como los programas de transferencias condicionadas, las pensiones no contributivas, el seguro médico universal o los subsidios al campo. Según estos grupos conservadores, dichas medidas provocan más indolencia y una noción sesgada de justicia social. Tal visión plantea, en resumen, que ser pobre no debería justificar recibir algo a cambio de nada.

En el caso concreto de América Latina y el Caribe –la región históricamente más desigual del mundo, la que tiene la menor movilidad intergeneracional en los ingresos,¹¹ en las ocupaciones y hasta hace poco en la educación– la encuesta ECosociAL registró que más de un tercio de personas (38 por ciento) consideraba que “el trabajo duro”, y un poco más de un quinto (22 por ciento) pensaba que “la habilidad personal” eran las causas principales de los logros económicos (2007).¹² Resulta preocupante esta forma de pensar en una región donde existe una fuerte relación entre el origen de las personas y su destino, y donde el logro económico está fuertemente condicionado por lo que se ha llamado “los accidentes de la cuna”.¹³

¹ UN Habitat, 2008.

² Weber M., 1922, las cursivas son nuestras.

³ Referirse al trabajo de Bucca M., 2009.

⁴ Friedman M., 1962.

⁵ Banco Mundial, 2004.

⁶ Bucca M., 2009.

⁷ John R., 1971.

⁸ El Consenso de Washington (la versión más generalizada de las teorías iniciales del economista John Williamson) y su teoría del derrame por goteo (de los beneficios del crecimiento) no solo las reforzaron sino que intentaron convertirlas en una posición ideológica sobre el desarrollo.

⁹ Este es, particularmente, el caso en los Estados Unidos de América. De acuerdo con la Encuesta Mundial de Valores (WVS), aplicada entre 1995-1996, casi el 70 por ciento de los norteamericanos pensaba que la mayoría de las personas pobres de su país tenía la posibilidad de salir de la pobreza de acuerdo con las oportunidades existentes. En Finlandia, el 53 por ciento estaba de acuerdo con esta idea y, en Suecia, solo el 42 por ciento. Un contraste muy significativo si se considera que Estados Unidos era entonces (y lo sigue siendo todavía) un país más desigual y con una proporción mucho mayor de personas pobres que los otros dos países. Referirse a Bucca M., 2009.

¹⁰ Banco Mundial, 2013b.

¹¹ UNDP, 2013b.

¹² La evidencia empírica de este trabajo proviene de la Encuesta ECosociAL 2007. Esta encuesta fue aplicada en siete países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, México y Perú. La encuesta registró una muestra de 10 mil casos en total, representativa de la población adulta (mayor de 18 años) que habita las grandes ciudades de cada país. En su conjunto, esta encuesta busca dar cuenta del estado de la cohesión social en la región con especial énfasis en temáticas como movilidad social, distribución de oportunidades, legitimación de desigualdades, polarización socioeconómica, religiosa y política, confianza social e institucional, etc. Bucca M., 2009.

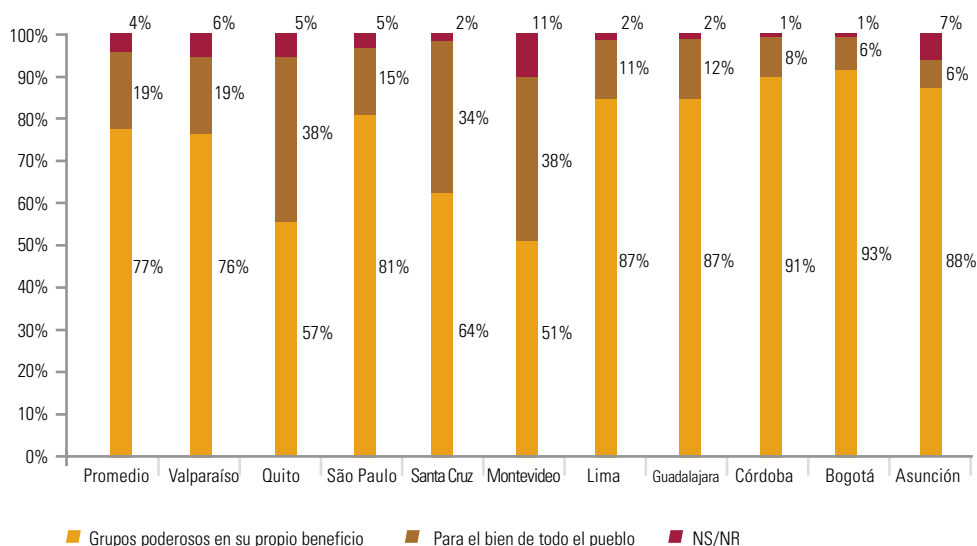
¹³ Ibid.

Según la encuesta de valores, otros factores de orden estructural en la generación de desigualdades como el “dinero heredado de la familia” o “la influencia y los contactos sociales” merecieron solo el 27 y 12 por ciento, respectivamente. Los datos reflejan entonces que se le atribuye más importancia al mérito personal que al origen social de las personas. Asimismo, el estudio puso de relieve que un 40 por ciento de latinoamericanos¹⁴ creía que “la flojera y la falta de iniciativa” eran las principales causas por las que existían personas viviendo en condiciones de pobreza. El origen social, la discriminación y la pobreza paterna se mencionaron en proporciones similares.

Más recientemente, en 2012 una encuesta de percepción sobre la desigualdad aplicada por ONU Hábitat, CAF, Avina y Red de Ciudades, obtuvo respuestas parecidas. La mitad de los entrevistados en 10 ciudades latinoamericanas consideraba que los ingresos deberían ser más igualitarios y la otra mitad pensaba que se requieren mayores diferencias en el ingreso para generar más incentivos.¹⁵ Vale referir que tan solo unos años antes (2008), la Encuesta Mundial de Valores, aplicada a nivel nacional, arrojó resultados similares a la misma pregunta: 6 de cada 10 entrevistados creían que la desigualdad incentiva el desarrollo.¹⁶

Si bien estas ideas aún prevalecen, se observa, al mismo tiempo, que otras visiones opuestas se manifiestan con la misma contundencia y cuestionan algunas opiniones comúnmente aceptadas. Tal vez estos nuevos hallazgos sean atisbos de cambios importantes. Parte de estas posturas más críticas se obtuvieron en la misma encuesta de desigualdad (2012) casi 8 de cada 10 entrevistados (77 por ciento)¹⁷ consideraban que su ciudad estaba gobernada por grupos poderosos en su propio beneficio (referirse al Gráfico 1). Se trata de una opinión generalizada que indica que las oportunidades están repartidas de forma desigual y que terminan por beneficiar a los ricos. Bajo esta perspectiva, el éxito económico es visto como el resultado del capital social, patrimonial, político y cultural heredado de la familia y del entorno social cercano,¹⁸ y no directamente como un mérito personal. La desigualdad, en esta lógica, resulta de factores estructurales de la sociedad, los cuales condicionan fuertemente las circunstancias y oportunidades de los individuos. Dichos factores generan escenarios de injusticia social y posible hostilidad entre clases y grupos sociales.¹⁹ Este argumento resalta en las entrevistas de percepción, arriba referidas, las cuales muestran la proclividad que existe al conflicto social entre distintos grupos de la población por causa de la desigualdad.

► **Gráfico 1:** En términos generales, ¿diría usted que su ciudad está gobernada por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio, o que está gobernada para el bien de todo el pueblo?



Fuente: Encuesta de percepción “La desigualdad en diez ciudades latinoamericanas”. 2013, ONU Hábitat, CAF, Avina.

* En el Latinobarómetro el 68 por ciento de los encuestados respondió afirmativamente a esta pregunta. Es de notar que el porcentaje de quienes diagnostican un funcionamiento oligárquico de los gobiernos es consistentemente mayor en las urbes latinoamericanas (ONU Hábitat/Avina) que en el conjunto de los países considerados en la encuesta nacional (Latinobarómetro). Esta distancia podría explicarse por una mayor propensión de los habitantes urbanos a percibir que los gobiernos locales favorecen ciertas élites políticas que los habitantes a nivel del país.

¹⁴ En Argentina y Brasil el porcentaje era de 32 y 35 respectivamente, mientras que en México y Perú alcanzaba el 49 y el 48 cada uno.

¹⁵ ONU Hábitat, CAF, Avina y Red de Ciudades, 2013.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Bucca M., 2009.

¹⁹ Habermas J., 1973.

En las 10 ciudades seleccionadas, 2 de cada 3 individuos consideran que las relaciones (laborales, sociales, de edad y género, raza, ideología y partidos políticos) están comprometidas y pueden producir conflictos sociales (2013).²⁰

En este contexto de posiciones encontradas, es importante subrayar que la equidad encuentra, cada vez más, su espacio en el discurso político local y nacional, y en la visión actual de un desarrollo equilibrado. Este es el caso, por ejemplo, de los preparativos de la Agenda Post 2015 de las Naciones Unidas,²¹ la cual va a determinar las prioridades y estrategias mundiales en los próximos años. En dicha agenda, como en otros documentos de política pública, la búsqueda de la equidad aparece como una necesidad imperiosa para poder alcanzar un desarrollo sustentable e incluyente. En los últimos informes de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, también queda de manifiesto la importancia de la equidad. Allí se concluye que ésta es una condición necesaria para avanzar en el desarrollo humano y para garantizar la sostenibilidad del planeta.²²

Por otro lado, los principios como reciprocidad, seguridad y justicia sustentan con insistencia esta búsqueda y norman valores, creencias y actitudes en torno a ella. Las demandas por una distribución mayor del bienestar tangible y subjetivo, así como de los beneficios del desarrollo, permean con mayor frecuencia en los países de la región latinoamericana.

Otro aspecto que se percibe con mucha intensidad en América Latina y el Caribe es el imaginario colectivo enfocado a un “juego más limpio” en los negocios. Éste reconoce que el valor de los emprendimientos con fines sociales se instala cada vez más en los países y ciudades de la región. Se cuestiona aún

más la economía financiera desenfadada, la misma de los mercados desregulados y del enriquecimiento rápido ilegítimo, ya sea que se derive de actividades ilegales o de beneficios y privilegios injustos. Se incrementa el rechazo con mayor ahínco a las minorías que usufructúan las redes de poder para obtener beneficios personales, por medio de prácticas monopólicas y discriminatorias que generan mayor desigualdad y empobrecen a los otros. También se combaten decisiones que merman el papel de protector social y regulador del Estado, al tiempo que se pugna por un mayor control social del gasto público. Con mayor frecuencia se integra en la ecuación del desarrollo el costo económico que genera la desigualdad, incluso se reconoce el peaje moral y ético que ella representa.

Es sabido que las desigualdades no solo ponen en riesgo la armonía de las ciudades, sino que amenazan la estabilidad de los países. Las desigualdades son capaces de crear fracturas políticas y sociales al interior de las ciudades que pueden convertirse en disturbios sociales y conflictos más generalizados. Asimismo, una polarización excesiva en la distribución del ingreso y de la riqueza afecta la cohesión social urbana. Por ello las demandas de inclusión, de igualdad de oportunidades y de una movilidad social ascendente en realidad son demandas por una mayor dignidad humana.

Sin embargo, la relación pobreza-desigualdad, movilidad-igualdad, crecimiento económico-igualdad, no es siempre clara ni directa. En ciertos contextos puede disminuir la pobreza y, al mismo tiempo, aumentar la desigualdad; en otros, llega a ocurrir exactamente lo contrario: aumenta la pobreza y disminuyen las desigualdades. También es posible que la incidencia de ambas, pobreza y desigualdad, se reduzca paralelamente en ciertos casos.



Acapulco, México. El mejoramiento de barrios marginales y lucha contra la desigualdad se refuerzan mutuamente.
© Eduardo López Moreno.

²⁰ ONU Hábitat, CAF, Avina y Red de Ciudades, 2013.

²¹ Referirse, por ejemplo, a The Report of the High-level Panel of Eminent Persons on the Post 2015 Development Agenda (2013), The UN System Task Team on the Post 2015 UN Development Agenda (2013) Addressing Inequalities.

²² PNUD, 2011.

De igual forma, puede suceder que algunos países o ciudades experimenten crecimiento económico con una reducción o aumento de la brecha del ingreso. Además es factible que otros países consigan reducir la proporción de habitantes en tugurios, sin que esto afecte directamente la desigualdad en el ingreso. En suma: la desigualdad y la pobreza son fenómenos sociales estrechamente interrelacionados, pero que se manifiestan con independencia uno del otro.

Tomando en cuenta esta constatación, cabe enfatizar que la lucha contra la desigualdad, contra los asentamientos y viviendas precarias y contra la pobreza se libra en campos diferentes. Sin embargo, evidencias más recientes muestran que se trata de variables que se refuerzan mutuamente.²³ En efecto, sociedades extremadamente desiguales tienden a retrasar el crecimiento económico y, en general, el desarrollo. Igualmente, una reducción drástica de la desigualdad del ingreso por lo general impacta favorablemente en la reducción de la pobreza. Por eso, para que el crecimiento sea propobre y efectivamente

se rompa la “trampa de la pobreza”, es indispensable avanzar hacia la equidad. De acuerdo con el Banco Mundial, los cambios positivos en la concentración de la renta en los países latinoamericanos en el año 2000 contribuyeron a reducir en un tercio la pobreza en la región.²⁴ No menos importante es la correlación entre desigualdad en el ingreso y la falta de movilidad intergeneracional, otro fenómeno estudiado que también ocurre de forma consistente en muchos países del mundo. Pero las señales de que Latinoamérica se convierta en una sociedad con mayor movilidad social y menores brechas de desigualdad son aún tímidas.²⁵

Este capítulo intenta documentar las relaciones que hay entre algunas dimensiones del desarrollo y la igualdad en el ingreso. Sin pretender generalizar los efectos de las políticas públicas y de los cambios en la desigualdad, este análisis busca presentar correlaciones descriptivas en las áreas más críticas del desarrollo (el Recuadro 1 muestra algunos efectos de la desigualdad en las ciudades).

► **Recuadro 1:** Los efectos de la desigualdad en las ciudades:

- Crecimiento más limitado y menor eficiencia económica
- Capital humano pobre
- Reducción de la movilidad social en varios contextos
- Inestabilidad social y criminalidad
- Cohesión social pobre
- Falta de confianza, apatía social e incertidumbre
- Tensiones sociales e inestabilidad política en ciertas circunstancias
- Enfermedad y estrés
- Segregación, exclusión y una ciudad amurallada*
- Ciudad con pagos o “impuestos” múltiples (costos en sistemas y personal de seguridad)*

Eduardo López Moreno, ONU Hábitat, 2013, *Agustín Escobar, 2013

²³ ONU Hábitat, 2010.

²⁴ Banco Mundial, 2013.

²⁵ Ibid.

POBREZA URBANA Y DESIGUALDAD

La pobreza ha poblado el lenguaje del desarrollo y de las políticas en las últimas cinco décadas en el ámbito académico, en el gubernamental, en los medios de comunicación y en las agencias internacionales de desarrollo. La desigualdad, por su parte, ha conseguido entrar más recientemente en el discurso y en las políticas de desarrollo. La falta de una estrategia clara para hacerle frente, la ausencia de una definición operacional y las dificultades para medirla explican, en gran parte, esa tardanza en su incorporación en las agendas del desarrollo.²⁶ Además, desde el punto de vista político y económico, las élites aceptan con relativa facilidad programas de lucha contra la pobreza, pero son reacias a reconocer políticas fiscales o económicas que impliquen cambios sustantivos en la distribución del ingreso y de la riqueza.

En los años recientes, la pobreza y la desigualdad se han presentado como un binomio conceptual, como dos temas conectados y como nociones estrechamente relacionadas. En muchas ocasiones una se utilizó para explicar erróneamente a la otra, o hizo referencia a la influencia que podían ejercer entre ellas. Incluso, ha sucedido que una en realidad se asuma como una manifestación de la otra. Y resulta común que ambos términos se utilicen de manera intercambiable, tanto conceptual como operativamente.

Se hace necesario precisar que la pobreza tiene que ver con la falta de recursos, carencias múltiples, con necesidades básicas insatisfechas, y con privaciones y vulnerabilidades varias. Sin embargo, ser pobre no se reduce a una cuestión monetaria o material. La pobreza se asocia con distintas formas de discriminación y de exclusión que limitan el desarrollo de las capacidades del individuo. En su multidimensionalidad, la pobreza se refiere, entre otros aspectos, a la falta de libertades de acción y decisión lo cual implica una reducción de las capacidades para satisfacer las necesidades básicas y que permita obtener un nivel mínimo de bienestar.²⁷ En un enfoque de derechos, la pobreza multidimensional se remite a la incapacidad de ejercer ciertos derechos sociales y económicos considerados fundamentales para la participación digna en sociedad.²⁸

La desigualdad está íntimamente asociada con acceso inequitativo a ingresos, servicios, recursos, espacios y oportunidades, situación que a su vez genera dinámicas de marginalización y exclusión.²⁹ Las brechas que se crean entre los que capturan los beneficios del desarrollo y los que permanecen al margen de ellos repercuten negativamente en las condiciones de vida de estos últimos.

Aparte de estas características, se puede agregar que mientras la pobreza se define en términos absolutos o relativos, la desigualdad se establece en términos comparativos. En mediciones mundiales, se ha constatado que los países más pobres tienen una distribución del ingreso más desigual y más polarizado, en tanto que los más ricos tienen un grado de desigualdad más reducido.³⁰ Pero evidentemente, esta relación no se cumple en todos los casos. Por ejemplo, un gran número de ciudades estadounidenses tienen altos niveles de desigualdad, como Atlanta, Nueva York, Nueva Orleans, Washington y Miami, cuyos índices de Gini son similares a Abijan, Nairobi o Santiago.³¹ En América Latina y el Caribe, esta relación es aún menos evidente: las ciudades de los países con más alto ingreso no necesariamente son menos desiguales (el caso de los centros urbanos de Chile y Brasil), mientras que las ciudades de países relativamente pobres no siempre tienen una alta concentración del ingreso (el caso de los centros urbanos peruanos). Se observa también que ciudades de países con niveles de pobreza similares pueden tener índices de desigualdad muy contrastantes, como por ejemplo Argentina y Uruguay, que tienen bajos índices de pobreza, y México y Honduras, que presentan altas tasas de pobreza.

Mientras que la pobreza se define en términos absolutos o relativos, la desigualdad se establece en términos comparativos.

Por otra parte, la asociación entre pobreza y desigualdad urbana no es siempre directa, aunque sin duda hay una relación entre ambas. No obstante, dado que la desigualdad del ingreso condiciona la forma de incorporación a la ciudad y reproduce las diferencias en capacidades y potencialidades, entonces la lucha para combatir la pobreza no puede de manera aislada, disminuir la desigualdad de ingreso. Por ello las políticas contra la desigualdad de ingreso deben ser multidimensionales, y tomar en cuenta las condiciones de inequidad específicas de cada ciudad, para que un factor no atente contra los logros de otros.

²⁶ López M. E., 2013.

²⁷ A., 1984.

²⁸ CONEVAL, 2010.

²⁹ D., 2009.

³⁰ Palacio J., 2006.

³¹ UN Habitat, 2008.

POBREZA URBANA Y DESIGUALDAD EN EL INGRESO

POBREZA Y DESIGUALDAD

parejas conceptuales, temas conectados y nociones relacionadas. Muchas veces se confunden.



La **pobreza** se define en términos absolutos y/o relativos.

La **desigualdad** se establece en términos comparativos.



Las ciudades de los países con **más alta renta** no son necesariamente **menos desiguales**

(Chile y Brasil).

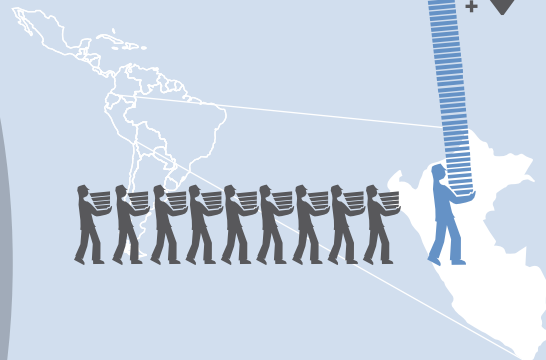
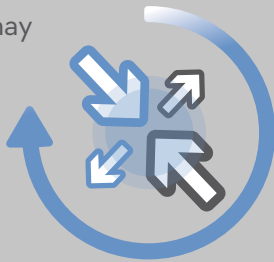


≠

Las ciudades de países relativamente pobres no siempre tienen una **alta concentración del ingreso** (Perú).



La asociación entre **pobreza** y **desigualdad** urbana no es siempre directa. Indudablemente hay una relación entre las dos.



La evolución **desigualdad** y **pobreza** en las ciudades latinoamericanas muestra que el cambio de tendencia de una **no genera** necesariamente el cambio de la otra en la misma dirección.

Las políticas en contra de la desigualdad del ingreso deben ser **multidimensionales**, según las condiciones de inequidad específicas de **cada ciudad**, para que una dimensión o factor **no atente en contra de los logros de otros**.



DESIGUALDAD Y POBREZA EN LAS CIUDADES LATINOAMERICANAS



★ De un total de **9 ciudades** donde la población pobre disminuyó al final de la década de 2000, la trayectoria de la **desigualdad** fue muy variada:

★ En 3 ciudades la brecha del ingreso **se redujo** (Montevideo, Lima y Panamá)

★ En 2 ciudades **se incrementó** (El Alto y Santiago)

★ En 4 ciudades se mantuvo estable (Santo Domingo, Buenos Aires, La Paz y Quito).

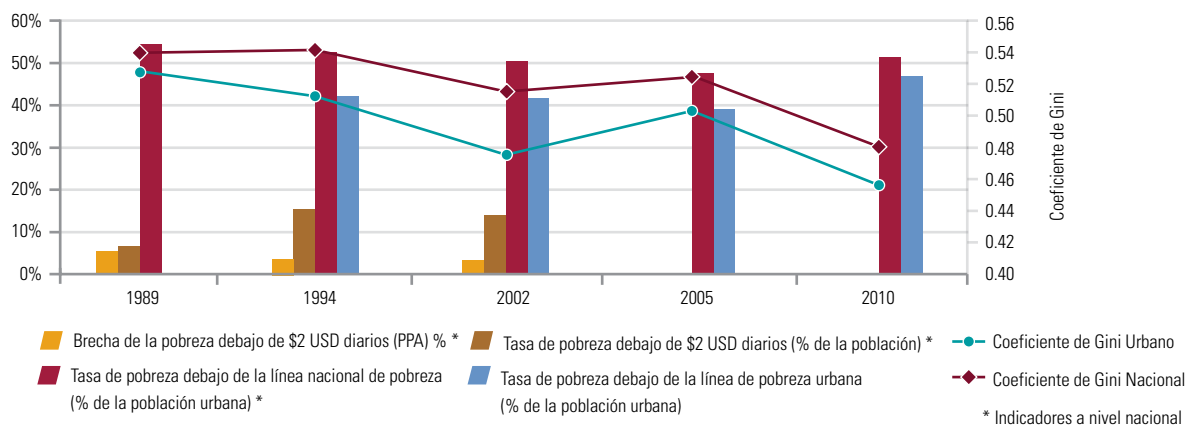
Cuando se analiza la evolución de la reducción de la desigualdad y la pobreza en las ciudades latinoamericanas, se detectan algunas tendencias contrastadas. Sin embargo, el grupo más numeroso consta de casos donde se observa una reducción concomitante de las dos (nueve países³²). En otros países, en cambio, se nota el incremento simultáneo de ambas (dos países³³). Otros hallazgos revelan que en otros países de la región mientras la pobreza se redujo, la desigualdad aumentó (dos países³⁴) o, por el contrario, la pobreza aumentó o se mantuvo sin cambio y la distribución del ingreso mejoró (tres países³⁵). Tales fueron los casos de México, donde se reportó un incremento de la pobreza y una disminución de la desigualdad, y de Brasil, que tuvo una reducción simultánea de ambas (Gráfico 2).

latinoamericanos, pone en evidencia que el cambio de tendencia de una, no necesariamente genera, en automático, el cambio de la otra. Las políticas públicas destinadas a combatir la pobreza no deben, pues, aplicarse directamente para combatir la desigualdad ni viceversa. Es necesario construir una batería de acciones y estrategias específicas para cada una de estas dimensiones. Por ejemplo, en la lucha contra la desigualdad, las políticas tributarias son muy importantes. La progresividad de los impuestos a la renta contribuye a reducir las desigualdades. El tributo es progresivo cuando la tasa aumenta a medida que crece la base gravable y el nivel de ingreso. En lo que respecta a las ciudades, se recomienda prestar atención a los impuestos al suelo y al desarrollo urbano. Al diseñarlos con criterios de progresividad, la equidad mejora. La experiencia indica que si los impuestos nacionales y los locales son progresivos, habrá una reducción de la desigualdad.

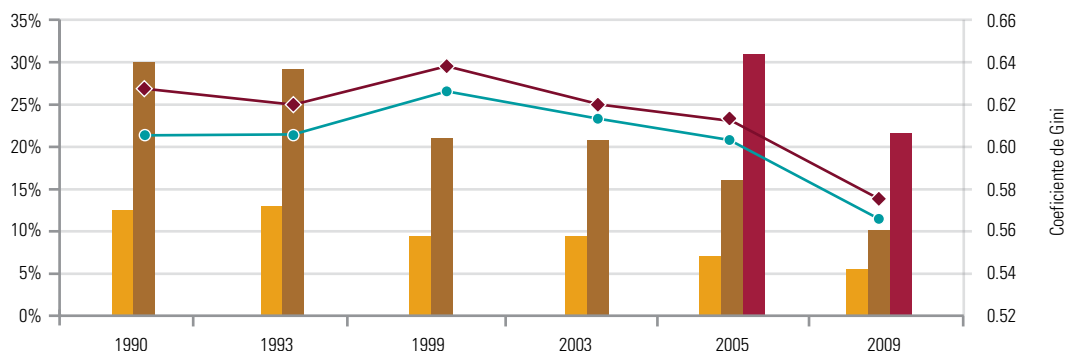
Si bien hay un grupo dominante, la comparativa de la evolución de desigualdad y pobreza, en las zonas urbanas de los países

➤ **Gráfico 2:** Evolución contrastada de la pobreza y la desigualdad en México y Brasil (alrededor de 1989 y 2010)

México



Brasil



Fuente: World Bank, World Development Indicators, 2013. UN-Habitat.

³² Los países donde pobreza y desigualdad urbana se redujeron durante la década del 2000 fueron Argentina, Bolivia, Chile, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

³³ Los países donde tanto pobreza como desigualdad urbana se incrementaron simultáneamente fueron Costa Rica y República Dominicana, también en 2000.

³⁴ Los países donde la pobreza bajó y la desigualdad se incrementó fueron Colombia y Ecuador.

³⁵ Los países donde la tasa de pobreza urbana se incrementó y la desigualdad en las ciudades se redujo son: Guatemala (2002-2006), Honduras (2002-2010) y México (1989-2010).

Otro foco de atención en los análisis es la evolución igualmente contrastada entre la pobreza y la desigualdad, la cual se observa en varios centros urbanos sobre los cuales se tiene información. De un total de nueve ciudades donde la población pobre disminuyó al final de la década del 2000, la trayectoria de la desigualdad fue muy variada. En tres ciudades, la brecha del ingreso se redujo (Montevideo, Lima y Panamá), en otras dos se incrementó (El Alto y Santiago), y en el resto se mantuvo estable en esos mismos años (Santo Domingo, Buenos Aires, La Paz y Quito). Trayectorias tan disímiles muestran la ausencia de un patrón en la relación entre la desigualdad y la pobreza a nivel de la ciudad. Varios casos ilustran estos contrastes. En el área urbana de Panamá la pobreza descendió de 26 por ciento en el año 2002 a 15 por ciento en 2010, y simultáneamente el coeficiente de Gini se redujo de 0.516 a 0.460 en los mismos años.³⁶ En cambio, en la región metropolitana de Santiago, la pobreza registró una importante caída, de 33 por ciento en el año 1990 a 11.5 por ciento en 2009. Pero en lugar de reducirse los niveles de desigualdad, éstos tendieron a aumentar de 0.542 en el año 1990, a 0.573 en 2000 (cuando alcanzaron su punto más alto) hasta llegar a 0.558 en el año 2009, manteniéndose por encima del valor inicial.³⁷ En Quito, por su parte, la

distribución del ingreso no ha variado sustancialmente en los últimos 20 años, al mantenerse con un coeficiente en torno al 0.5. Sin embargo la población que vive en condiciones de pobreza cayó significativamente en un 75 por ciento entre los años 2000 y 2010.³⁸ Claramente, el crecimiento con distribución de sus beneficios es un factor determinante en estos cambios.

Dadas las divergencias registradas en estos estudios, se sugiere que las políticas públicas para el combate a la desigualdad y la pobreza consideren estas trayectorias diferentes para ser más efectivas. El estudio de ONU Hábitat y CAF muestra que se trata de fenómenos heterogéneos, de modo que no se les puede dar un mismo tratamiento ni considerarlos iguales. Las ciudades han tenido avances importantes en la medición y en la lucha contra la pobreza sin que haya sucedido lo mismo con la desigualdad. Además de abatir rezagos, crear seguridad, reducir carencias y aumentar capacidades (todos elementos fundamentales de la lucha contra la pobreza), las urbes también deben ampliar oportunidades y distribuir los beneficios del desarrollo a fin de reducir la brecha que separa a los ricos y los pobres.



Cartagena de Indias, Colombia. La igualdad de género, derechos humanos y equidad van de la mano.
© Eduardo López Moreno.

³⁶ Rodríguez A., 2013.

³⁷ Contreras D., 2013.

³⁸ Banco Central del Ecuador, 2012.

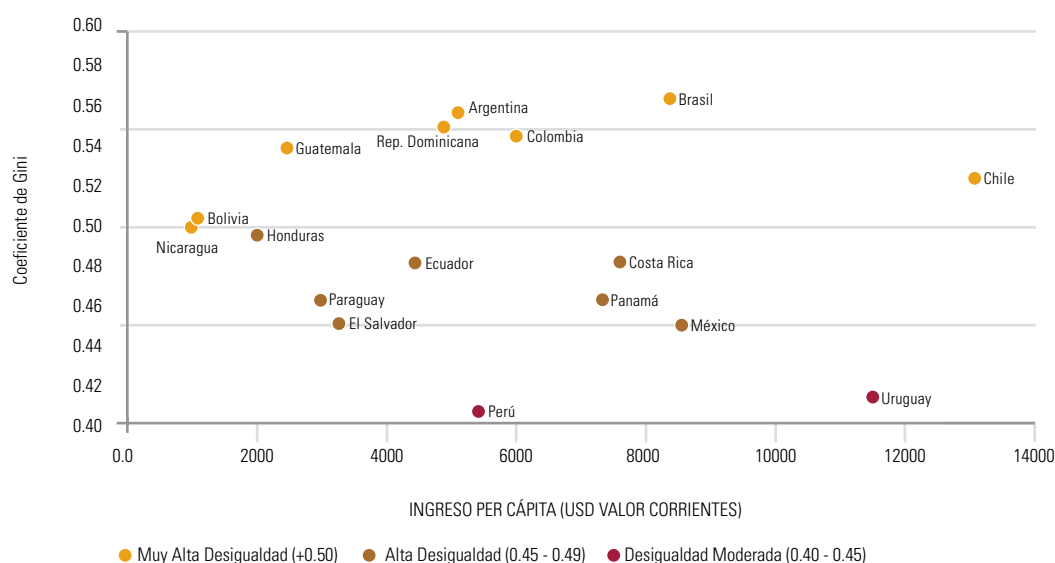
CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESIGUALDAD EN EL INGRESO

Los países de América Latina y el Caribe han estado marcados por ciclos continuos de crisis, de recuperación, así como de crecimiento y de estancamiento. La distribución del ingreso ha sufrido fluctuaciones con aumentos y caídas importantes durante los últimos 20 años. Tras realizar diversas investigaciones de los fenómenos que conviven en la región, los datos muestran que la desigualdad no está relacionada con los ciclos económicos. Esta conclusión es muy cercana a otros estudios que se han realizado en otras regiones y países. el diagnóstico de la OCDE, por ejemplo, destaca que a pesar de la vasta literatura teórica sobre la relación entre la desigualdad y el crecimiento, no existe un consenso amplio ni evidencia empírica concluyente. Esto se observa en el Gráfico 3, el cual asocia PIB per cápita y coeficiente de Gini en países latinoamericanos seleccionados. Los resultados muestran que no existe un vínculo claro entre estas dos variables, mientras que en otras regiones del mundo sí presentan una correlación negativa (a mayor Gini menor ingreso y viceversa). Países como Chile y Uruguay, que tienen el ingreso per cápita más elevado de la región (encima de los 10 mil dólares americanos), o Colombia y Perú, ambos con ingresos medios similares (alrededor de los 8 mil dólares) presentan coeficientes de Gini muy dispares que no muestran ninguna asociación consistente ni patrón identificable entre crecimiento económico y desigualdad.

Un antecedente conceptual de estas disparidades se remonta al siglo pasado. Hace unos 60 años, el premio nobel de economía Simon Kuznets escribió que la desigualdad “se ha visto afectada por la falta de claridad en las definiciones, la escasez de datos y las presiones de opiniones fuertemente arraigadas”.³⁹ Tal percepción no ha cambiado mucho desde entonces y el debate sigue vivo. De hecho, para el economista Bernstein “una economía moderna puede tener un crecimiento más rápido o más igualdad, pero no ambas cosas”. Por ende, señala que hay que decidir sobre “qué es lo que valoramos más: el crecimiento o la equidad”.⁴⁰ En contraste, el premio nobel Joseph Stiglitz califica esa posición como parte de la “vieja escuela” y afirma que “se paga un alto precio por la desigualdad”, de tal forma que su reducción y la promoción del crecimiento son objetivos entrelazados y complementarios.⁴¹

Hay que reconocer que el estudio de la relación crecimiento económico-desigualdad en América Latina y el Caribe requiere tal vez de un lapso más largo que los 20 años que tiene la base de datos de ONU Hábitat. Sin embargo, el análisis de la evolución de estas dos variables en 18 países y varias ciudades constituye un conjunto de datos suficientemente completo, para concluir que no se aprecia una relación clara entre las dos variables.

► **Gráfico 3:** Desarrollo económico y la desigualdad en el ingreso. Países seleccionados de América Latina y el Caribe. Varios años alrededor de 2010



Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013, Gini, base de datos de ONU Hábitat, el ingreso per cápita del WDI 2013. Nota: Lo valores del PIB corresponden al año en el que se cuenta con el valor del coeficiente de Gini en la base de datos.

³⁹ Kuznets S., 1955.

⁴⁰ Citando al periodista de economía Davidson Adam al referirse a Bernstein J., 2013.

⁴¹ Stiglitz J., 2012.

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESIGUALDAD EN EL INGRESO

LA DESIGUALDAD EN LA REGIÓN NO ESTÁ CLARAMENTE RELACIONADA CON LOS CICLOS ECONÓMICOS.

LAS TENDENCIAS SON MUY CONTRASTADAS Y A PARTIR DE ELLAS SE PUEDEN IDENTIFICAR CUATRO GRANDES GRUPOS:

4 TENDENCIAS

1

7 países tuvieron un aumento del nivel de actividad económica con una reducción de la desigualdad.

Argentina Uruguay
de 2005 a 2010

Paraguay México
a lo largo de la década de 2000

Perú
de 2003 a 2010

Nicaragua
de 2001 a 2005

2

8 países crecieron económicamente y generaron al mismo tiempo mayores desigualdades.

Chile Colombia
Costa Rica Ecuador Nicaragua
a principios de la década de los noventa;

Bolivia
de 1997 a 2005;

Guatemala
de 2002 a 2006.

República Dominicana
de 2000 a 2007;

3

7 países tuvieron una desaceleración del crecimiento económico con un aumento de la desigualdad.

Argentina
de 1999 a 2002;

Brasil Colombia
Ecuador Uruguay
alrededor de 2000;

Costa Rica Nicaragua
en 2002.

4

4 países sufrieron retrocesos en el crecimiento económico sin afectar drásticamente la distribución del ingreso.

Brasil Honduras
a comienzos de la década de los noventa;

Perú
en la transición de siglo

México
en 2002.

CRECIMIENTO

DESIGUALDAD

Las tendencias son contrastadas y a partir de ellas se pueden identificar cuatro grandes grupos:

<p>Grupo 1</p>	<p>▶ Los países que tuvieron un aumento del nivel de actividad económica con una reducción de la desigualdad urbana.</p>	<p>La relación positiva entre el desarrollo económico y el acortamiento de la brecha del ingreso en las zonas urbanas se observó en siete países. En estos, el decil más pobre vio mejorar sus ingresos en relación con los más ricos dos o tres veces más.⁴² Desafortunadamente no se trató de una tendencia general sino de periodos relativamente cortos. En Argentina y Uruguay sucedió entre los años 2005 y 2010; en Brasil y Nicaragua, entre 2001-2002 y 2005;⁴³ en México y Paraguay, a lo largo de la década, y en Perú, de 2003 a 2010.⁴⁴ En el resto, de los 20 años analizados la evolución de estas dos variables fue muy inestable y contrastada.</p>
<p>Grupo 2</p>	<p>▶ Los países que crecieron económicamente y generaron al mismo tiempo mayores desigualdades.</p>	<p>Contrario a lo que se podría esperar durante un periodo de expansión económica, los ingresos fueron en su mayoría capturados por los grupos más pudientes. Este patrón de crecimiento fue común en ocho países y también aconteció en periodos relativamente cortos. En Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua, ocurrió a principios de los años noventa; en Bolivia, de los años 2000 a 2007; en República Dominicana, de 1997 a 2005, y en Guatemala, de 2002 a 2006. El crecimiento en estos años no garantizó la reducción de las diferencias entre los ricos y los pobres, sino que, por el contrario, las ensanchó.⁴⁵</p>
<p>Grupo 3</p>	<p>▶ Los países que tuvieron una desaceleración del crecimiento económico con un aumento de la desigualdad urbana.</p>	<p>En estos países se combinó la falta de dinamismo de la economía con una inequidad mayor en la distribución del ingreso. Siete países respondieron a un modelo injusto de redistribución de los ingresos en un contexto de contracción económica. Argentina, con su crisis financiera y política (1999-2002), vio aumentar drásticamente las desigualdades.⁴⁶ En los mismos años, Brasil, Colombia, Ecuador y Uruguay, fueron golpeados por una severa crisis económica que en algunos países se convirtió en una fuerte recesión. Costa Rica y Nicaragua vieron sus economías desacelerarse con respectivos incrementos en la desigualdad (2002).</p>
<p>Grupo 4</p>	<p>▶ Los países que sufrieron retrocesos en el crecimiento económico sin afectar drásticamente la distribución del ingreso en las ciudades.</p>	<p>Se trata de periodos cortos en los que la contracción económica no afectó directamente a los más pobres. Evidentemente, son casos más aislados en los cuales la crisis hizo probablemente mella en otros grupos y fue de alguna forma contenida entre los sectores más carentes. Solo cuatro países se encuentran en esta situación: Brasil y Honduras a comienzos de los años noventa, Perú en la transición de siglo y México en el año 2002.⁴⁷ A pesar del crecimiento negativo del PIB de estos países, la desigualdad del ingreso tendió a reducirse en tres de ellos y se mantuvo estable en el caso brasileño.</p>

⁴² Se trata evidentemente de los diversos años en que crecimiento económico y reducción de pobreza coincidieron en esos países.

⁴³ Si bien las desigualdades se redujeron con frecuencia a partir del año 1999, lo hicieron en periodos de crecimiento y contracción (1999 y 2009).

⁴⁴ En la mayoría de los países de este grupo, el decil inferior aumentó proporcionalmente sus ingresos en cerca de dos veces más que el decil superior en los periodos indicados: Argentina (174 vs. 83 por ciento), Uruguay (89 vs. 49 por ciento), Nicaragua (62 vs. 30 por ciento), Brasil (23 vs. 10 por ciento) y Perú (16 vs. 8 por ciento).

⁴⁵ En Colombia urbana, por ejemplo, entre los años 1990 y 1994, los más pobres vieron comprimir sus ingresos en -17 por ciento, mientras que los más ricos los incrementaron en un 81 por ciento. En las ciudades de Ecuador pobres y ricos redujeron proporcionalmente sus ingresos, sin embargo, la reducción fue levemente mayor para el 10 por ciento más pobre. En República Dominicana, el decil inferior vio reducir sus ingresos en -36 por ciento, en tanto que el decil superior los incrementaba en un 33 por ciento entre los años 1997 y 2002. En Guatemala los ricos incrementaron sus ingresos en un 123 por ciento y los pobres lo hicieron en un 99 por ciento entre los años 2000 y 2006.

⁴⁶ La diferencia rico-pobre pasó de 34 veces a 50.5 durante el tiempo de la crisis, y el coeficiente de Gini se incrementó de 0.539 a 0.578.

⁴⁷ En México urbano, el 10 por ciento superior de la distribución del ingreso incrementó sus ingresos en un 22 por ciento, mientras que el 10 por ciento inferior lo hizo en tan solo 9 por ciento entre 2002 y 2005.

Este estudio muestra que el crecimiento económico tiene efectos sobre la desigualdad y puede incrementarla o reducirla. El signo y la intensidad de estos efectos dependen, por un lado, de la velocidad del crecimiento y de sus condiciones estructurales y, por el otro, del mecanismo distributivo dominante, el cual se determina en buena medida por una política propobre y por la calidad de las instituciones económicas y políticas.⁴⁸ En otras palabras, las instituciones existentes (mercado, sociedad, gobierno), así como las políticas específicas que se ponen en práctica en cada momento son los determinantes del signo de la relación crecimiento-desigualdad.

Hay que acotar que la relación crecimiento-desigualdad no es simple ni se relaciona automáticamente. En la misma ciudad o país se puede observar una sucesión de dos o más de las tendencias descritas en diferentes periodos. Es posible, por ejemplo, que haya un periodo corto de crecimiento económico acompañado de una reducción de desigualdades (Grupo de tendencia 1), seguido de una crisis económica con una disminución del PIB y un acrecentamiento de las desigualdades (Grupo de tendencia 3). Otra referencia se observa en el Recuadro 2, el cual presenta el caso de Bogotá, donde se advierte la evolución concatenada de estas tendencias.

► **Recuadro 2:** Evolución del crecimiento económico y la desigualdad en la ciudad de Bogotá⁽¹⁾

Entre los años 1990 y 2010, la ciudad de Bogotá transitó por al menos tres grupos de tendencia de la relación crecimiento económico-desigualdad:

- Aumento del nivel de actividad económica y aumento de la desigualdad (1990-1994, Grupo 2).

Los años noventa se inician con una expansión económica hasta 1994, en gran parte debido a un crecimiento de burbuja, similar al del país, de los sectores de finanzas, construcción y comercio. Su causa es la aceleración del proceso de apertura comercial ocurrida en el año 1990, momento en el que se dieron una caída en la producción de los pequeños agricultores y un aumento lento de la industria manufacturera. En Colombia, entre los años 1990 y 1994, el saldo de la balanza comercial pasó de +5 por ciento del PIB a -5 por ciento. La apertura fue radical. El sector agrícola, que había crecido 4.8 por ciento anual entre los años 1986 y 1990, se desaceleró a 2 por ciento entre 1991 y 1995. Pero en compensación, los sectores importadores crecieron y mejoraron sus ganancias.

En el año 1994, el PIB del país creció al 6 por ciento y el de Bogotá al 10 por ciento. La pobreza extrema se mantuvo y la pobreza relativa disminuyó, en gran medida debido al proceso de descentralización que creó el sistema de transferencias y amplió la participación de las regiones en los ingresos ordinarios del Estado. Sorprendentemente, la desigualdad creció en forma desmesurada en esos años y el coeficiente de Gini pasó de 0.492 a 0.564. La diferencia del decil más rico con el más pobre casi se duplicó, de 28 a 44 veces⁽¹¹⁾.

- Desaceleración del crecimiento económico con un aumento de la desigualdad (1995-1999, Grupo 3).

En la segunda parte de la década de los noventa se vivió una significativa recesión económica, la más grande sufrida por el país con un crecimiento negativo del PIB de -4 por ciento en el año 1999, la cual afectó a toda la nación y especialmente a Bogotá (-10 por ciento). La crisis se originó en el sector financiero en los países en desarrollo de Asia, y estuvo acompañada de un excesivo crédito bancario, una desregulación del sistema financiero y una fuerte entrada de capitales extranjeros, cuya consecuencia fue la apreciación de la moneda y el aumento del déficit comercial.

Dicha crisis produjo aumentos en la pobreza y en la inequidad. Para el año 1999, el índice de Gini era 24 por ciento superior al de 1991 (0.611). Las ganancias que había tenido la ciudad en la reducción de la pobreza se perdieron (la pobreza extrema alcanzó 11.4 por ciento) y la diferencia rico-pobre se expandió a 83 veces (ver Gráfico 4).

- Aumento general del nivel de actividad económica y reducción de la desigualdad (2000-2010, Grupo 1), combinado con una crisis económica intermedia que no incrementa las desigualdades (Grupo 4).

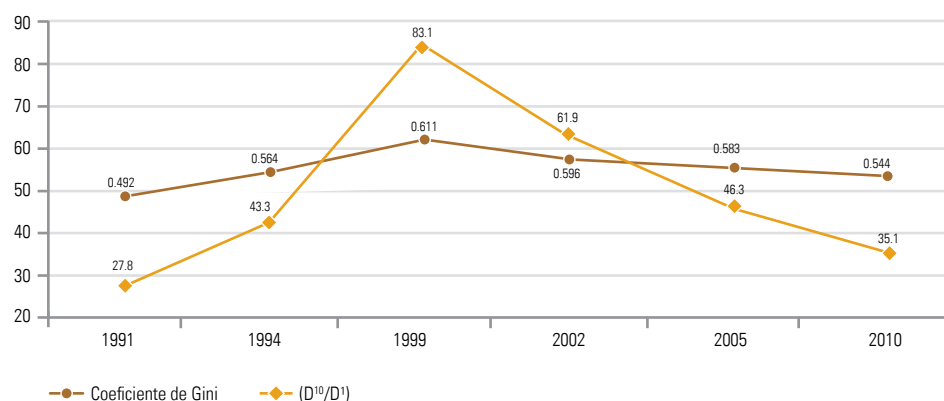
El siglo XXI inicia para Bogotá y para Colombia con altos niveles de desigualdad y pobreza, como consecuencia de la crisis del año 1998. A partir del 2000 se observó una recuperación económica lenta que se aceleró en 2007 (el PIB creció a cerca del 7 por ciento). Vale mencionar que la crisis del año 2008, que afectó notablemente a los países desarrollados, tuvo efectos menores en el país y en Bogotá.

⁴⁸ Gapminder, 2012.

Un crecimiento positivo y una disminución lenta pero continua del Gini se observó en esos años (si bien en 2010 el Gini se encontraba aún cinco puntos porcentuales por encima del año 1991). La diferencia en la percepción del salario del 10 por ciento más rico con el más pobre disminuyó a 46 veces en el año 2005. La dotación de servicios públicos y otras políticas sociales del gobierno de la ciudad contribuyeron a reducir desigualdades. Y por primera vez en la historia de la ciudad, el Gini se pone por abajo del Gini urbano nacional (2010).

Al final de este primer decenio, se observó entonces una desaceleración del crecimiento como resultado de la crisis financiera internacional. En los dos años siguientes, la crisis produjo un crecimiento más lento hasta finales del año 2009 y, posteriormente, se inició un proceso de recuperación de la economía. En ese periodo, el Gini bajó a 0.544 (2010) y la diferencia de los extremos rico-pobre avanzó también hacia la equidad, reduciéndose a 35 veces en el mismo lapso de tiempo⁽¹¹⁾.

► **Gráfico 4:** Desigualdad y proporción de ingresos entre deciles, Bogotá 1991-2010



Fuente: Con base información, ONU Hábitat 2012.

⁽¹⁾ Sarmiento Gómez A., 2012. ⁽¹¹⁾ ONU Hábitat, base de datos, 2013.

La experiencia indica que el crecimiento económico es importante para asegurar la expansión de diferentes oportunidades, pero es igualmente importante la forma cómo se crece.⁴⁹ Las ciudades y los países pueden adoptar estrategias y políticas para reducir las diferencias sin que el crecimiento económico se vea afectado. Este trabajo muestra que el aumento de las tasas de crecimiento económico no conduce automáticamente a niveles más altos de desigualdad como la teoría clásica supone. Se puede inferir de este estudio que el mismo número de países latinoamericanos disminuyó o aumentó las desigualdades en sus zonas urbanas durante los periodos de expansión económica.

Asimismo, es indiscutible considerar que los beneficios del crecimiento son mejor “absorbidos” por las sociedades más igualitarias. Pero resulta menos evidente asumir que a la larga, la reducción de los niveles de desigualdad permite que

los sectores en el extremo inferior de la escala de ingresos desarrollen y exploten mejor sus capacidades. Esta condición, a su vez, tiene efectos positivos en la productividad del trabajo y contribuye a relanzar el crecimiento económico. Además, las mejoras en la distribución del ingreso favorecen la estabilidad política y eliminan posibles tensiones sociopolíticas que generan incertidumbre y merman la inversión y el crecimiento. La distribución también contribuye al aumento de la demanda, la cual, en consecuencia, estimula el crecimiento del PIB.

La presente investigación contribuye a entender que la igualdad y el desarrollo económico no son variables conflictivas, sino que, por el contrario, guardan una relación que se refuerza mutuamente. Las ciudades pueden crecer sin generar mayores desigualdades y convertirse así en lugares de oportunidad y prosperidad compartida. Ésta es una condición fundamental para alcanzar un desarrollo sostenible y equitativo.

⁴⁹ Ceara-Hatton M., 2013.

LA INEQUIDAD EN EL INGRESO Y EL DESARROLLO HUMANO

La desigualdad es un lastre para el desarrollo: en ciertos casos puede retrasarlo o incluso detenerlo. Los países que registran avances similares en sus niveles de desarrollo pueden esconder profundas disparidades entre sus regiones, ciudades y habitantes. Y para capturar estas diferencias y los efectos que causan sobre el desarrollo humano, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) introdujo en 2010 el Índice de Desarrollo Humano Ajustado por Desigualdad (I-HDI por sus siglas en inglés).⁵⁰ El I-HDI examina el nivel medio de desarrollo y su distribución en relación con las tres dimensiones del Índice de Desarrollo Humano –esperanza de vida, nivel de educación y el control de los recursos necesarios para una vida decente–, descontando o reduciendo los valores cuando los logros alcanzados se distribuyen en forma desigual.

En principio, donde no hay desigualdad, los valores del I-HDI son equiparables al Índice de Desarrollo Humano (IDH). Cabe subrayar que la diferencia entre estos dos índices denota inequidad, de tal forma que mientras más difieren ambos valores, la inequidad al interior de los países es mayor.⁵¹ Un estudio del PNUD en 132 naciones desarrolladas y en vías de desarrollo reveló que existe una relación inversa entre la desigualdad y el desarrollo humano, es decir, mientras más bajo es el índice de desarrollo más alta es la desigualdad y viceversa. De acuerdo con los cálculos globales del I-HDI, casi una cuarta parte del valor del IDH (23.3 por ciento) se pierde por causa de la desigualdad en el ingreso.⁵²

En términos generales, los países con más bajo índice de desarrollo humano tienden a tener una mayor desigualdad en las diferentes dimensiones del desarrollo y, por lo tanto, sufren las mayores pérdidas en su IDH, estimadas hasta un tercio del total. Por el contrario, los países con un alto IDH poseen en promedio la menor desigualdad y solo ven reducir su índice de desarrollo en un 10-12 por ciento.⁵³ Ante tales diagnósticos, llama la atención que la región de América Latina y el Caribe no se ajusta bien a estas tendencias globales. Con más de la mitad de los países en el rango de “Muy Alto” o “Alto” IDH, se esperaba una baja desigualdad y por ende una reducción del IDH del orden del 15 al 20 por ciento. Sin embargo, de acuerdo con el PNUD, la región se vio penalizada en un 25.7 por ciento en las tres dimensiones del desarrollo en 2012.⁵⁴ La desigualdad en el ingreso fue la principal causa de la reducción del índice de desarrollo entre cuatro variables explicativas de desigualdad (desarrollo humano en general, esperanza de vida, nivel educativo e ingreso per cápita) registrando hasta un 38.5 por ciento entre estas cuatro variables. En otras regiones del mundo, la desigualdad en el ingreso descontó valores del IDH en un promedio de 23.5 por ciento.⁵⁵

De acuerdo con los análisis efectuados, vale insistir en que los valores que arroja el I-HDI son un reflejo más real del nivel de desarrollo humano de los países. Las pérdidas promedio del IDH por causa de la desigualdad en la región varían desde



Santa Marta, Colombia. La integración de minorías étnicas es fundamental para asegurar la equidad en las ciudades.
© Eduardo López Moreno.

⁵⁰ UNDP a, 2013.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Una pérdida mayor agregada a las tres dimensiones del IDH la sufrió el África Subsahariana en un 35 por ciento (2012), seguido de Asia del Sur (29 por ciento) y los Estados Árabes (25.4). Europa y Asia Central solo se vieron afectadas en un 12.9 por ciento en el mismo año. UNDP b, 2013.

⁵⁵ De acuerdo con el I-DHI, después de América Latina la región más afectada por la desigualdad en el ingreso fue el África Subsahariana, que redujo su IDH en un 30.4 por ciento, seguida de Asia Oriental y el Pacífico (27.2). Las regiones menos penalizadas por la desigualdad en el ingreso fueron Asia del Sur (15.9), Europa y Asia Central (16.3) y los Estados Árabes (17.5). UNDP b, 2013.

un 16.4 por ciento en Uruguay hasta un 40.2 por ciento en Haití. Reducciones de más del 25 por ciento se observan en Venezuela (26.6), Brasil (27.2), Ecuador (25.8), Colombia (27.8), República Dominicana (27.3), El Salvador (26.6), Bolivia (34.2), Honduras (25.5), Nicaragua (25.5) y Guatemala (33.1) (referirse al Cuadro 1). Dichas pérdidas provocan que la mayoría de los países sea reclasificada en el escalafón del IDH varios niveles por debajo del que le correspondería si éstos fueran menos desiguales. Tal es el caso de Brasil, que presenta un IDH de 0.730 que lo ubica entre los países de desarrollo elevado en el lugar mundial 84. Pero debido a los ajustes de la desigualdad pierde 27 por ciento en el IDH, disminuyendo 12 lugares, lo que lo ubica entonces entre los países de desarrollo humano medio (indicados en el Cuadro 1). Los cambios abruptos en el rango del IDH, con una pérdida de más de

10 puestos, se observan en más de la mitad de los países de la región. Panamá, Venezuela y República Dominicana, retroceden más de 15 lugares en el mismo escalafón, apareciendo como los países que más posiciones pierden por efecto de la distribución del ingreso.

Cuando los índices obtenidos se corrigen por la desigualdad en general, el valor promedio de la desigualdad en el ingreso es por mucho el principal factor que descuenta valores en la región. De acuerdo con el PNUD, Panamá, Venezuela, Colombia, Bolivia, Guatemala y Haití sufren las mayores pérdidas, estimadas en más del 40 por ciento, seguidos de Chile, Argentina, México, Costa Rica, Brasil, Ecuador, República Dominicana y Honduras, países que pierden hasta un tercio en el IDH por causa de la desigualdad en el ingreso (Cuadro 1).

► **Cuadro 1:** Índice Ajustado de la Desigualdad en los países latinoamericanos

País	Índice de Desarrollo Humano (IDH)	Índice Ajustado de la Desigualdad (I-IDH)			Índice Ajustado de la Desigualdad en el Ingreso	
		Valor ¹	Pérdida total (%)	Cambio en el rango del IDH a nivel mundial	Valor ¹	Pérdida (%) ¹
Muy Alto Desarrollo Humano						
Chile	0.819	0.664	19.0	- 10	0.488	34.1
Argentina	0.811	0.653	19.5	- 8	0.487	34.4
Alto Desarrollo Humano						
Uruguay	0.792	0.662	16.4	- 4	0.521	27.9
Panamá	0.780	0.588	24.6	- 15	0.431	40.5
México	0.775	0.593	23.4	- 12	0.463	35.6
Costa Rica	0.773	0.606	21.5	- 10	0.430	37.9
Venezuela	0.748	0.549	26.6	- 17	0.385	44.9
Perú	0.74	0.561	24.3	- 10	0.452	32.5
Brasil	0.730	0.531	27.2	- 12	0.411	39.7
Jamaica	0.730	0.591	19.1	+ 2	0.434	30.1
Ecuador	0.724	0.537	25.8	- 8	0.390	38.8
Colombia	0.719	0.519	27.8	- 11	0.366	44.5
Desarrollo Humano Medio						
República Dominicana	0.702	0.510	27.3	- 15	0.410	37.6
El Salvador	0.680	0.499	26.6	- 11	0.415	31.1
Bolivia	0.675	0.44	34.2	- 12	0.294	47.4
Honduras	0.632	0.458	27.5	- 3	0.335	35.0
Nicaragua	0.599	0.434	27.5	+ 1	0.317	33.6
Guatemala	0.581	0.389	33.1	- 3	0.318	42.5
Haití	0.456	0.273	40.2	- 7	0.182	47.9

Fuente: Human Development Report 2013: The Rise of the South, Human Progress in a Diverse World, Human Development Trends, Table 3, pp. 152-155, simplificada por Eduardo L. M. 2014.

¹ El valor del I-HDI y la pérdida del mismo se calcula por medio del índice de Atkinson propuesto por Foster, Lopez-Calva and Szekely (2005), UNDP b, 2013.

Desafortunadamente, el I-HDI no presenta valores a nivel subnacional y menos aún para los centros urbanos. Sin embargo, se esperaría que los valores a nivel de la ciudad se comportaran de igual forma que a nivel nacional. Por tanto, en ciudades de alta desigualdad, el I-HDI sería mayor que en aquellos centros urbanos con menores desigualdades. Si las ciudades latinoamericanas son de las más desiguales, entonces se esperaría que su IDH ajustado por la desigualdad las colocara en sitios inferiores en el índice de desarrollo humano.

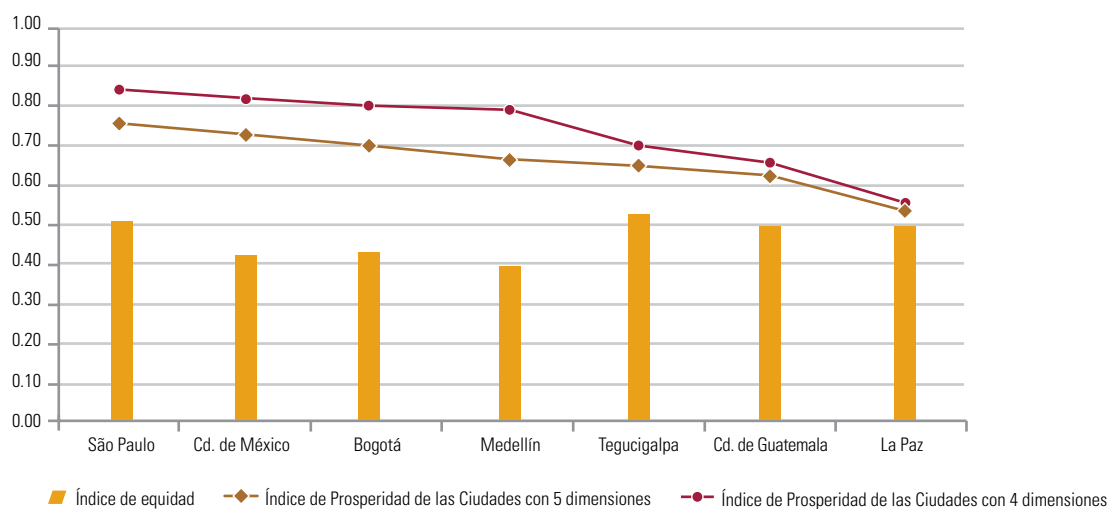
En el año 2012, ONU Hábitat lanzó el Índice de Prosperidad de las Ciudades, con el objeto de medir la prosperidad urbana de manera más integral, tomando en cuenta cinco dimensiones: productividad, infraestructura, calidad de vida, medio ambiente y equidad. A partir de estos factores, y utilizando componentes del IDH, ONU Hábitat calculó el Índice de Desarrollo Humano de las Ciudades.⁵⁶ Por lo general, los valores de este índice son más elevados que los agregados nacionales, ya que en promedio, las principales ciudades son más ricas y con más posibilidades de contribuir al desarrollo humano que el resto del país.⁵⁷

La equidad también forma parte del Índice de Prosperidad Urbana y se calcula combinando medidas estadísticas de desigualdad de ingreso/consumo, usando el coeficiente de Gini y otros indicadores de desigualdad social y de género en relación con el acceso a los servicios y la infraestructura. Basados en el mismo principio del I-DHI, los cálculos pueden incluir o separar el índice de equidad. Es importante señalar que uno de los

aportes del estudio es que los resultados muestran que la equidad y la prosperidad de las ciudades están estrechamente vinculadas. Los centros urbanos que obtienen buenas marcas en las otras cuatro dimensiones de la prosperidad son, por lo general, más igualitarios. De manera inversa, las ciudades que arrojan bajos valores de prosperidad suelen ser más desiguales.⁵⁸ No obstante, se puede afirmar que la equidad penaliza, de una forma u otra, casi todas las ciudades, incluso las que aparecen con los índices más altos. En efecto, urbes como Milán, Barcelona, Bruselas, Copenhague, Tokio, entre otras que integran el Grupo 1 “Factores de Prosperidad Muy Sólidos” pierden puntos por causa de la desigualdad. De tal forma que la mitad de ellas acaba por ubicarse en el Grupo 2 “Factores de Prosperidad Sólidos”.

Como era de esperarse, las altas desigualdades en la mayoría de las ciudades latinoamericanas interfieren en los resultados generales de la prosperidad. Por ejemplo, la Ciudad de México y São Paulo pasan de índices de más de 0.8 (Grupo 2) a puntuaciones por debajo de 0.7 (Grupo 3) cuando la equidad se integra en la ecuación. De igual forma, Bogotá y Medellín reducen considerablemente sus índices generales de prosperidad por las grandes diferencias en los ingresos, pasando de 0.791 a 0.699 y de 0.789 a 0.667, respectivamente. En el caso de la ciudad de Guatemala, Tegucigalpa y La Paz, los índices de prosperidad con cinco dimensiones y con cuatro (sin la equidad) son casi similares dado que éstas registran bajos valores en las diferentes dimensiones de prosperidad (referirse al Gráfico 5).⁵⁹

➔ **Gráfico 5:** Índice de Prosperidad de las Ciudades (IPC). Ciudades seleccionadas América Latina



Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2012.

⁵⁶ UN Habitat, 2012.

⁵⁷ Las diferencias entre el IDH de la ciudad con el agregado nacional son más pronunciadas en los países catalogados en el rango de “Desarrollo Humano Bajo”. Referirse al Reporte Mundial de las Ciudades 2012/2013, “La Prosperidad de las Ciudades”.

⁵⁸ UN Habitat, 2012.

⁵⁹ Tegucigalpa pasa de un índice general de prosperidad de 0.694 a 0.652; la ciudad de Guatemala, de 0.646 a 0.614, y La Paz, de 0.565 a 0.551, respectivamente.

Para profundizar el análisis, cabe apuntar que la desigualdad en el ingreso no solo se caracteriza por la concentración de los recursos monetarios. En muchos casos, este fenómeno está acompañado por una proporción muy alta de la población con deficiencias de salud, nutrición y educación, situación que limita el desarrollo y afecta la productividad y el crecimiento.⁶⁰ Si bien la información a nivel subnacional y local es muy escasa, en aquellos casos en los que se cuenta con datos, se observa que la relación entre dichos factores es muy notoria. Por ejemplo, mientras que en el estado relativamente rico de Santa Catarina, en el sur del Brasil, el coeficiente de Gini es de 0.548, los indicadores de esperanza de vida (71.4 años) y de analfabetismo (6.3 por ciento) son parcialmente buenos. Por el contrario, en el estado relativamente pobre de Alagoas, cuyo coeficiente de Gini es de 0.627 (en el rango de la Extrema Desigualdad), la esperanza de vida es 10 años menor y el analfabetismo 5 veces superior (33.4 por ciento).⁶¹ Como resalta el Banco Interamericano de Desarrollo, una distribución pobre del ingreso puede atenuar el ritmo de acumulación de capital físico y humano.⁶²

En los tugurios es menor el acceso a sistemas de transporte y a los servicios domésticos de calidad.

TUGURIOS Y DESIGUALDAD

La desigualdad en el ingreso y la desigualdad espacial o urbana, la cual supone la existencia de tugurios, representan dos formas diferentes de inequidad. Sus causas son múltiples y sus consecuencias variadas. De hecho se ha demostrado que las ciudades con una mayor concentración en el ingreso no son necesariamente las que tienen una mayor incidencia de tugurios. Inversamente, las ciudades con una proporción mayor de habitantes que habitan en zonas informales no son las más desiguales en la concentración del ingreso. Sin embargo, es común que las ciudades que están profundamente divididas, tanto espacial como socialmente, reporten coeficientes de desigualdad elevados. La partición física de las ciudades refleja, de alguna manera, la coexistencia de zonas de riqueza con zonas de pobreza que muchas veces toman la forma de tugurios.

Los tugurios son, en ese sentido, la manifestación física y espacial de la pobreza en las ciudades. Son una de las caras de la desigualdad. Con una designación pletórica de nombres en diferentes partes de Latinoamérica —asentamientos irregulares, barrios marginales, conventillos, colonias populares, solares, bohíos y cuarterías, villa miseria, *bidonvilles*, *taudis*, *habitat spontané*, *favelas*, *morros* y *cortiços* ⁶³—, los tugurios manifiestan deficiencias múltiples y representan diferentes formas de inequidad. Y son también un factor de desigualdad.

Por otro lado, la presencia de grupos importantes de población en tugurios impone restricciones a la calidad de vida y a las potencialidades laborales. En estos asentamientos, normalmente es menor el acceso a sistemas de transporte y a los servicios domésticos de calidad. Esto conlleva más costos y tiempo de acceso al mercado laboral, e impone cargas laborales y de tiempo asociadas con conseguir agua, comunicaciones con el resto de la ciudad, y con la necesidad de mantener a un miembro del hogar al cuidado permanente de la vivienda, dado que es más precaria y más fácil de robar. Los tugurios están expuestos además a que las autoridades u otras personas los amenacen o derriben sin aviso, pues cuentan con menor vigilancia y seguridad. Asimismo, existen otros factores que afectan la desigualdad del ingreso, los cuales suponen que la relación entre tugurios y desigualdad del ingreso, aunque estrecha, no sea directa.

También es cierto que no todos los tugurios son iguales, ni todos los habitantes que viven en ellos sufren el mismo grado de privación y de pobreza. Pero sin duda éstos reflejan carencias habitacionales importantes y deficiencias en la dotación de servicios básicos. Es un hecho que en muchas ciudades, los tugurios carecen de servicios públicos, de accesos físicos adecuados, de sistemas de transporte, escuelas, parques, áreas de recreación y de otros bienes públicos. Son, igualmente, “zonas invisibles” en la seguridad de la tenencia,⁶⁴ pues

⁶⁰ Messias E., 2003.

⁶¹ Ibid.

⁶² Inter-American Development Bank, 2000.

⁶³ López M. E., 2003.

⁶⁴ Ibid.

se estima que del 20 al 30 por ciento de los habitantes en América Latina y el Caribe vive sin documentos legales apropiados, lo que los convierte en “propietarios y ocupantes sin títulos”.⁶⁵ En muchos casos, la ocupación del suelo y/o la vivienda es informal, ilegal, cuasi legal, tolerada o legitimada por la historia del tugurio. Su tiempo de ocupación, así como por la posesión de documentos informales, ya sea contratos de compraventa, recibos o comprobantes de pago de servicios, pueden ser reconocidos o ignorados por las autoridades.

En cuanto a su ubicación geográfica, los tugurios se localizan, por lo general, en las zonas periurbanas, llamadas “cinturones de miseria”, en las áreas centrales degradadas y en riesgo ambiental, dentro y fuera de los límites urbanos. Entre sus características se pueden nombrar diversos grados de consolidación, tipos de carencias y problemáticas sociales (violencia, salud pública). A esto habría que agregar que tanto la precariedad habitacional como las diferentes

carencias afectan con mayor fuerza a las mujeres y los jóvenes, debido a fenómenos como el hacinamiento, la falta de seguridad y las pocas oportunidades.⁶⁶

En el año 2010, el 23.5 por ciento de los habitantes urbanos de América Latina y el Caribe vivía en condiciones de tugurio, lo que representaba 111 millones de personas⁶⁷ (referirse al Recuadro 3, que define estadísticamente este concepto). La situación regional era muy heterogénea y variaba entre el 4 por ciento de Surinam y el 70 por ciento de Haití.⁶⁸ En ese mismo lapso, la incidencia de tugurios era relativamente baja en Chile, moderada en Colombia, Brasil y México, y dramáticamente alta en Guatemala, Nicaragua y Bolivia (ver Gráfico 6, que presenta la incidencia de los tugurios en las zonas urbanas de los países de la región).

► Recuadro 3: Tugurios

Definición de los tugurios

En el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Meta 7 D) que se propone “mejorar considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios”, ONU Hábitat definió en el año 2002 los tugurios como un grupo de personas que vive bajo el mismo techo en una zona urbana que carece de una o más de las siguientes condiciones:

Indicador 1: Una vivienda durable de naturaleza permanente que proteja contra condiciones climáticas adversas.

Indicador 2: Un espacio vital suficiente, lo que significa que no más de tres personas comparten una habitación.

Indicador 3: Acceso fácil al agua potable en cantidad suficiente y a un precio razonable.

Indicador 4: Acceso a saneamiento adecuado: letrina privada o pública compartida con una cantidad razonable de personas.

Indicador 5: Tenencia segura para evitar los desalojos forzados.

Clasificación de los tugurios

En 2008, ONU Hábitat propuso una metodología que permitía estimar el grado de intensidad de las privaciones habitacionales en los tugurios. Se establecieron tres categorías: moderada (una deficiencia habitacional), severa (dos deficiencias) y extrema (tres o más deficiencias).⁶⁹ Mediante esta metodología, se podían identificar las zonas más carentes en las ciudades, diseñar acciones y políticas, y medir los cambios que se operaban por dichas acciones.

El estudio que se hizo aplicando esta metodología permitió conocer con mayor precisión el nivel de la desigualdad en las zonas urbanas de los diversos países. De acuerdo con ONU Hábitat, dos tercios de los tugurios (66 por ciento) en América Latina y el Caribe sufrían de solo una carencia habitacional y se les podía catalogar como “tugurios moderados”, un cuarto (25 por ciento) padecía de dos carencias (severa), y el resto presentaba tres o más deficiencias habitacionales (extremos). Mientras que en Brasil la falta de agua y saneamiento eran las causas principales de la existencia de los tugurios, en países como Perú, Nicaragua, Honduras, Guatemala, República Dominicana y Colombia los principales factores se asociaban con la falta de una superficie habitable, de una estructura habitacional durable y de agua.

Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2002. / UN Habitat, 2008.

⁶⁵ UN Habitat, 2006.

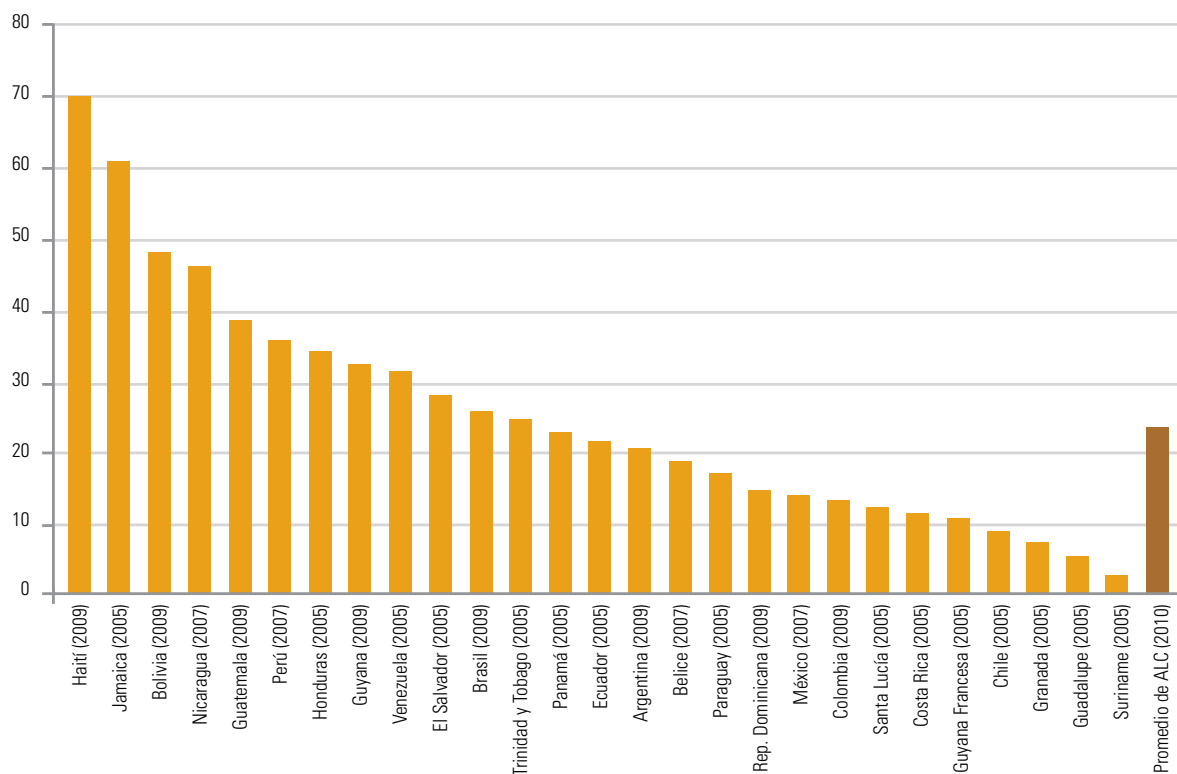
⁶⁶ ONU Hábitat, 2012.

⁶⁷ ONU Hábitat, base de datos 2013.

⁶⁸ ONU Hábitat, 2012.

⁶⁹ Las deficiencias tienen que ver con alguno de los cinco indicadores antes descritos, ya sea la falta de agua, saneamiento, espacio adecuado, vivienda durable o seguridad en la tenencia de la tierra.

Gráfico 6: Proporción de la población urbana viviendo en tugurios (2005-2010) países seleccionados de América Latina



Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013. Base de datos global de indicadores urbanos, 2012. Promedio 2010, países (2005-2009).

A escala regional, la reducción de los tugurios y la disminución de la desigualdad en el ingreso guardan tendencias similares. En los últimos 20 años se reportaron mejoras considerables en los dos. Por un lado, la proporción de la población urbana que vive en condiciones de tugurio se redujo en forma notable, pasando de 33.7 por ciento en el año 1990 a 23.5 por ciento en 2010.⁷⁰ Por el otro, más de la mitad de las ciudades latinoamericanas cerró la brecha del ingreso en el mismo periodo. En ambos casos, las mejoras no se dieron de manera constante en las dos décadas, y es posible observar un cambio de tendencia positivo a la vuelta del milenio. Si bien un tercio de las mejoras tanto en la reducción de los tugurios como en la desigualdad ocurrió en los años noventa, es interesante constatar que la inflexión real de la tendencia aconteció en el año 2000, cuando se registraron más de dos tercios de los avances. Aunque estas mejoras son motivo de optimismo, las buenas noticias se ven ensombrecidas por informaciones menos positivas. A pesar de la disminución de la proporción de personas que habitan en tugurios, el número absoluto ha crecido. La cantidad de personas que vive en estas condiciones aumentó en estos 20 años, no solo por el crecimiento demográfico, sino también por una forma

de urbanización que se hace en un contexto de pobreza. Más allá de los esfuerzos, los habitantes en asentamientos pobres informales se incrementaron de 105 millones en el año 1990 a 111 millones en el año 2010.⁷¹ En términos generales, la desigualdad en el ingreso se redujo, pero alrededor de un tercio de ciudades sufrió incrementos y cerca de 15 por ciento no tuvo variaciones importantes.

Pero al comparar las tendencias a nivel de los países, se describen historias diferentes. Si bien todas las naciones de la región redujeron, en diferentes grados, la proporción de habitantes urbanos en tugurios, los cambios en relación con la desigualdad de la renta no siguieron el mismo patrón en todos los casos. De los nueve países sobre los cuales se tiene información en series de tiempo de las últimas dos décadas sobre estas dos variables, se pueden distinguir dos grandes grupos: 1) países que tuvieron una reducción concomitante en la incidencia de tugurios y la brecha del ingreso en sus zonas urbanas; 2) países que redujeron la proporción de habitantes en tugurios en las zonas urbanas, pero no consiguieron disminuir las desigualdades o incluso las aumentaron.

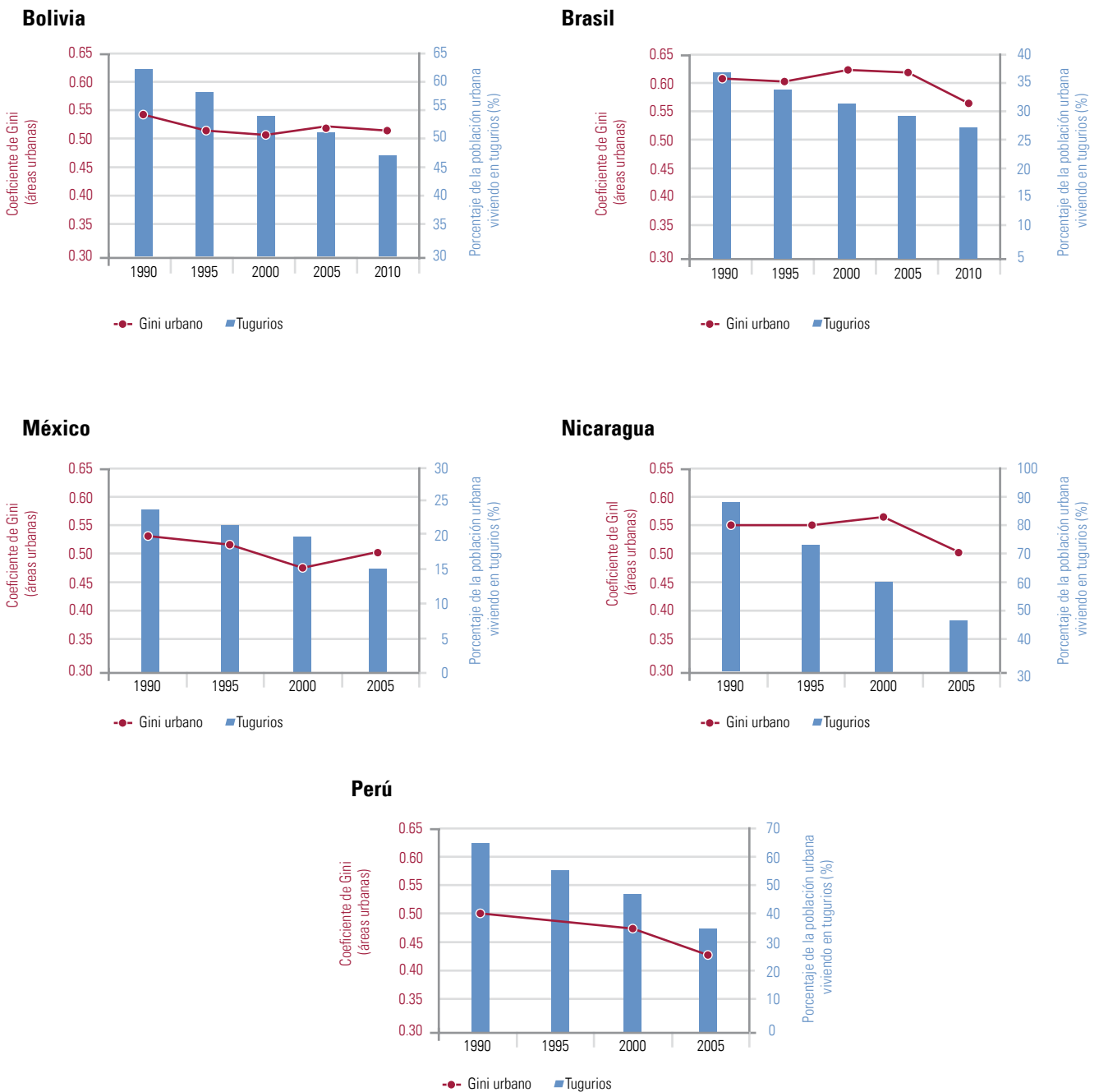
⁷⁰ ONU Hábitat, base de datos, Observatorio Mundial Urbano.

⁷¹ ONU Hábitat, base de datos 2013.

1. Países que redujeron tugurios y desigualdad. La mejora simultánea de estas dos formas de desigualdad se observó en cinco países: Bolivia, Brasil, México, Nicaragua y Perú. En los dos primeros, los avances fueron relativamente importantes, con una disminución de la precariedad habitacional del orden del 25 por ciento y del 6 por ciento en relación con la concentración de la renta. México registró progresos más significativos en las dos variables: 14 por ciento en relación con la desigualdad y hasta un 38 por ciento en la población urbana que reside en tugurios.

Nicaragua y Perú, los países más exitosos en la reducción de los tugurios (49 y 46 por ciento, respectivamente), se movieron también en forma muy positiva en el estrechamiento de las desigualdades del ingreso en las ciudades. Tal fue el caso particular del Perú, que consiguió abatirla en un 20 por ciento (referirse al Gráfico 7). En síntesis, las trayectorias positivas similares entre estas dos variables ponen de manifiesto que es posible atenuar desigualdades y reducir la existencia de tugurios con políticas y acciones combinadas que articulan diferentes sectores y niveles de gobierno.

➤ **Gráfico 7:** Países que redujeron tugurios y desigualdad



Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2012.

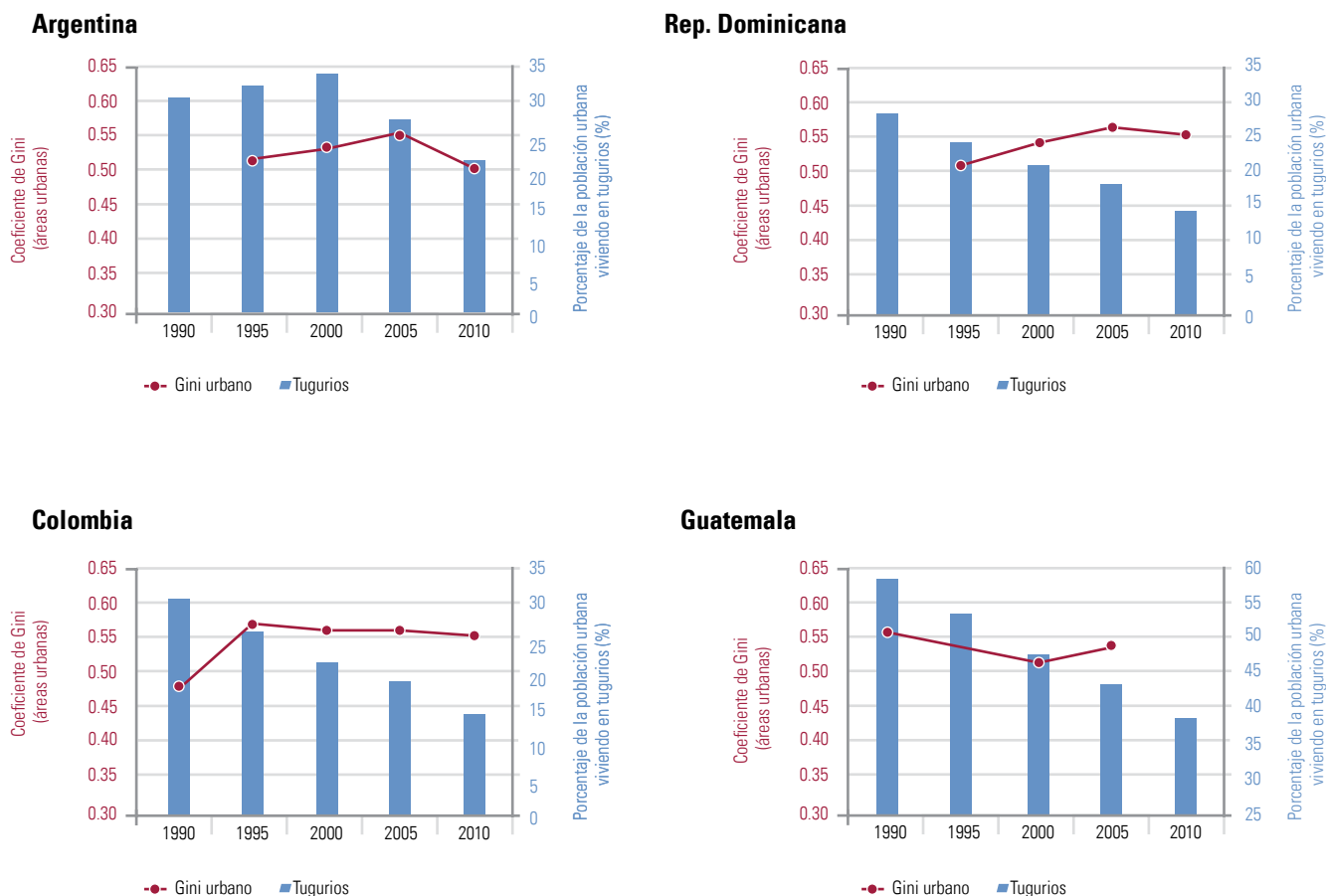
2. Países que redujeron tugurios pero mantuvieron o incrementaron la desigualdad. En cuatro de los nueve países, las líneas de tendencia apuntaron en sentidos diferentes: Argentina, Colombia, República Dominicana y Guatemala. Si bien todos redujeron la precariedad habitacional, dos de ellos observaron cambios positivos mínimos en los índices de desigualdad, situación que los ponen cerca de la inmovilidad. En efecto, tanto Argentina como Guatemala obtuvieron resultados importantes al disminuir en un tercio su población que habita en asentamientos pobres irregulares, pero fueron incapaces de estrechar la brecha del ingreso en un periodo de 20 años. Los otros dos países trazaron tendencias significativamente divergentes. Mientras el porcentaje de los habitantes en tugurios se redujo en cerca de la mitad (Colombia en un 54 por ciento y República Dominicana en un 47 por ciento), la distribución del ingreso se amplió notablemente (15 y 10 por ciento, respectivamente), (referirse al Gráfico 8).

Un hallazgo a resaltar es que si bien en más de la mitad de los países se observa una cierta convergencia en la reducción de las desigualdades y en el porcentaje de tugurios, la relación entre

ambas tendencias no es clara. Es muy probable que cada una de ellas requiera de acciones y políticas distintas, pues en el fondo se trata de fenómenos diferentes. Tomando en cuenta que en el resto de países (cuatro de nueve), el comportamiento de estas dos variables es muy divergente, se puede concluir que la reducción de las zonas de tugurios no garantiza automáticamente la disminución de la desigualdad, ni tampoco puede concluirse que opere lo contrario. Al menos no en el corto plazo.

Por otra parte, conviene destacar que las políticas de lucha contra la pobreza, entre las cuales se incluye el mejoramiento de los tugurios, han probado ser eficaces en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. De ahí que haya sido posible reducir en un 30 por ciento la incidencia de los asentamientos informales en la región en las dos últimas décadas. Aunque esto no afecta directamente el ingreso nominal, es indudable que la provisión de servicios básicos y bienes públicos impacta positivamente en el consumo de los habitantes pobres, ya que las familias tienen un ingreso disponible mayor. Es factible que, en ciertos casos, los ahorros y las economías que resultan puedan

➔ **Gráfico 8:** Países que redujeron tugurios, pero mantuvieron o incrementaron desigualdad



Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2012.

ser utilizados en forma productiva, lo que eventualmente redundará en un aumento del ingreso y por ende en la reducción de la polarización del ingreso. Por supuesto se trata de un ciclo largo el cual hay que reforzar con políticas de apoyo a la generación de empleos y de ingresos suplementarios.

Las mejoras físicas en los tugurios, como parte de una política de bienestar, requieren además que los bienes públicos se articulen a las políticas y acciones de generación de activos y de impulso a la economía local. Una mayor convergencia en la reducción de tugurios y desigualdad en el ingreso requiere integrar programas de desarrollo de habilidades, de formación, de construcción de capacidades y de desarrollo humano, particularmente para las mujeres y los jóvenes que habitan estos asentamientos informales.

Cuando la desigualdad del ingreso se acentúa, los ricos se autosegregan en condominios, y los pobres en la periferia.

SEGREGACIÓN ESPACIAL Y DESIGUALDAD

Las desigualdades en las ciudades no tienen que ver únicamente con los ingresos; ellas se traducen también en disparidades físicas manifiestas. Los patrones arraigados hacia una utilización segregadora del espacio separan las zonas de ricos de la de los pobres con una poca o nula interacción entre sus habitantes. Por uno lado, unos viven con un mayor acceso a la infraestructura, a la educación, a la salud, a la seguridad, al transporte y con áreas verdes. Otros viven en barrios desprovistos de servicios, con problemas de transporte, un menor acceso a la educación y a la salud de calidad, con menos áreas recreacionales y mayores niveles de delincuencia.

Es así como las ciudades se dividen en territorios con fronteras invisibles: “los de arriba y los de abajo”, “en el norte y en el sur”, “el centro y la periferia”, “estratos y distritos”, separación que sigue un continuo social y espacial. Y hay que reconocer que las fuerzas que subyacen a esta desigualdad son difíciles de separar y a menudo se superponen. Por lo general implican la interacción de factores geográficos, políticos, históricos e institucionales.⁷² Esto significa que el desarrollo de algunas áreas y de los grupos sociales que habitan en su interior se ve limitado por aspectos como el uso de los recursos, el acceso a los bienes públicos y a los equipamientos, la planeación urbana que separa espacios y personas, por políticas regresivas en materia de gasto público y por la proximidad a los mercados y estructuras de producción.⁷³

Esta división urbana trae consigo otros efectos negativos. Muchas de las desventajas asociadas con tugurios se relacionan con la segregación, es decir, con las condiciones de vida, y con otros elementos como la infraestructura, el transporte y el tipo de vivienda. La segregación espacial es tanto consecuencia de las desigualdades de ingreso como un factor que las acrecienta o mantiene. En las ciudades latinoamericanas la segregación se asocia con distintas calidades de servicios y, en general, con distintos niveles de funcionamiento de la ciudad. Es decir, la segregación no solo radica en que ciertas minorías étnicas o nacionales se ubiquen en espacios diferentes, sino que esos espacios están estratificados en términos de servicios, seguridad y prestigio.

Este fenómeno también viene impulsado por el modelo actual de desarrollo, el cual tiende a dividir y separar las ciudades. Tal división se ha acentuado sobre todo en los últimos años con la emergencia de los condominios cerrados o urbanizaciones privadas, con los barrios de pobreza y con la aparición de zonas alejadas más allá de las periferias conocidas. Estos espacios segregados no solamente llevan en sí los gérmenes de la desigualdad, sino que son generadores de nuevas desigualdades, algunas marcadas por la forma en la que se usa el espacio. En Buenos Aires, por ejemplo, los barrios cerrados ocupan 360 km² y en ellos viven aproximadamente 250 mil personas. Dichos

⁷² OCDE, 2011.

⁷³ Ibid.

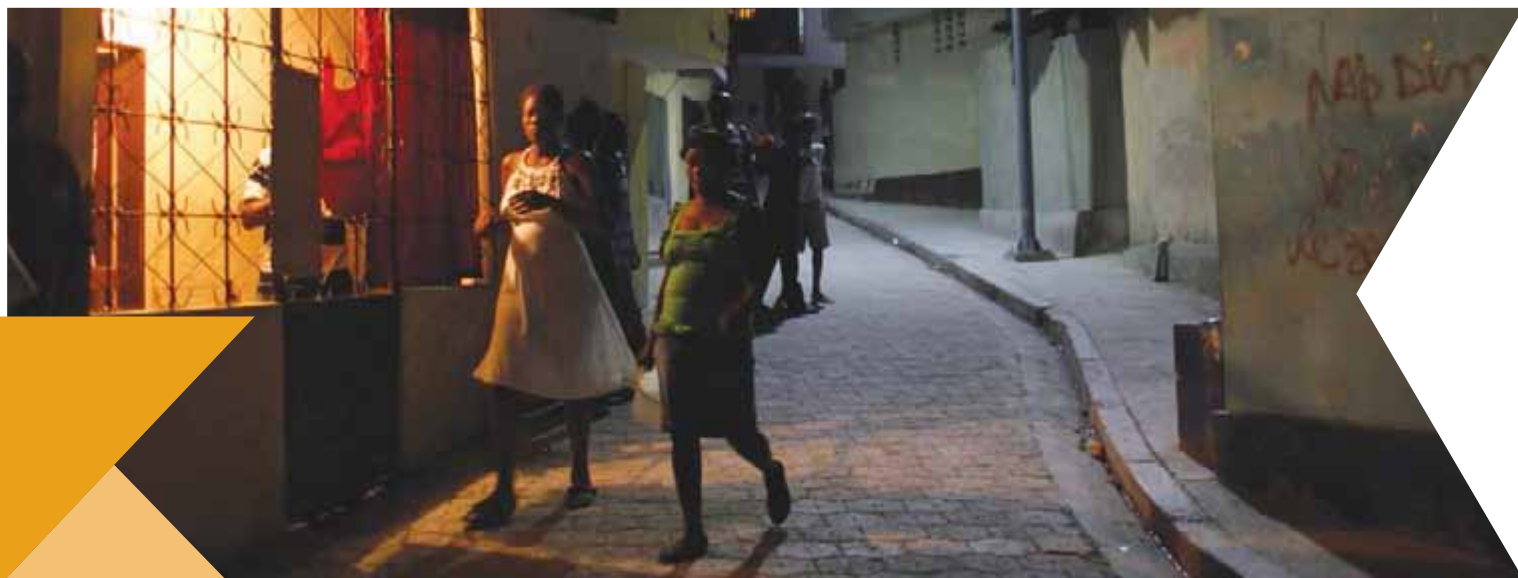
barrios representan casi el doble de la superficie de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en cuya superficie, delimitada en un área de 200 km², viven 3 millones de individuos.⁷⁴ Cuando la desigualdad del ingreso se acentúa, los ricos se autosegregan en condominios cerrados, y a los pobres no les queda más alternativa que vivir en la periferia donde el precio de la vivienda es más barato.

Los estudios realizados permiten afirmar que la proliferación de zonas residenciales muy alejadas y funcionalmente desestructuradas de la ciudad restringe oportunidades y amplifica riesgos de fracturas sociales, contexto que propicia nuevas formas de desigualdad. Los habitantes que viven separados de la urbe no solo sufren tiempos de viaje más largos y altos costos de transporte, sino que también ven aumentada la distancia social que los separa de las ventajas, de los recursos y de las comodidades que ofrece la ciudad. La distancia –física y social– de las grandes ciudades se traduce en una “trampa de pobreza espacial”⁷⁵ que separa a ricos y pobres de diversas maneras:

- a) se limitan las opciones de empleo, lo que deja un número mayor de residentes en zonas alejadas en condiciones económicas vulnerables;⁷⁶
- b) aumentan las disparidades de género, debido a los riesgos de violencia y la dificultad de acceder al transporte;⁷⁷

- c) empeoran las condiciones de vida, por causa de los desplazamientos cotidianos y los costos asociados que compelen a algunos trabajadores a compartir espacios hacinados en zonas cercanas al trabajo;
- d) se incrementa la exclusión y la marginalización social, así como la posibilidad de acceder a bienes públicos insuficientes;
- e) se reducen las formas de interacción social, lo que a su vez merma los efectos positivos del capital social⁷⁸, y
- f) se amplifica la incidencia de la delincuencia, lo que coloca a los pobres como víctimas o, en ocasiones, como perpetradores.

Una encuesta de ONU Hábitat y CAF sobre desigualdad espacial e inclusión social y económica muestra que solo un poco más de un tercio (35 por ciento) de encuestados en 10 ciudades de América Latina y el Caribe considera que el gobierno pone en práctica medidas para reducir las disparidades sociales. Un porcentaje aún más reducido (25 por ciento) cree que existen medidas especiales que favorecen a las mujeres, tales como la promoción de microcréditos, la formación técnica y profesional, el desarrollo de habilidades y la protección de derechos en las zonas más apartadas de la ciudad.⁷⁹ La segregación espacial, por lo tanto, contribuye a acrecentar la exclusión económica, que a su vez aparta a ciertos individuos de las esferas sociales, culturales y políticas limitando seriamente sus capacidades (referirse al Recuadro 4).⁸⁰



Puerto Príncipe, Haití. Espacio público, identidad y convivencia son ingredientes importantes de una política pública en favor de la equidad.

© Dominic Chavez / World Bank.

⁷⁴ Gasparini L., 2013.

⁷⁵ UN Habitat, 2010.

⁷⁶ Por ejemplo en Santiago, capital de Chile, los cantones más próximos a la ciudad y con un mayor consumo de energía eléctrica tienen un promedio de 33 empresas por cada mil habitantes, esta cifra se reduce a 21 empresas en el caso de los cantones de consumo medio y cae drásticamente a menos de 6 para los de consumo bajo en las periferias de las ciudades. Contreras D. y Sepúlveda P., 2013.

⁷⁷ Un estudio publicado por ONU Hábitat muestra que en el tugurio Sanjay, de Nueva Delhi, el 75 por ciento de las mujeres trabaja en un radio de 5 km de su casa, mientras que los hombres trabajan en promedio en un radio de 12 km. Las limitaciones que impone la distancia y una estructura urbana mal planeada deben ser objeto de más estudios en las ciudades latinoamericanas. UN Habitat, 2010.

⁷⁸ La segregación residencial implica que personas con semejantes niveles socioeconómicos tienden a compartir espacios solo con personas del mismo estatus, lo cual afecta la estructura de activos y oportunidades de las clases bajas, genera estigmas territoriales y condiciona la eficacia de políticas de inclusión.

⁷⁹ UN Habitat, 2010.

⁸⁰ Sen A., 1999.

► Recuadro 4: Percepción y desigualdad espacial

Para conocer, medir y responder a la desigualdad urbana en un sentido amplio —es decir, en términos económicos, sociales, políticos y del espacio— existen ya diversos indicadores de medición, tales como el coeficiente de Gini, la evaluación de carencias, pobreza multidimensional, acceso a bienes y servicios básicos, entre otros. El conocimiento de la percepción en torno a la desigualdad ayuda a poner en relieve aspectos particulares muy valiosos para emprender políticas públicas tendientes a disminuir la inequidad urbana.

La percepción da cuenta de las impresiones ciudadanas sobre el fenómeno, permitiendo observar aspectos subjetivos, desde emocionales hasta simbólicos, pasando por creencias, actitudes y posturas morales, políticas e ideológicas de una sociedad determinada. La encuesta de percepción sobre la desigualdad de ONU Hábitat, CAF, Avina y Red de Ciudades expone la opinión, los sentimientos y las aprensiones de los habitantes de 10 ciudades de la región sobre las causas que generan desigualdad, los factores e impactos que producen y las posibles políticas necesarias para reducirlos. Estas opiniones se presentan a nivel de las ciudades analizadas, pero también de forma agregada a escala regional.

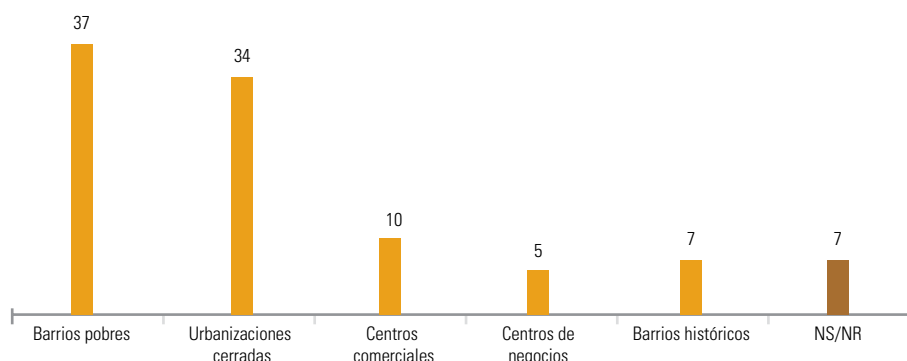
Una vez analizadas en la encuesta las dimensiones económicas, políticas y sociales de la desigualdad, se procedió a evaluar la percepción de los habitantes en torno a los factores urbanos e institucionales asociados con el espacio.

Desigualdad espacial

La encuesta interrogó sobre los espacios de la ciudad que tienden a generar mayor desigualdad, considerando entre las opciones los siguientes: cotos/barrios privados/fraccionamientos cerrados, centros comerciales, barrios pobres, centros de negocios y barrios históricos.

En el agregado de todas las ciudades, los espacios que generan más desigualdad son los barrios pobres y los barrios privados/fraccionamientos cerrados, según el 37 y 34 por ciento de la población encuestada, respectivamente. Es decir, 7 de cada 10 habitantes encuestados consideran que la segregación espacial, tanto de aquellos con más recursos como de quienes tienen menos, es el espacio/factor que más desigualdad genera. El 22 por ciento restante se dividió entre otras 3 opciones: centros comerciales (10 por ciento), barrios históricos (7 por ciento) y centros de negocios (5 por ciento).

► Gráfico 9: ¿Qué cree que genere más desigualdad en su ciudad?



Fuente: ONU Hábitat, con base en los datos de la Encuesta de percepción sobre desigualdad urbana en ciudades latinoamericanas 2013, ONU Hábitat, CAF, Avina y Red de Ciudades.

INSEGURIDAD Y DESIGUALDAD EN EL INGRESO

Como se ha visto a lo largo de estos primeros capítulos, América Latina y el Caribe ha sido históricamente una región muy desigual. También se ha caracterizado por ser la región con uno de los niveles de criminalidad más elevados. No obstante, la relación entre estas dos variables se ha estudiado muy poco. No se ha tenido acceso de forma sistemática a datos confiables sobre criminalidad, violencia y desigualdad que permitan la comparación entre países y ciudades, y menos aún, sobre la evolución de estos factores en los centros urbanos.⁸¹

A pesar de ello, la seguridad ciudadana ha estado en el debate público de la región desde muy distintas perspectivas (mediática, social, política e institucional). De alguna manera, los latinoamericanos han vivido con una sensación de inseguridad por muchos años en varias de sus ciudades. La encuesta reciente de percepción sobre desigualdad urbana realizada para este estudio por ONU Hábitat, CAF, Fundación Avina y la Red de Ciudades, concluye que el 93 por ciento de los encuestados en 10 ciudades está de acuerdo con que la desigualdad afecta la seguridad: 76 por ciento afirma que incide mucho, y 17 por ciento que impacta en algo.⁸²

Sin duda, existe una diversidad de situaciones que perturban la seguridad en las zonas urbanas. Sin embargo, la desigualdad parece ser un determinante económico importante, junto con una serie de factores institucionales y sociológicos. El espacio contribuye también de alguna manera. La clase trabajadora que reside en periferias muy distantes se aleja de los sistemas productivos y de la ciudad misma, haciendo que el aparato distributivo sea menos eficiente.⁸³ La nueva geografía de la exclusión que se configura en las ciudades –real y percibida– agudiza los procesos de criminalidad y violencia en los territorios.

De allí que la inseguridad urbana tome una relevancia pública creciente. En muchas ocasiones se criminaliza la pobreza y se estigmatiza a los sectores de menores ingresos. Se responde también fortaleciendo el aparato de control y el uso de la fuerza,

La seguridad ciudadana ha estado en el debate público de la región desde muy distintas perspectivas.

y en ciertos casos, se atiende al origen social y económico del problema. Son cada vez más numerosos los estudios sobre la delincuencia que consideran importantes los indicadores económicos, sociales y demográficos, entre ellos la tasa de desempleo, el ingreso medio familiar, el nivel de educación y, más recientemente, la desigualdad de los ingresos. El trabajo seminal del premio nobel Gary Becker, “La desigualdad y el crimen violento”, ya había establecido una relación teórica y estadística clara entre estas dos variables, indicando que “el incremento en la desigualdad del ingreso en una sociedad tiene un efecto positivo en el crecimiento de la criminalidad”.⁸⁴ Lamentablemente, la escasez de datos ha limitado las investigaciones sobre el tema en las ciudades latinoamericanas. Sin embargo, a pesar de la multicausalidad existente entre estas variables y el impacto que varios factores puedan tener sobre la tasa de delitos⁸⁵, la mayoría de los estudios encuentra una relación robusta entre la desigualdad y la criminalidad. Esta relación es menos fuerte, o casi nula, entre la pobreza y la criminalidad. Dicho vínculo quedó demostrado en el estudio sobre “Seguridad ciudadana y violencia en América Latina” de la CEPAL, el cual concluye que “más que la pobreza, es la desigualdad, en conjunto con otros factores sociales, culturales y psicológicos la que genera mayor violencia”.⁸⁶ Además, una investigación del Banco Mundial y la Universidad de Minas Gerais encontró que la desigualdad de ingresos, medida por el coeficiente de Gini, tiene un efecto positivo importante sobre las tasas de homicidio. De tal forma que si la desigualdad disminuye alrededor de 2.4 puntos porcentuales en los países que hacen parte del estudio, la tasa de homicidios intencionales cae en un 3.7 por ciento en el corto plazo y hasta un 20 por ciento en el largo plazo.⁸⁷ Vale referir que otros estudios académicos habían ya encontrado hallazgos semejantes. En su contribución para el Reporte de Desarrollo Mundial (1999), F. Bourguignon, economista principal del Banco Mundial y Director de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de París, había escrito que un incremento de cinco puntos porcentuales en el índice de desigualdad (una cifra muy verosímil para un país que experimenta cambios distributivos reales y que corresponde objetivamente a cinco países latinoamericanos entre los años 1989 y 2002, de acuerdo con la base de datos de este estudio), produciría en promedio un aumento de 15 por ciento en la tasa de homicidio.⁸⁸

⁸¹ Los datos sobre criminalidad y violencia son escasos y su calidad es ambigua, dado que generalmente provienen de fuentes secundarias, sobre todo en los países en vías de desarrollo, por lo cual es arriesgado llevar a cabo una interpretación directa de los mismos. Referirse al trabajo de Bourguignon François, 1999.

⁸² ONU Hábitat, CAF, Avina y Red de Ciudades, 2013.

⁸³ Christophe G., 2012.

⁸⁴ Becker G., 1968. El trabajo de este autor se centra sobre todo en observar el problema del crimen como una relación entre el beneficio de cometer el crimen (el ingreso) y el costo (la probabilidad de captura).

⁸⁵ Bouzat G., 2010.

⁸⁶ CEPAL, 1999.

⁸⁷ Fajnzylber P., Lederman D. y Loayza N., 2002.

⁸⁸ El mismo estudio concluía que un incremento de un punto porcentual en el coeficiente de Gini produciría, en promedio, un aumento del 3.6 por ciento en la tasa de homicidios y del 1.1 por ciento en la tasa de robos, en los países incluidos en la muestra. Bourguignon François, 1999.

A nivel general de los países, algunos estudios aislados arrojan conclusiones similares. El Informe Nacional de Desarrollo Humano de Costa Rica, preparado por el PNUD en el año 2006, encuentra que el vínculo entre pobreza e inseguridad ciudadana es más bien débil. En cambio, la desigualdad arroja explicaciones más directas y consistentes sobre la evolución de la inseguridad.⁸⁹ Algunos expertos atribuyen los aumentos de los casos de delincuencia a incrementos en el injusto reparto de la renta y de los bienes. Un ejemplo de ello es Argentina, uno de los países donde más creció el índice de Gini en Latinoamérica entre los años 1990 y 2002 (más del uno por ciento anual), con un incremento en la tasa de homicidios que alcanzó los niveles más altos en varias décadas.⁹⁰

Crimen, inequidad y pobreza en las ciudades son caras de una misma moneda.⁹¹ Son fenómenos que tienen un vínculo claro, pero no de una manera causal y directa. Utilizando la base de datos de ONU Hábitat y las tasas de homicidio de algunas ciudades de la región, se puede confirmar esta relación positiva que no siempre es concluyente y que, en ciertos casos, arroja resultados negativos, poco significantes e incluso diferentes.⁹² En algunas ciudades de las cuales se cuenta con buena información se observan líneas rectas descendentes, tanto para la desigualdad como para las tasas de homicidios (referirse al Gráfico 10). Este es el caso de Belo Horizonte, capital del estado de Mina Gerais, que consiguió reducir a casi la mitad los valores de homicidios, de 65 por cada 100 mil habitantes en el año 2004, a 38 en el año 2009, mientras que la inequidad bajó simultáneamente de 0.607 a 0.567 en los mismos años.⁹³ São Paulo, por su parte, registró avances asombrosos en la reducción de la violencia, pasando de 65 homicidios en el año 2000 a solo 15 en el año 2009, al reducir la concentración de la renta en un 7 por ciento. Otras investigaciones de diferencias intraurbanas y tasas de muerte por homicidio en esta megaciudad, muestran una asociación fuerte y significativa entre los coeficientes de mortalidad por homicidio intencionado y los indicadores de desarrollo socioeconómico, incluyendo la desigualdad en el ingreso.⁹⁴ También en Brasil, la ciudad de Río de Janeiro mostró tendencias a la baja en estas dos variables, con una reducción promedio de la tasa de homicidios del orden del 47 por ciento entre los años 2000 y 2009, y del 4 por ciento en el índice de Gini.⁹⁵ En la costa atlántica del noreste de ese mismo país, la ciudad de Recife ha experimentado una reducción relativamente

buna de la desigualdad (8 puntos porcentuales) entre los años 1990 y 2009, sin que el indicador de violencia haya disminuido en la misma proporción. Sin embargo, se observa una tendencia a la baja en la curva de este indicador (los homicidios pasan de 97 a 72 en la década del año 2000) casi cuatro veces por encima de la media nacional.⁹⁶ Un comportamiento similar se evidencia en Bogotá, la capital colombiana, donde se destaca la disminución de los homicidios intencionados de 35 a 21 en el año 2000, con la reducción de los valores de la desigualdad de 0.611 a 0.544.

El Gráfico 10 muestra también ciudades donde dominan tendencias al alza en ambos indicadores, lo que expresa otra forma de correlación positiva entre ellos. Un caso que ilustra este resultado es Medellín, donde después de reportar niveles inauditos de violencia en 2000/2002 (con 160 a 180 homicidios por cada 100 mil habitantes, tal vez una de las tasas más altas de la región en esos años), se pone en práctica una política de desmovilización de grupos armados ilegales, combinada con el desarrollo de una cultura de seguridad ciudadana y la promoción de medidas preventivas.⁹⁷ Para el año 2007, el índice de homicidios había bajado a 34 y a partir de entonces registra de nuevo un alza significativa que lo hace llegar a alrededor de 90.⁹⁸ En esos mismos años, la desigualdad del ingreso sufre un incremento ligero del 4 por ciento que colocó a la capital de la provincia de Antioquia como la ciudad más desigual del país. En Brasil, la ciudad de Curitiba registra el aumento más significativo de la desigualdad en la nación (20 por ciento entre los años 1990 y 2009) que la hace pasar del rango de “Muy Alta Desigualdad” al de “Extrema Desigualdad”. En este periodo de casi 20 años, la violencia se multiplica por dos, haciendo de la capital del estado de Paraná uno de los cinco centros urbanos con mayor criminalidad en el país.⁹⁹ Brasilia, por su parte, registra un aumento en la concentración de la renta del orden del 10 por ciento. Si bien éste no se traduce en un incremento general de la criminalidad, algunas de las ciudades satélites evidencian una clara geografía de la violencia con valores que duplican el promedio de la capital federal.

⁸⁹ PNUD, 2006.

⁹⁰ Rebossio A., 2011. En el año 2002, Argentina registró la tasa más elevada de homicidios intencionados (9.2 por cada 100 mil habitantes), mientras que entre los años 1995 y 2001 el promedio había sido de 7.9. Referirse a la base de datos de UNODC, 2013.

⁹¹ Ezequiel N., 20.

⁹² Ese es el caso, por ejemplo, de la ciudad de Caracas que, como lo hemos visto en el Capítulo 3, produce una relación negativa: aumento en homicidios y disminución del Gini.

⁹³ Los valores de desigualdad se refieren al coeficiente de Gini y forman parte de la base de datos de ONU Hábitat (2013). Las tasas de homicidios fueron extraídas del Mapa de Violencia del Centro Brasileño de Estudios Latinoamericanos (CEBELA, FLACSO, 2013).

⁹⁴ Peres M., Cardia N. et al, 1998.

⁹⁵ Los homicidios se redujeron de 57 por cada 100 mil habitantes en el año 2000, a 31 en el año 2009, y el coeficiente de Gini, de 0.607 a 0.580 en el mismo periodo.

⁹⁶ UNODC, 2013.

⁹⁷ Velásquez A., García V., 2008.

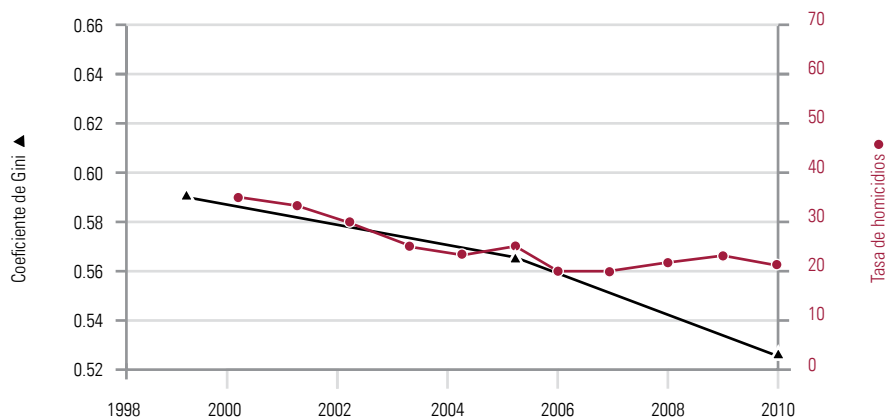
⁹⁸ Policía Nacional y Dane, 2012.

⁹⁹ El Gini pasa de 0.561 (Grupo 5) en el año 1990 a 0.672 (Grupo 6) en el año 2009. La tasa de homicidios intencionales se incrementa de 26 a 57 en los mismos años de referencia.

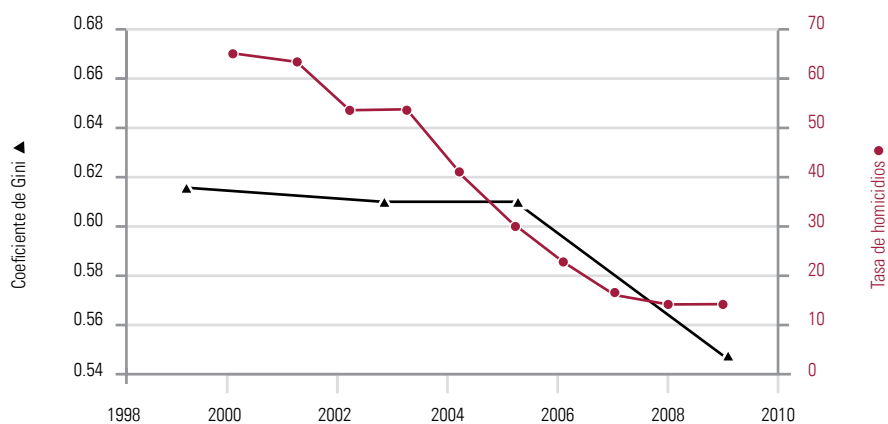
➤ **Gráfico 10:** Desigualdad y violencia en ciudades seleccionadas de América Latina (alrededor de 2000-2010)

Reducción de las desigualdades y la tasa de homicidios

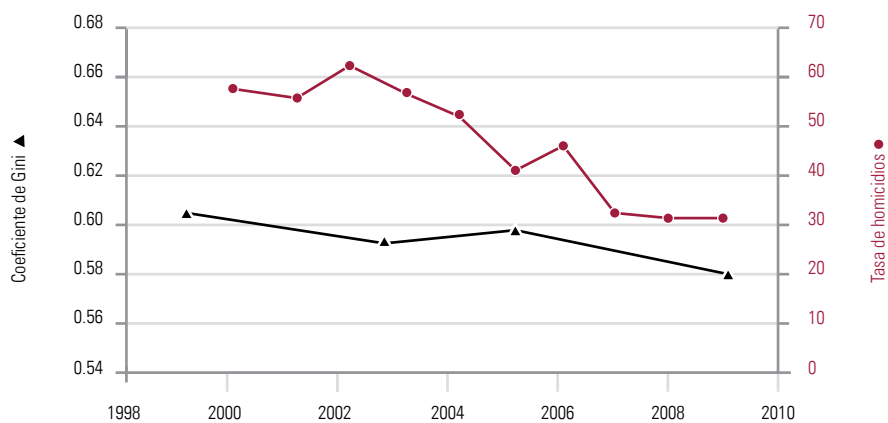
Bogotá (COL)



São Paulo (BRA)

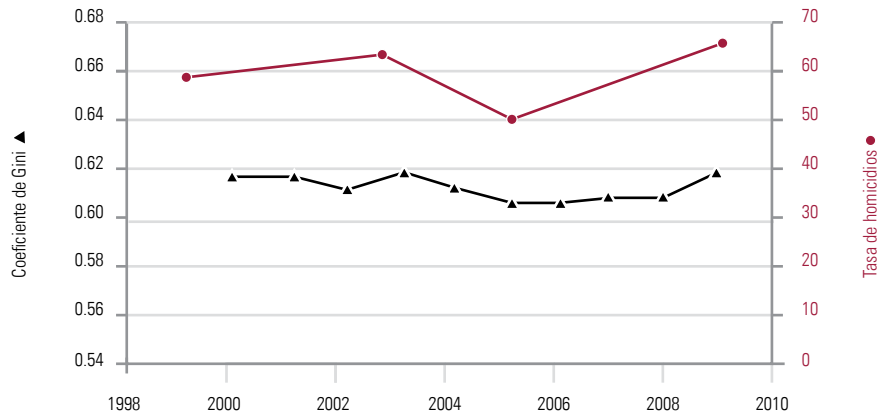


Río de Janeiro (BRA)

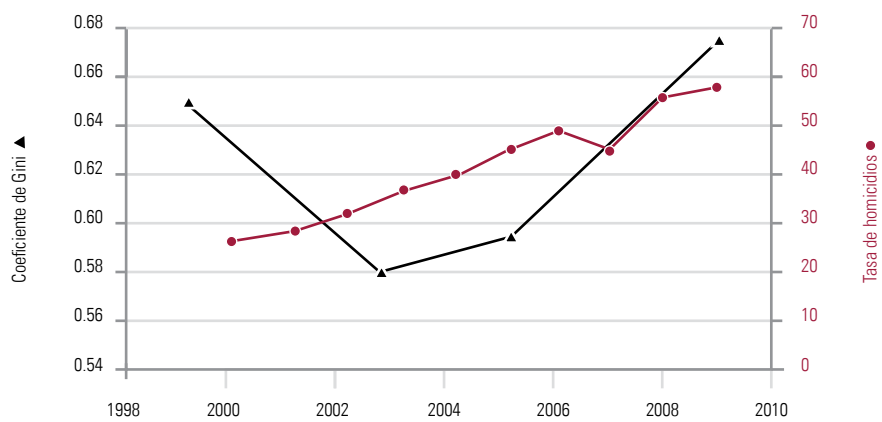


Aumento de las desigualdades y la tasa de homicidios

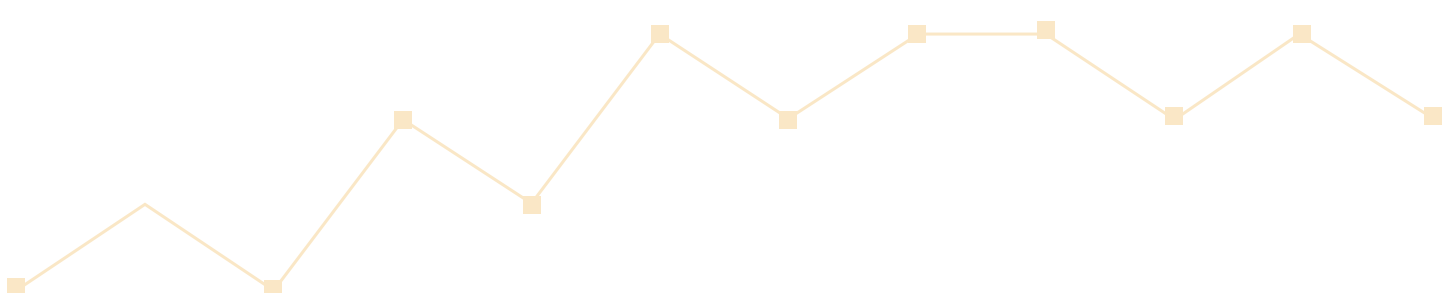
Brasilia (BRA)



Curitiba (BRA)



Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013. Coeficiente de Gini, ONU Hábitat. Colombia, Alcaldía de Cali. Brasil, Mapa da Violencia 2012.



Es oportuno subrayar que la violencia y la inseguridad en sus diferentes formas y manifestaciones generan altos costos sociales y económicos. A pesar de las dificultades metodológicas, el BID encontró en un estudio comparativo en los años noventa, que estas variables representaban el 25 por ciento del PIB en El Salvador y Colombia, el 12 por ciento en Venezuela y México y el 10 por ciento en Brasil.¹⁰⁰ Evidentemente, estos costos se reparten de forma inequitativa en la sociedad y tienden a generar nuevas desigualdades, lo que constituye un obstáculo importante para el desarrollo de la región.

Existen en las ciudades latinoamericanas grandes diferencias entre los sectores pobres y ricos, contexto que dibuja un paisaje urbano de partición y diferencias. No solo los bienes y servicios públicos están repartidos de manera desigual, sino también lo están las formas de vigilancia y protección. Queda claro que la mayoría de las zonas carentes permanecen por debajo de los niveles medios de seguridad, lo cual introduce nuevos factores de inequidad, en este caso, asociados con la distribución de los medios policiales.¹⁰¹ Por ello, no sorprende que las personas pertenecientes a los hogares de ingresos más bajos sean las que tienen mayores porcentajes de temor. Según el Índice de Paz Ciudadana de Santiago, por citar un caso, la mayoría de los habitantes de las comunas del suroriente y poniente de la metrópoli (las más vulnerables)

reconoce vivir con un “alto nivel de temor”, mientras que solo el 7 por ciento de las comunas de mayores ingresos en el nororiente de la ciudad comparte ese sentimiento.¹⁰²

A pesar de lo crucial que resulta este tema, pocos estudios analizan en forma sistemática la relación entre los niveles de delitos y los programas sociales implementados a nivel de las ciudades. Uno de ellos se realizó en Buenos Aires, la investigación sobre el impacto que tuvo el plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados¹⁰³ estimó el efecto causal de éste sobre los niveles de delitos totales y contra la propiedad en particular. Los resultados son por demás interesantes: los delitos consiguieron reducirse en un 0.6 y 0.7, respectivamente, como consecuencia de la implementación de este plan de asistencia social.¹⁰⁴ Es entonces evidente, que las políticas sociales imprimen un efecto sobre los niveles de crimen, por lo que éstas tienen igual relevancia para combatirlo que las políticas de seguridad tradicionales.¹⁰⁵ Desafortunadamente, no es posible hacer una evaluación más amplia del impacto de este tipo de programas pues la evidencia es escasa en la mayoría de las ciudades. La necesidad de clarificar dicha relación y determinar los factores que realmente expliquen la inseguridad y la reducción de la desigualdad son asuntos centrales en las ciudades latinoamericanas de hoy.



Fortaleza, Brasil. Los bienes y servicios están desigualmente repartidos.
© Eduardo López Moreno.

¹⁰⁰ Arriagada I., Godoy L., 1999.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Contreras D., Sepúlveda P., 2013.

¹⁰³ El plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados fue implementado en el contexto de la crisis económica para paliar el desempleo y la carencia de ingresos en los hogares, sin embargo, tuvo un efecto positivo en la reducción de los delitos.

¹⁰⁴ Gasparini L., 2013.

¹⁰⁵ Ibid.



BIBLIOGRAFÍA

Arriagada Irma y Godoy Lorena (1999) *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*, Serie Políticas Sociales 32, CEPAL, <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/4657/lcl1179e.pdf>

Bernstein Jared (2013) *Does Inequality Stifle or Promote Growth?* En *The Economy: Facts, Thoughts and Commentaries Blog*, <http://jaredbernsteinblog.com/does-inequality-stifle-or-promote-growth/>

Banco Mundial (2004) *Desigualdad en América Latina: ¿ruptura con la historia?*, www.worldbank.org, Washington.

Banco Mundial (2013b) *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media*, varios autores, Washington.

Banco Central del Ecuador (2012) *Reporte de pobreza, desigualdad y mercado laboral*, Dirección de Estadística Económica, Quito, <http://www.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/Empleo/PobrezaMar2012.pdf>

Becker Gary (1968) *Crime and Punishment: an Economic Approach*. *Journal of Political Economy* 76: 169-217. Reimpreso en *Chicago Studies in Political Economy*, editado por G.J. Stigler, Chicago and London: The University of Chicago Press, 1988.

Bourguignon François (1999) *Criminalidad, violencia y desarrollo inequitativo*, trabajo para la conferencia ABCDE realizada en Washington en abril de 1999, escrito como trabajo de base para el Reporte sobre el Desarrollo Mundial, 1999.

Bouzat Gabriel (2010) *Desigualdad, delito y seguridad en la Argentina*, Universidad de Buenos Aires y Yale Law School, http://www.law.yale.edu/documents/pdf/sela/Bouzat_SP_CV_20100503.pdf

Bucca Mauricio (2009) *Mérito y culpa en una sociedad estratificada: un modelo explicativo para las creencias sobre la riqueza y la pobreza en América Latina*, Pontificia Universidad Católica de Chile, 2009, <http://www7.uc.cl/sociologia/download/Merito%20y%20Culpa%20en%20una%20Sociedad%20Estratificada.pdf>

Ceara-Hatton Miguel (2013) *Desigualdad y pobreza: una respuesta al Banco Central*, Santo Domingo, notas personales proporcionadas por el autor a ONU Hábitat para este estudio. Centro Brasileño de Estudios Latinoamericanos (2013) *Mapa de violencia*, CEBELA, FLACSO, Brasil, <http://mapadaviolencia.org.br/>

Contreras Dante, Sepúlveda Paulina (2013) *Desigualdad en la ciudad metropolitana de Santiago*, Documento de antecedentes preparado para ONU Hábitat y CAF para este estudio, Santiago.

Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2010) *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México*, CONEVAL, México, DF, <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n%20Metodologia.aspx>

Delgadillo Diana Ramírez (2009) *Pobreza y desigualdad en la Cooperación Internacional*, Observatorio de la Cooperación Internacional para el Desarrollo, México, <http://www.observacoop.org.mx/docs/Dec2009/Dec2009-0051.pdf>

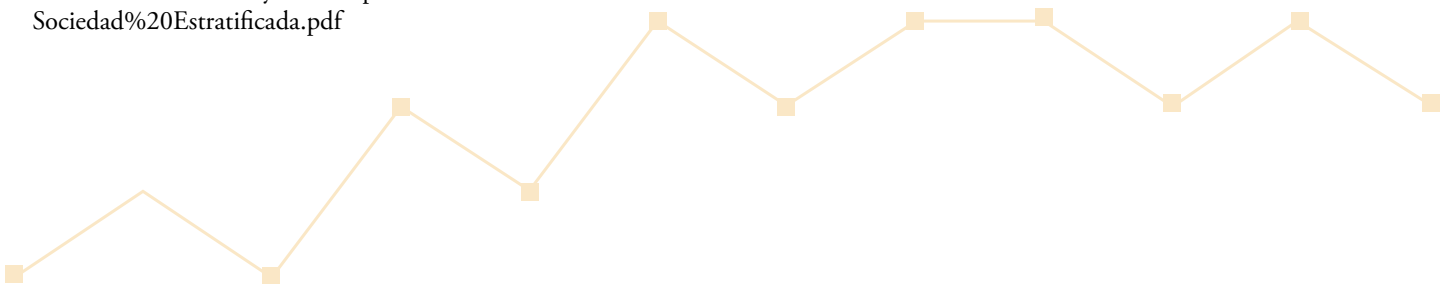
Duncan, O.D. y and Reiss, A.J. (1956) *Social Characteristics of Urban and Rural Communities*, 1950, New York: John Wiley & Sons, Demographic Research, número 21, <http://www.demographic-research.org/volumes/vol21/31/references.htm>

Fajnzylber Pablo, Lederman Daniel y Loayza Norman (2002) *Inequality and Violent Crime*, *Journal of Law and Economics*, vol. XLV, abril 2002, The University of Chicago, <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/Crime&Inequality.pdf>

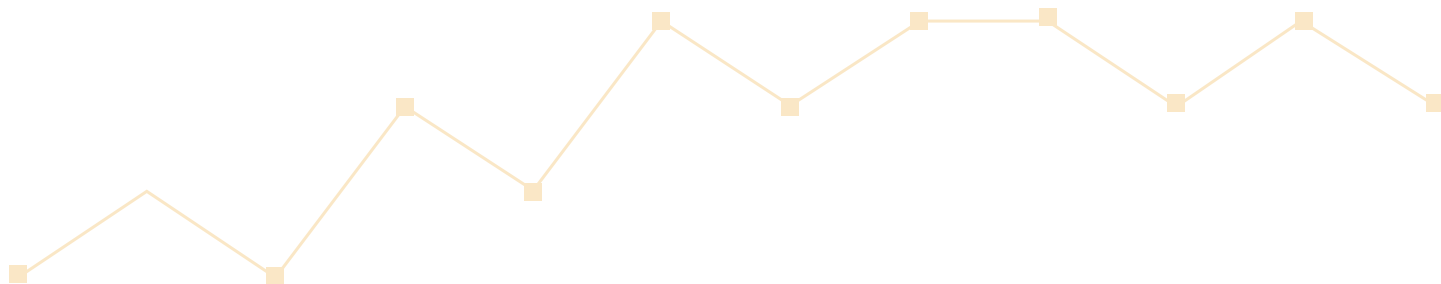
Friedman Milton (1962) *Capitalismo y libertad*, Ediciones Rialp.

Habermas, Jurgen (1973) *Problemas de legitimidad en el capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires.

Gapminder (2012) *Desigualdad y crecimiento económico*, presentación Power Point, <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ecocuan/anc/Conferencia%201.pdf>



- Gasparini Leonardo (2013) *La desigualdad en el gran Buenos Aires: una historia de tres décadas*, Documento de antecedentes preparado para ONU Hábitat y CAF para este estudio, Buenos Aires, Argentina.
- Guilluy Christophe (2012) *Exclues, les nouvelles classes populaires s'organisent en 'contre-société'*; periódico Le Monde; publicado el 20 de febrero de 2013.
- Haworth Charles, Long James, Rasmussen David (1977) *Income Distribution, City Size and Urban Growth*, Urban Studies (1978), número 15, pp. 1-7, Georgia State University, Atlanta.
- Inter-American Development Bank (2000) *Facing Up to Inequality in Latin America, 1998-1999*, reporte, Washington.
- Katuska King (2013) *La desigualdad en la ciudad de Quito*, Documento de antecedentes preparado para ONU Hábitat y CAF para este estudio, Quito.
- Kuznets Simon (1955) *Economic Growth and Income Inequality*, The American Economic Review, Volumen XLV, número 1, marzo de 1955, Estados Unidos, <http://www.aeaweb.org/aer/top20/45.1.1-28.pdf>
- López Moreno Eduardo (2013) *Urban Equity in Development: Cities for Life*, World Urban Forum 7, concept paper, Nairobi.
- López Moreno Eduardo (2003) *Slums of the World: the Face of Urban Poverty in the New Millennium?* UN Habitat, Nairobi.
- Messias Eric (2003) *Income Inequalities, Literacy Rates and Life Expectancy in Brazil*, American Journal of Public Health, 93(8), Estados Unidos, 1294-1296.
- Murray (1969) *Metropolitan Interpersonal Income Inequality*, Land Economics, Vol. 45, No. 1, 121-5.
- Nino Ezequiel (2010) *Crimen, pobreza e inequidad en América Latina: las múltiples caras de una misma moneda*, http://www.law.yale.edu/documents/pdf/sela/Nino_SP_CV_20100503.pdf
- OECD (2011) *Divided We Stand: Why Inequalities Keep Rising*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>
- OECD (2012) *Economic Policy Reforms: Going For Growth*, París. <http://www.oecd.org/eco/labour/49421421.pdf>
- ONU Hábitat (2012) *El estado de las ciudades de América Latina y el Caribe: rumbo a una nueva transición urbana*, Nairobi.
- ONU Hábitat, CAF, Avina, Red de Ciudades (2013) *Encuesta de percepción sobre desigualdad urbana en ciudades latinoamericanas 2012*, Guadalajara.
- Palacio Morena Juan Ignacio (2006) *Desigualdad y pobreza*, Circunstancia, año IV, número 11, Fundación Ortega y Gasset y Gregorio Marañón, <http://www.ortegaygasset.edu/fog/ver/305/circunstancia/ano-iv---numero-11---septiembre-2006/ensayos/desigualdad-y-pobreza>
- Peres M. F., Cardia N. y De Mesquita Neto P. (2008) *Homicide Mortality, socioeconomic development, and policy violence in the City of Sao Paulo, Brazil*, Revista de Saúde Pública, 2008, Apr. 23(4): 268-76.
- Policía Nacional y DANE (2012) *Datos de homicidios entre 1995-2006*, procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, Vicepresidencia de la República, Bogotá.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2006) *Venciendo el temor. (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005*, San José.
- Rawls John (1971) *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 1985.
- Richardson Harry (1973) *The Economics of Urban Size*, Westmead, Heath-Saxon House, Inglaterra.



Rebossio Alejandro (2011) *La inequidad latinoamericana baja, pero no en todos los países por igual*, blog economía, El País, 14 de diciembre de 2011. <http://blogs.elpais.com/economico/2011/12/la-inequidad-latinoamericana-baja-pero-no-en-todos-los-pa%C3%ADses-por-igual.html>

Rodríguez Mojica Alexis (2013) *Desigualdad económica urbana en la ciudad de Panamá*, Documento de antecedentes preparado para ONU Hábitat y CAF para este estudio, Cd. de Panamá.

Sarmiento Gómez Alfredo (2012) *Desigualdad económica urbana en Bogotá*, Documento de antecedentes preparado para ONU Hábitat y CAF para este estudio, Bogotá.

Sen Amartya (1984) *Resources, Values and Development*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Sen Amartya (1999) *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford.

Stiglitz Joseph (2012) *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers our Future*, W. W. Norton and Company, Nueva York.

United Nations Development Programme (2011) *Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos. Informe sobre Desarrollo Humano 2011*, Nueva York.

United Nations Development Programme (2013a) *Inequality-adjusted Human Development Index (IHDI)*, Human Development Reports, <http://hdr.undp.org/en/statistics/ihdi/>

United Nations Development Programme (2013b) *Human Development Report 2013: The Rise of the South, Human Progress in a Diverse World*, Nueva York, http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2013_EN_complete.pdf

UN Habitat (2006) *State of the World's Cities Report 2006/2007: The Millennium Development Goals and Urban Sustainability*, Earthscan, Londres.

UN Habitat (2008) *State of the World's Cities Report 2008/2009: Harmonious Cities*, Earthscan, Londres.

UN Habitat (2010) *State of the World's Cities Report 2010/2011: Bridging the Urban Divide*, Earthscan, Londres.

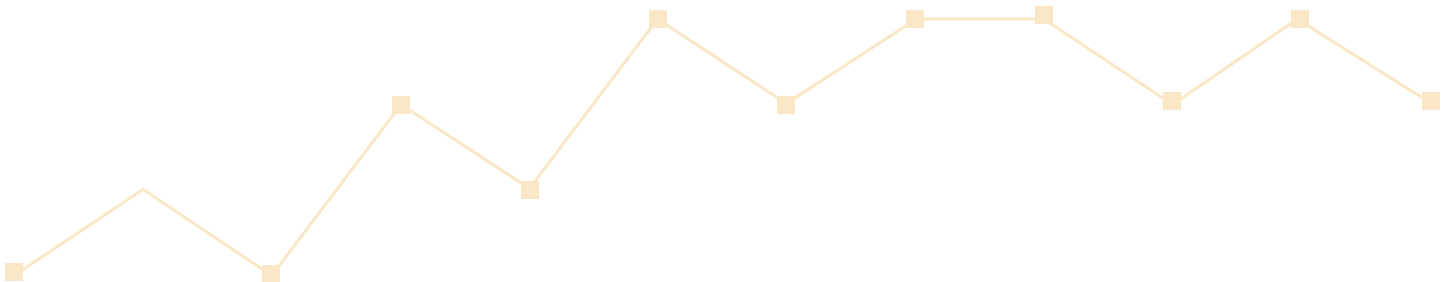
United Nations (2013) *The Report of the High-level Panel of Eminent Persons on the Post 2015 Development Agenda, A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies Through Sustainable Development*, Nueva York.

United Nations (2013) *UN System Task Team on the Post 2015 UN Development Agenda (2013) Addressing Inequalities: The heart of the post 2015 agenda and the future we want*, Nueva York.

United Nations Office of Drugs and Crime (2013) database, Intentional homicide, count and rate per 100,000 population (1995-2011), <http://data.un.org/Data.aspx?d=UNODC&f=tableCode%3A1>.

Velásquez Vargas Alejo y García Pinzón Viviana (2008) *Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín (Colombia) 1991-2007*, Pensamiento Iberoamericano No. 2, Bogotá, <http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/2/pdf/pensamientoIberoamericano-64.pdf>

Weber Max (1922) *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, 1984, México, D.F.



05



LOS FACTORES DE LA DESIGUALDAD



LOS FACTORES DE LA DESIGUALDAD

Nuevas causas de desigualdad asociadas con el uso de la tecnología, el acceso al conocimiento, los servicios corporativos avanzados, las innovaciones financieras y los servicios de asesoramiento en la toma de decisiones han emergido.



Ciudad de México, México. 6 de cada 10 ciudades de la región redujeron la desigualdad, 5 la incrementaron y 1 la mantuvo estable.
©Frontpage/shutterstock.com.

La desigualdad en el ingreso se ha reducido en al menos 6 de cada 10 centros urbanos latinoamericanos en las últimas dos décadas. Vale acotar que estos cambios positivos no fueron el resultado de un proceso accidental ni súbito. La aplicación de ciertas políticas públicas en el campo económico, social, cultural o espacial es lo que ha contribuido a atenuar las brechas sociales.

La región de América Latina y el Caribe comienza a consolidar, poco a poco, una visión de que es capaz de cerrar la brecha del ingreso para construir una sociedad más igualitaria. Una sociedad en cuyas ciudades se pueda vislumbrar la posibilidad de tener un destino compartido basado en un compromiso común por una mayor justicia y equidad que se traduzca en oportunidades iguales para todos. Sin embargo, esta visión en muchos casos se diluye por el embate de otro tipo de políticas y prácticas que afianzan las desigualdades elevadas, pues favorecen a los que se encuentran en la parte superior de la pirámide. Por eso es que en las mismas dos décadas, un poco más de un tercio de las ciudades vio aumentar las diferencias, situación que provocó que aquellos ubicados en la base de la pirámide comprimieran sus ingresos o los mantuvieran constantes.

A pesar de los cambios mencionados, las causas tradicionales de la desigualdad persisten en menor o mayor grado: la concentración de la tierra, el control de los recursos, desigualdades en el capital humano acumulado, un sistema de captación de rentas, las diferencias de género y el acaparamiento de los bienes productivos. También han emergido nuevas causas de desigualdad asociadas con el uso de la tecnología, al acceso al conocimiento, a los servicios corporativos avanzados, a las innovaciones financieras y a los servicios de asesoramiento en la toma de decisiones.¹ Así se observa cómo factores ya conocidos y otros nuevos que están surgiendo producen diversas desigualdades sociales, cada una con su lógica propia, entrelazadas con las diversas formas de desigualdad económica.²

Este capítulo tiene por objeto analizar esos factores que originan las desigualdades. Más allá de las observaciones directas y empíricas sobre los agentes estrictamente económicos, se ha avanzado mucho en las explicaciones sobre los contextos sociales, políticos, espaciales e institucionales en los cuales se crean y fortalecen dichas desigualdades.

La publicación parte de un enfoque diferente del utilizado en otros estudios de desigualdad que se han centrado en aspectos laborales y en el análisis de políticas nacionales, observadas

La desigualdad tiene profundas raíces históricas y predomina en las instituciones contemporáneas.

en función de situaciones promedio. Tomando en cuenta la existencia de ciudades muy desiguales y otras más igualitarias al interior de los países, este capítulo presenta un análisis diferenciado de los factores que interactúan en los espacios nacionales y locales. Al dimensionar el problema a nivel de las ciudades, es posible diseñar políticas públicas que atiendan a los distintos desafíos territoriales de desarrollo equitativo.³ De esta forma, las realidades, los requerimientos y los potenciales de cada centro urbano se pueden articular mejor con las respuestas nacionales.

Los estudios anteriores han evaluado las diferencias entre países, tanto las referidas al nivel alcanzado en sus distintos indicadores socioeconómicos (incluyendo la desigualdad en el ingreso), como las vinculadas a las tasas que reflejan cambios en las variables (y los orígenes de esas fluctuaciones).⁴ Aparte de estas distinciones generales entre las naciones, es evidente que también existen diferencias dentro de cada país. Los capítulos anteriores de este libro mostraron las varianzas significativas reportadas en los índices de desigualdad entre las ciudades, las cuales se esconden en los promedios nacionales. Se intenta ahora profundizar en los factores generales, y en otros más localizados con el fin de indagar sobre las causas que producen dichas brechas.

En uno de los trabajos recientes sobre la desigualdad en América Latina, el Banco Mundial hacía notar que la génesis de las actuales estructuras de desigualdad se remonta al pasado colonial de la región (2003), de tal forma que “la desigualdad tiene profundas raíces históricas y predomina en las instituciones contemporáneas”.⁵ Muchos otros trabajos han relacionado la historia, las instituciones y los poderes como factores explicativos de la desigualdad en la región.⁶ En un estudio pionero sobre la desigualdad en América Latina (1999), el BID indica que “la desigualdad se encuentra vinculada, por un lado, con un conjunto de dimensiones del estado de desarrollo económico y social y, por otro, con condiciones más permanentes de los países, asociadas a la dotación de recursos naturales, su ubicación geográfica y otras características de los recursos productivos” (que en el estudio denominaron dotaciones).⁷ De acuerdo con el Banco, hasta dos terceras partes de la desigualdad se explican por las dotaciones “cuya influencia en la distribución del ingreso ha ocurrido históricamente por variados canales institucionales y políticos”.⁸

¹ Sassen S., 2012.

² Fitoussi J. P. y Rosanvallon P., 1997.

³ Rodríguez J., 2011.

⁴ Ibid.

⁵ Banco Mundial, 2003.

⁶ Varios son los trabajos que se refieren a la génesis histórica de la desigualdad en América Latina. Referirse, por ejemplo, al estudio sobre desigualdad y educación de Lindert Peter (2010).

⁷ BID, 1999.

⁸ Ibid.

Tomando en cuenta este análisis, se asume entonces que la abundancia de tierras agrícolas, la dependencia de exportaciones de origen primario y la ubicación geográfica (entre otras dotaciones) influyen en las instituciones económicas. En la actualidad, estos factores continúan pesando sobre la distribución del ingreso en América Latina y sobre la generación de oportunidades en ciertas partes del territorio nacional en detrimento de otras.⁹

De igual manera, la OCDE reconoce que las instituciones y las políticas económicas tienen mucho que ver con los cambios de la desigualdad salarial (2011).¹⁰ Aspectos como la presencia de sindicatos, la protección del empleo, los impuestos salariales, los niveles y la duración de las tasas de sustitución de las prestaciones y el salario mínimo afectan las diferencias salariales. Las políticas públicas también influyen en el grado de competencia y en la definición de las ventajas comparativas en los mercados laborales.

En uno de los primeros estudios que exploran los factores detrás de la disminución de la desigualdad en América Latina se destacan tres variables explicativas: I) los rendimientos de la educación, que se expresan en salarios diferentes de acuerdo con el nivel de calificación; II) la acción del Estado por medio de transferencias a los pobres, y III) algunas cuestiones institucionales, como la sindicalización y los salarios mínimos.¹¹

Ninguno de estos estudios ha hecho un diagnóstico a nivel de las ciudades, ni una indagación de los factores que producen diferencias territoriales tan marcadas. Tampoco se han generado explicaciones sobre por qué en 7 de 12 países de la región, las desigualdades en los centros urbanos de un mismo país pueden variar en más del 50 por ciento; en otros 4 países las diferencias rondan el 25 por ciento, y solo en uno son similares. Asimismo, los análisis de las desigualdades en el ingreso laboral hasta ahora realizados carecen de explicaciones sistemáticas sobre las divergencias que pueden surgir en la evolución de los salarios o en las ganancias en ciudades del mismo país. Se esperaría que tales diferencias en los índices fueran menos marcadas dada la aplicación de políticas educativas, laborales e institucionales similares en esos países. Otras respuestas ausentes en investigaciones anteriores son las causas de las variaciones tan pronunciadas en los rendimientos del capital físico y financiero, así como en los niveles de transferencias públicas y privadas en las ciudades del mismo país, las cuales, en principio, son mediadas y homologadas por la acción redistributiva de la política económica del Estado.

Llama la atención, por ejemplo, que las ciudades nicaragüenses de León y Granada registren un incremento en la desigualdad del ingreso, mientras que la ciudad de Managua observa un descenso de la misma entre los años 1993 y 2005. Diferencias como éstas pueblan el paisaje de la desigualdad en varias ciudades

al interior de los países de la región. Es igualmente relevante constatar que, a pesar de que tanto en Nicaragua como en otros países latinoamericanos se aplican políticas laborales y económicas parecidas, en algunas de sus ciudades los componentes del ingreso tienden a variar de forma muy importante. En las ciudades de León y Granada, por citar una referencia, la aportación de los salarios al ingreso total se redujo considerablemente en -13.8 y -19.7 por ciento, respectivamente, mientras que en la capital los salarios se incrementaron levemente en un 0.8 por ciento entre los años 1993 y 2005. No solo se registraron tendencias contrastadas en los salarios, sino también en las ganancias de los trabajadores independientes. Mientras que en León y Granada aumentaron su contribución al ingreso total en un 5.8 y 12 por ciento, respectivamente, en Managua decayeron en -7.3 por ciento.

En otras ciudades que forman parte del mismo país se observaron evoluciones en sentidos opuestos en algunas de las fuentes del ingreso. Entre los años 1994 y 2010, Neuquén y Río Gallegos, en Argentina, redujeron la proporción de los salarios al ingreso en -5.7 y -3.5 por ciento, al tiempo que las ciudades de Mendoza y Resistencia los incrementaron de manera significativa, en un 14.4 y 9.9 por ciento, entre los años 2003 y 2010, respectivamente. Por otro lado las ciudades de Iquitos y Cusco, en Perú, incrementaron la relación de las ganancias al ingreso total en un 7 y 1 por ciento y, simultáneamente, la pequeña ciudad de Sullana las redujo en un -10 por ciento. En ciertos casos las tendencias fluctuaron en el mismo sentido, pero con grandes diferencias. Por ejemplo, el centro urbano de Chillán, en Chile agrandó la proporción de los salarios al ingreso total en un 21.1 por ciento, y al mismo tiempo, Coronel y San Fernando, dos ciudades de tamaño similar, las incrementaron en tan solo 4.8 y 7 por ciento. Se detectaron también grandes diferencias en las fuentes de ingreso no estrictamente laborales. Ese fue el caso de la ciudad argentina de Neuquén, donde los rendimientos del capital contribuyeron 30 veces más a la formación del ingreso que en Resistencia y seis veces más que en Mendoza, en el mismo país. Por el contrario, las transferencias contribuyeron el doble a la conformación del ingreso en Resistencia que en Neuquén. El capital, como una fuente generadora de ingresos, representó también el doble en Sucre (Bolivia) y Brasilia (Brasil), en comparación con Guayaquil (Ecuador) y Belén (Brasil). Estas variaciones tan marcadas en los factores que generan desigualdad en las ciudades de un mismo país ponen en evidencia el papel tan importante que pueden jugar la historia, la geografía, las migraciones internas y la cultura en la configuración de instituciones, en el funcionamiento del mercado, así como en las formas de gobernar y ejercer el poder. Dichas diferencias son las que abren o cierran oportunidades, incluyen o excluyen grupos sociales, favorecen o limitan la expansión de negocios, e impulsan o frenan el reparto de la renta.

⁹ Ese es el caso del Perú, que presenta un desarrollo de la costa a expensas de la sierra, de tal forma que la economía andina se moderniza a menor velocidad que la costa, y, en particular, la población de la capital, que acaba por concentrar el poder político, económico y social. BID, 1999.

¹⁰ OECD, 2011.

¹¹ López Calva y Lustig, 2013.

Por su parte, el estudio de ONU Habitat-CAF pretende investigar las diferencias en la distribución del ingreso en las ciudades y aportar explicaciones sobre los factores que las crean. Además de analizar los aspectos laborales relacionados con la distribución del ingreso (análisis de descomposición del ingreso por fuentes, tendencias en la concentración del ingreso por deciles y cambios en la estructura laboral, etc.) se abordan también los aspectos no laborales (capital, remesas, transferencias) vinculados con cuestiones más estructurales, donde las instituciones, las políticas y el espacio juegan un papel determinante.

A partir de estos nuevos enfoques de investigación, hoy día queda más claro que la desigualdad no es el resultado de las fuerzas inexorables del mercado.¹² Las experiencias estudiadas reflejan que las acciones de gobierno (local o nacional) pueden mejorar y en ciertos casos agravar la desigualdad. También pueden debilitar su transmisión intergeneracional o, por el contrario, reforzarla. En un poco más de un tercio de las ciudades (36 por ciento) de la región que registraron incrementos en la polarización del ingreso, resulta obvio que los sistemas políticos fallaron. Estos sistemas no fueron capaces de reducir o limitar las externalidades negativas asociadas con las ineficiencias del mercado; tampoco pudieron proteger a los grupos en el extremo inferior de la distribución salarial. Es probable que algunos planes e incentivos hayan servido más para apoderarse de la riqueza existente que para generar o distribuir nueva riqueza. Es factible además que algunas decisiones hayan contribuido a favorecer sistemas de renta que beneficiaron a unos cuantos en detrimento de la mayoría. Entre las causas identificadas para entender por qué se exacerbaban las desigualdades en la región se encuentran las siguientes: algunos subsidios públicos fueron para quien no los necesitaba, las desregulaciones indiscriminadas reforzaron sistemas de privilegios, las inversiones en infraestructura se hicieron en

áreas poco productivas o donde no se requerían, los recursos fueron asignados de manera desacertada, los programas regionales y locales fueron pobremente diseñados, y los sistemas sociales funcionaron con deficiencias. En las ciudades que incrementaron la desigualdad, la equidad no se integró a la ecuación del desarrollo, y si lo hizo fue de manera muy pobre. Así, los impactos acumulativos de las decisiones políticas acabaron por beneficiar a ciertos grupos económicos y políticamente poderosos.

Para profundizar los diagnósticos en esta materia, es pertinente recomendar que el estudio de los factores que generan desigualdad en las ciudades latinoamericanas debe explorar algunos de los elementos íntimamente relacionados con las cuestiones laborales y no laborales del ingreso, los cuales están asociados con la política económica de la redistribución.¹³ Se deben estudiar también los factores más convencionales que históricamente han jugado un papel determinante en la disminución de las desigualdades, tales como la educación, el crecimiento social y el acceso a las oportunidades. Se sugiere incorporar al análisis el papel que la tecnología, el conocimiento, las finanzas y otros aspectos de la llamada economía moderna tienen en la creación de desigualdades o en su posible reducción. Todos ellos intervienen de manera diferente en los espacios locales. Algunas veces se diluyen y otras veces se refuerzan. En otras ocasiones se combinan o interactúan en forma aislada. Y en ciertos momentos, pueden tener efectos regresivos o progresivos. En todo caso, es un hecho, que el contexto tan particular de lo local crea una geografía diferenciada de la desigualdad. Las diferencias en el ingreso, así como en el acceso a los recursos, a las oportunidades y a los activos físicos y productivos generan desigualdades que el espacio urbano puede acrecentar o disminuir, convirtiéndose así en un factor de desigualdad él mismo. La desigualdad se deriva, pues, de un lugar propio que en este estudio llamamos la ciudad.



Ciudad de México, México. La integración de minorías étnicas es fundamental para asegurar la equidad en las ciudades.
© Eduardo López Moreno.

¹² Stiglitz, 2012.

¹³ López Calva y Lustig, 2013.

INFLUENCIA DE LOS INGRESOS LABORALES Y NO LABORALES EN LA CONFORMACIÓN DE LA DESIGUALDAD

Los determinantes más inmediatos de la desigualdad tienen que ver con el ingreso derivado del trabajo, particularmente de los salarios y las ganancias, y del ingreso no derivado del trabajo, formado por el capital, las transferencias y otras fuentes como las remesas. En conjunto, todos estos componentes constituyen las llamadas fuentes del ingreso.¹⁴ Al momento de estudiar las variables, hay que tomar en cuenta que los ingresos laborales están directamente afectados por la dinámica del mercado de trabajo: los factores de producción, aumento de la oferta y/o la demanda del empleo, la formalización y protección de los puestos laborales, incremento promedio de las remuneraciones salariales, etc.

De acuerdo con la teoría clásica, las desigualdades surgen de las diferencias creadas por el mercado y sus imperfecciones, por la polarización del empleo, por las variaciones de productividad entre los trabajadores y por el pago de los llamados “salarios de eficiencia”, que son incentivos de pago que no se determinan necesariamente por la oferta y la demanda laboral. Se trata de beneficios que los empleadores pagan por encima del salario de equilibrio con el fin de aumentar la productividad y la eficiencia. De allí que en la búsqueda del aumento de la productividad se pagan salarios más altos y eso tiende a generar desigualdades. Algunos economistas consideran este pago como una forma de ineficiencia del mercado. Tal es el caso de Joseph Stiglitz, quien en su más reciente libro *El precio de la desigualdad*, argumenta que los salarios de eficiencia desalientan a los trabajadores, reducen incentivos para los pobres y encarecen el costo de los préstamos de dinero, lo que a su vez provoca más desigualdades.¹⁵ En varios países y ciudades, estas distorsiones e imperfecciones del mercado son ajustadas por las instituciones del mercado laboral, así como por regulaciones y políticas que buscan nivelar diferencias y proteger los salarios para reducir desigualdades.

Los ingresos no laborales, por su parte, incluyen fuentes muy dispares: los rendimientos del capital físico y financiero (intereses, ganancia y renta), que son inequitativos por naturaleza y suelen ser subestimados; las transferencias privadas, que contienen principalmente remesas y regalías (aunque en principio favorecen la igualdad, en algunas ciudades tienden a generar desigualdad) y las transferencias públicas, las cuales pueden proceder de fondos contributivos y no contributivos y son, por lo general, monetarias, cuasi monetarias¹⁶ y, en algunos países, en especie.¹⁷ Cabe señalar que en las transferencias

monetarias tienen en muchos casos un impacto progresivo. El resto de las transferencias tiende a favorecer a quienes presentan necesidades relativamente menores y éstas crean un trato desigual a favor de la población con mayores recursos.¹⁸

Un estudio que aporta datos para evaluar cómo este factor influye en la reducción de la desigualdad fue el realizado en Brasil por IPEA (2007). Esta investigación concluye que, entre los años 2000 y 2005, la contribución de las fuentes asociadas con el trabajo fue entre 32 y 46 por ciento, mientras que los ingresos no derivados del trabajo generaron entre el 42 y el 48 por ciento.¹⁹

Asimismo, según el análisis medido por el coeficiente de Gini en la región, se ha constatado que cada fuente del ingreso varía no solo en relación con el peso específico que tiene en su contribución al ingreso de los hogares,²⁰ sino en el aporte que hace a la constitución del índice de desigualdad. Cuando se descomponen las fuentes de ingreso, se observan variaciones importantes entre los países y las ciudades. Por ejemplo, en mediciones reportadas en el año 2005, el salario llegó a representar en promedio el 29 por ciento del ingreso en los centros urbanos de República Dominicana, y hasta el 74 por ciento en los de Costa Rica. De igual manera, las ganancias de los trabajadores independientes oscilaron un mínimo de 11 por ciento en el México urbano, según datos del año 2010, donde las ganancias aparecen como la tercera fuente de aportación al ingreso. Incluso éstas alcanzaron hasta un máximo de 54 por ciento en los centros urbanos de República Dominicana, donde figuraron como la primera fuente del ingreso en dicho año. El mismo estudio reflejó que las transferencias fueron casi inexistentes en las ciudades hondureñas. Sin embargo, representaron alrededor del 4 por ciento del ingreso en El Salvador y en el Perú urbanos, y llegaron a alcanzar un sorprendente 23 por ciento del ingreso total en las ciudades uruguayas en el año 2010. Por otra parte, grandes divergencias fueron también notables en la fuente de ingreso “otros” —principalmente remesas y regalías. En las zonas urbanas de Ecuador, “otros” contabilizaron menos del 2 por ciento, y en las ciudades mexicanas representaron casi 15 veces más. Los rendimientos del capital y sus aportes al ingreso total también varían bastante. En las ciudades brasileñas alcanzaron valores de 12.7 por ciento en el año 2005, mientras que en las urbes panameñas solo llegaron al 1.4 por ciento en el mismo año.

¹⁴ La descomposición de las fuentes del ingreso tiene que ver con el método de análisis propuesto y la disponibilidad de información de las encuestas de hogares. En un estudio sobre los Cambios en la distribución del ingreso familiar en Costa Rica se utilizaron de 10 a 12 componentes. Ver Trejos J. D. y Oviedo L. A., 2012. En este libro se han utilizado cinco fuentes, que son descritas en el Recuadro 1.

¹⁵ Stiglitz, 2012.

¹⁶ Las transferencias cuasi monetarias son subsidios a la compra de bienes de consumo, como alimentos y energéticos, venta de productos, compra de insumos básicos y transferencias de bienes básicos como desayunos escolares o becas educativas. PNUD, 2011.

¹⁷ Ese es el caso, por ejemplo, de Perú. Referirse al trabajo de López L. F y Lustig N., 2013.

¹⁸ PNUD, 2011.

¹⁹ IPEA, 2007.

²⁰ Es importante aclarar que las encuestas de hogares en América Latina siguen distintas metodologías en cuanto al relevamiento de las diversas fuentes de ingreso, lo que eventualmente puede generar algunas discrepancias en los resultados (Beccaria y Gluzmann, 2013).

Variaciones tan significativas como las descritas en las fuentes del ingreso son también notorias entre las ciudades. Tal heterogeneidad en el peso y la evolución de las corrientes del ingreso permite detectar los factores igualadores, así como aquellos que contribuyen a exacerbar las desigualdades en

los centros urbanos.²¹ Un análisis a este nivel proporciona información útil para la toma de decisiones en la que se consideren aspectos locales no necesariamente laborales, tales como la evolución del poder político, los cambios sociales, el gasto público y las cuestiones demográficas, entre otros.²²

► **Recuadro 1:** Composición de los ingresos totales por fuente de ingreso

El cálculo del coeficiente de Gini se hizo tomando en cuenta cinco componentes distintos. Cada uno de estos elementos representa una fuente de ingreso. El ingreso primario de los hogares depende de la participación en el mercado laboral de cada uno de sus miembros, y se compone de salarios y rendimientos de los ingresos laborales, ganancias, rentas de capital y otros ingresos relacionados.

La definición utilizada para cada fuente es la siguiente:

1. *Salarios:* son el ingreso percibido por las personas que están ocupadas con una situación laboral de dependencia. Se les conoce como asalariados. Los salarios se originan en el mercado laboral de los empleados.
2. *Ganancias:* corresponden a los ingresos que perciben los independientes o trabajadores autónomos. Se les considera como la renta empresarial de esos trabajadores.
3. *Capital:* corresponde a las rentas de propiedad de duración determinada, inversiones a plazo fijo e intereses recibidos por los hogares.
4. *Transferencias:* se trata de transferencias a los hogares, ya sea por beneficios productos del retiro, pensiones, seguros y compensaciones, becas escolares, transferencias privadas y transferencias públicas monetarias. Dependiendo del país, se consideran seis grandes flujos de transferencias a los hogares en este libro:
 - a) Ingresos por prestaciones de jubilación: se trata de pagos diferidos por trabajo realizado, que pueden provenir de los mecanismos contributivos, no contributivos, mixtos, públicos o privados. Las encuestas de hogares no distinguen la fuente de ingresos, sobre todo entre los que son estrictamente “retornos” de aportaciones realizadas y los pagos basados en la solidaridad. Tampoco distinguen si la redistribución depende de los recursos públicos financiados con cargo a los impuestos generales, los fondos de solidaridad social o los mecanismos de solidaridad entre generaciones o estratos de contribuyentes activados.
 - b) Los ingresos por pensiones: éstos incluyen las pensiones de vejez, de incapacidad y de viudez, manutención de los hijos, pensión alimenticia y otros los cuales son, en su mayoría no contributivos, y en el caso de transferencias entre hogares privados, son de carácter obligatorio. No todas las encuestas hacen la distinción entre las prestaciones de jubilación y pensiones.
 - c) Los ingresos por el seguro y las compensaciones: la mayoría de ingresos en esta categoría se deriva de las transferencias vinculadas con el mercado privado de seguros en las áreas del trabajo y la salud. Los recursos públicos también pueden desempeñar un papel; por ejemplo, la financiación del seguro de desempleo.
 - d) Los ingresos por becas educativas: esta categoría se ha separado de los otros componentes debido a que no es conceptualmente comparable con ellos. Las encuestas no hacen la distinción en cuanto a si las becas son de origen público o privado, o si se corresponden con recompensas basadas en el mérito escolar, además de que tienden a ser de carácter intransferible.
 - e) Ingresos por transferencias de asistencia privada: éstos incluyen todas las transferencias monetarias por parte de las organizaciones de la sociedad civil, en particular de las instituciones religiosas y de organizaciones no gubernamentales nacionales y extranjeras. No fue posible en este estudio separarlas, en todos los casos, ni de los regalos de los hogares privados.

²¹ La descomposición de la desigualdad por fuentes de ingreso permite distinguir cómo y dónde se origina la desigualdad. Esto permite determinar qué parte de la desigualdad total se puede atribuir a la desigualdad de alguno de los componentes o fuentes de ingreso. El Recuadro 1 expone la descomposición de estas fuentes y las definiciones metodológicas adoptadas.

²² Se pueden considerar ciertos factores exógenos como las migraciones forzadas o la violencia armada en Medellín, que impacta, sin duda, en el comportamiento de las fuentes del ingreso.

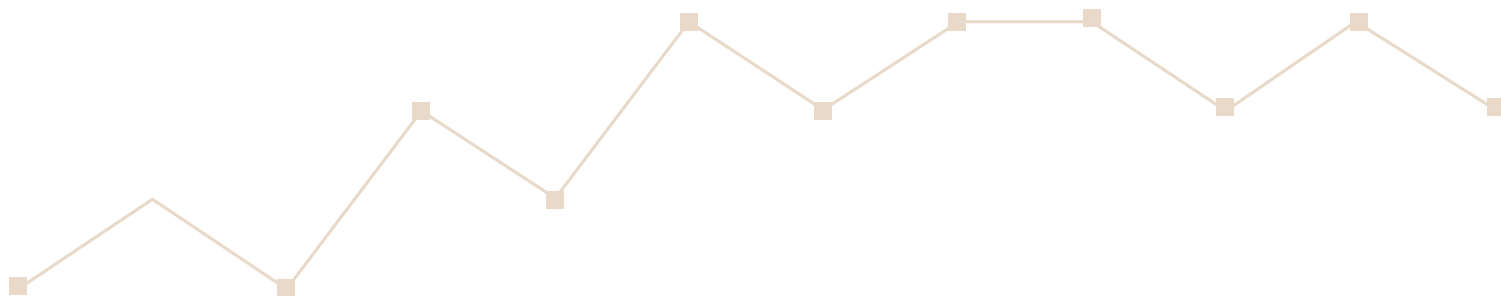
f) Ingresos por transferencias de bienestar público: éstos incluyen las transferencias monetarias en el contexto de los programas y subsidios sociales públicos, algunos de los cuales no implican una transferencia real, pero sí una reducción en el costo del acceso a los servicios públicos.

5. *Otros*: este flujo de ingresos puede incluir remesas y regalías nacionales e internacionales, dependiendo de la disponibilidad de información. Algunas encuestas de hogares no hacen una distinción precisa entre las remesas de los miembros de la familia y los regalos de los hogares en el contexto de los mecanismos de redistribución de la comunidad. Además, cuando se dispone de información, esta corriente de ingreso puede incluir el alquiler imputado.

En los países en los cuales algunos ingresos no monetarios se miden y valoran, no hay manera de estar seguro de que el ingreso disponible total se puede calcular, ya que no todos los servicios no comerciales se incluyen. Por último no solo debe tenerse en cuenta que no todas las transferencias se miden, sino que también algunas de ellas pueden ser subestimadas debido a declaraciones incorrectas de ingresos en las encuestas.

Nota sobre la comparabilidad de los datos: Debido a que las encuestas se basan en un muestreo, algunas transferencias a los grupos minoritarios pueden aparecer representadas de manera insuficiente en términos de cobertura y del volumen total de los recursos involucrados. Como es habitual en la práctica de la CEPAL, se aplicaron correcciones a los datos debido a la falta de respuesta a algunas preguntas sobre los ingresos por parte de los asalariados, de los trabajadores independientes y de los jubilados, así como para atenuar los probables sesgos de subdeclaración. Esta última operación se llevó a cabo mediante la comparación de las partidas de ingreso de las encuestas con los resultados de una estimación de la cuenta de ingreso y con los gastos de los hogares del sistema de cuentas nacionales, cotejo elaborado para este propósito a partir de información oficial. De esta manera, se tiene una relativa certeza de que los conceptos de las encuestas de hogares de los distintos países apuntan a lo mismo. Otro factor que permite hacer comparaciones entre los datos de distribución de los ingresos para los diferentes países es el uso del ingreso per cápita del hogar. Este procedimiento evita problemas relacionados con la composición tan diversa de los hogares en América Latina. De hecho, el número de miembros y la composición de los hogares son muy diferentes en la región. Por ejemplo, existen diferencias considerables en el tamaño del hogar promedio entre los países de América del Sur y los países de América Central.

Fuente: CEPAL, 2013.

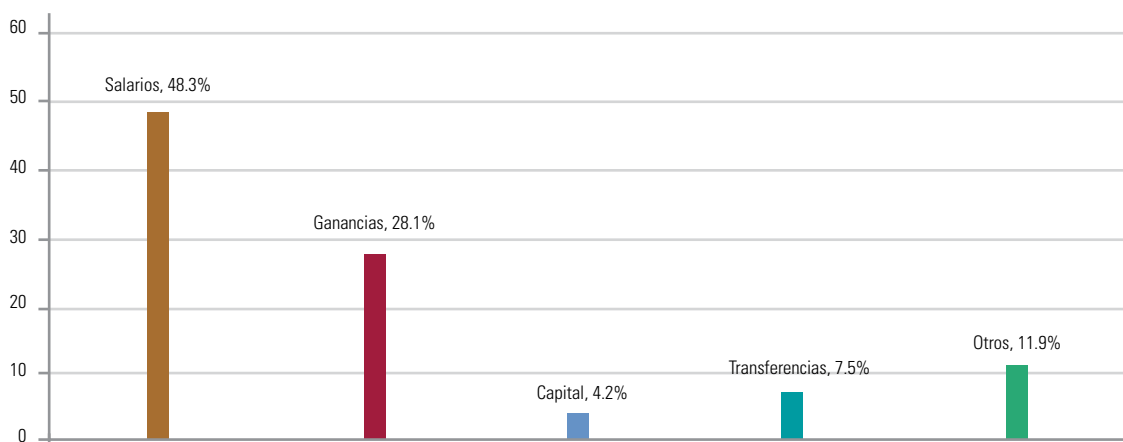


LA EVOLUCIÓN DE LAS FUENTES DE INGRESO A NIVEL NACIONAL URBANO

La mayoría de los estudios de desigualdad concuerda con que los ingresos provenientes del trabajo²³ (salarios y ganancias) son los de mayor relevancia en los ingresos globales de los hogares.²⁴ En su valor regional urbano agregado, los ingresos laborales representaron en promedio 76.4 por ciento del total de los ingresos de los hogares entre los años noventa y finales de 2010. De ese total, los salarios representaron el 48.3 por ciento y las ganancias, el 28.1 por ciento (referirse al Gráfico 1). El resto del total de ingresos (23.6 por ciento) fue generado por las diferentes fuentes no laborales. La más importante, que constituye la tercera aportación a los ingresos totales de los hogares, fue la corriente “otros”, que como ya se indicó, se refiere principalmente a las remesas, regalías y regalos de los hogares (representando el 11.9 por ciento). Las transferencias fueron la cuarta fuente de ingresos, seguidas de los rendimientos del capital: cada una de ellas contabilizó 7.5 y 4.2 por ciento, respectivamente, para los mismos años de referencia (referirse al Gráfico 1).

Como lo indica el Gráfico 2, el peso relativo de cada componente presentó variaciones significativas en estos 20 años en relación con su contribución a la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini. La fuente de salarios que había contribuido al ingreso total en un 48.3 por ciento, en promedio, redujo su participación al Gini en un 43.4, por ciento en el mismo periodo de análisis. Las ganancias, por su parte, representaron el 28.1 por ciento del ingreso total, y contribuyeron con un 31.2 por ciento a la creación del Gini. En estos cambios se observa, por un lado, el papel ecualizador de los salarios, los cuales disminuyeron en 4.8, puntos porcentuales su contribución a la desigualdad. Por el otro, resalta la actuación generadora de desigualdad de las ganancias, las cuales incrementaron en un 3 por ciento su participación al Gini en relación con su contribución al salario total. Las ganancias de los trabajadores independientes—compuestos por los patrones autónomos y los no asalariados—, tienden a generar ingresos más diversificados y, por ende, desiguales.

► **Gráfico 1:** Fuente de ingresos, contribución promedio al ingreso total. Ciudades latinoamericanas. Inicios de 1990 a alrededor de 2010



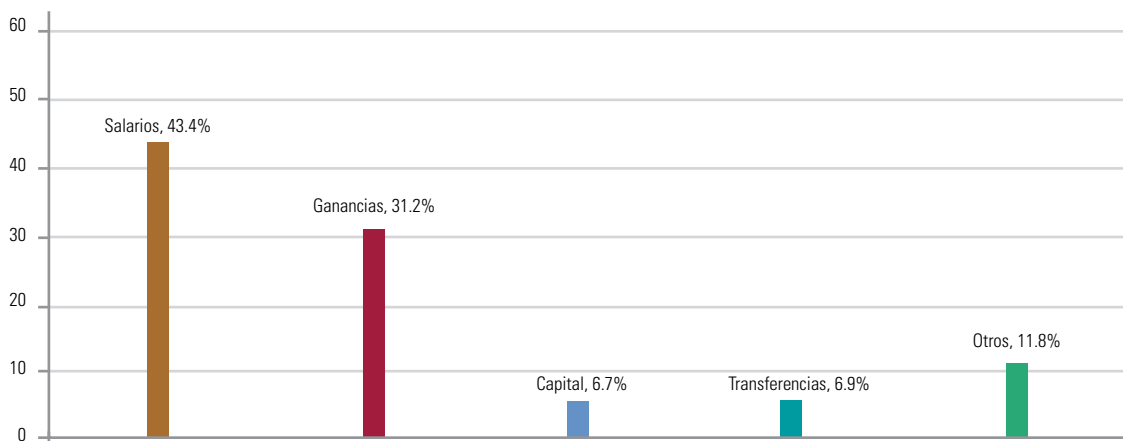
Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

Los ingresos provenientes del trabajo son los de mayor relevancia en los ingresos globales de los hogares.

²³ En la remuneración del trabajo se incluye la categoría ocupacional de patrones.

²⁴ Estos ingresos están compuestos por todos los ingresos monetarios y no monetarios provenientes del trabajo principal y secundario, dependiente e independiente.

► **Gráfico 2:** Fuentes de ingreso, contribución promedio a la formación de Gini. Ciudades latinoamericanas. Inicios de 1990 a alrededor de 2010



Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

En cuanto al promedio regional urbano agregado, los rendimientos de capital contribuyeron en un 4.2 por ciento a la formación del ingreso total de los hogares entre los años 1990 y 2010. La naturaleza concentrada del capital en pocas manos hizo que su contribución al Gini se incrementara en un 55 por ciento, de tal forma que su participación en la generación de desigualdad aumentó a un 6.7 por ciento (referirse a los Gráficos 1 y 2). Por su parte, las transferencias contribuyeron en un 7.5 por ciento al total del ingreso de los hogares latinoamericanos en los mismos años de referencia. Y a pesar de que en varios países como México, Brasil, Argentina y Uruguay, las transferencias han jugado un papel determinante

en la reducción de la desigualdad (en su conjunto regional urbano su contribución a la generación de desigualdad es relativamente alta, estimada en 6.9 por ciento), la diferencia de la contribución de las transferencias al ingreso y al coeficiente de Gini es mínima (0.6). Por ello se infiere que, con excepción de los países arriba mencionados, las transferencias no han tenido un impacto igualador en el resto de la región. En este contexto, cabe agregar que además de la posible distribución regresiva de algunos programas de transferencias gubernamentales, el carácter desigualador de este rubro seguramente se debe mucho a la generación de desigualdad de los sistemas de pensiones en América Latina.



Santa Marta, Colombia. La protección de los salarios es un mecanismo que contribuye a reducir las ineficiencias del mercado laboral. © Eduardo López Moreno.

LAS FUENTES DEL INGRESO EN LAS CIUDADES CON MAYOR DESIGUALDAD

La reducción de los salarios en su aporte al ingreso y la contribución de las ganancias a la desigualdad.

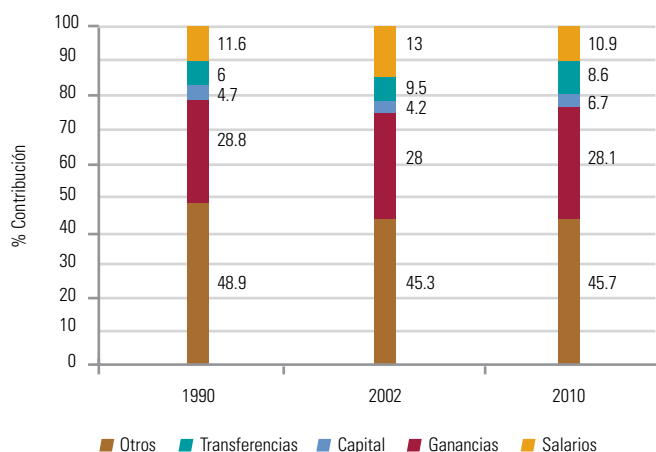
A continuación se detalla un hallazgo interesante para ilustrar la incidencia de las fuentes del ingreso en la vida urbana. De las 284 ciudades que componen la muestra de este estudio, 21 tuvieron incrementos notables en sus índices de desigualdad. El Gini promedio de estas ciudades pasó de 0.457 a 0.526, lo que significó un aumento del 15 por ciento entre los años 1990 y 2010. En esta tendencia al alza, el salario se vio proporcionalmente afectado, lo cual redujo su contribución promedio al ingreso total de los hogares de 48.9 a 45.6 por ciento. La pérdida de salarios más estables y regulados en la mayoría de los países, se convirtió en un factor importante de inequidad. Vale destacar, sin embargo, que los cambios se dieron en los años noventa hasta el año 2002, cuando se registraron los mayores incrementos de desigualdad en esas ciudades. En esos años, el salario perdió 3.5 puntos porcentuales. Pero, en la década siguiente (2002-2010) los salarios tendieron a mejorar levemente (0.6 puntos porcentuales), al tiempo que se percibió una reducción moderada de las desigualdades.

A pesar de que la contribución de los salarios al ingreso total en el año 2002 fue menor que a principios de los 90 (45.4 vs. 48.9 por ciento, referirse a los Gráficos 3 y 4), su participación con la formación de Gini fue levemente

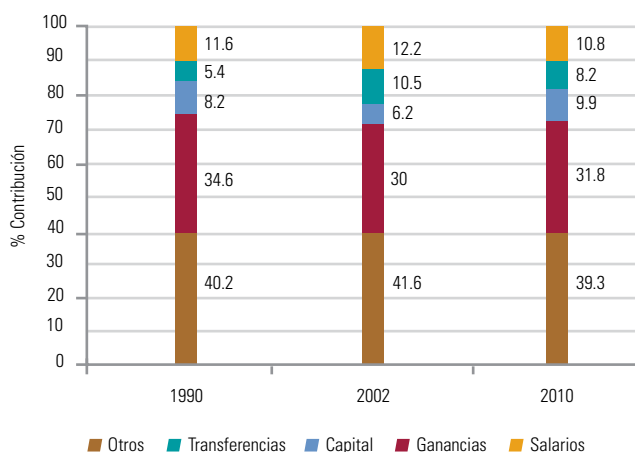
mayor (41.2 vs. 40.2 por ciento). Según las investigaciones, el comportamiento desigualador de los salarios registrado durante estos años se atribuye a la implementación de políticas de corte neoliberal, las cuales se agudizaron en la mayoría de los países de la región a mediados de los años noventa. Estas políticas tendieron a liberalizar el comercio, a economizar y reducir la fuerza de trabajo, lo que debilitó sus formas de protección y representación. Como parte de estas estrategias, se aplicó un proceso de restructuración económica que trajo consigo la reducción de las actividades manufactureras y el aumento del sector terciario. De acuerdo con la CEPAL, los salarios no productivos, o de “cuello blanco”, crecieron más rápido que los salarios productivos, o de “cuello azul”. Sin embargo, además del efecto de las políticas neoliberales, pudo haber jugado un papel la implementación de nuevas tecnologías en algunos sectores, y los retornos asociados a la educación y el desarrollo de habilidades.

Por otra parte, la CEPAL estima que las diferencias en la ocupación del empleo, documentadas como resultado de la polarización laboral, contribuyeron en 15 por ciento al total de la desigualdad de esos años.²⁵ Estos datos revelan entonces que el incremento de la disparidad entre salarios de los trabajadores más calificados y los menos calificados fue una de las causas del incremento de la desigualdad.

➤ **Gráfico 3:** Contribución promedio de las fuentes de ingreso a la creación del ingreso total, ciudades que más incrementaron desigualdades en América Latina. (Alrededor de 1990-2002-2010)



➤ **Gráfico 4:** Contribución promedio de las fuentes de ingreso a la formación de Gini, ciudades que más incrementaron desigualdades en América Latina. (Alrededor de 1990-2002-2010)



Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

²⁵ ECLAC, 1998.

Al estudiar más de cerca los índices en las ciudades, varios ejemplos dan cuenta del incremento de la brecha salarial. El caso de la ciudad de tamaño medio de León, en Nicaragua, es digno de análisis, pues sufrió una baja drástica del salario como fuente del ingreso en un 29 por ciento entre los años 1998 y 2005. En ese lapso, la distribución del ingreso se deterioró en un 9 por ciento.²⁶ Un análisis del panorama económico de entonces indica que el empleo creció menos rápido que la población económicamente activa y una gran mayoría de los empleos se concentró en el sector informal. En consecuencia, las ganancias de los trabajadores independientes acrecentaron su contribución al ingreso total de los hogares en un 17 por ciento. En 2005, último año en que se tienen datos para el país, las ganancias se habían constituido en una fuente de ingreso altamente desigualadora, con un Gini superior al 0.7, lo que contribuyó a que se generaran hasta dos tercios de la desigualdad. Por ello, el ingreso del decil más rico creció en 187 por ciento y el del decil más pobre, en tan solo 3 por ciento entre los años 2001 y 2005. Es probable que esta brecha creciente en el ingreso haya sido, de alguna manera, amortiguada por el incremento de la fuente de ingresos no laboral “otros”, constituida principalmente por remesas. Este índice en particular alcanzó valores muy altos en ese entonces, llegando a aportar un 17.2 por ciento del ingreso laboral. A pesar de que el país fortalecía su política social en dicho periodo, al expandir la oferta de bienes y servicios como salud, agua y saneamiento, vivienda y protección social, la poca sostenibilidad financiera de sus programas²⁷ y el alcance limitado del Estado, sobre todo en las ciudades secundarias, impidió que los beneficios se generalizaran a poblaciones como la de León.

Para citar otro ejemplo, en Argentina, los centros urbanos registraron una reducción importante de la desigualdad entre los años 2002 y 2010 (alrededor del 12 por ciento). Los salarios jugaron un papel significativo en ese cambio, al incrementar su participación en el ingreso total en un 27 por ciento (los salarios pasaron del 38 por ciento al 48.1 por ciento). No obstante, contrario a los cambios positivos de ese país, dos ciudades relativamente pequeñas incrementaron la desigualdad en esos años: Neuquén y Río Gallegos, donde la proporción de la participación del salario al ingreso total se redujo en un 18 y 5 por ciento, respectivamente. Esta situación tal vez provocó efectos desigualadores importantes en estas ciudades (entre los años 2002 y 2010, la desigualdad creció en un 14 por ciento). Y, mientras que los ingresos del decil más pobre (D^1) crecían el doble que los del decil más rico (D^{10}) en las zonas urbanas del país, en Neuquén y Río Gallegos los salarios de los pobres se redujeron en un 42 por ciento.

Con la expansión de los programas sociales y la dotación de bienes públicos se espera que la brecha del ingreso y del consumo se reduzca en los años por venir.

Otro caso es el de Colombia. Según los reportes estudiados, todos los centros urbanos de ese país se tornaron desiguales entre los años 1991 y 2010 (14.5 por ciento en promedio). Pero, la expansión de la brecha del ingreso ocurrió realmente en los años noventa, cuando la desigualdad creció hasta un 85 por ciento del total. En la década siguiente se empezó a revertir la tendencia, a pesar de que todavía se observaba un aumento leve de la desigualdad, que concentró el 15 por ciento restante. A lo largo del periodo, el peso de los salarios fue perdiendo importancia en relación con su aporte total a los ingresos, el cual se redujo en un 14 por ciento. Al mismo tiempo, las ganancias de los trabajadores independientes, con un cierto poder regresivo, aumentaron de manera considerable (31 por ciento). En síntesis, tal como lo señalan estas cifras, la pérdida real del salario y el incremento concomitante de las ganancias sucedió en los años noventa, era en la que se registraron los incrementos más abruptos de la desigualdad. Años más tarde, a lo largo de 2000, los aportes de estas fuentes de ingreso se mantuvieron sin cambios. Se puede afirmar entonces que la reducción de los salarios percibidos por los trabajadores asalariados y el crecimiento de las ganancias de los independientes fueron una de las causas del crecimiento desigual en los centros urbanos del país. De hecho, en las ciudades colombianas donde se generó mayor desigualdad, Ibagué y Medellín, se observa claramente este patrón. Ibagué, en el departamento de Tolima, aumentó considerablemente la brecha del ingreso entre los años 1991 y 2002, al tiempo que los salarios perdieron un tercio de su peso como fuente del ingreso. En ese lapso, el decil más rico (D^{10}) aumentó hasta 10 veces más sus ingresos que el decil más pobre (D^1).²⁸ En la década siguiente, cuando los salarios y las ganancias se mantuvieron sin variaciones importantes, el 10 por ciento más pobre vio aumentar sus ingresos en un 70 por ciento,

²⁶ Sin embargo, entre los años 1998 y 2005, la distribución del ingreso en los centros urbanos del país registró una caída importante, pasando de 0.551 a 0.500. Con un crecimiento promedio del PIB de 4.5 por ciento, en esos años hubo avances significativos en materia de política social, pese a los pocos recursos disponibles. El decil inferior (D^1) vio incrementarse proporcionalmente su salario en un 62 por ciento, en tanto que el decil superior (D^{10}) lo redujo en un 8 por ciento.

²⁷ La CEPAL indica que la política social entre los años 2000 y 2005 fue financiada principalmente mediante donaciones y préstamos externos, llegando a representar entre el 7 y el 9 por ciento del PIB del país. CEPAL, 2010.

²⁸ El crecimiento del ingreso del decil más rico fue de 64 por ciento en promedio entre los años 1991 y 2002, en tanto que el decil más pobre acrecentó su salario en tan solo un 6 por ciento.

en tanto que los más ricos los hicieron en un 44 por ciento. Evidentemente, otros factores jugaron un papel importante en este proceso igualador. En Medellín, capital del departamento de Antioquia, se observó una tendencia similar. Conforme crecía la desigualdad en los años noventa (en promedio un 20 por ciento), los salarios se reducían y las ganancias aumentaban (12 y 26 por ciento, respectivamente). Además, vale agregar que el ingreso se polarizó de forma preocupante por otros factores regresivos como la fuerte concentración de activos productivos –entre ellos la tierra y las grandes compañías–, por las desregulaciones y exenciones fiscales para empresas nacionales y extranjeras, y por un sistema de privilegios para unos cuantos.²⁹ Por otro lado, entre los años 1991 y 2002, los más ricos incrementaron su ingreso cinco veces más que los más pobres. A principios del año 2000, una activa agenda social que mejoró significativamente la provisión de bienes públicos, consiguió revertir esta tendencia: por primera vez en muchos años, los más pobres percibieron incrementos superiores a los más ricos (47 vs. 26 por ciento). Sin embargo, entre los años 2005 y 2010, la tendencia concentradora asomó de nuevo, haciendo que los más pobres perdieran proporcionalmente parte de su ingreso (-6 por ciento), mientras que los más ricos lo aumentaban (36 por ciento). Con la expansión de los programas sociales y la dotación de bienes públicos se espera que la brecha del ingreso y del consumo se reduzca en los próximos años (referirse al Recuadro 2).

El incremento de los rendimientos del capital

Con la reducción proporcional de los salarios como fuente de ingreso en las ciudades que más desigualdades generaron (-7 por ciento en 20 años), se expandieron otras corrientes de ingreso con un mayor poder concentrador. Ese es el caso de las rentas asociadas con el capital, que entre los años 1991 y 2010 aumentaron su aporte al ingreso total en 1.8 puntos, pasando del 4.7 al 6.7 por ciento.³⁰ Esta proporción relativamente baja muestra, entre otras cosas, las limitaciones que existen en la captación de esta fuente no laboral del ingreso. De esta forma se evidencia el poder regresivo del capital por su aporte al Gini, que resultó casi el doble que su contribución al ingreso a inicios de los años noventa (8.2 por ciento), y de cerca de la mitad a finales del año 2010 (9.9 por ciento, referirse al Gráfico 4).

En este contexto, los rendimientos asociados con el capital jugaron un papel importante en la dinámica concentradora del ingreso en varias de las ciudades que más desigualdad generaron.

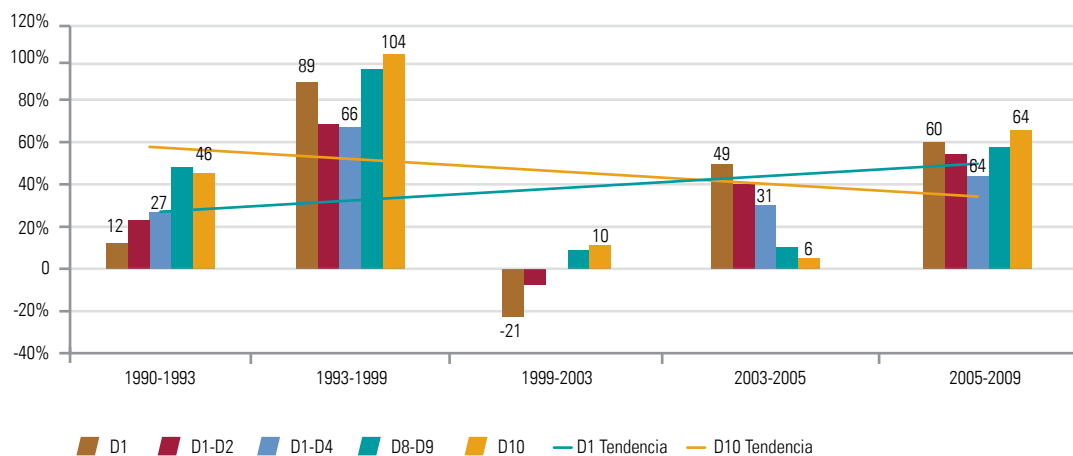
Ese es el caso de Sucre, en Bolivia, ciudad que tuvo un incremento marginal de la brecha del ingreso con un aumento substancial de las rentas de capital, los cuales se multiplicaron casi por dos. En Neuquén y Río Gallegos, los rendimientos del capital llegaron a aportar un sorprendente 49.7 y 34.1 por ciento, respectivamente, a la formación de Gini en el año 2010, quedando así como las fuentes que más participaron en la desigualdad. También son importantes los casos de Brasilia y Curitiba, dos de las metrópolis brasileñas que crecieron con más desigualdad entre los años 1990 y 2009 (10 y 20 por ciento, respectivamente), mientras la brecha del ingreso se reducía en el resto del país (6 por ciento). En promedio, en esos casi 20 años, los rendimientos del capital en las dos metrópolis contribuyeron al ingreso en un 13.5 y 16.4 por ciento, respectivamente, muy por encima del promedio nacional urbano (9.6 por ciento). El capital jugó un papel regresivo relevante ya que tuvo una incidencia negativa en la formación de Gini, de un 14.5 en Brasilia y en un 17.3 por ciento en Curitiba. Éste y otros factores contribuyeron a polarizar el ingreso en las dos metrópolis. Como lo muestran los Gráficos 5 y 6, el crecimiento propobre observado en los centros urbanos del país en la década del 2000, no se refleja en la capital brasileña. Entre los años 1999 y 2003, época posterior a la crisis económica, el decil inferior de la pirámide redujo sus ingresos en -21 por ciento, en tanto que el decil superior los incrementó en un 10 por ciento. Igualmente, entre los años 2005 y 2009, el 40 por ciento más pobre en la capital del país aumentó sus ingresos en un 43 por ciento, mientras que los más ricos lo hicieron en un 64 por ciento. Al contrario, en los centros urbanos brasileños, el crecimiento fue consistentemente a favor del 40 por ciento más pobre, que incrementó sus ingresos en un 40 por ciento.

Los rendimientos asociados con el capital jugaron un papel importante en la dinámica concentradora del ingreso en varias de las ciudades que más desigualdad generaron.

²⁹ Hay que acotar, sin embargo, que las encuestas de hogares no son buenas para relevar los ingresos de los “muy ricos”. Esto se debe a una multiplicidad de factores (ver los trabajos de Atkinson, Piketty, Saez). Algunos de estos factores pueden originarse por: los muy ricos no son encuestados por cuestiones de muestreo (los muy ricos son eventos de muy baja frecuencia de aparición, con lo cual las muestras usuales no los capturan), o porque cuando efectivamente son encuestados, suelen subreportar mucho sus ingresos y riqueza, lo que produce una muy mala calidad de registro de estas variables. Además, las agencias estadísticas suelen hacer *top coding* de los ingresos muy altos (como parte de su tratamiento de valores atípicos o *outliers*), con lo cual los ingresos nunca aparecen tan altos como son. En esta parte del trabajo se hace referencia a algunos factores desigualadores (concentración de factores o de propiedad de empresas muy grandes, por ejemplo) que solo afectarían los ingresos de los muy ricos, y no de aquellos que sí son relevados por las encuestas de hogares. Por ejemplo, de acuerdo con Alvaredo y Londoño (2013), la encuesta de hogares indica que el 1 por ciento más rico de la población se lleva el 13.5 por ciento de los ingresos totales, cuando en realidad (mirando los datos de ingresos desde las declaraciones de impuestos) esta fracción asciende a más del 20 por ciento. Nota de Arreaza A., 2014.

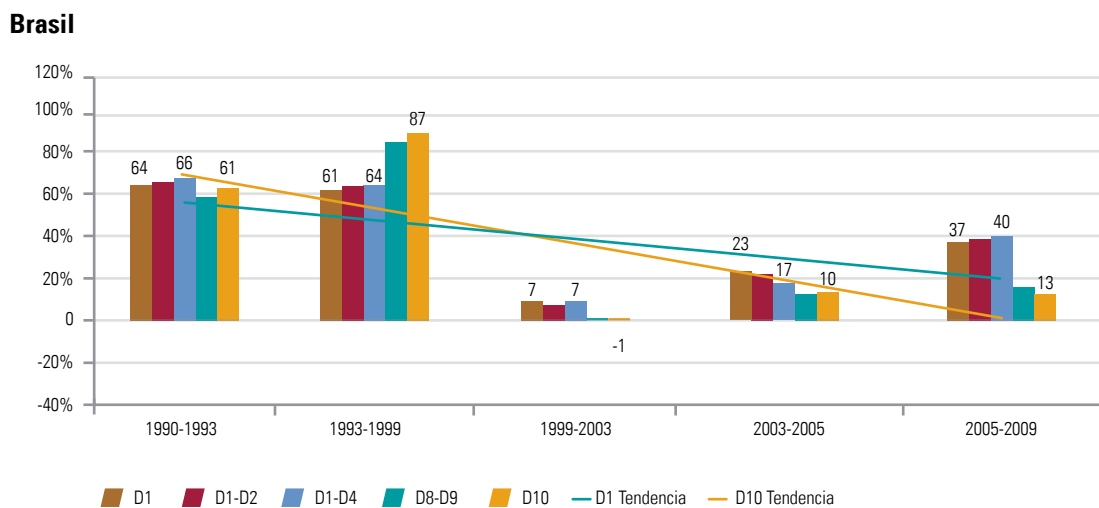
³⁰ Una proporción que, sin duda, debe ser más elevada si se toma en cuenta que en la mayoría de países y ciudades esta fuente de ingreso es subreportada.

➤ **Gráfico 5:** Brasilia, variaciones del ingreso por deciles, diferentes periodos. (1990-2010)



Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

➤ **Gráfico 6:** Brasil, datos agregados a nivel nacional urbano variaciones del ingreso por deciles, varios años. (1990-2010)



Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

Transferencias que acentúan las desigualdades

Las transferencias representan una fuente de ingresos eminentemente redistributiva. Están conformadas por una plétora de ayudas que incluye beneficios de retiro, pensiones,³¹ seguros y compensaciones, además de las transferencias públicas. Según expone el análisis realizado, en las 21 ciudades que más incrementaron la desigualdad, las transferencias aportaron en promedio el 6 por ciento del ingreso a inicios de los años noventa, y el 8.6 por ciento a finales del año 2010. Un incremento como éste debería haber contrarrestado el aumento de la desigualdad, sin embargo, al parecer contribuyó a aumentarla. De allí que el aporte de las transferencias al índice de Gini se haya incrementado también, pasando de 5.4 a 8.2 por ciento en esos años (Gráficos 3 y 4).

Por otro lado, en otras ciudades que crecieron de modo desigual, la reducción de las transferencias pudo haber contribuido a aumentar la brecha del ingreso. Así sucedió, por ejemplo, en las ciudades peruanas de Iquitos y Cusco, las cuales redujeron esta fuente del ingreso en cerca de la mitad entre los años 2003 y 2010.³² En el resto de los centros urbanos peruanos que redujeron desigualdades, no obstante, las transferencias se mantuvieron estables en el mismo periodo.

Cabe señalar que es muy probable que en las ciudades que crecieron más desiguales las pensiones y las transferencias públicas contributivas —en muchas ocasiones con tendencias regresivas—,

hayan tenido un peso mayor que las transferencias públicas no contributivas que son, en la mayoría de los casos, progresivas.³³

Otro elemento para el análisis del fenómeno de la desigualdad es el tema de la política social. En muchas ciudades y países, a pesar del notable desarrollo del mercado laboral, el acceso a un seguro de salud y a un régimen de pensiones, sigue siendo limitado. A pesar de ello, en general se observa una tendencia positiva de ampliación de estos beneficios redistributivos. Con respecto al acceso al seguro de salud, en Lima, entre los años 2012 y 2013, el 57 por ciento de la población ocupada contaba con algún tipo de seguro de salud, público o privado, entre los años 2007 y 2008, el porcentaje era de 39 por ciento.³⁴ Si bien algunas pensiones y transferencias públicas contributivas fueron en algún momento igualadoras, estudios al respecto señalan que la mayoría de ellas se convirtieron con el tiempo en una fuente desecualizadora.³⁵ En varios países las pensiones contributivas han favorecido a la parte media y alta de la distribución del ingreso (Uruguay),³⁶ su asignación ha sido sesgada hacia las personas con mayores ingresos y desarrollo humano (México),³⁷ o han mostrado una regresividad que aumenta con el tiempo (Costa Rica).³⁸ De acuerdo con la CEPAL, en un estudio en 13 países de la región se encontró que las pensiones contributivas poseen un acceso estratificado que parece haber crecido en los últimos años.³⁹ Sin embargo, como lo muestra el Recuadro 4, es un hecho que las transferencias no contributivas han ayudado a igualar los ingresos de los hogares en la mayoría de los países de la región.



Ciudad de Guatemala, Guatemala. El acceso a los servicios de salud pública tiene efectos altamente redistributivos.
© Maria Fleischmann / World Bank.

³¹ El nivel de redistribución que puede alcanzarse con los beneficios de retiros y pensiones depende de las características de los sistemas previsionales (para empezar, si son de capitalización o de reparto), y del grado de formalidad de la fuerza laboral a lo largo de su vida activa. El RED 2012 de CAF indica que las transferencias de ingreso no asociadas con pensiones fueron igualadoras, y lo fueron, sobre todo, en la década que comenzó en el año 2000.

³² Las transferencias aportaban el 7.9 por ciento del ingreso en 2003 en Iquitos, y el 10.1 por ciento en Cusco, en el mismo año.

³³ CAF, 2012.

³⁴ Encuesta Permanente de Empleo aplicada en la metrópoli limeña en 2012-13. Mauro Raúl, 2013.

³⁵ Referirse, por ejemplo, a los trabajos de Alves G. y Amarante V., 2012, y CAF RED, 2012.

³⁶ Alves G. y Amarante V., 2012.

³⁷ PNUD 2011. La Agencia de las Naciones Unidas indica en este estudio que los sistemas públicos concentran la mayoría de sus beneficios en el quintil de mayores ingresos y representan un gasto público de 2.4 por ciento del PIB, en comparación con las transferencias no contributivas, que representan tan solo el 0.1 por ciento del PIB.

³⁸ Los ingresos por pagos de pensiones contributivas aumentan su peso dentro del índice de Gini del 6 por ciento en 2001, al 9 por ciento en 2009 en Costa Rica, y se convierten en ese año en la cuarta fuente que más aporta a la desigualdad. Trejos J. y Oviedo L., 2012.

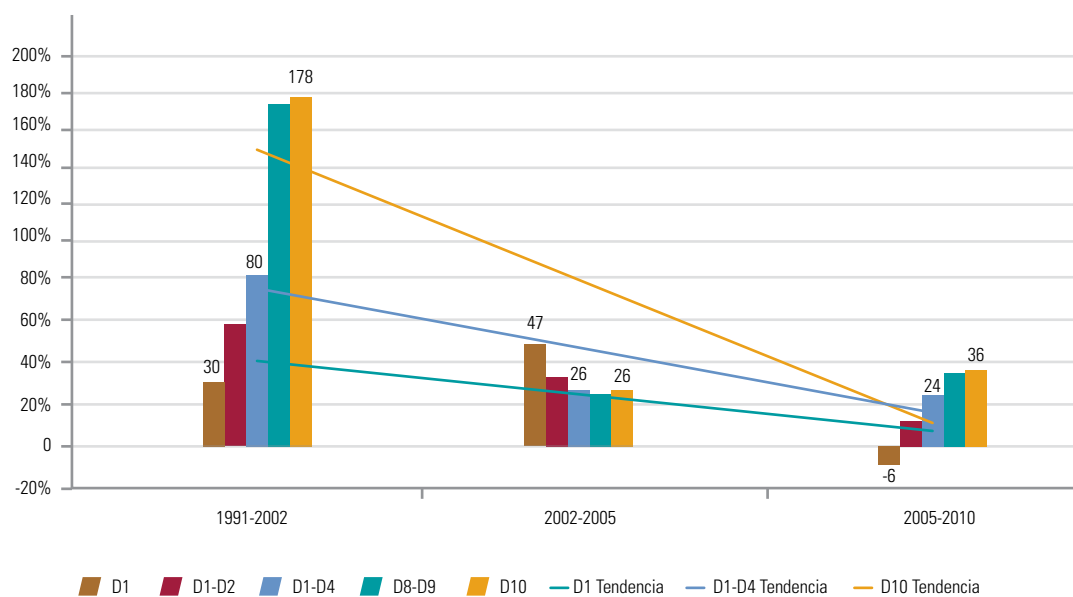
³⁹ CEPAL, 2012.

► **Recuadro 2:** Creciendo desigual, factores y efectos de la desigualdad: el caso de Medellín, Colombia

Colombia (centros urbanos)

- ↓ En los años noventa, el PIB del país creció 3.9 por ciento anual, de manera muy desigual. El ingreso del 10 por ciento más pobre se redujo en un 17 por ciento, en tanto que el ingreso del 10 por ciento más rico creció en 81 por ciento.
- ↓ En los años siguientes, el crecimiento económico fue errático, sin un patrón claro sobre los beneficiarios del mismo.
- ↓ Entre los años 2005 y 2010, el ingreso per cápita nacional pasó de 7,270 a 9,377 dólares.⁴⁰ Este crecimiento fue beneficioso para la clase media y los más ricos, quienes incrementaron ingresos en un 25 y 21 por ciento, respectivamente.
- ↓ Entre los años 2000 y 2010, el decil más pobre vio proporcionalmente reducir sus ingresos del 42 al 13 por ciento, en un periodo bastante adverso.

► **Gráfico 7:** Medellín, variaciones del ingreso por deciles, diferentes periodos. (1990-2010)



Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

Medellín

1991-2002: El 10 por ciento más rico percibió ingresos seis veces mayores que el 10 por ciento más pobre (ver Gráfico 7).

2002-2005: Los pobres mejoraron sus ingresos (47 por ciento), en comparación con los ricos, cuyos ingresos crecieron en 26 por ciento.

2005-2010: La tendencia positiva se revirtió de nuevo. El ingreso del decil más pobre se contrajo a -6 por ciento, mientras que el de los más ricos creció a un 36 por ciento. La ciudad registró el crecimiento más desigual en el país; el Gini aumentó en un 20 por ciento (2002 y 2010). La inequidad se traduce también en el acceso desigual al agua.⁴¹

⁴⁰ World Bank, 2013.

⁴¹ López M., 2010.

- ↑ La ciudad se convierte en un laboratorio de la planificación urbana, el diseño y la gestión.*
- ↑ Innovaciones importantes en el transporte público, el diseño y la dotación de bienes públicos.*
Una activa agenda social, prácticas modernas de gobierno y desarrollo de estrategias de competitividad.*
- ↑ Reconstrucción del tejido social con un énfasis en los espacios públicos como una estrategia de inclusión.*
- ↑ Afirmación de la presencia del Estado en los barrios pobres.* Reconocimiento como la “Ciudad del Año 2013” por su capacidad para encontrar soluciones innovadoras a los problemas de movilidad y sostenibilidad medioambiental.
- ↑ Mejoras leves en la distribución del consumo: el Gini pasa de 0.495 en el año 1994 a 0.477 en el año 2006. Se esperan mayores beneficios en la estructura de gasto que puedan repercutir en el ingreso.

Base de datos de ONU Hábitat-CAF, 2013. *Brand Peter, 2013.

LA EVOLUCIÓN DE LAS FUENTES DEL INGRESO EN LAS CIUDADES QUE MÁS DESIGUALDAD REDUJERON

Entre las 284 ciudades de la muestra, evaluadas para este estudio, 19 fueron las más exitosas en la reducción de las desigualdades. En promedio, estas urbes registraron una baja del coeficiente de Gini de -19 por ciento entre el año 1990 y finales de 2010 (el Gini pasó de 0.529 a 0.429). Por supuesto, varios factores de diversa naturaleza contribuyeron a estrechar la brecha del ingreso. Algunos de los siguientes elementos vinculados a las fuentes del ingreso tuvieron especial importancia: el aumento de las transferencias, el incremento simultáneo de los salarios, la reducción de las ganancias, la tenue mejora de la corriente “otros” y la reducción de los rendimientos del capital.

Varios estudios han documentado el impacto progresivo de las transferencias y su papel determinante en la caída de las desigualdades (CAF RED, 2012). Entre ellos, destaca el balance de la experiencia reciente de las transferencias condicionadas realizado por la CEPAL (2011).⁴² De acuerdo con esta investigación, las transferencias benefician a más de 25 millones de familias, es decir, al 19 por ciento de la población de la región. En algunos de estos países dichos

programas han contribuido a reducir la pobreza y la brecha del ingreso (referirse al Recuadro 4).⁴³ Asimismo, vale la pena destacar –aunque en un ámbito geográfico más limitado– el papel igualador que jugó la fuente de ingresos “otros”, principalmente en México y en los países centroamericanos.⁴⁴

Varios estudios han documentado el impacto progresivo de las transferencias y su papel determinante en la caída de las desigualdades.

⁴² Cecchini S., y Madariaga A., 2011.

⁴³ En México, en 2010, las transferencias gubernamentales redujeron la cantidad de personas en pobreza en 1.5 millones, y en 1.7 millones (o 16 por ciento) la población en pobreza extrema (CONEVAL, 2011).

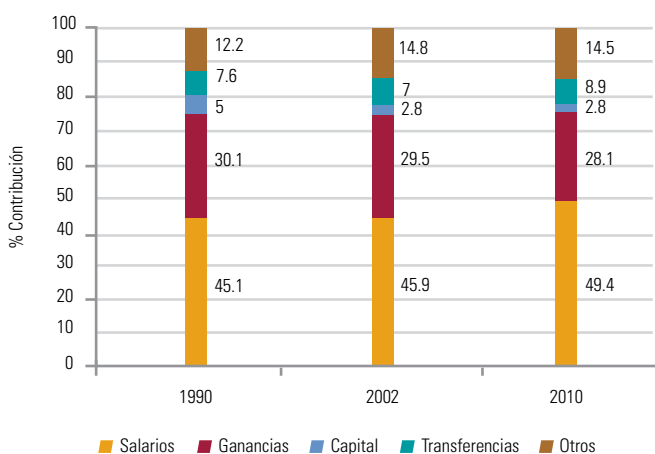
⁴⁴ La fuente de ingresos “otros” es un factor muy importante en la constitución del ingreso total en los centros urbanos de México y en las ciudades de los países centroamericanos. Mientras que el promedio regional urbano de este componente fue de 11.9 por ciento entre los años 1990 y 2010, en México alcanzó el 23.3 por ciento y en Honduras, hasta el 16 por ciento. En siete ciudades mexicanas –Cancún, Culiacán, Hermosillo, Querétaro, Morelia, San Luis Potosí y Zacatecas– el rubro “otros” tuvo un efecto importante en la economía, con lo que se convirtió en la segunda fuente del ingreso, muy cercana a los salarios, y cuando menos tres veces por encima de las ganancias de los trabajadores independientes. En el año 2010, “otros” representó en promedio el 36 por ciento del ingreso total en estas siete metrópolis (ONU Hábitat, 2013). En México esta fuente incluye varias corrientes: ingresos por renta de la propiedad (alquileres), ingresos por transferencias (indemnizaciones de seguros contra riesgos y donativos en dinero), ingreso del hogar neto por otros trabajos independientes, transferencias y remuneraciones en especie (pago en especie de hogares e instituciones del hogar). CEPAL, metodología del estudio, 2013.

Incrementos en los salarios y reducción de las ganancias

Otro punto resaltante en los 20 años analizados se describe a continuación: de las diversas fuentes del ingreso, los salarios crecieron más en aquellas ciudades que redujeron más desigualdades. Como se puede apreciar en el Gráfico 8, los salarios representaban el 45.1 por ciento del total de las fuentes de ingreso, y para el año 2010 aumentaron a un 49.4 por ciento, un incremento del 10 por ciento con efectos igualadores importantes. Al mismo tiempo, las ganancias o rentas de los trabajadores independientes se redujeron en su aporte al salario en un 22 por ciento, pasando de 30.1 a 24.6 por ciento en el mismo periodo, con lo que disminuyó su acción concentradora del ingreso.⁴⁵

La revisión histórica de los datos muestra que a principios de los años noventa, el aporte de las ganancias al índice de Gini era de 35.6 por ciento, es decir, 18 por ciento más elevado que su aporte al ingreso total de los hogares (30.1 por ciento), una diferencia que muestra el poder regresivo de esta fuente. Para el año 2010 las ganancias redujeron su contribución al ingreso total a un 24.6 por ciento, lo cual incidió en que su contribución a la formación de Gini se redujera a un 27 por ciento (Gráfico 9).

➤ **Gráfico 8:** Contribución promedio de las fuentes de ingreso a la creación del ingreso total, ciudades que más redujeron desigualdad. (Alrededor de 1990-2002-2010)

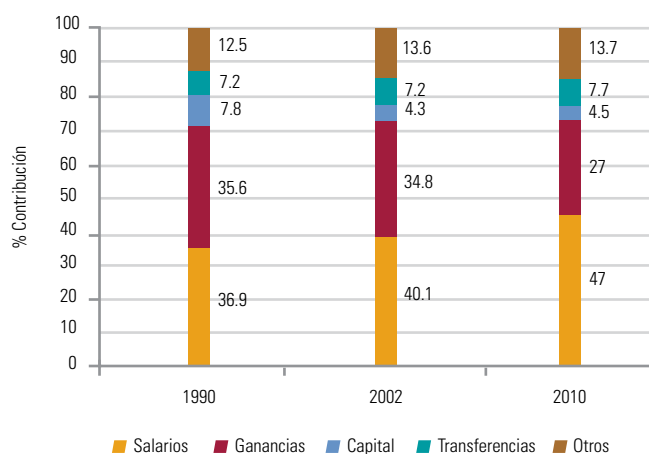


Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

El salario, por su parte, aportaba 18 por ciento menos al índice de Gini que al ingreso total alrededor de 1990 (36.9 vs. 45.1 por ciento), lo que ponía en evidencia su poder distributivo. Con el aumento parcial de los salarios como fuente del ingreso alrededor de 2010, su contribución al Gini se redujo a 47 por ciento (Gráfico 9). Se trató de una reducción relativamente pequeña que limitó el poder distributivo de los salarios, debido a que en los años noventa se registró una creciente polarización del salario en los extremos de la estructura laboral.

Llama la atención las experiencias de ciudades tan diversas como Managua en Nicaragua; Mendoza y Resistencia en Argentina; Monterrey en México; Belén en Brasil; Sullana en Perú; Chillán y Osorno en Chile, y Oruro en Bolivia, que se caracterizan por haber reducido de forma significativa su desigualdad del ingreso. Todas estas ciudades tienen algo en común: la fuente de los salarios tendió a expandirse, particularmente los ingresos laborales de los trabajadores no calificados. Al mismo tiempo, las ganancias de los trabajadores independientes se contrajeron.

➤ **Gráfico 9:** Contribución promedio de las fuentes de ingreso a la formación del Gini, ciudades que más redujeron desigualdad. (Alrededor de 1990-2002-2010)



Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

⁴⁵ El hecho de que las ganancias jueguen un papel concentrador, se basa en la idea de que la reducción en la participación de una parte del ingreso, que suele estar distribuida desigualmente en el ingreso total (como las ganancias de los trabajadores independientes) tiene implicancias igualadoras. Sin embargo, esto no sería del todo cierto si mientras reduce su injerencia en el ingreso total, esta fuente se concentrara mucho más entre los ricos. Es decir, aun observando una caída en su participación en el ingreso total, puede obtenerse más desigualdad. Comentario, Arceza A., 2014.

Algunas de estas ciudades observaron trayectorias diferentes en la evolución de sus fuentes del ingreso, en comparación con lo que ocurrió a nivel nacional. Por ejemplo, en Managua (una ciudad particularmente exitosa en la reducción de la desigualdad) el salario creció ligeramente entre los años 1993 y 2005, mientras que en el resto de las ciudades nicaragüenses se redujo. En Perú, la pequeña ciudad de Sullana (igualmente exitosa en la reducción de sus desigualdades) registró un descenso de las ganancias como fuente del ingreso, en tanto que en los otros centros urbanos del país esta corriente del ingreso aumentó entre los años 1999 y 2010. Asimismo, en las ciudades chilenas de Chillán y Osorno (que tuvieron la mayor caída de la desigualdad en el país), los salarios se expandieron mucho más de lo que aconteció a nivel nacional: cinco y tres veces más, respectivamente, entre los años 1990 y 2009. Entretanto, las ganancias de los trabajadores independientes redujeron su aporte

al ingreso familiar en cerca del 40 por ciento en ambas ciudades, mientras que en el resto del país urbano esta fuente del ingreso se mantuvo sin cambios.

Asimismo, la evolución positiva de los salarios –que por lo general tiene un impacto progresivo–, y la reducción concomitante de las ganancias de los trabajadores independientes –que por lo general tiene un poder regresivo–,⁴⁶ fueron una tendencia evidente en las 19 ciudades que más desigualdades redujeron en la región. Las variaciones llegaron a ser muy marcadas si se les compara con la evolución de las fuentes de ingreso de sus respectivos países. Por eso la lucha contra la reducción de las desigualdades debe tomar en cuenta estas realidades contrastadas. De esta manera, será posible maximizar los efectos igualadores de las fuentes del ingreso en ciertas ciudades y minimizar aquellos que tienen impactos concentradores del ingreso en otras.



Cartagena de Indias, Colombia. Los ingresos de los trabajadores independientes pueden ser muy diferenciados y contribuir a acrecentar desigualdades.

© Eduardo López Moreno.

⁴⁶Sin embargo, los Gini de las “ganancias” que provienen de los ingresos laborales de trabajadores independientes no calificados (autoempleados no profesionales) no son tan desiguales en algunos países. Por ejemplo, en el caso de Colombia, el Gini de estos ingresos es más bajo (0.443) que el de los asalariados (0.460), y en Brasil están muy cerca (0.508 y 0.483, respectivamente). Gasparini et al, CAF RED, 2013.

La reducción de los rendimientos del capital

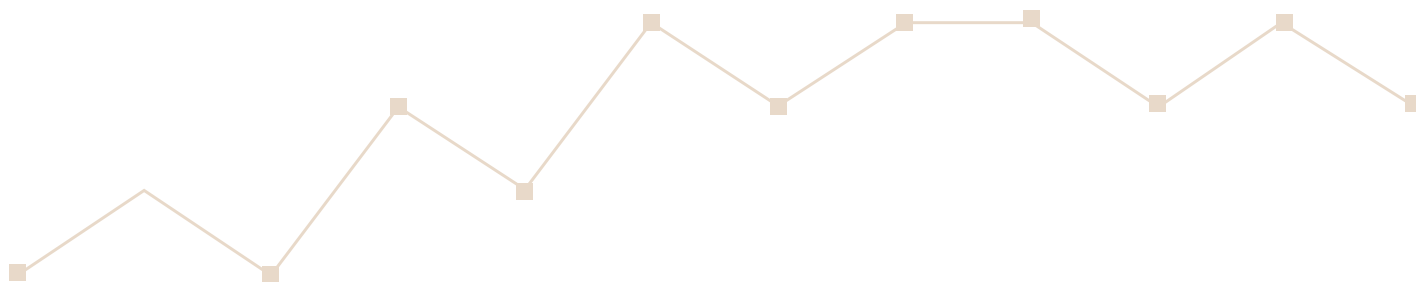
Una de las principales tendencias que predomina en este tipo de estudios es que los rendimientos del capital físico y financiero suelen generar desigualdad dada su concentración en pocas manos. Pero a diferencia de las 21 ciudades que crecieron con mayor desigualdad, al registrar un incremento constante del capital como fuente del ingreso, se observa que los 19 centros urbanos que crecieron con menos diferencias redujeron la proporción de este componente. En efecto, a principios de los años noventa, el capital aportaba el 5 por ciento al total de los ingresos, y dos décadas después, su contribución se había reducido al 2.8 por ciento. Hay que subrayar que esta reducción tan significativa del 44 por ciento en una fuente del ingreso con un gran poder concentrador contribuyó a disminuir la brecha del ingreso. Cabe recordar que a principios de los años noventa, el capital aportaba el 7.8 por ciento a la formación de Gini, y 20 años después tan solo el 4.5 por ciento (referirse a los Gráficos 8 y 9). Sin embargo, estos datos deben examinarse con extrema precaución dada la dificultad de medición de esta fuente del ingreso.

Un análisis más fino a nivel de las ciudades permite entender mejor esta tendencia. Mendoza y Resistencia, en Argentina, consiguieron disminuir la desigualdad en el ingreso en un 12 por ciento cada una entre los años 1994 y 2010. En los mismos años, el país urbano redujo en tan solo 0.6 por ciento la desigualdad. Entre los factores que influyeron se encuentra

la disminución de las rentas de capital, la cual sin duda incidió en este proceso. En el año 1999, el poder regresivo del capital era tan alto que contribuyó a la formación de Gini en un 22.4 por ciento en Mendoza, en un 12.2 por ciento en Resistencia y hasta en un 16.3 por ciento en el agregado nacional urbano. La influencia concentradora de esta fuente del ingreso se redujo notablemente en los años siguientes, de tal forma que para el año 2010 el capital aportaba el 9.7 por ciento en Mendoza, y tan solo el 2.1 por ciento en Resistencia (ver Recuadro 3). En los centros urbanos argentinos, los cuales en promedio fueron menos exitosos que estas dos ciudades en la reducción de la brecha del ingreso, el capital seguía aportando valores muy elevados, cercanos al 15 por ciento.

En Brasil, para citar otro caso interesante, la alta desigualdad económica de sus centros urbanos se debe, en parte, a las rentas del capital, que promediaron 16.3 por ciento del coeficiente de Gini entre los años 1990 y 2010. Esto sucedió a pesar de una muy posible subestimación de esta fuente. En las metrópolis con los índices más bajos de desigualdad en este país –Belén, Porto Alegre, São Paulo y Belo Horizonte –, los ingresos asociados al capital promediaron el 11 por ciento, y figuraron en la quinta posición del total de las diversas fuentes de ingresos.⁴⁷ En contraste, las metrópolis con mayores índices de desigualdad –Brasilia y Curitiba–, las rentas del capital aportaron el doble al índice de Gini que en las ciudades menos desiguales, además se ubicaron en la segunda posición entre las fuentes del ingreso. El capital jugó un papel regresivo en estas dos ciudades.⁴⁸

Los rendimientos del capital físico y financiero tienden a generar desigualdad dada su concentración en pocas manos.



⁴⁷ Las otras cuatro fuentes de ingreso son, por orden: salarios, transferencias, ganancias y otros, con algunas variaciones en el orden de aparición en cada ciudad.

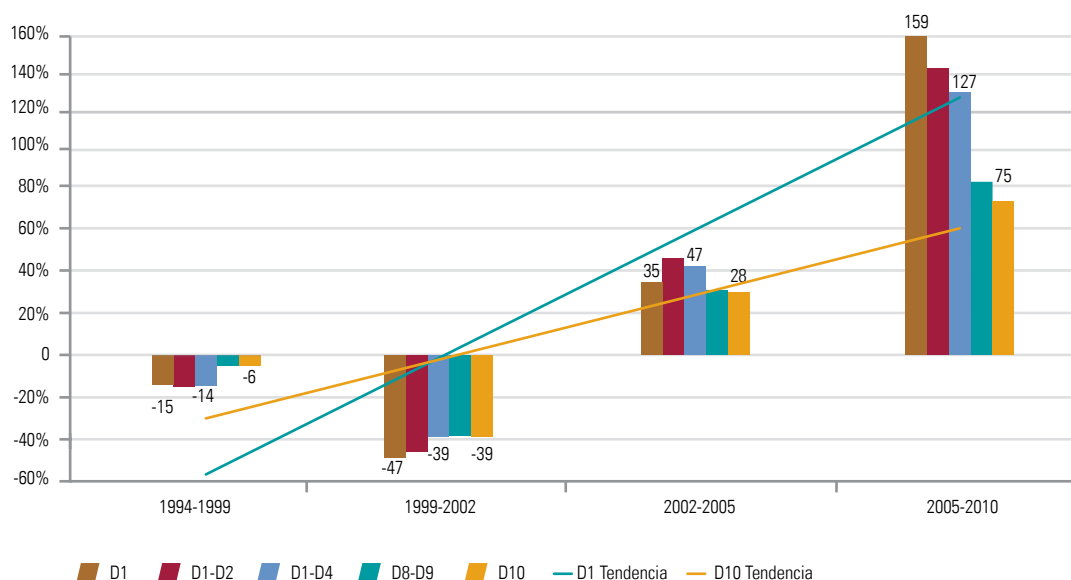
⁴⁸ Estas ciudades que generan altas rentas no han logrado diseñar instrumentos eficientes que le permitan al gobierno local participar de los excedentes.

Recuadro 3: Mendoza, Argentina: reduciendo la brecha del ingreso

Argentina (centros urbanos)

- ↓ 1994-1999: se produjo un incipiente crecimiento económico con un PIB promedio de 2.8 por ciento. El decil superior creció 15 por ciento en promedio, y el decil inferior redujo sus ingresos en -7 por ciento.
- ↓ El PIB nacional se redujo en -4.9 por ciento durante la crisis económica y política. La crisis afectó a todos, sin embargo, fue más severa con los pobres: el 40 por ciento más pobre vio reducir sus ingresos en -42 por ciento, en tanto que el 10 por ciento más rico en 25 por ciento entre los años 1999 y 2002.
- ↓ Después del año 2002 hay un periodo de bonanza (el PIB creció 9 por ciento entre los años 2003-2005). Ricos y pobres crecen por igual (33 por ciento en promedio).
- ↓ Primer periodo propobre en casi 20 años. El grupo inferior de la pirámide vio aumentar sus ingresos en un 174 por ciento, proporcionalmente el doble que el grupo más rico.

Gráfico 10: Mendoza, variaciones del ingreso por deciles, diferentes periodos (1994-2010)



Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

Mendoza

Factores como las reformas de mercado, la privatización del sistema de pensiones, las políticas de liberalización financiera y la apertura comercial realizada rápidamente, sin políticas de apoyo social, aumentaron las desigualdades en todos los ámbitos. Los pobres perdieron, en promedio, el 15 por ciento de sus ingresos entre los años 1994 y 1996.⁴⁹

La crisis nacional afecta a la ciudad de Mendoza por igual. Hay una pérdida general del ingreso, que, sin embargo, afecta más a los pobres (-47 por ciento contra el -39 por ciento de los más ricos).

- ↑ Planes nacionales como Jefes y Jefas y el Plan Nacional Manos a la Obra se implementan con éxito en Mendoza, y le dan un papel preponderante al gobierno local.
- ↑ La diferencia entre el decil superior y el inferior en Mendoza se redujo en 35 veces, en los años 2002, y en 22 veces en 2010.
- ↑ El extremo inferior (D¹) en la distribución del ingreso aumentó su salario en un 159 por ciento, en tanto que el extremo superior lo hizo en un 75 por ciento entre los años 2005 y 2010 (Gráfico 10).

Base de datos de ONU Hábitat y CAF, 2013.

⁴⁹ Bebczuk R., y Gasparini L., 2001.

► Recuadro 4: El poder progresivo de las transferencias

La fuente de ingresos correspondiente a las “transferencias”, compuesta por seis flujos diferentes que se presentan en el Recuadro 1, constituía en promedio, el 7.5 por ciento del total de los ingresos de la parte urbana de América Latina y el Caribe entre los años 1990 y 2010. La base de datos de ONU Hábitat y CAF no permite distinguir qué parte de esos flujos corresponde a transferencias condicionadas y a otras transferencias asistenciales. La CEPAL estima que las mismas representaron el 10.3 por ciento del ingreso per cápita de los hogares que las recibieron en el año 2010, ya sea en zonas urbanas o rurales. El poder distributivo de estas prestaciones monetarias permitió que, en promedio, el ingreso del decil inferior se duplicara.⁵⁰ Las transferencias de los dos programas más grandes de la región: Bolsa Familia (Brasil) y Oportunidades (México) coadyuvaron a que familias extremadamente pobres superaran la línea de indigencia. Asimismo, el Bono de Desarrollo Humano (Ecuador) y la Red de Oportunidades (Panamá) lograron cubrir más de la mitad del déficit de ingreso de los indigentes. En total, el costo de las transferencias en valores nacionales agregados rondó el 0.4 por ciento del PIB regional.⁵¹

En el año 1990, a nivel de las ciudades, las transferencias aportaban el 6 por ciento del ingreso total en aquellas que crecieron más desiguales, y el 7.6 por ciento en las que fueron más exitosas en reducir la brecha del ingreso. Los valores más altos se registraron en las ciudades uruguayas y brasileñas.

En el Uruguay urbano, las transferencias llegaron a representar alrededor del 15 por ciento del ingreso total de los hogares entre los años 1990 y 2010. Sin embargo, en el año 2005 alcanzaron un valor notablemente elevado, superior al 30 por ciento en su aporte al ingreso; el más alto en cualquier país de la región. El papel equalizador de esta fuente fue muy claro, al contribuir tan solo en un 9 por ciento a la formación del índice de Gini de ese entonces. Los uruguayos más pobres consiguieron incrementar sus ingresos en el doble que el segmento más rico entre los años 2005 y 2010.⁵² En ese país, las transferencias fueron factores importantes en ese periodo de crecimiento propobre.

En el Brasil urbano, las transferencias fluctuaron de un 10 por ciento del ingreso total de los hogares, en 1990, hasta un 15.4 por ciento, en el año 2009. Otro caso fue el programa Progresar–Oportunidades en México, el cual fue diseñado para incrementar en 23 por ciento el ingreso de las familias rurales donde se concentraba la pobreza. La CEPAL estima que ellos contribuyeron en 2.7 puntos porcentuales a la reducción de las desigualdades.⁵³ Aunado a otros factores, el 40 por ciento más pobre en las zonas urbanas pudo aumentar sus ingresos en un 40 por ciento, mientras que los ingresos del 10 por ciento más rico crecieron en un 13 por ciento, en promedio, entre los años 2005 y 2009.

Las transferencias también fueron importantes en las ciudades panameñas, donde mantuvieron un valor constante de alrededor del 12 por ciento entre los años 1991 y 2010. Asimismo, los centros urbanos argentinos vieron crecer el aporte de las transferencias de un 7 por ciento, en el año 1994, a un valor máximo de 11.2 por ciento, en 2010. En el Colombia urbano, el aporte de las transferencias al ingreso total de los hogares creció significativamente, pasando de 6.5 por ciento en 1994 al 14 por ciento en 2010. Sin embargo, es notable que su aporte al índice de Gini fue ligeramente mayor que el del ingreso. En ciudades como Cartagena, Ibagué y Manizales, la participación de las transferencias a la formación total del salario fue significativamente elevada, rondando un quinto del salario. Empero, el aporte al índice de Gini fue aún más elevado, representando, en promedio, un cuarto de la desigualdad. Los datos analizados en ese país reflejan que el impacto progresivo de las transferencias ha sido restringido por ciertas fuerzas regresivas. Entre los años 2005 y 2010, el decil más pobre a nivel urbano nacional incrementó sus ingresos en un 13 por ciento, en tanto que el decil más rico lo hizo a un 21 por ciento. Un estudio más profundo debe arrojar luz sobre los factores que están produciendo nuevas desigualdades en Colombia y el papel que juegan las transferencias en ese proceso de concentración actual del ingreso.

⁵⁰ CEPAL, 2010a.

⁵¹ Ibid.

⁵² La tasa de crecimiento del ingreso del 40 por ciento inferior, en la distribución del ingreso, fue de 77 por ciento entre los años 2005 y 2010. La del decil más pobre fue de 89 por ciento, y la del más rico, del 49 por ciento.

⁵³ En un estudio realizado entre los años 1999 y 2007, el PNUD estima que además de las políticas sociales en que se incluyen las transferencias, otros dos factores fueron determinantes en la reducción de la desigualdad: los cambios demográficos y las políticas educativas. UNDP, 2009.

LA EDUCACIÓN Y EL DESARROLLO DE HABILIDADES SON ESENCIALES EN LA IGUALDAD

Los estudios sobre los factores que contribuyeron al aumento de la desigualdad en los años noventa han puesto en relieve que la evolución de la economía informal, el desempleo y el cambio de la demanda de trabajo hacia niveles crecientes de educación, fueron desigualadores importantes.⁵⁴ Una baja educación en grandes sectores de la población propició bajos rendimientos, situación que contribuyó a ampliar la brecha del ingreso.⁵⁵ Además, hay que subrayar que la desatención que se le dio en la primera mitad del siglo 20, a la búsqueda de igualdad de oportunidades, incluyendo la educación, tuvo un peso fuerte en la reproducción de desigualdades en la región. De hecho, las diferencias del capital escolar entre los individuos no solo coadyuvaban a polarizar el ingreso, sino que reforzaron la exclusión y la segregación residencial. Con el tiempo, las diferencias entre el acceso a mucha y poca educación, tener una alta o baja productividad y percibir un buen o mal salario, acabaron por transmitirse de generación en generación, afectando la movilidad económica y social de las personas. La carencia de una educación adecuada, produjo que se arraigaran otras formas de desigualdad asociadas con la dominación masculina, a la división étnica y a la falta de participación en ámbitos culturales y políticos. Dadas las condiciones descritas, es pertinente destacar que los resultados educativos bajos crean una causalidad acumulativa de salarios

pobres y mayor desigualdad.⁵⁶ Igualmente, la concentración en el ingreso casi siempre va acompañada de una concentración de ventajas y oportunidades para algunos, y ésta acaba por generar nuevas desigualdades en los resultados educativos. De esta forma, se pone en marcha un círculo vicioso que reproduce las diferencias. Los datos así lo evidencian: un estudio del BID elaborado a finales del siglo pasado, hacía notar que el 10 por ciento más rico de la población en la región tenía apenas 12 años de educación. El segundo 10 por ciento de la población tenía nueve años de educación, y los que se ubicaban en el 30 por ciento inferior siguiente tenían, en promedio, solamente cinco años de educación.⁵⁷

No hay duda de que la educación formal y el desarrollo de habilidades constituyen la puerta de entrada para un conjunto de oportunidades económicas y sociales. Tal conclusión se ha reiterado en varias investigaciones que han hecho énfasis en el papel igualador que las acciones de educación jugaron en la distribución más equitativa del ingreso.⁵⁸ En el estudio *La carrera entre la educación y la tecnología*, los autores de la Universidad de Harvard señalan que el impulso dramático que se le dio a la educación en la segunda mitad del siglo pasado ha sido causa principal de la reducción de desigualdades en la región. Dicho impulso se reflejó una generación después.⁵⁹



El Alto, Bolivia. La educación de calidad favorece la movilidad económica y social.
© Eduardo López Moreno.

⁵⁴ Referirse, por ejemplo, a los trabajos de Bourguignon F, 2005; Barros R., et al, 2009; López L. F. y Lustig N., 2013; Gasparini L. et al, 2011.

⁵⁵ En Brasil, por ejemplo, algunos estudios atribuyen entre el 25 y el 37.6 por ciento a la educación como factor explicativo de la desigualdad de ingresos. Referirse a los trabajos de Ramos e Veira (2000) y Guimarães (2004). Otro análisis indica que la reducción de la heterogeneidad educativa podría disminuir la concentración del ingreso hasta un 40 por ciento. Barros, Henrique e Mendonça (2002).

⁵⁶ Estudios consideran que la brecha entre los que poseen un mínimo de escolaridad y los que acceden al nivel educativo más alto, representa en el mercado laboral diferencias de ingreso del orden del 60 al 65 por ciento.

⁵⁷ BID, 1999.

⁵⁸ López L. F. y Lustig N., 2013; Gasparini L. et al, 2011.

⁵⁹ Goldin C. y Katz L., 2010.

Por su parte, el Banco Mundial recalca que la educación más generalizada trajo consigo un aumento de la escolaridad promedio en el jefe del hogar de todos los grupos, tanto en sectores ricos como en los pobres.⁶⁰ En un trabajo más reciente que explica la disminución de la desigualdad en América Latina, los autores reiteran que un factor determinante fue el mejoramiento educativo de su fuerza laboral,⁶¹ lo que permitió una distribución más equitativa del logro escolar.⁶² Como consecuencia de esta inversión en la educación de masas, la proporción de la fuerza de trabajo en la región que al menos tuvo acceso a una educación secundaria, aumentó del 40 a 60 por ciento entre los años 1990 y 2010.⁶³

Las cifras demuestran que la educación no solo se ha generalizado sino que ha mejorado el acceso a la misma en los últimos años, sobre todo en las familias de bajos ingresos. Se han fortalecido también las redes de protección social por lo que muchos niños pobres no se ven forzados a abandonar la escuela en los periodos económicos desfavorables. Con mayores

logros educativos, además, el papel de la mujer en la sociedad y su participación en el mercado del trabajo se han reforzado, aunque todavía falta por alcanzar un margen importante de progreso.⁶⁴ Después de los avances significativos que se dieron en la cobertura de la educación primaria en la región, entre los años 1960 a 1980, la escuela secundaria se expandió considerablemente. Entre 1989 y 2009 aumentó en 1.5 años la escolaridad promedio en los países de la región. Hoy día, uno de cada ocho trabajadores posee educación terciaria, en comparación con uno de cada 13 en el año 1990, y casi la mitad de ellos completó la educación secundaria, comparado con tan solo un tercio que la obtuvo en el año 1990.⁶⁵

Una referencia que permite ilustrar los avances en esta materia es el caso de México. En ese país, en el año 1990, las niñas rurales abandonaban la escuela dos años antes que sus hermanos y antes de concluir la educación básica primaria. Las evaluaciones del Programa Progres- Oportunidades, a partir del año 2000, mostraron que las mujeres aumentaron su escolaridad más que



Bogotá, Colombia. La brecha educativa entre los habitantes de zonas de tugurios y la ciudad consolidada se ha reducido seriamente. © Eduardo López Moreno.

⁶⁰ Gasparini L., Galiani S., Cruces G y Acosta P., 2011.

⁶¹ Sin embargo, mientras que López C. y Lustig N. argumentan a favor de la expansión de la oferta de mano de obra educada como determinante de la caída del precio de ésta respecto a la menos educada (la caída en los retornos educativos que explica gran parte de la igualación observada en la última década), otros trabajos (por ejemplo, Gasparini et al., 2011) hablan de una caída relativa en la demanda por trabajo calificado como principal causante del deterioro en su precio. Pero es muy difícil identificar si este cambio de precios se debió a movimientos en la curva de oferta o de demanda (también puede haber existido un cambio en la calidad de la mano de obra calificada, por lo cual se le estaría pagando menos). Nota de Arreaza A., 2014.

⁶² López L. F. y Lustig N., 2013. Los autores indican que en tres de cuatro países analizados, el Gini de la educación declinó en cinco puntos porcentuales en Brasil, entre los años 1998 y 2007; en siete puntos en México, entre 1996 y 2006, y en cuatro puntos en Perú, entre 2001 y 2007. Argentina fue el único país donde no hubo mejoras visibles, debido a que el país había alcanzado ya cierta igualdad en los niveles educativos.

⁶³ Gasparini L., Galiani S., Cruces G y Acosta P., 2011.

⁶⁴ En Bogotá, por ejemplo, la participación de la mujer pasó de 36 por ciento en el año 1982, a 48 por ciento en 1997 y a 50.4 por ciento en 2002. Sarmiento A., 2013.

⁶⁵ Gasparini L., Galiani S., Cruces G y Acosta P., 2011.

los hombres, y que las indígenas, particularmente, lograron los mayores ascensos absolutos, desde la posición inicial más desventajosa. Según dichas evaluaciones, este programa redujo desigualdades socioeconómicas, étnicas y de género en el alcance educativo.⁶⁶

Como se ha explicado, los avances en materia de educación impactan en la evolución del ingreso de tal forma que cada año de escolaridad produce un aumento correspondiente en los ingresos, particularmente al nivel de la educación superior. Por ejemplo, en Santiago de Chile el retorno de recibir un año adicional de educación terciaria era cercano al 25 por ciento, según las mediciones hechas en el año 2000.⁶⁷ En otros grados educativos, la relación lineal entre rendimientos y escolaridad se rompe con el llamado “efecto diploma”. En las ciudades brasileñas, la conclusión de la primaria produjo incrementos promedio en el ingreso de un 15 por ciento, la realización de la secundaria aumentó los rendimientos en un 23 por ciento, y la finalización de la educación superior los incrementó en un 18 por ciento adicional.⁶⁸

Evidentemente la educación no solo trae beneficios de orden económico. Una mejor educación en la región ha producido avances significativos en el desarrollo humano en general y ha contribuido a afianzar la noción de ciudadanía y la titularidad de los derechos. La educación ha sido también determinante para mejorar la productividad y competitividad de las ciudades, ha ampliado los niveles de participación y ha aportado a la equidad social y económica. No obstante, como hace notar la CEPAL, “la evolución no ha sido igual en las distintas esferas de la educación y ha dejado al descubierto las insuficiencias en relación con la calidad de la enseñanza”.⁶⁹ Queda claro entonces que los problemas relacionados con el sistema educativo (acceso, progresión y conclusión), incluyendo la calidad de la educación, son expresiones de la desigualdad social y económica. Las disparidades juegan un rol diferenciador importante que acaba por influenciar el acceso a un empleo adecuado con remuneraciones suficientes, de allí que la calidad de la educación “adquiere mayor centralidad en la reproducción intergeneracional de las oportunidades de bienestar”.⁷⁰

A pesar de las tendencias al alza en el nivel educativo en la región, aún se observa una gran heterogeneidad entre los países: solo una minoría tiene un promedio de escolaridad de más de nueve años, particularmente en el cono sur, mientras que otros presentan una cifra promedio por debajo de seis años, sobre

todo en América Central.⁷¹ Las evaluaciones de resultados muestran diferencias substanciales en la educación para adultos entre el quintil más rico y el más pobre.⁷² Más allá del buen desempeño educativo de las niñas y mujeres en los últimos años, en el momento de la inserción laboral se aprecian de nuevo diferencias de género importantes.⁷³

De igual modo, al interior de las ciudades persisten brechas significativas en la educación entre pobres y ricos. En Lima, Perú, por ejemplo, en el año 2005, el decil más pobre consagró el 3.2 del total de sus gastos al rubro de la educación, mientras que el decil más rico destinó un porcentaje cinco veces mayor. En cuatro metrópolis mexicanas: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla, que representan el 30 por ciento de la población urbana del país, los más pobres invirtieron en promedio el 5.7 por ciento del total de sus gastos al rubro educativo entre los años 2000 y 2010, comparado con el 18.3 por ciento de los más ricos. En La Paz y Santa Cruz, Bolivia, los pobres invirtieron cuatro veces menos que los ricos (2000), y en Bogotá, lo hicieron tres (2006-2007), (Gráficos 11 y 12).⁷⁴

La educación formal y el desarrollo de habilidades constituyen la puerta de entrada para un conjunto de oportunidades económicas y sociales.

⁶⁶ González de la Rocha, 2008.

⁶⁷ Contreras D. y Sepúlveda P., 2013.

⁶⁸ Crespo y Reis, 2006.

⁶⁹ CEPAL, 2007.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Gasparini L., Galiani S., Cruces G y Acosta P., 2011.

⁷² Ibid.

⁷³ CEPAL, 2007.

⁷⁴ ONU Hábitat, 2013, base de datos preparada por CEDLAS, Gasparini L., comisionado para este estudio. Evidentemente en un escenario de alto gasto público y buena provisión de bienes públicos, entre ellos la educación, se podría esperar que el gasto en educación de los pobres fuera menor.

Otro aspecto a considerar es que las tasas de escolaridad primaria en las zonas urbanas latinoamericanas han alcanzado algún grado de masificación, con una cobertura cercana al 91 por ciento en 13 países (referirse al Cuadro 1). Se observa una convergencia educativa entre los habitantes de zonas informales o tugurios y el resto de la ciudad consolidada (una diferencia mínima de 2.6 puntos porcentuales). Los rezagos más notables aparecen en los estudios secundarios, con tan solo el 73.6 por ciento de habitantes escolarizados en zonas urbanas. El estudio de ONU Hábitat muestra diferencias más notables entre los

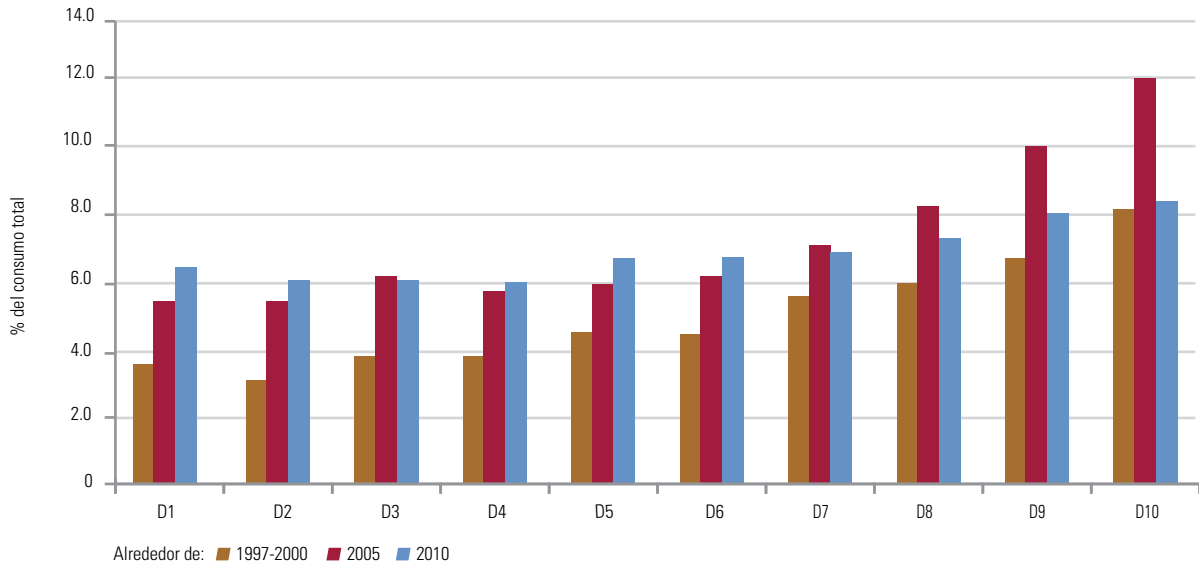
habitantes de zonas informales y los del resto de la ciudad consolidada. En promedio, la tasa de escolaridad secundaria en los tugurios es de 65.7 por ciento, comparada con el 80.4 por ciento en las zonas más formales. Destaca el hecho de que en ambas partes de la ciudad las mujeres tienen niveles más altos de educación secundaria, particularmente en los tugurios (67.5 vs. 63.8 por ciento). Estos hallazgos indican que sin duda, los avances educativos importantes han contribuido a cerrar la brecha del ingreso en las ciudades.

► **Cuadro 1:** Tasas de escolarización en ciudades de América Latina, urbano, zonas de tugurios y no tugurios, 2001-2006

País	Año	Sexo	Primaria			Secundaria y superior		
			Urbano	No tugurio	Tugurio	Urbano	No tugurio	Tugurio
Bolivia*	2008	Hombre	95.1	95.4	94.9	75.1	79.6	73.2
		Mujer	94.2	94.0	94.3	75.2	80.0	72.3
Colombia*	2010	Hombre	88.6	89.5	86.0	77.4	80.7	64.1
		Mujer	89.9	90.0	89.5	81.8	85.2	69.1
República Dominicana*	2007	Hombre	88.0	89.5	85.1	43.4	48.9	28.7
		Mujer	89.8	91.2	87.0	58.2	62.5	46.1
Guatemala*	1998	Hombre	67.4	76.4	61.9	44.5	59.9	30.6
		Mujer	60.2	71.4	54.5	40.1	58.2	23.9
Honduras*	2011	Hombre	91.4	92.4	90.8	58.2	74.1	48.6
		Mujer	91.1	94.1	89.5	66.8	79.9	58.9
Nicaragua*	2001	Hombre	82.5	84.1	81.9	52.2	73.0	41.9
		Mujer	86.1	85.4	86.3	63.0	80.1	53.9
Perú*	2012	Hombre	92.2	93.4	91.0	73.4	78.3	68.1
		Mujer	93.4	94.7	92.4	73.9	77.8	69.5
Brasil**	2010	Hombre	97.9	98.3	97.3	91.1	92.3	89.3
		Mujer	98.1	98.5	97.6	91.4	92.7	89.5
Ecuador**	2010	Hombre	96.7	97.6	95.3	86.9	90.6	80.0
		Mujer	97.1	97.8	96	87.1	90.4	80.9
El Salvador**	2007	Hombre	88.9	91.7	86.8	74.7	82.1	68.7
		Mujer	89.4	91.9	87.6	74	80.3	68.6
México**	2010	Hombre	95.8	96.9	94.3	83.1	87.1	76.8
		Mujer	96.1	97.2	94.8	84.1	88.2	77.7
Panamá**	2010	Hombre	98.2	98.5	97.7	92.2	94.8	88.1
		Mujer	98.4	98.6	98.1	93	95.1	89.7
Uruguay**	2006	Hombre	99.5	99.7	99	83.6	86.7	71.9
		Mujer	99.7	99.7	99.7	88.3	91.2	77.6
Total			91.0	92.6	89.6	73.6	80.4	65.7
Hombre			90.9	92.6	89.4	72.0	79.1	63.8
Mujer			91.0	92.7	89.8	75.1	81.7	67.5

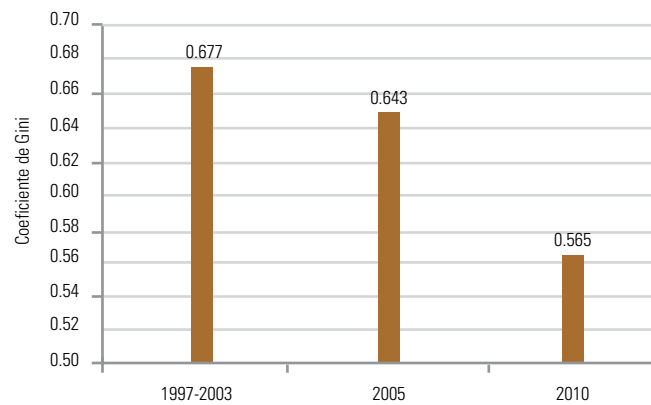
Fuente: Encuestas demográficas y de salud* y censos nacionales**. Procesado por ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2014.

➤ **Gráfico 11:** Proporción media del gasto total por decil en educación, ciudades seleccionadas de América Latina. Alrededor de 1997-2005-2011



Fuente: Gasparini et al., CEDLAS, 2013.

➤ **Gráfico 12:** Promedio de Gini en el gasto en educación, ciudades seleccionadas



Fuente: Gasparini et al., CEDLAS, 2013.

Desarrollo de habilidades y difusión de la tecnología: un proceso igualador

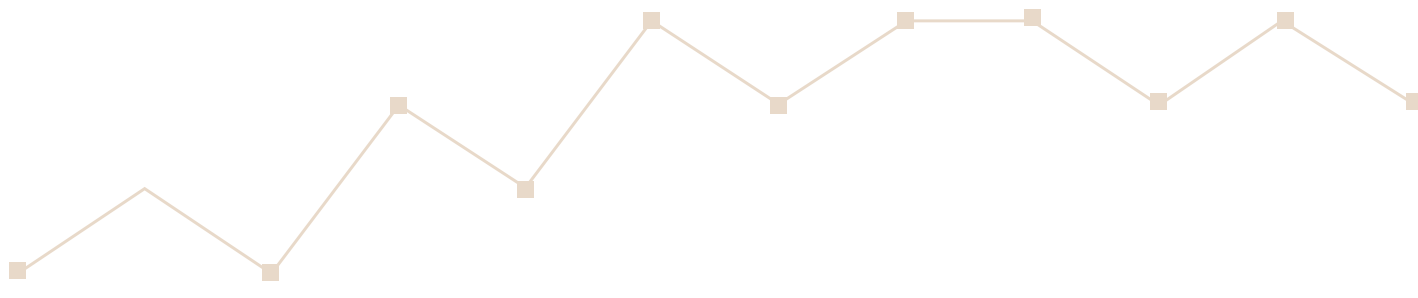
La educación es, por mucho, un factor trascendental para la movilidad social y la reducción de la pobreza y la desigualdad en el largo plazo. Empero, debe acompañarse de otras condiciones como una buena alimentación, una vivienda adecuada, acceso a centros de salud, un transporte público eficaz y accesible y una cantidad apropiada de bienes públicos.

En los años noventa, el proceso de liberalización del comercio y la modernización de la economía llevó a la adopción de nuevas tecnologías que aumentaron la demanda relativa de trabajadores calificados, situación que trajo un aumento de la prima de la educación, y en consecuencia, un incremento la desigualdad.⁷⁵ La OCDE hace notar que “el impacto tecnológico tuvo en esos años un efecto mayor que la globalización sobre la desigualdad en los países”.⁷⁶ La tecnología fue también un factor más poderoso en la dispersión del ingreso que la integración comercial.⁷⁷

Es muy probable que la expansión de la educación básica y secundaria, durante los años ochenta y los noventa, disminuyera los efectos desigualadores del cambio tecnológico asociados con la apertura del comercio y la inversión. Esto produjo que la brecha del ingreso entre los trabajadores calificados y los no calificados se redujera en la década siguiente. De hecho, una mayor difusión de la tecnología a un grupo más grande de población, podría explicar en parte el cambio de tendencia en la demanda de mano de obra calificada. Es plausible que las empresas dejaran de pagar una prima alta por el conocimiento relacionado con la tecnología, lo que tendió a comprimir la diferencia de los ingresos.⁷⁸ Por ello, a medida que los niveles educativos mejoran, la rentabilidad de cada año adicional puede ir disminuyendo.

En la década del 2000 un número importante de países registró cambios en la estructura laboral con el desarrollo de la minería, la construcción y los servicios no calificados, lo cual propició un incremento en la demanda de trabajadores con pocas habilidades. Tal expansión de servicios y de una industria intensiva de mano de obra no calificada ha sido un factor positivo en el incremento paulatino de los salarios de ese tipo de trabajadores. Aunado a ello, el desarrollo de habilidades para los trabajadores menos capacitados, así como el aumento de la oferta de mano de obra semicalificada, han contribuido con la caída constante de los retornos de la educación secundaria y con el retroceso en el aumento de los rendimientos de la enseñanza superior.⁷⁹ Un estudio del Banco Mundial estima que el rendimiento de la educación superior y su relación con el salario cayó en la mayoría de los países de la región en una tasa media de 2.8 por ciento anual en el año 2000.⁸⁰ A nivel de las ciudades, ONU Hábitat ha documentado una inserción más rápida en el mercado laboral de las personas con niveles de educación media completa e incompleta. En la ciudad de Panamá, por ejemplo, la población con estudios medios tuvo el doble de acceso al empleo que los ocupados con algún grado universitario.⁸¹ Los índices de la ciudad de Belo Horizonte muestran algo similar: se registró un aumento del empleo para los ocupados con educación primaria incompleta del 28 por ciento, mientras que para los trabajadores con instrucción superior, el incremento fue del 3.6 por ciento entre los años 2001 y 2010.⁸²

La educación es un factor trascendental para la movilidad social y la reducción de la pobreza y la desigualdad en el largo plazo.



⁷⁵ Gasparini L., Galiani S., Cruces G. y Acosta P., 2011, y López L. F y Lustig N., 2013.

⁷⁶ OECD, 2007.

⁷⁷ OECD, 2011.

⁷⁸ Gasparini L., Galiani S., Cruces G. y Acosta P., 2011.

⁷⁹ Se estima que el rendimiento de la educación y su relación con el salario cayó en la mayoría de los países de la región, con una tasa media de reducción que fue alrededor del 2.8 por ciento cada año.

⁸⁰ Gasparini L., Galiani S., Cruces G. y Acosta P., 2011.

⁸¹ La variable con un nivel más alto de su media en Panamá es la población con una educación media incompleta, con valor de 0.907; seguido de los ocupados con un nivel educativo superior a la universidad finalizada, con un valor de 0.805; posteriormente, los ocupados con una educación media completa, con un valor de 0.788, y finalmente los ocupados con algún grado universitario, con un valor de 0.450 (2001-2007). Rodríguez A., 2013.

⁸² Guimarães N., 2013.



Río de Janeiro, Brasil. La prima de los trabajadores calificados se redujo a partir de la década del 2000.
© Eduardo López Moreno.

BIBLIOGRAFÍA

Alves Guillermo, Amarante Verónica, Salas Gonzalo y Vigorito Andrea (2012) *La desigualdad del ingreso en Uruguay entre 1986 y 2009*, Instituto de Economía, Universidad de la República, Montevideo.

Aragón Ana María, Salgado Uberto y Ríos Esperanza (2010) *¿A quién benefician las remesas?* E-Journal, Economía UNAM, volumen 5, número 14, México, <http://www.ejournal.unam.mx/ecu/ecunam14/ECU001400502.pdf>

Banco Mundial (2004) *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?*, Ferranti de David, Perry Guillermo, Ferreira Francisco, Walton Michael, Washington.

Bebczuk Ricardo y Gasparini Leonardo (2001) *Globalization and inequality: The case of Argentina*, documento de trabajo número 2, Universidad Nacional de la Plata, Buenos Aires.

CAF (2012) *Finanzas públicas para el desarrollo: Fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos*. Serie: Reporte de Economía y Desarrollo, RED 2012, Caracas.

Cecchini Simone y Madariaga Aldo (2011) *Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, CEPAL, ASDI, Santiago, Chile.

CEPAL (2007) *Panorama social de América Latina 2007*, Chile, http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30305/PSE2007_VersionCompleta.pdf

CEPAL (2010) *Implicaciones de la política macroeconómica: los choques externos y los sistemas de protección social en la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad en América Latina y el Caribe, Nicaragua*, Gómez Salmerón Oscar, Cerjas Castillo Erick et al, Santiago.

CONEVAL (2011) *Pobreza en México y en las entidades federativas 2008-2010*. CONEVAL: México.

Crespo Alexis y Reis María., (2006) *Efeito diploma no Brasil*, http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/boletim_mercado_de_trabalho/mt31/08Nota2_Anna_Mauricio.pdf Acceso em: 19 Jun. 2012.

Contreras Dante y Sepúlveda Paulina (2013) *Desigualdad en la región metropolitana de Santiago*, Estudio comisionado por ONU Hábitat para este trabajo, Santiago.

ECLAC (1998) *Income Distribution, Poverty and Social Expenditure in Latin America*, OEA, March, Washington.

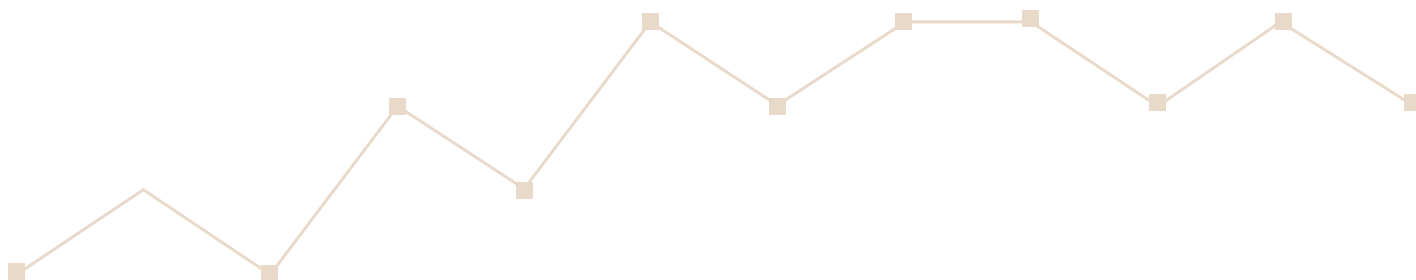
Fitoussi Jean-Paul y Rosanvallon Pierre (1997) *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Argentina.

Gasparini Leonardo, Galiani Sebastián, Cruces Guillermo y Acosta Pablo (2011) *Educational Upgrading and Returns to Skills in Latin America: Evidence from a Supply-Demand Framework 1990-2010*, World Bank, Policy Research Working Paper 5921, Washington.

González de la Rocha, Mercedes (2008) *La vida después de Oportunidades*. Tomo III, Evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. http://www.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2008/2008_tomo_i_efectos_oportunidades.pdf

Goldin Claudia y Katz Lawrence (2010) *The Race Between Education and Technology*, Belknap Press, Harvard University Press.

Guimarães Alexandre Q. (2006) *Escolaridade, ciclo econômico e os determinantes do rendimento na região metropolitana de Belo Horizonte*. En: Januzzi Maria y Soares Marcy, *As várias faces do mercado de trabalho no Brasil*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações, 2006. 134 p. (Estudos sobre Mercado de Trabalho, v. 1).



Guimarães Duarte Nátalia (2013) *Estudo de Desigualdade Urbana em Cidades da America Latina e El Caribe: O Caso De Belo Horizonte*, Estudio comisionado por ONU Hábitat para este trabajo, Belo Horizonte, Brasil.

IPEA (2007) *Desigualdade de Renda no Brasil: uma analise da queda recente*, Paes de Barros Ricardo, Nathan Foquel Miguel, Ulyssea Gabriel, vol. 1, Brasilia.

López Calva Luís Felipe y Lustig Nora (2013) *Explaining the Decline in Inequality in Latin America: Technological Change, Educational Upgrading, and Democracy*, Brookings, http://www.brookings.edu/~/media/press/books/2010/declininginequalityinlatinamerica/declininginequalityinlatinamerica_chapter.pdf

López Marcela (2010) *Water Distribution as an Indicator of Social Inequality: The Case of Medellin*, Desigualdades.Net, www.hich.vsp.br/centrodametropoli/artigo/static.

Mauro Raúl (2013) *La desigualdad en Lima Metropolitana*, documento de contexto preparado para ONU Hábitat, Lima, Perú.

OECD (2008) *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, ISBN Number, 9789264044180 OECD Publishing, Paris.

OECD (2011) *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>

PNUD (2011) *Informe de Desarrollo Humano México 2011: Equidad del gasto público, derechos sociales universales con subsidios localizados*, México, http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Mexico/Mexico_NHDR_2011.pdf

Ramos Lauro y Vieira M. (2000) *Determinantes da desigualdade de rendimentos no Brasil nos anos 90: discriminação, segmentação e heterogeneidade dos trabalhadores*. En: HERNIQUES RICARDO, desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, p. 159-176.

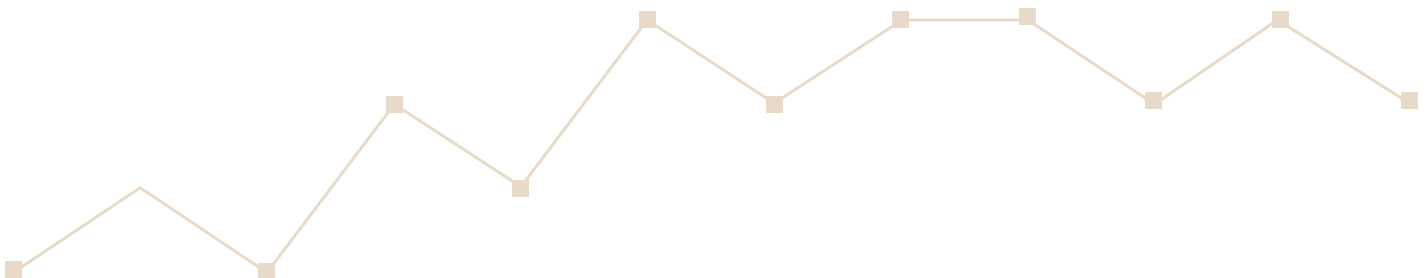
Rodríguez Mojica Alexis (2013) *Desigualdad económica urbana en Panamá*, Estudio comisionado por ONU Hábitat para este trabajo, Panamá.

Sarmiento Gómez Alfredo (2013) *Desigualdad económica en la ciudad de Bogotá*, documento de contexto preparado para ONU Hábitat, Bogotá, Colombia.

Sassen Saskia (2012) *Cities in a World Economy*, Sage, Sociology for a New Century, USA.

Stiglitz Joseph (2012) *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers our Future*, W. W. Norton and Company, New York.

Trejos Juan Diego y Oviedo Luís Ángel (2012) *Cambios en la distribución del ingreso familiar en Costa Rica durante la primera década del Siglo XXI*, Ciencias Económicas 30, Número 2, 9-29, Costa Rica, <http://www.revistas.ucr.ac.cr/index.php/economicas/article/viewFile/8005/7625>





**EQUIDAD: ESPACIO URBANO,
BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS**



EQUIDAD: **ESPACIO URBANO, BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS**

*Diferencias tangibles en el acceso
y disfrute de lo urbano
son a la vez síntomas y causas
de divisiones intangibles,
muchas veces más perdurables
que las desigualdades
del ingreso y el consumo.*



Diversos estudios emprendidos para analizar los factores que inciden en la desigualdad han puesto de manifiesto la estrecha relación que existe entre los ingresos y los consumos. Los datos han permitido llegar a las siguientes conclusiones: una baja en el ingreso corriente tiende a afectar la forma y la estructura del consumo; las limitaciones en el consumo y el gasto de amplios sectores de la población suelen generar desempleo o crean un empleo mal remunerado, lo que a su vez influye en el ingreso. En otras palabras, esto significa que la desigualdad de uno está muy relacionada con la desigualdad del otro. Y en consecuencia, las políticas de lucha contra la desigualdad en el ingreso afectan la desigualdad en el gasto de consumo.

En la presente investigación se ha mostrado que las ciudades difieren significativamente entre sí. También registran índices distintos respecto de los países en términos de su desigualdad de ingreso y en la manera en que el ingreso se conforma. Dadas las cifras recopiladas, se puede afirmar que las diversas fuentes de ingreso contribuyen a alcanzar varios niveles de desigualdad en cada ciudad. Asimismo, los salarios y las rentas aportan, de una manera particular, a la definición de la estructura del ingreso y la desigualdad.

En el análisis de ese nexo ingreso-consumo, resulta interesante acotar que las estructuras urbanas tales como los precios de los bienes inmuebles, la calidad y precio del transporte, o la amplitud, calidad y costo de los servicios educativos públicos dictan pautas distintas para el uso que la población le da al ingreso. De esta manera, las desigualdades del ingreso y el consumo se intersectan con otras formas de desigualdad, ya sea en las esferas sociales, legales, culturales y ambientales. Dicha conjunción de desigualdades refuerza a su vez las privaciones que enfrentan grupos e individuos específicos.¹ Y estas diferencias se expresan casi siempre en las ciudades, creando espacios y barrios fragmentados. Las zonas de abundancia coexisten entonces con zonas de carencias y áreas de oportunidades cohabitan con áreas de desventajas concentradas. Las ciudades pueden convertirse en espacios abiertos o cerrados dependiendo de la capacidad de sus habitantes para acceder, ocupar y utilizar el espacio urbano. También pueden ser espacios abiertos o cerrados de acuerdo con la capacidad de sus moradores para acceder a las decisiones públicas y a diversos tipos de interacción e intercambio. Además, algunos habitantes hacen de la ciudad el lugar donde ocurre la vida social y política, donde se crea y se comparte el conocimiento, y donde se desarrollan varias formas de arte y creatividad. Otros habitantes,

Las desigualdades del ingreso y el consumo se intersectan con otras formas de desigualdad.

en cambio, sienten que la ciudad les niega las oportunidades y el goce de la vida urbana. De allí que las ciudades pueden ser lugares de inclusión y participación, pero también lugares de exclusión y marginalización.²

Las ciudades están divididas por fronteras invisibles y a menudo por muros, rejas y barreras muy visibles. Las observaciones más detalladas del espacio urbano en las ciudades latinoamericanas arroja una luz casi forense de la fragmentación de la sociedad y de sus barrios, fraccionamientos y colonias. Estas particiones marcan diferencias en la manera en que el espacio y las oportunidades se producen, apropian, transforman y utilizan. Mientras algunas áreas cuentan con infraestructuras de primera, parques y jardines bien cuidados, y zonas residenciales de alto lujo, otros sectores urbanos padecen privaciones severas, vivienda inadecuada, servicios deficientes, falta de zonas de recreación y centros culturales, decadencia urbana, e inversiones de capital escasas en bienes públicos. Estas diferencias tangibles en el acceso y disfrute de lo urbano son a la vez síntomas y causas de divisiones intangibles, muchas veces más perdurables que las desigualdades del ingreso y el consumo. Diferencias que traducen un espacio desigual, a la vez generador de desigualdades.

En el presente capítulo, se exponen los hallazgos sobre la distribución del consumo en un número selecto de ciudades latinoamericanas, y se consideran algunos de los problemas que se derivan de estas diferencias. Una vez que se analiza el impacto de las desigualdades de consumo en el ámbito local, el capítulo aborda los rubros principales del gasto per cápita de los hogares y sus repercusiones en el bienestar de las familias. También se le dedica un apartado especial a la vivienda y al transporte, dos de los rubros principales donde las autoridades locales tienen mayores posibilidades de intervenir con políticas redistributivas y de generación de bienestar y calidad de vida.³

Tradicionalmente, los estudios de desigualdad en América Latina se han basado en indicadores sobre la distribución del ingreso per cápita familiar, dada la escasez de información sobre consumo en las encuestas de la región.⁴ En otros países en desarrollo, se computan los índices de consumo, y en un

¹ UN, Open Working Group on SDGs, 2013.

² UN-Habitat, 2010.

³ El análisis de la estructura de consumo de los hogares permite tener un acercamiento a la calidad de vida de las familias mejor que el ingreso. Este tipo de enfoque es compatible con la preocupación de la Comisión Sarkozy, coordinada por Stiglitz, Sen y Fitoussi (2010). Para estos autores, los hogares mejoran sus condiciones de vida si tienen mayor disponibilidad de recursos para adquirir los bienes que ellos juzgan valiosos. Si la oferta de servicios públicos es adecuada y de calidad, las familias pueden destinar sus escasos recursos a la compra de este tipo de bienes. Desde esta perspectiva, el bienestar mejora a medida que aumenta la discrecionalidad de la familia.

⁴ Este apartado del capítulo utiliza la base de datos y algunas informaciones preparadas por Leonardo Gasparini, Nicolás Badaracco y Julián Amendolagginne especialmente para este estudio. Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, Argentina.

número limitado de naciones, se calculan los dos. Además de los distintos índices de desigualdad del ingreso evaluados en este libro, se estudian valores de consumo de un número selecto de ciudades que luego se comparan con las estadísticas nacionales. Se incluye también un análisis de los principales rubros que componen la estructura agregada del consumo de los hogares, a partir de los cuales se examinan los factores que producen desigualdad en las ciudades, tales como la vivienda, el transporte y el espacio urbano.⁵ En términos generales, la información del consumo puede ser más confiable que la del ingreso.

Como se ha explicado a lo largo de este trabajo, la desigualdad a nivel del país no necesariamente coincide con la desigualdad de sus ciudades, puesto que éstas no son una réplica re-escalada de la población nacional. Este mismo principio se evidencia en el análisis de los valores de consumo entre las ciudades y el valor agregado nacional, índices que muestran diferencias en ocasiones notables. El Gini de consumo de Monterrey, por ejemplo, era 29 por ciento menor que el promedio nacional en el año 2000.⁶ De igual manera, los índices de Gini para

la ciudad de Guayaquil, Ecuador, y el Departamento de Guatemala, calculados sobre el consumo familiar per cápita, diferían de los valores nacionales de sus respectivos países en 20 por ciento, en el año 2006. La ciudad de Puebla tenía un coeficiente de consumo de 0.383 que era 15 por ciento menor que el Gini nacional en el año 2010.

A pesar de lo reducido de la muestra (referirse al Recuadro 1), entre las ciudades de la misma nación se observan también variaciones significativas ligeramente mayores que las que se presentan entre algunas ciudades y el país en su conjunto. Por ejemplo, Medellín era 26 por ciento más desigual en sus índices de consumo que Cali, y 21 por ciento más que los de Bogotá, en el año 2006.⁷ De igual manera, la Ciudad de México tenía valores más altos de desigualdad en el consumo, en un 24 por ciento, en comparación con Monterrey (2000), y en un 17 por ciento, en relación con Puebla (2010). Estas variaciones son substanciales si se considera que, por lo general, los valores de consumo tienden a ser inferiores que los del ingreso.

► **Recuadro 1:** Desigualdad en el consumo: encuestas, métodos y muestras

Los cálculos de desigualdad en el consumo fueron realizados en función de las encuestas nacionales de hogares de cada país de América Latina. Estas encuestas están diseñadas para obtener resultados globales a nivel nacional y de grandes áreas pobladas. Las ciudades escogidas para el trabajo son grandes urbes en las que vive una proporción significativa de la población de cada país. En esas áreas urbanas (cuya extensión en general excede la definición administrativa de la ciudad, abarcando todo el conglomerado urbano) los institutos de estadística recolectan suficientes observaciones para obtener resultados de las principales variables sociales (pobreza, desigualdad, desempleo) con un grado razonable de representatividad. En todas las ciudades utilizadas para el análisis, el número de observaciones (hogares) excede las 1000, con excepción de las ciudades mexicanas de Guadalajara, Monterrey y Puebla, donde la muestra de la encuesta nacional incluye alrededor de 250 hogares.

La muestra se compone de 16 ciudades de 10 países diferentes, con datos variados desde el año 1994 hasta 2010. Las ciudades son Bogotá, Cali, Ciudad de México, Guadalajara, Guayaquil, Guatemala, La Paz, Lima, Medellín, Managua, Monterrey, Panamá, Puebla/Tlaxcala, El Salvador, Santa Cruz y Santiago.

Los datos de ingreso familiar per cápita y de condiciones de vivienda que alimentan este informe, fueron extraídos de encuestas de hogares procesadas en la base SEDLAC (CEDLAS-Banco Mundial). Los datos de consumo fueron procesados a partir de diferentes encuestas para cada uno de los países, en particular: Bolivia (MECOVI 2000, 2005 y 2007), Chile (EPF 1996/7, 2006/7), Ecuador (ECV 1999, 2006), El Salvador (EHPM 2005, 2010), Guatemala (ENCOVI 2006, 2011), México (ENIGH 2000, 2005, 2010), Nicaragua (EMNV 2001, 2005, 2009), Panamá (ENV 2003, 2008), Perú (ENAH0 2000, 2005, 2010).

Leonardo Gasparini, Leonardo Nicolás Badaracco y Julián Amendolaggin, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Argentina.

⁵ Referirse al anexo estadístico donde se presenta un tablero sintético con los principales valores de la distribución en el consumo.

⁶ El Gini de consumo nacional es de 0.52 y el de Monterrey de 0.372 en el año 2000.

⁷ El Gini de consumo de Medellín era de 0.477 y los de Cali y Bogotá 0.354 y 0.394, respectivamente.

La participación de los diferentes deciles en el consumo total muestra también variaciones importantes entre las 16 ciudades latinoamericanas analizadas.⁸ En promedio, el decil más pobre concentraba solo el 1.87 del consumo, mientras que la participación del 10 por ciento de la población de mayores recursos representaba, en promedio, un 36.27 del consumo total entre los años 1995 y 2000 (referirse al Cuadro 1). En cuanto a los índices más bajos, la proporción del 10 por ciento más pobre se reducía a alrededor de 1 por ciento en La Paz y en las ciudades colombianas, y aumentaba a más de 2.6 por ciento en Guadalajara, en Monterrey y en Lima en esos años. Los índices más altos reportaban que la proporción del 10 por ciento más rico se incrementaba hasta el 40 por ciento en las ciudades de Santiago y de Bogotá y bajaba a menos del 32 por ciento en Guayaquil, en Monterrey y en Lima entre los años 1995 y 2000.

El patrón de reducción de la desigualdad en el ingreso observado en la década del 2000 (Capítulo 3) es consistente con el patrón de la desigualdad en el consumo. Para el año 2005, el promedio del gasto para el decil más pobre se había incrementado a 2.17 por ciento y, alrededor de 2010, al 2.43

La desigualdad a nivel del país no necesariamente coincide con la desigualdad de sus ciudades.

por ciento. Por el contrario, el consumo del 10 por ciento más rico en relación con el gasto total se había reducido en forma gradual, pasando de 34 por ciento, en el año 2005, a 32 por ciento a finales del año 2010.

Variaciones importantes se siguen detectando entre las ciudades con los datos cercanos al año 2010. El decil más pobre en Santiago, Medellín y Cali concentraba una proporción del gasto excesivamente baja; de 1.7 por ciento, para la capital chilena, y de tan solo 1 por ciento para las dos ciudades colombianas. En cambio, el promedio reportado de las 16 ciudades, era de 2.43 por ciento. En contraste, el 10 por ciento más pobre en Guayaquil, Guatemala, Managua, Lima y El Salvador había incrementado su proporción del consumo total a más de 3 por ciento; un poco más del doble que en las otras tres ciudades con los índices más bajos. Las diferencias se encuentran también en la cúspide de la pirámide: los más ricos en Santiago no variaron su proporción en la captación del consumo total entre los años 1996- 1997 y 2006, y seguían concentrando alrededor del 40 por ciento (contra el 32 por ciento del promedio de la muestra). La Ciudad de México y Monterrey fueron las únicas ciudades de la muestra en las que los más ricos tendieron a concentrar más el consumo. La variación en la capital mexicana fue mínima (1 por ciento), mientras que en la ciudad regiomontana fue preocupantemente alta (33 por ciento).⁹



Guadalajara, México. La desigualdad en el ingreso típicamente afecta la desigualdad en el consumo.
© Eduardo López Moreno.

⁸ Las 16 ciudades seleccionadas se indican en el Cuadro 1.

⁹ Como muestra el Cuadro 1, la población más rica de Ciudad de México mantuvo un consumo promedio de 38 por ciento en relación con el gasto total entre los años 2000 y 2010, mientras que la población pudiente de la ciudad de Monterrey lo acrecentó de 26.8 a 35.7 por ciento.

► **Cuadro 1:** Evolución del gasto entre el decil más rico y el más pobre, en ciudades latinoamericanas seleccionadas entre 1995 y 2010

		Decil 1				Decil 10			
		1995-2000	alrededor de 2005	2007-2010	Cambio (%)	1995-2000	alrededor de 2005	2007-2010	Cambio (%)
1	La Paz*	1.2	1.8	2	67%	39.2	36.9	32.1	-18%
2	Santa C.*	1.7	1.9	2.7	59%	37.4	34.5	26.8	-28%
3	Santiago	1.6	0	1.7	6%	40.9		39.8	-3%
4	Bogotá	1		2.2	120%	39.9		30.1	-25%
5	Medellín	0.9		1	11%	37.4		34.4	-8%
6	Cali	1.1		1	-9%	38.1		34.4	-10%
7	Guayaquil	2.6		3.3	27%	32.9		26.4	-20%
8	Guatemala*		2.7	3.1			32.4	33.3	
9	Cd. México	1.8	2.1	2.3	28%	37.8	42.8	38.1	1%
10	Guadalajara	2.8	2.3	2.5	-11%	38.2	34.9	31.2	-18%
11	Monterrey	2.7	2.7	2.6	-4%	26.8	34.1	35.7	33%
12	Puebla	2	2.2	3	50%	37.6	37	30.5	-19%
13	Managua*	2.3	2.8	3.1	35%	34.6	30.5	27.6	-20%
14	Panamá**		2.2	2			33.4	34.7	
15	Lima	2.6	2.5	3.2	23%	30.7	29.8	29.3	-5%
16	San Salvador*		2.8	3.1			28	27.4	
		1.87	2.17	2.43		36.27	34.03	31.99	

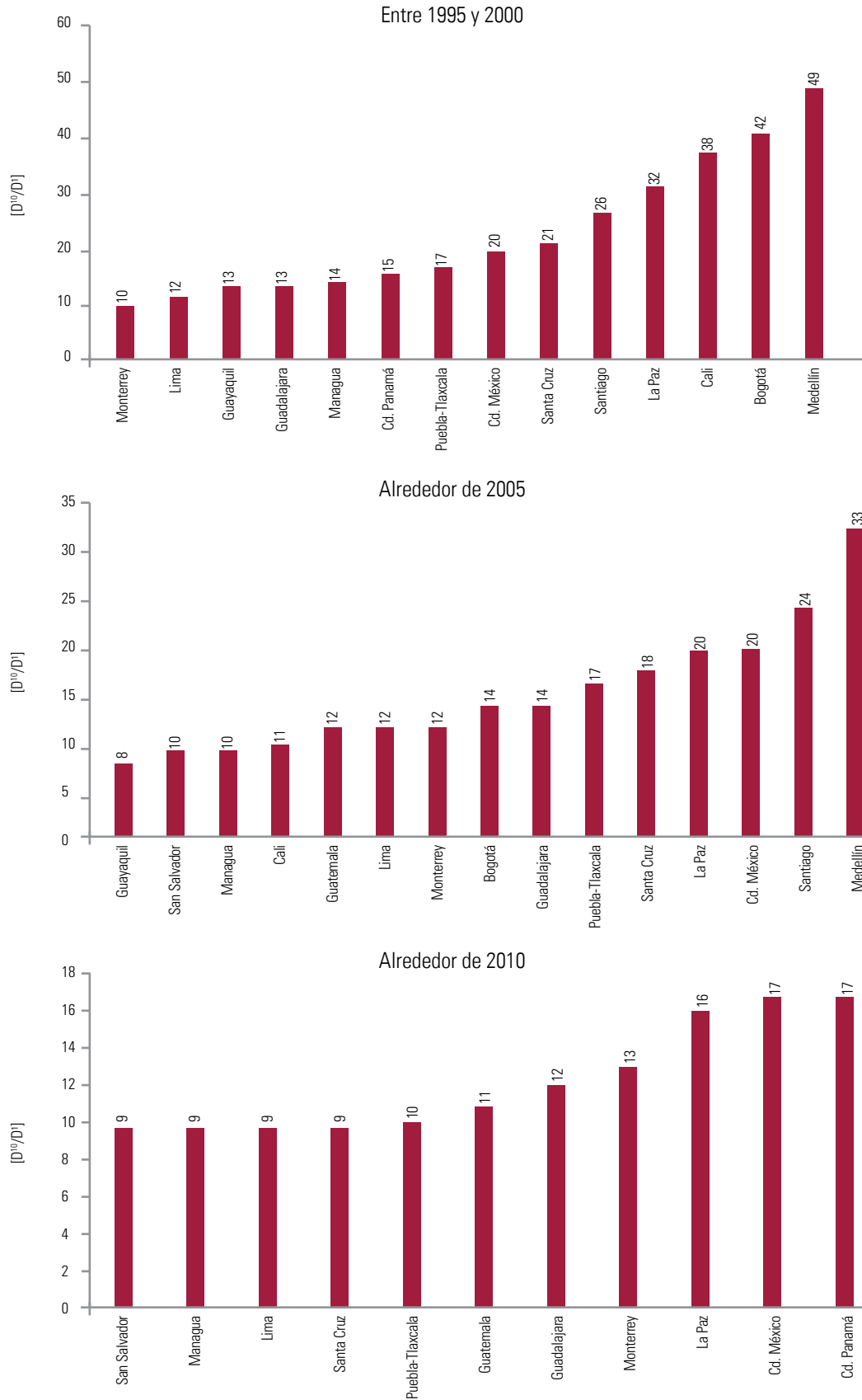
* Departamentos ** Provincia

Fuente: ONU Hábitat, con datos de CEDLAS. Gasparini L., Badaracco N. y Amendolaggine J., 2013.

Diferencias notables se perciben también en la relación del decil inferior comparado con el decil superior (D^{10}/D^1) entre las ciudades de la muestra. En un extremo, las ciudades de Monterrey y Lima presentaban la más baja relación en el consumo entre los pobres y los ricos (10 y 12 veces, respectivamente) entre los años 1995 y 2000 (referirse al Gráfico 1). En el otro extremo, las ciudades colombianas de Bogotá y Medellín exhibían los valores más altos (42 y 49 veces, respectivamente). En el año 2005 se aprecia un panorama de mejora en la distribución del consumo rico-pobre (D^{10}/D^1) en varias ciudades de la región, sobre todo en Guayaquil, la

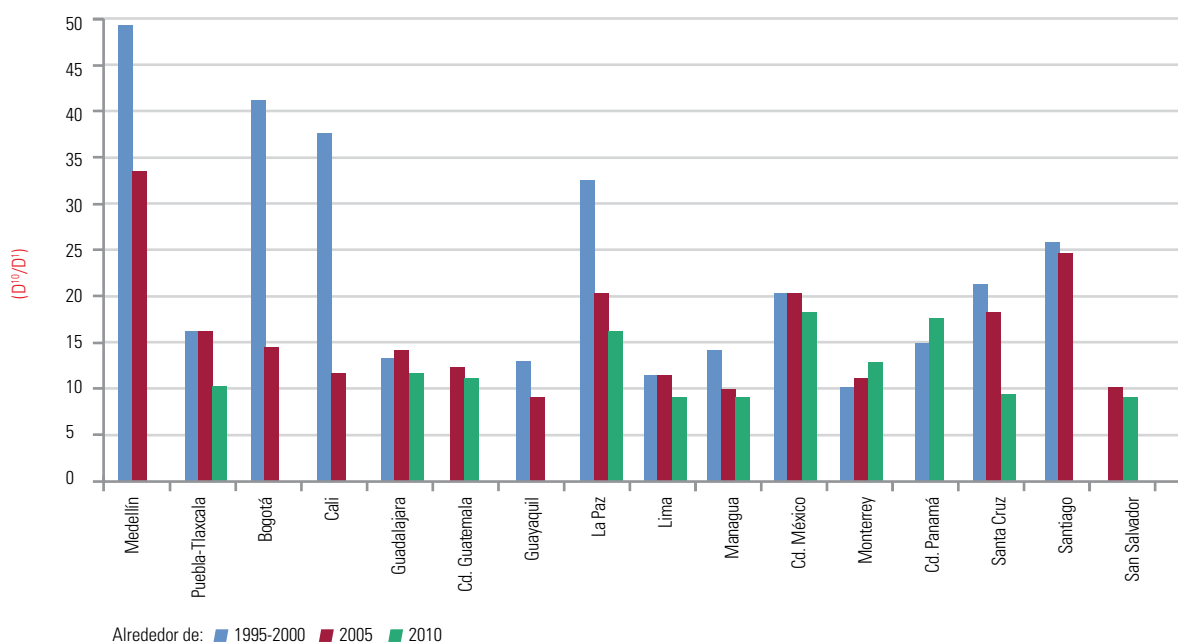
cual redujo esta relación de 13 a 8 veces, y en La Paz, que lo hizo de 32 a 20 veces. Sin embargo, las ciudades colombianas registraron descensos en la distribución del consumo muy considerables: Cali, de 38 a 11 veces; Bogotá, de 42 a 14 veces; y Medellín de 49 a 33 alrededor del año 2005 (referirse al Gráfico 1). El resto de las ciudades se mantuvo sin cambios importantes. En el año 2010, la tendencia en la reducción de la desigualdad del consumo continuó progresando. Si bien la falta de series de tiempo impide un análisis longitudinal más preciso, los valores de la relación D^{10}/D^1 son visiblemente inferiores (Gráficos 1 y 2).

► **Gráfico 1:** Razón en el consumo entre el 10% más pobre y el 10% más rico (D^{10}/D^1), ciudades seleccionadas de América Latina, varios años:



Fuente: Gasparini et al., CEDLAS, 2013

Gráfico 2: Razón en el consumo entre el 10% más pobre y el 10% más rico (D^{10}/D^1), ciudades seleccionadas de América Latina, alrededor de 1995, 2000 y 2010



Fuente: Gasparini et al., CEDLAS, 2013

Como ya se mencionó anteriormente existe una estrecha relación entre ingresos y consumos. Los casos examinados en las distintas metrópolis de la región muestran que a medida que sube o baja el ingreso se afecta la forma y la estructura del consumo. Asimismo, las limitaciones en el consumo y el gasto en la población acaban por perjudicar el ingreso. El consumo limitado incide también en el acceso a la ciudad, especialmente en aquellos centros que carecen de una oferta de bienes públicos y espacios comunes. Otro aspecto a destacar es que las políticas de lucha contra la desigualdad en el ingreso repercuten en la desigualdad en el gasto de consumo. Y ambos influyen en el acceso y disfrute de los beneficios que ofrece la ciudad.

Una muestra mayor de ciudades (similar a la que se utilizó para analizar la desigualdad en el ingreso) permitiría conocer mejor las causas de la desigualdad en el consumo, los problemas que se derivan de ella y la manera en que se refleja en el ámbito local. Las informaciones a nivel de las ciudades son relevantes no solo por el hecho de que es en estos espacios geográficos donde se concentra la mayoría de la población de la región (82 por ciento en 2010), sino porque los centros urbanos constituyen el principal ámbito donde se generan y manifiestan las desigualdades socioeconómicas. Si bien la desigualdad suele

ser un problema social nacional, es en el espacio local donde la percepción de la desigualdad se hace más palpable y cotidiana. Es también a partir de las ciudades que se aplican varias políticas públicas con objetivos y consecuencias redistributivas. De hecho, la experiencia indica que la búsqueda de la igualdad se hace más efectiva a partir de la comprensión de las situaciones particulares. Y es a partir de allí que se pueden formular estrategias y acciones que articulen lo local con lo nacional y viceversa.

En todos los países y ciudades se diseñan políticas públicas que apuntan a reducir la desigualdad en el consumo, aunque eso no se traduce muchas veces en variaciones en el gasto de los hogares. Es decir, no se ve reflejado en las estadísticas del gasto. En este sentido, las políticas más generalizadas tienen que ver con la provisión de bienes y servicios públicos como salud, educación formal, infraestructura, vivienda y transporte, y hay que resaltar que algunos de estos servicios no son siempre competencia de las autoridades locales. Por ejemplo, en el caso de la salud, los hogares que concurren a un hospital público consumen un servicio que no figura entre los gastos que se reportan en las encuestas utilizadas, dado que, en la mayoría de los casos, esos hogares no realizan una erogación para realizar el consumo.¹⁰ Estas variaciones en la provisión pública de los

¹⁰ Sin embargo, en gran parte de las clínicas públicas latinoamericanas los pacientes y sus familias deben comprar una parte variable de los insumos de tratamiento y de los medicamentos. Nota de Escobar A., 2014.

servicios, los cuales están generalmente dirigidos hacia sectores más vulnerables de la población, afectan la desigualdad en el consumo efectivo de los hogares, aunque no produzcan cambios en la distribución del gasto de los mismos. De cualquier forma, cuando las familias pobres reciben bienes y servicios públicos, tienen un margen de gasto mayor que el que tendrían sin la intervención del Estado.

Resulta evidente que una ciudad que ofrece bienes y servicios públicos de manera continua y que reduce el costo de los mismos a los más necesitados, está en posibilidad de reducir el gasto del consumo de algunos rubros esenciales. Esta reducción puede permitir mejoras, es decir, incrementos en el gasto de otros componentes del consumo. Por citar un caso: el 10 por ciento de la población más pobre en Lima vio reducir su consumo en vivienda en forma paulatina, pasando del 39.2 por ciento del total del gasto en el año 2000, al 36 por ciento en 2005 y 24.4 por ciento, en 2010. Y de manera paralela, su gasto en el rubro salud se incrementó del 5.8, al 6.2 y el 9.7 por ciento, en los mismos años de referencia, mientras que el consumo en educación se multiplica por dos en esa década.¹¹ Otro ejemplo es el caso de México, donde el llamado Seguro Popular tiene como objetivo explícito reducir el gasto de bolsillo en salud de los hogares de bajos ingresos. Aunque las reducciones observadas en los años 2004-2006 fueron mínimas,

en las últimas evaluaciones las mismas han sido mucho más significativas, con lo cual se espera que la capacidad de consumo de otros bienes y servicios —y el bienestar en general— se incrementen.

Una variable interesante que surgió de los estudios es la siguiente: una disminución más consistente en algún rubro del gasto per cápita de los grupos más pobres, propiciada por una intervención de los gobiernos locales (por ejemplo, en el sector transporte, recreación o vivienda), puede influir en sus esquemas de ahorro e inversión. Con un soporte adecuado, ya sea con políticas fiscales, sociales o económicas, se puede inducir a gastar en áreas que eleven la productividad de los sectores desfavorecidos, lo que a su vez tenderá a mejorar sus ingresos y a reducir la desigualdad. Las políticas públicas que articulen en forma más clara e integrada la desigualdad del ingreso y el consumo, con compromisos sostenidos e inversiones de largo plazo en sectores estratégicos, pueden convertirse entonces en agentes de un cambio transformador. Sobre todo, si estas políticas se concentran en las áreas urbanas con mayores carencias y se diseñan con un enfoque territorial integrado y holístico, que aborde los problemas interconectados de la desigualdad y la pobreza: viviendas inadecuadas y servicios insuficientes, escuelas deficientes, falta de transporte, bajos o nulos empleos y altos niveles de criminalidad.



Guadalajara, México. Una agenda desatendida del transporte público repercute en el consumo familiar y limita el bienestar.
© Colectivo Ecologista Jalisco.

¹¹ El gasto en el rubro educación en la capital peruana pasa de 3.7 por ciento en el año 2000, a 7.8 por ciento en 2010. Es cierto que un servicio público de calidad, ya sea en el sector de la salud o la educación, no conlleva necesariamente incrementos en el gasto. Aun así, la estructura de consumo de los hogares presenta ciertas regularidades en todos los países y ciudades analizadas. Una de ellas es que, a excepción de la alimentación que decrece con los niveles del hogar, la fracción del gasto dedicada a los otros rubros (equipamiento, educación, salud, recreación, etc.) aumenta a medida que se consideran deciles superiores. Análisis más finos deberían determinar si este cambio es fruto de la necesidad o de la mayor libertad en el uso del ingreso.

También llama la atención que en varias ciudades, el gasto per cápita mensual en los diferentes rubros del consumo puede ser muy dispar, incluso al interior del mismo país. Estas diferencias no tienen únicamente que ver con el ingreso, el costo de vida y la capacidad de gasto de los habitantes de las urbes. Las mismas expresan fallas de mercado, ineficiencias en la dotación de los bienes y servicios, irregularidad en la apropiación de las rentas, y ciertas externalidades negativas, como un costo excesivo del suelo. En Medellín, por ejemplo, el 10 por ciento más pobre destinaba el 20 por ciento del total de sus gastos a la vivienda, en tanto que en Bogotá y Cali, el mismo decil destinaba solo el 10 por ciento en los años 2006-2007. En Ciudad de México, el 33 por ciento del gasto correspondía a alimentos, bebidas y tabaco, en tanto que en Monterrey era solo el 24 por ciento, en el año 2010. Normalmente, estas diferencias afectan más a los pobres, particularmente en los casos donde la brecha del consumo tiende a amplificarse en algunos rubros esenciales. Tal afirmación queda clara en el ejemplo de Panamá. El gasto de la vivienda para el decil más pobre en la provincia de Panamá, se incrementó en más de 200 por ciento, mientras que para el decil más pudiente, se redujo en un 13 por ciento, entre los años 2003 y 2008. La vivienda era, pues, un factor regresivo en la estructura del consumo de esta provincia, con un Gini muy alto de 0.629, en el año 2003. Igualmente regresivo aparece el gasto de educación y salud en el Gran Santiago de Chile, cuyo Gini para 2006-2007 era sorprendentemente elevado, con valores de 0.711 y 0.747, clasificados como “Extrema Desigualdad”. En Guayaquil, la fracción del gasto dedicada a la salud se multiplicó por tres para el 10 por ciento más rico (de 3.2 a 10.9 por ciento) y se mantuvo estable para el diez por ciento más pobre, entre los años 1999 y 2006. Esta situación caracteriza un patrón de consumo el cual en la medida que los más pobres mejoraron su proporción en la distribución total del gasto (pasando de 2.6 a 3.3 por ciento en los mismos años), debería haber mostrado incrementos paulatinos en este rubro.

Pero es necesario señalar que así como el ingreso, el consumo, siendo una variable de bienestar, mostró una evolución positiva en los países y ciudades de América Latina. Dicha evolución se reflejó en la mayoría de los componentes del gasto. A nivel nacional, el índice de Gini del consumo per cápita familiar en la región cayó en promedio cinco puntos porcentuales, entre los años 2001 y 2008, lo que representa una caída de 10 por ciento respecto del valor inicial (0.468). A nivel de las ciudades, aunque se

cuenta con una muestra reducida, se observó que el Gini de consumo pasó en promedio no ponderado de 0.447 (1995-2000) a 0.398 (2006-2010), lo que significa un descenso similar al nacional de cinco puntos porcentuales.¹²

A excepción de dos ciudades que presentaron un aumento en la desigualdad del ingreso, la provincia de Panamá (de 5 por ciento entre los años 2003 y 2008)¹³ y Monterrey (de 11 por ciento entre 2000 y 2010), el resto de las metrópolis de la muestra experimentó reducciones en el índice de Gini de consumo de diferente magnitud. No sorprende constatar que en las dos ciudades que registraron incrementos de la desigualdad, y en aquellas que tuvieron las menores reducciones, Medellín (de 4 por ciento entre los años 1994 y 2006) y Santiago (de 5 por ciento entre los años 1997 y 2006), se presentan las mayores distorsiones regresivas en algunas fracciones del gasto. Por el contrario, en las ciudades que reflejan la mayor caída en este indicador, Cali (28 por ciento), Santa Cruz (26 por ciento), Bogotá (25 por ciento) y La Paz (18 por ciento), se observan avances significativos en la reducción de la brecha del consumo en varios rubros¹⁴ (referirse a los Gráficos 3 y 4). Por ello, conocer en detalle la evolución de estas variables permitirá formular políticas locales y nacionales más acertadas. La meta sería diseñar políticas que definan campos de acción en función de los niveles de injerencia de los diferentes niveles de gobierno y de otros actores, con informaciones más claras sobre el impacto redistributivo generados por los diferentes rubros del consumo. Esto, a su vez, tenderá a influir en la distribución sobre el ingreso.

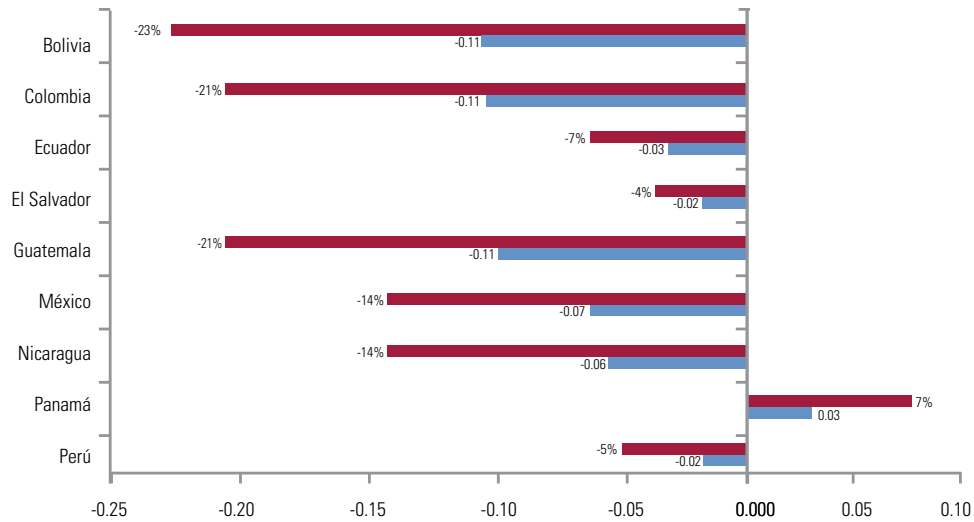
El consumo, una variable de bienestar, mostró una evolución positiva en los países y ciudades de América Latina.

¹² La caída del Gini promedio de ciudades entre los años de referencia (1995-2000 y 2006-2010) fue también del orden del 10 por ciento.

¹³ A pesar de la importante reducción de la desigualdad en el ingreso en Panamá (16 por ciento), la estructura del gasto en este país es regresiva. El decil más pobre captaba el 1.8 por ciento y el más rico el 34.6 por ciento del gasto total en el año 2003. Unos años después, el gasto se había polarizado de tal forma que los más pobres habían reducido su proporción a 1.2 por ciento y los más ricos la habían incrementado a 36.2 por ciento (2008).

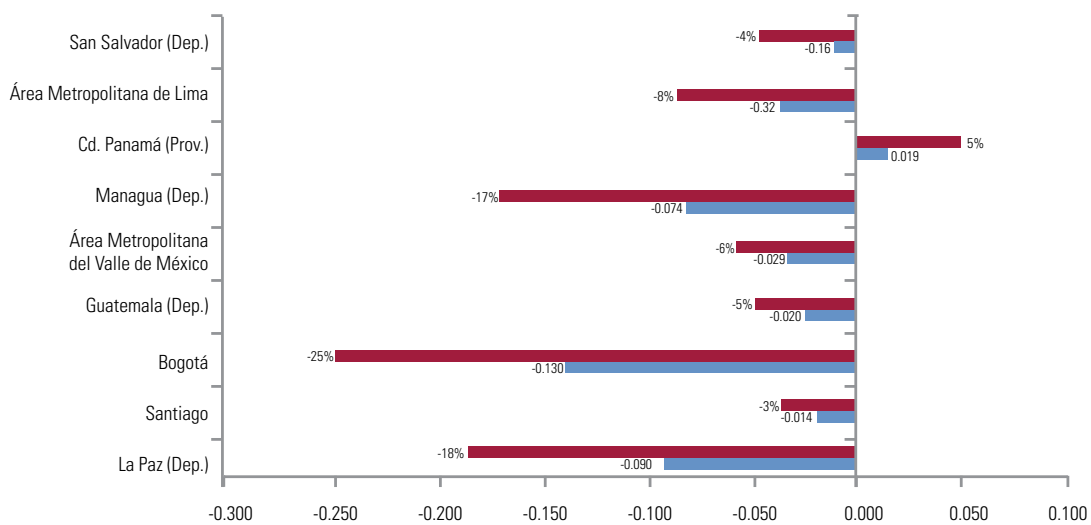
¹⁴ Incluso, estos avances se registran en las ciudades que redujeron la brecha del consumo en forma limitada, como es el caso en Lima, la capital peruana. En efecto, el consumo en Perú se mantuvo muy estable entre los años 2000 y 2005. A nivel nacional se percibió una cierta regresión que hizo retroceder la participación del decil 1 de 1.8 a 1.5 por ciento entre 2000 y 2005, con un ligero incremento de los más ricos en el gasto total que aumentó de 30.8 a 32.6 por ciento en los mismos años. En Lima, tanto el decil más pobre como el más rico conservaron sin variaciones importantes su participación al gasto total en 2.5 por ciento y 30 por ciento respectivamente, entre los años 2000 y 2005. En los cinco años siguientes, se registró una tendencia progresiva en la distribución del consumo. El decil más pobre incrementó su participación de 2.5 a 3.2 por ciento. Varias fracciones del consumo registraron evoluciones progresistas en los índices de distribución sobre todo el 10 por ciento más pobre: vivienda (61 por ciento), salud (40 por ciento) y educación (53 por ciento).

► **Gráfico 3:** Cambios en el Gini de consumo en países seleccionados, 1994-2010



Fuente: Gasparini et al., CEDLAS, 2013

► **Gráfico 4:** Cambios en el Gini de consumo en ciudades capitales seleccionadas, 1996-2006



Fuente: Gasparini et al., CEDLAS, 2013

Como hemos visto en los Gráficos 1 y 2, la relación en el consumo entre el decil más pobre y el más rico ha evolucionado positivamente en los últimos años estudiados. Dado que las fracciones del consumo no son directamente comparables entre las ciudades de la muestra, es difícil saber cuáles de ellas fueron en promedio las más igualadoras en la distribución del consumo. No obstante, se observan ciertas regularidades en todos los países y ciudades analizadas. En promedio, la participación del gasto de alimentos aparece como el rubro más importante del consumo. Pero, de acuerdo con la Ley de Engel¹⁵ (1857), este rubro es decreciente en el nivel de ingresos del hogar, de tal forma que el decil más pobre destina más que el decil más rico. En promedio, el 44.8 por ciento del consumo de los hogares del primer decil se reservó a los alimentos, mientras que los hogares del décimo decil destinaron el 21.6 por ciento de su presupuesto a este rubro.¹⁶ Los gastos en vivienda figuran como el segundo rubro del consumo y significaron alrededor del 25 por ciento del total. A diferencia de los alimentos, el gasto en vivienda aumenta a medida que se consideran deciles superiores, lo cual sucede también con las demás fracciones del gasto. Las categorías de educación y transporte se disputan el tercero y cuarto lugar, seguido casi siempre de la salud, y en ocasiones de equipamiento. Por último, aparecen el esparcimiento o la recreación.

Dado que la educación, la salud y los programas de gran escala de transferencias monetarias son en la mayor parte de los casos potestad de los gobiernos provinciales/estatales o nacionales en los países de la región, la vivienda y la dotación de servicios públicos –principalmente el transporte–, aparecen como los rubros con mayores posibilidades redistributivas en el consumo, pues cuentan con una intervención directa de los gobiernos locales. A mediano plazo, la captación de las rentas derivadas de las dinámicas urbanas se perfila como un factor con un potencial redistributivo importante.

En promedio, la participación del gasto de alimentos aparece como el rubro más importante del consumo.



Barranquilla, Colombia. Una sociedad justa e igualitaria requiere de programas sociales y de protección de derechos para la tercera edad.
© Eduardo López Moreno.

¹⁵ El método de Engel (1857) supone que la proporción de gasto en alimentos es un indicador (inverso) del bienestar de la familia: mientras mayor sea el gasto proporcional en alimentos, menor es el nivel de bienestar. Este supuesto surge de: a) ante un mayor ingreso o consumo, la proporción del gasto en alimentos respecto al gasto total decrece; y, b) para un mismo nivel de gasto total, los hogares más pequeños destinan una menor proporción de sus recursos al consumo de alimentos que los hogares más grandes. Sergio R., 1990.

¹⁶ La desigualdad promedio en el consumo de alimentos es ligeramente mayor para las ciudades (0.358) que para el total nacional (0.349). Si se incorporan en la estimación a los hogares cuyo consumo para el rubro alimentos es nulo (es decir el gasto reportado por los hogares es cero), esas mismas cifras pasan a ser 0.406 y 0.369, respectivamente.

LA VIVIENDA SOCIAL Y LA IGUALDAD

Las desigualdades del ingreso y el consumo se intersectan con otras formas de **desigualdad**



y toman forma en las ciudades.



El espacio urbano y la localización de la vivienda pueden ser un factor de integración o segregación física y social.

VIVIENDA

Las políticas de acceso a la vivienda con ayudas directas o transferencias en especie han tenido efectos redistributivos diversos.

La vivienda social ha tenido un fuerte impacto igualador en la distribución del bienestar.

VIVIENDA SOCIAL + MEJOR COBERTURA + BUENA FOCALIZACIÓN = MÁS IGUALDAD

En **16 ciudades**, los más pobres consagraban el **21%** de sus gastos a la vivienda (1994 y 2010), los más ricos **28%**, una diferencia mínima que evidencia la desigualdad en el gasto.

CIUDAD DE MÉXICO
La evolución del gasto de la vivienda para el decil más pobre es sorprendente:

2000: 19.8%
2010: 29.3%

Para los más ricos, se mantuvo en 30%.

LIMA
El gasto de la vivienda se redujo en un **61%** para el 10% más pobre.

BOGOTÁ Y CALI
Registraron descensos del **40%** en el gasto de la vivienda para los pobres (1994-2006).

CONDICIONES DE VIVIENDA

MATERIALES PRECARIOS

27%

de los hogares del **primer quintil (pobre)** habitaba una vivienda construida con materiales precarios, de los hogares del **quinto superior (rico)** tan solo **4%**.

SANEAMIENTO

55%

de los hogares del **primer quintil (pobre)** estaba conectado a la red, del **quintil más rico** el

90%.

Los efectos distributivos de la política de vivienda son muy contrastados. En ciertas ciudades genera distorsiones y en otras contribuye a corregir desigualdades.

EL CONSUMO DE LA VIVIENDA: ¿REGRESIÓN O PROGRESIÓN?

Cada país, y en ocasiones algunas ciudades, han generado sus propias versiones de los sistemas de vivienda, los cuales se acoplan dependiendo de su evolución sociopolítica, del papel que juega el sector privado inmobiliario y de la construcción, del peso de los grupos sociales y de la sociedad civil, y de acuerdo con la prioridad que le confieren a la política habitacional.¹⁷ El adelgazamiento del Estado en varios de los países de la región y el fortalecimiento del sector inmobiliario –generador de un notable efecto de arrastre en la economía–, han contribuido a la reducción de la producción de vivienda social, lo que a su vez ha influido negativamente en los procesos de inclusión social. Por otra parte, la coyuntura económica y sus efectos cíclicos en mercados financieros, los tipos de interés hipotecario, el tratamiento fiscal de la vivienda, las expectativas de ganancias privadas, y las políticas de contención del gasto, han influido también en la política social de la vivienda.¹⁸

En la mayoría de los países latinoamericanos, la provisión de un bien preferente como la vivienda se ha emprendido con el fin de generar empleo y crecimiento económico, para redistribuir beneficios y corregir desigualdades. También ha sido la meta de las políticas de acceso a la vivienda para las familias de renta baja, de las ayudas directas o de las transferencias en especie, acciones que han tenido efectos redistributivos diversos en las ciudades y países de la región. Para algunos académicos, estas políticas han tenido impactos regresivos, sobre todo cuando se han combinado objetivos sociales con finalidades industriales y económicas, y con propósitos fiscales y de estabilización. Para otros expertos, la vivienda social, principalmente de alquiler, ha jugado históricamente un papel ecualizador importante. Y en la medida en que se han conseguido mayores niveles de cobertura y una mejor focalización en las entregas, se han alcanzado niveles de progresividad más elevados. En esos casos, la vivienda social ha tenido un fuerte impacto igualador en la distribución del bienestar.

En las 16 ciudades de la muestra analizada, los hogares del decil más pobre consagraban en promedio el 21 por ciento de sus gastos mensuales a la vivienda entre los años 1994 y 2010, en tanto que los hogares del decil más rico destinaban el 28 por ciento. Se trata de una diferencia mínima entre estos dos extremos, la cual pone en evidencia el alto costo en el que incurren los más pobres para alojarse en una casa. En el caso de la ciudad de Monterrey, el segmento más pobre llegaba a destinar casi un tercio de sus gastos en vivienda en el año 2000, y en Guayaquil le dedicaban hasta el 37.1 por ciento en el año 1999, un estipendio muy cercano al gasto en alimentos. En cuatro metrópolis mexicanas (Ciudad de México, Guadalajara,

Monterrey y Puebla/Tlaxcala), el consumo promedio de vivienda entre los años 2000 y 2010 fue de 23.5 por ciento para el decil más pobre. Si se toma en forma aislada la capital mexicana, la evolución del gasto de este rubro para los más pobres es por demás sorprendente: a principios de siglo equivalía a tan solo el 19.8 por ciento, y una década después se había incrementado a 29.3 por ciento. La vivienda aparece como un factor desigualador importante en esta ciudad con un coeficiente de Gini de 0.527. Sin embargo, otros centros urbanos aún más desiguales en el consumo de vivienda son el Departamento de Guatemala (0.655), Gran Santiago (0.592) y La Paz (0.585). Por otra parte, las tendencias generales a la baja en los índices de desigualdad en el consumo se reflejan en el rubro de la vivienda en algunas ciudades. Notables son los casos de Lima, ciudad que redujo en un 61 por ciento el gasto de este bien para el 10 por ciento más pobre entre los años 2000 y 2010. Las ciudades de Bogotá y Cali registraron descensos del 40 por ciento en el gasto de este rubro para el mismo grupo entre los años 1994 y 2006.

Las desigualdades socioeconómicas en la región también se hacen evidentes en términos de la calidad de las viviendas y del acceso a servicios públicos. En promedio, el 27.2 por ciento de los hogares que pertenecen al primer quintil de las ciudades analizadas habitaba una vivienda construida con materiales precarios. Para los hogares del quintil superior, ese valor era menor al 4 por ciento.¹⁹ En cuanto al acceso a la red de cloacas, se observó que en las grandes ciudades de la región, el 55 por ciento de los hogares del primer quintil de ingresos estaba conectado a la red, mientras que en el quintil más rico, el valor promedio era superior al 90 por ciento.²⁰

Como puede concluirse a partir de los datos examinados, los efectos distributivos de la política de vivienda son aún muy contrastados. En ciertas ciudades y países se generan distorsiones importantes y en otros se procede a corregir desigualdades sociales. Por esto parece ser necesario realizar un análisis más fino sobre el impacto de este sector como un factor ecualizador de las desigualdades en el ingreso y el consumo. En dicho análisis, podría relacionarse el gasto en vivienda con su calidad y con los servicios que dispone, así como con la propiedad legal y con la tenencia segura de la misma. Esto último conforma un factor de disminución intergeneracional de la pobreza. En un estudio de esta naturaleza se podría precisar con mayor claridad el papel que pueden jugar los gobiernos locales en la dotación de vivienda. La idea sería contar con el apoyo de una política territorial y de una planeación urbana que evite la actual expansión dispersa de las ciudades; una política que se apoye en un transporte público y en una movilidad sostenible que aumente la accesibilidad en la ciudad. De esta forma se podrá utilizar el espacio urbano como un factor de integración física y social.

¹⁷ Pareja M. y Sánchez M., 2012.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Las ciudades con mayor proporción de viviendas precarias –en términos de la calidad de los materiales de paredes– entre su población pobre (definida como aquellos en el quintil de menores ingresos) son Lima (30.5 por ciento) y Ciudad de México (29.1 por ciento). En términos de desigualdad, la brecha de acceso a una vivienda no deficitaria entre el primer y el quinto quintil del ingreso es mayor en Puebla-Tlaxcala (68.5 puntos), el Valle de México (45.1 puntos) y Managua (39.5 puntos).

²⁰ Considerando el último dato disponible, los valores más altos para el primer quintil son los de Puebla-Tlaxcala (74.94 por ciento), el Departamento de Guatemala (74.2 por ciento) y San Salvador (58.7 por ciento). Las ciudades con menor acceso a la red de cloacas para el 20 por ciento más pobre son el Valle de México (23.9 por ciento), Guadalajara (34.80 por ciento) y Guayaquil (47.8 por ciento).

TRANSPORTE Y EQUIDAD: INTEGRAR LA MOVILIDAD Y LA RECONFIGURACIÓN TERRITORIAL

Varios estudios han puesto de relieve la estrecha relación que existe entre la pobreza, la desigualdad y la movilidad cotidiana. En su reciente publicación *Planeación y Diseño para una Movilidad Urbana Sostenible (2013)*, ONU Hábitat subraya que la movilidad restringida es un elemento cardinal de la exclusión social y un factor determinante de la desigualdad y la pobreza.²¹ En la misma línea, otras investigaciones enfatizan que las desigualdades y las prácticas de movilidad reflejan las desigualdades sociales de la accesibilidad espacial.²² Un hecho es incuestionable: a medida que aumenta el poder adquisitivo de los hogares, asciende el porcentaje de personas móviles.²³ Las personas con una mayor capacidad para escoger los medios de transporte que más se ajustan a sus necesidades, se desplazan con mayor facilidad y, en consecuencia, tienen más acceso a las actividades urbanas y a las oportunidades que ofrece la ciudad.²⁴ De esta manera, unos habitantes pueden acceder a ciertos lugares y bienes y servicios, mientras que otros no, disparidad que establece así una clara relación entre transporte y exclusión. Los expertos en el tema aseveran que la desigualdad no se genera solamente por la falta de oportunidades sociales, sino por la falta de acceso a dichas oportunidades.²⁵ El transporte público es, pues, un factor que puede coadyuvar a la equidad social.

Empero, cabe advertir que las tasas crecientes de vehículos motorizados privados ha provocado que también aumenten las diferencias de la movilidad. Este incremento de la cantidad de vehículos ha sido impulsado por el aumento de los ingresos per cápita, y las preferencias de transporte individual, por el desarrollo de la infraestructura vial y la expansión sin límites de la ciudad. Las desigualdades se hacen aún más agudas debido a las políticas de transporte aplicadas en varios países latinoamericanos, en las últimas décadas. Dichas políticas consisten fundamentalmente en promover formas de movilidad individual y una creciente liberalización del transporte colectivo, con la consecuente reducción de los subsidios para los medios masivos de transporte.²⁶

El transporte público es un factor que puede coadyuvar a la equidad social.

El Observatorio de Movilidad Urbana (OMU) de la CAF hace notar en su estudio *Desarrollo Urbano y Movilidad en América Latina*, que la participación del transporte público se ha reducido en varias ciudades, tales como Buenos Aires, Río de Janeiro, Santiago, Guadalajara y Montevideo, entre otras.²⁷ El OMU afirma, además, que las características geográficas de las ciudades, así como su vertiginoso y poco planificado crecimiento urbano resultan poco propicios para la introducción del transporte público, sobre todo en las áreas apartadas de la ciudad. Sin embargo, generalmente, las periferias urbanas son ocupadas por grupos de personas de bajos ingresos y con una alta dependencia al transporte colectivo para sus desplazamientos cotidianos.²⁸ En un espacio ocupado sin planeación ni control, con un sistema de transporte desregulado y poco controlado, y con una infraestructura vial ineficiente, se reducen las posibilidades de movilidad para los habitantes de estas zonas. A las ya de por sí importantes externalidades negativas del transporte que afectan principalmente a los pobres, tales como la congestión, la contaminación y los accidentes de tráfico, se agregan otras desigualdades asociadas a los costos a los tiempos de espera y al desplazamiento. Queda comprobado entonces que una movilidad deficiente genera y reproduce nuevas desigualdades.

En este contexto, los sectores pobres suelen tener menos acceso a servicios como hospitales, centros educativos y otros, lo cual dificulta el disfrute de sus derechos básicos como ciudadanos (derecho a la educación, a la salud, a la alimentación y al trabajo).²⁹ También tienen disminuidas sus posibilidades de integrarse al mercado laboral, ya que con condiciones económicas limitadas deberán reducir sus desplazamientos en busca de empleo. Es también usual que se vean forzados a restringir los traslados al jefe de la familia o a otro miembro de la misma, lo que acaba por limitar las oportunidades de las mujeres, jóvenes y ancianos. Este panorama de restricción de la movilidad en la que se encuentran las poblaciones urbanas de bajas rentas, supone la reducción de oportunidades y de las perspectivas de crecimiento humano y social, hecho que implica un agravamiento de los niveles de pobreza, desigualdad y exclusión.³⁰

²¹ UN Habitat, 2013.

²² Dureau F., Goueset V., Le Roux M., 2013.

²³ PNUD, 2012.

²⁴ Dureau F., Goueset V., Le Roux M., 2013.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

²⁷ En Buenos Aires, por ejemplo, el uso del transporte público cayó de un 67 por ciento en 1972 al 40 por ciento en 2007. En Montevideo los viajes de autobús disminuyeron de un 68 por ciento a un 55 por ciento en los últimos 20 años. En Río de Janeiro, el aumento en la participación del conjunto de viajes realizados en automóvil, taxi y van pasa del 15 por ciento al 37.8 por ciento en la última década. CAF, 2011.

²⁸ CAF, 2011.

²⁹ Cebollada A. y Avellaneda P., 2008.

³⁰ Ibid.

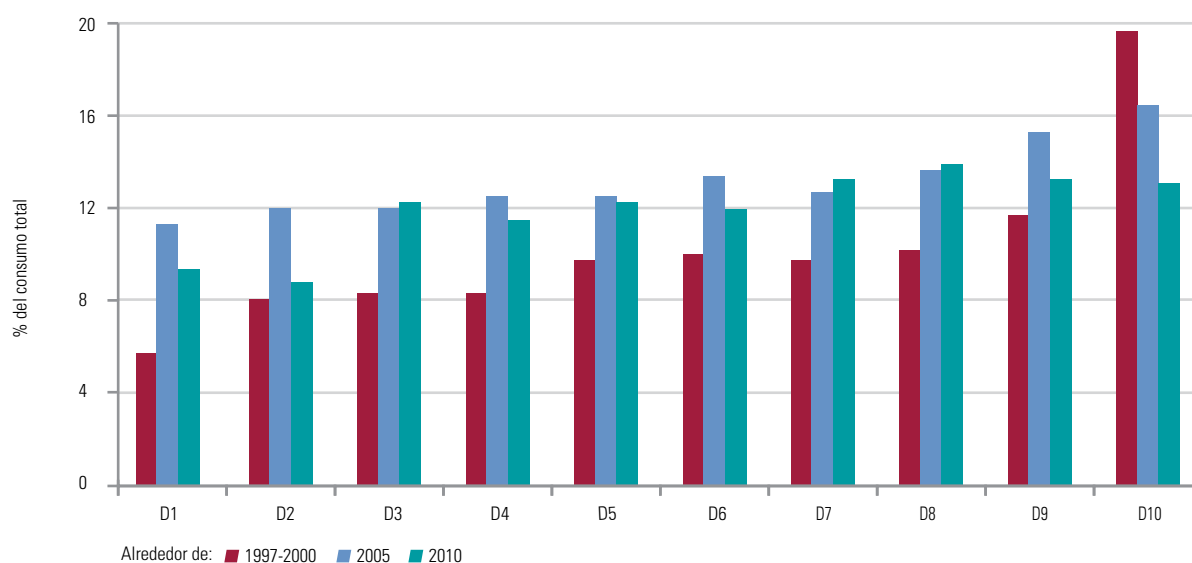
La situación se hace todavía más complicada con la dispersión y expansión de las ciudades a las periferias, cada vez más remotas e incomunicadas. ONU Hábitat estima que en los últimos 20 años, las ciudades latinoamericanas se expandieron físicamente, en promedio, de dos a tres veces más de lo que requerían para responder a su crecimiento demográfico.³¹ Con muy bajas densidades residenciales y económicas, y con usos de suelo que limitan el desarrollo de las actividades productivas, la expansión urbana no es propensa a consolidar economías de aglomeración y crear empleos, lo que a su vez puede generar nuevas desigualdades.

Entre los años 1995, 2000 y 2010, los gastos de transporte se incrementaron levemente en las ciudades de la muestra. Si bien estos datos deben tomarse con extrema precaución, se calcula que el consumo de este rubro pasó del 10 por ciento al 12 por ciento.³² En todas las ciudades estudiadas, el gasto máximo en

transporte se realizó por los deciles 8 y 10, lo que constituye una señal de inequidad (referirse al Gráfico 5). Los más ricos utilizan medios motorizados individuales que son más costosos y los sectores con más carencias recurren a un transporte colectivo menos costoso o a medios no motorizados.³³ No obstante, en la mayoría de las ciudades estudiadas, sobre todo en sus periferias, el transporte colectivo es ineficiente y poco fiable, lo que dificulta el acceso a la ciudad.

En la mayoría de las ciudades estudiadas el transporte colectivo es ineficiente y poco fiable.

► **Gráfico 5:** Gasto total promedio en transporte por deciles, ciudades seleccionadas de América Latina, 1995-2011



Fuente: Gasparini et al., CEDLAS, 2013

³¹ ONU Hábitat, 2012.

³² Sin embargo, en 2005 se registró el consumo mayor del rubro transporte (13 por ciento) entre las 16 ciudades de la muestra.

³³ El estudio del PNUD sobre movilidad y transporte público en América Latina muestra que mientras más de dos terceras partes de los viajes del primer tercil de ingresos se realizan en transporte público, el tercil superior utiliza medios motorizados privados en un 64 por ciento. PNUD, 2012.

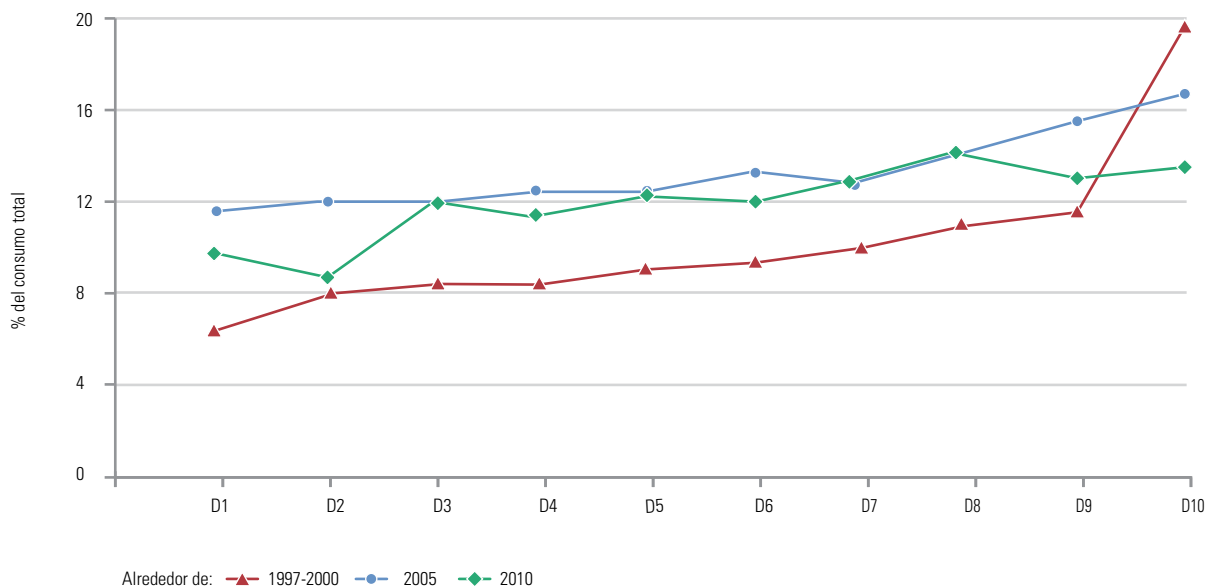
Como se puede apreciar en el Gráfico 6, con una movilidad limitada, el costo del transporte para los deciles inferiores (D¹) tiende a incrementar, en tanto que para el decil superior (D¹⁰) se reduce. Alrededor de los años 1995 y 2000, los más pobres destinaban en promedio el 6 por ciento al rubro de transporte, y para el año 2010 lo habían incrementado a un 9 por ciento.³⁴ Los más ricos, por su parte, gastaban en promedio el 20 por ciento entre los años 1995 y 2000, y al final de 2010, habían reducido su consumo a un 13 por ciento.³⁵ Los datos revelan de manera categórica que los costes elevados de transporte constituyen un problema de desigualdad y agravamiento de la pobreza, lo cual frena las posibilidades de una mayor inclusión y cohesión social.³⁶ En algunas ciudades como Santiago (2006), Puebla/Tlaxcala (2000), Bogotá (2006), Ciudad de México y Guadalajara (2005), y Monterrey (2010), el gasto del transporte rondó el 15 por ciento para el segmento más pobre de la población, y tal vez hasta 5 puntos porcentuales más para los habitantes de las periferias distantes en los años indicados.³⁷

En síntesis, los costes del transporte público tan elevados son, sin duda, un factor de desigualdad importante. Pero vale apuntar que en otros casos donde la cobertura del servicio se ha expandido a zonas periféricas pobres de la ciudad y donde además ha mejorado el horario y la calidad de la prestación del

transporte, se ha alcanzado una elevada eficiencia social.³⁸ Se ha reducido también la distribución del consumo de este rubro en algunas ciudades. Ese es el caso, por ejemplo, de Bogotá y Medellín, que tenían en el año 1994 un Gini de transporte preocupantemente elevado de 0.80 y 0.788, en cada caso. Y para el año 2006, las desigualdades asociadas a este rubro se habían reducido a 0.535 y 0.621, respectivamente.

Los estudios muestran que un bajo costo de transporte y una buena accesibilidad, constituyen un catalizador imprescindible del desarrollo económico y de la equidad.³⁹ No obstante, para que el transporte funcione como motor de integración social, es necesario no solo mejorar la calidad y la eficiencia del mismo, sino también la forma y función de la ciudad.⁴⁰ Para alcanzar esa meta es preciso entender las relaciones recíprocas entre movilidad y reconfiguración territorial, considerando el conjunto de transformaciones urbanas que permitan incrementar densidades, diversificar los usos de suelo,⁴¹ promover una heterogeneidad social,⁴² fomentar un sentido de lugar, y capturar las plusvalías que se generan para beneficio de la mayoría. Así, se podrá fortalecer el derecho a un acceso equitativo a las oportunidades, condición que permite mejorar al mismo tiempo la calidad de vida de los habitantes.

► **Gráfico 6:** Evolución del gasto total en transporte por deciles, ciudades seleccionadas de América Latina, 1995-2011



Fuente: Gasparini et al., CEDLAS, 2013.

³⁴ De nuevo, en 2005, se registraron los incrementos mayores en el consumo promedio del transporte para el decil más pobre, alcanzando el 13 por ciento.

³⁵ Estos cambios ocasionaron que el Gini del transporte se redujera de 0.653, alrededor de 1995-2000, a 0.540, en el año 2010, lo que significó un descenso del 17 por ciento.

³⁶ Cebollada A. y Avellaneda P., 2008.

³⁷ Entrevistas personales del autor a pobladores de periferias apartadas en Guadalajara, Caracas, Puebla, Medellín y Río de Janeiro, 2013.

³⁸ Cebollada A. y Avellaneda P., 2008.

³⁹ Lupano J., 2013.

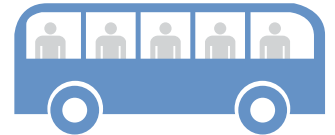
⁴⁰ UN Habitat, 2013.

⁴¹ Por ejemplo, repoblando el centro de la ciudad o fortaleciendo los subcentros de la periferia, integrando elementos de usos de suelo y transporte. CAF, 2011.

⁴² Un caso interesante constituyen los barrios del occidente de Bogotá, referirse al trabajo de Dureau Françoise, Goueset Vincent y Le Roux Guillaume, 2013.

TRANSPORTE E IGUALDAD

La **movilidad restringida** es un elemento cardinal de la exclusión social y un determinante de la desigualdad y la pobreza.



Entre 1995, 2000 y 2010, los gastos de transporte **se incrementaron** levemente en las ciudades (10 al 12 %).

Los **deciles 8 y 10** (más ricos), gastan más en transporte, lo que constituye en sí mismo una señal de **inequidad**.



Los pobres tienden a incrementar más el gasto del transporte y los ricos lo reducen.



• 1995-2010: Del **6% al 9%** para los más pobres.

• 1995-2010: Del **20% al 13%** para los más ricos.



• El transporte público puede **coadyuvar a la equidad social**.

Sin embargo, su uso se reduce en **Buenos Aires, Río de Janeiro, Santiago, Guadalajara y Montevideo**, entre otras ciudades.

• Una **movilidad deficiente** genera y reproduce nuevas **desigualdades**.



Bogotá y Medellín: Gini de transporte elevado 0.800 y 0.788 (1994) bajó a 0.535 y 0.621 (2006).



MEJOR COBERTURA + HORARIO + CALIDAD = INTEGRACIÓN SOCIAL

Para que el transporte funcione como motor de **integración social**, se hace necesario no solo mejorar la calidad y la eficiencia del mismo, sino también la forma y función de la ciudad.

UN ESPACIO DESIGUAL Y GENERADOR DE DESIGUALDADES

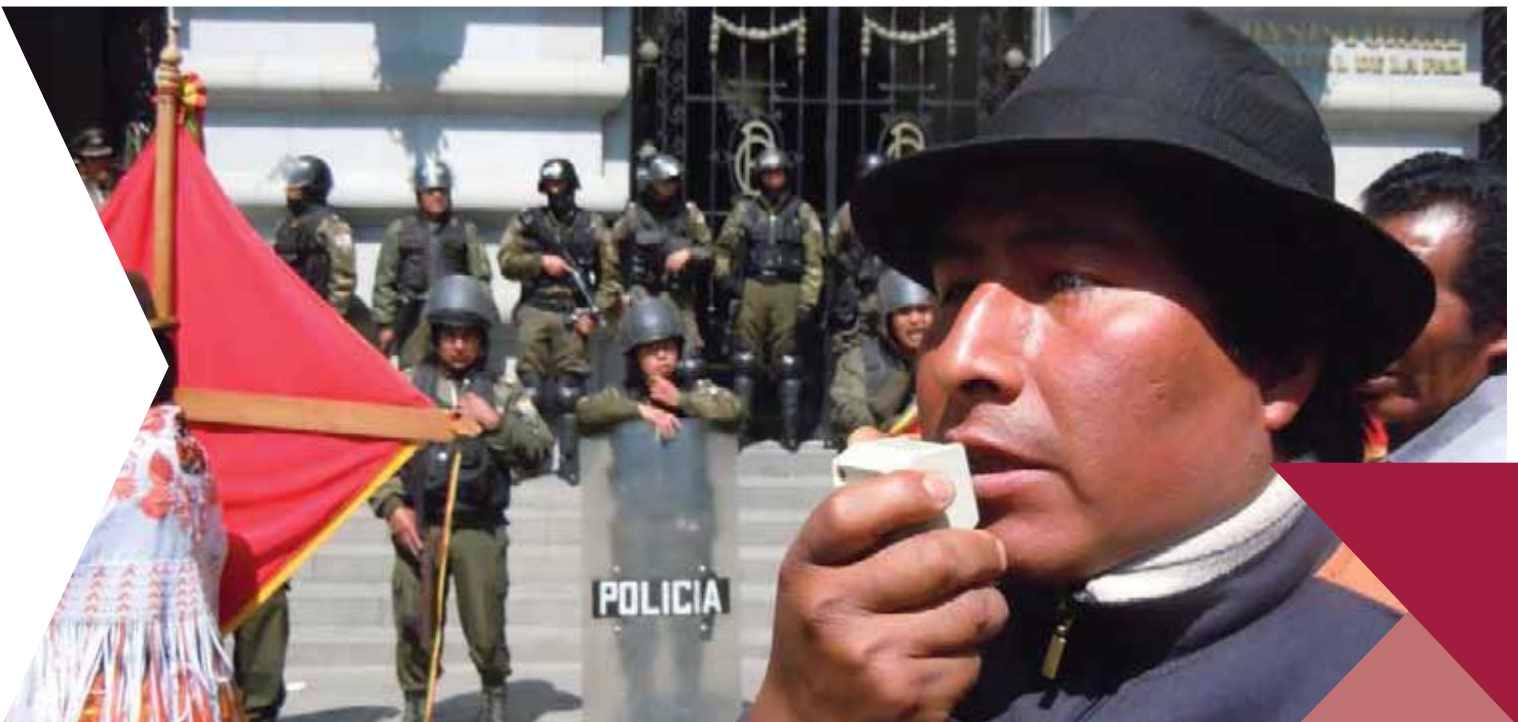
Para profundizar en el análisis, es oportuno recalcar que no solo el ingreso resulta desigual. La riqueza que se distribuye en la ciudad en la forma de servicios básicos, bienes y servicios públicos, infraestructura, es también muy desigual. Es así como la desigualdad económica se convierte en una desigualdad geográfica. El espacio –físico, social, político– de las ciudades latinoamericanas se presenta intrínsecamente desigual, de tal forma que en la mayoría de los casos, se puede hablar de dos o más ciudades al interior de una misma ciudad.

Una frase puede resumir parte de los hallazgos de esta investigación: las ciudades son un espacio dividido. Las mismas se caracterizan por una contradicción flagrante; coexisten áreas de una riqueza y prosperidad excesiva junto a áreas de desventajas concentradas. La desigualdad toma así la forma obstinada de una geografía de clase.⁴³ Como se ha visto en este estudio, la brecha del ingreso se reduce en muchas ciudades latinoamericanas, sin embargo, en algunas se reafirma una “relación preocupante de la geografía, la desigualdad y la pobreza”.⁴⁴

Las ciudades experimentan cambios bruscos tanto en su forma como en su función. Dicha evolución urbana se caracteriza por una creciente polarización del espacio, provocada, entre

otros factores, por una especulación inmobiliaria galopante, por transformaciones en la reorganización del trabajo con nuevas modalidades de producción descentralizada y por nuevas maneras de consumo en las que el espacio juega un papel diferenciado.⁴⁵ Esta polarización se traduce también en un acceso diferenciado a la infraestructura, a los equipamientos públicos, a los bienes y a las oportunidades que brinda la ciudad. De esta manera, el espacio por sí mismo crea condiciones de reproducción ampliada de la riqueza para unos, y de condiciones de reproducción permanente de la pobreza para otros.⁴⁶ En ese proceso, nuevas formas de marginalidad urbana y segregación residencial emergen mientras otras se robustecen. Aparecen también nuevos conflictos y violencias con una fuerte connotación territorial. Los ricos se autosegregan en conjuntos de vivienda lujosos, al tiempo que los pobres están obligados a vivir en la periferia donde los costos del suelo son menores.

Por otro lado, las desigualdades tienden a elevarse por la aplicación de las políticas públicas regresivas en materia de gasto, con una concentración manifiesta de la inversión, y por la oferta de servicios en los barrios de mayores ingresos o en las zonas con más potencial de desarrollo. Las oportunidades se localizan así en espacios definidos, aumentando las posibilidades de generar empleos en unas áreas y restringiéndolas en



La Paz, Bolivia. Reivindicación de derechos de igualdad, un principio fundamental de democracia.
© Eduardo López Moreno.

⁴³ Florida R., 2013.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Sassen S., 2012.

⁴⁶ Gómez A., 2009.

otras. El modelo descrito se reproduce en diversas ciudades latinoamericanas. Por ejemplo, en San José de Costa Rica se aprecia una diferencia sustancial en la localización de las empresas en el espacio urbano, lo cual desde luego impacta en la capacidad de generar fuentes locales de empleo en ciertas áreas. Los cantones de ingreso alto tienen en promedio 32.9 empresas por cada mil habitantes. Esta cifra se reduce a 21.4 empresas en el caso de los cantones de ingreso medio, y cae drásticamente a 5.8, en los de ingreso bajo. Alajuelita, uno de los cantones más desamparados, tiene solo 1.8 empresas por cada mil habitantes.⁴⁷

La desigualdad del ingreso y de los emprendimientos económicos divide aún más las ciudades, sobre todo aquellas donde hay una separación formal y planeada de los usos del suelo y de la ocupación residencial. Tal situación afecta las actividades económicas, la dinámica del empleo, el precio del suelo y la vivienda, el equipamiento colectivo, lo que estimula la construcción de barrios separados y protegidos.⁴⁸ Queda claro que en las ciudades se instaure o se reafirme una división social

y espacial tácita: el norte y el sur, en Bogotá, o los barrios por estratos;⁴⁹ el oriente y el poniente, en Guadalajara, con términos coloquiales como vivir “de la Calzada para acá o de la Calzada para allá”; el oeste-noroeste y centro-este de Montevideo; y el norte y sur de La Paz, entre otros. La segregación espacial históricamente reconocida –y en ocasiones aceptada por algunos habitantes– aumenta la exclusión socioeconómica y cultural, reproduciendo así nuevas desigualdades.

Las divisiones de las ciudades no son solamente entre zonas de opulencia y de pobreza. Al interior de cada zona también se detectan disparidades importantes. Este es el caso del Gran Buenos Aires, donde el 12.3 por ciento de la desigualdad proviene de diferencias entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y su extensión natural denominada *Conurbano Bonaerense*, mientras que el resto es producto de disparidades al interior de cada área.⁵⁰ Se observa, empero, que en la mayoría de las ciudades latinoamericanas las distancias económicas mayores se evidencian más en las zonas de opulencia que en las de pobreza.



Medellín, Colombia. Expandir el transporte público a las zonas marginales favorece el acceso a la ciudad.
© Eduardo López Moreno.

⁴⁷ Barahona M., 2013.

⁴⁸ Sarmiento A., 2013.

⁴⁹ Iván J., 2007 y Uribe C., 2002.

⁵⁰ Gasparini L., 2013.

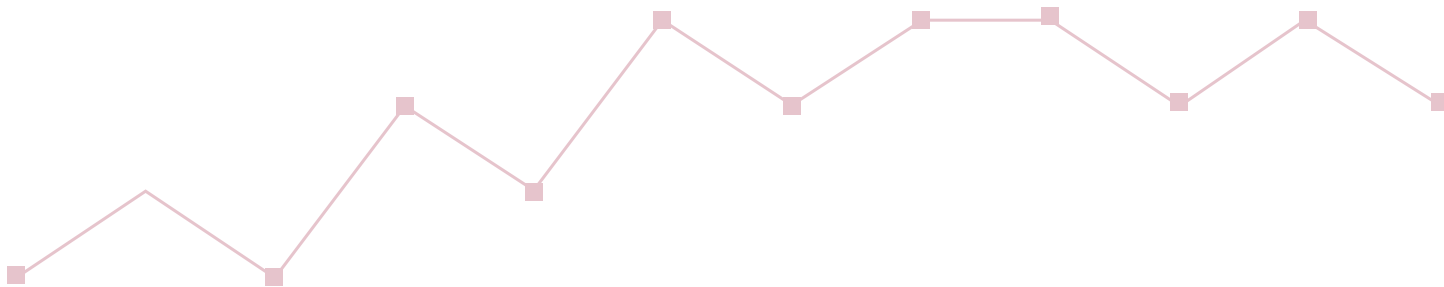
Esto puede explicarse por una convivencia más heterogénea de varios grupos sociales y económicos al interior de estos sectores. En las áreas de pobreza, por su parte, se constata la existencia de grupos sociales más homogéneos entre sí, en cuanto a su origen social y su posición económica.⁵¹ En Belo Horizonte, por ejemplo, con un ingreso per cápita más bajo y más homogéneo, las zonas de *favelas* tienen un coeficiente de Gini relativamente bajo (0.393), cifra decididamente menor que las zonas de afluencia, cuyo índice de Gini es extremadamente alto (0.603).⁵² En Montevideo, una ciudad más igualitaria, la diferencia entre las zonas ricas y las pobres es de solo cuatro puntos porcentuales, con el valor más alto en las áreas más pudientes. Datos similares se encuentran en Guadalajara, La Paz y otras ciudades. En otras palabras, la segregación socioeconómica en el espacio urbano es mayor en las zonas de riqueza.

Ahora bien, si las áreas más pobres son económicamente más homogéneas, también es allí donde se encuentran las peores oportunidades de vida y una marcada persistencia de desigualdad en sus diferentes dimensiones. A fines del siglo XX, el Banco Mundial y otras agencias internacionales enfatizaron el papel del capital social como instrumento de superación de la pobreza. En otras palabras, a través de la confianza mutua y la circulación de diversos bienes y servicios de manera gratuita, los pobres podían acelerar su salida de la pobreza. Pero el hallazgo de la homogeneidad social de las zonas pobres pone en entredicho esa predicción optimista, porque señala que, en general, las redes sociales de los pobres se extienden hacia otros pobres cuando viven en condiciones segregadas. Por el contrario, la consolidación de la sociabilidad entre miembros de distintas clases sociales facilita intercambios más diversos y ricos, y reduce la discriminación entre ellas. Como indica el sociólogo Robert Sampson, la separación creciente de la parte superior de la pirámide del ingreso, ha intensificado el efecto de las divisiones espaciales de todos los demás. De tal forma que la concentración espacial de los más ricos, con sus recursos

asociados como escuelas bien dotadas, seguridad, servicios y abundantes conexiones políticas, acaba por “levantar el puente levadizo de los vecinos más pobres”.⁵³ Varios estudios, sobre todo en países desarrollados, han demostrado que la movilidad ascendente es menor en las ciudades caracterizadas por barrios que son económica y racialmente segregados.⁵⁴ En efecto, la localización geográfica del hogar puede potenciar o disminuir el capital social de los habitantes, facilitando el desarrollo de los individuos o inhibiendo sus potenciales.

A pesar de los cambios positivos en la estructura distributiva del ingreso en la región, en algunas ciudades se observa la persistencia de desigualdades espaciales. Por desgracia, las políticas sociales, la legislación urbana y el gasto público tienden en ocasiones a acentuar las diferencias en lugar de mitigarlas. Ya sea por una zonificación excluyente, la provisión de bienes públicos en forma selectiva, la aplicación de impuestos locales regresivos, el suministro diferenciado de vivienda social y servicios, y el tratamiento social y político excluyente en algunas partes específicas de la ciudad, se acaba por reforzar una geografía de la desigualdad.⁵⁵ El espacio urbano se convierte entonces en una frontera social y en un vector de nuevas desigualdades. A decir de Saskia Sassen, el espacio se transforma en un actor por sí mismo que genera resultados que afectan la producción y el consumo, y además altera flujos y relaciones.⁵⁶

La localización geográfica del hogar puede potenciar o disminuir el capital social de los habitantes, facilitando el desarrollo de los individuos o inhibiendo sus potenciales.



⁵¹ Serma M., 2013.

⁵² El Gini para el municipio de Belo Horizonte es de 0.607.

⁵³ Sampson R., 2013.

⁵⁴ Raj Chetty, 2013, Florida Richard, 2013.

⁵⁵ Sampson R., 2013.

⁵⁶ Sassen S, 2012.

UN ESPACIO DESIGUAL Y GENERADOR DE DESIGUALDADES

La desigualdad económica se convierte en una desigualdad geográfica.

Las ciudades se caracterizan por una contradicción flagrante: áreas de riqueza y prosperidad excesiva y áreas de desventajas concentradas.

En muchas ciudades se reafirma una relación preocupante de la geografía, la desigualdad y la pobreza.



EL ESPACIO

Crea condiciones de reproducción ampliada de la riqueza para unos y condiciones de reproducción permanente de la pobreza para otros.

Localiza oportunidades en áreas definidas.

Instaura o reafirma una división social tácita.

GEOGRAFÍA DE LA DESIGUALDAD =

Zonificación excluyente



Provisión de bienes públicos en forma selectiva



Tratamiento social y político excluyente



Suministro diferenciado de vivienda social y servicios



Aplicación de impuestos locales regresivos



Provisión de bienes públicos en forma selectiva



La movilidad ascendente es menor en las ciudades caracterizadas por barrios que son económica y racialmente segregados.



BIBLIOGRAFÍA

Alves Guillermo, Amarante Verónica, Salas Gonzalo y Vigorito Andrea (2012) *La desigualdad del ingreso en Uruguay entre 1986 y 2009*, Instituto de Economía, Universidad de la República, Montevideo.

Banco Interamericano de Desarrollo (1999) *América Latina frente a la desigualdad*, Informe de progreso económico y social 1998/1999, Washington.

Banco Mundial (2004) *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, Ferranti de David, Perry Guillermo, Ferreira Francisco, Walton Michael, Washington.

Barahona Manuel (2013) *La desigualdad económica urbana en ciudades de América Latina y el Caribe: el caso de la ciudad de San José de Costa Rica*, estudio comisionado por ONU Hábitat, para este trabajo. San José.

Brand Peter (2013) *Governing inequalities in the South through the Barcelona model: "Social Urbanism" in Medellín Colombia*, *Local Government*, Urban Mobility and the Reduction of Poverty, DPU, UCL, Universidad Nacional de Colombia, Medellín.

CAF (2011) *Desarrollo urbano y movilidad en América Latina*, Observatorio de Movilidad Urbana, Infraestructura, Caracas.

CAF (2012) *Finanzas públicas para el desarrollo: Fortaleciendo la conexión entre ingresos y gastos* Serie: Reporte de economía y desarrollo, RED 2012, Caracas.

Cebollada Ángel y Avellaneda Pau (2008) *Equidad social en movilidad: Reflexiones en torno a los casos de Barcelona y Lima*, Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Barcelona, vol. XII, núm. 270, Barcelona.

Cecchini Simone y Madariaga Aldo (2011) *Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, CEPAL, ASDI, Santiago.

CEPAL (2007) *Panorama social de América Latina 2007*, Santiago, http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/30305/PSE2007_VersionCompleta.pdf

CEPAL (2012) *Eslabones de la desigualdad: Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*, Santiago, http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/47382/Eslabones_de_la_desigualdad.pdf

Chetty Raj (2013) *The Equality of Opportunity Project, Summary of Project Findings*, July 2013, Harvard University, <http://obs.rc.fas.harvard.edu/chetty/website/IGE/Executive%20Summary.pdf>

Contreras Dante y Sepúlveda Paulina (2013) *Desigualdad en la región metropolitana de Santiago*, Estudio comisionado por ONU Hábitat para este trabajo, Santiago.

CONEVAL (2011) *Pobreza en México y en las entidades federativas 2008-2010*. CONEVAL: México, D.F.

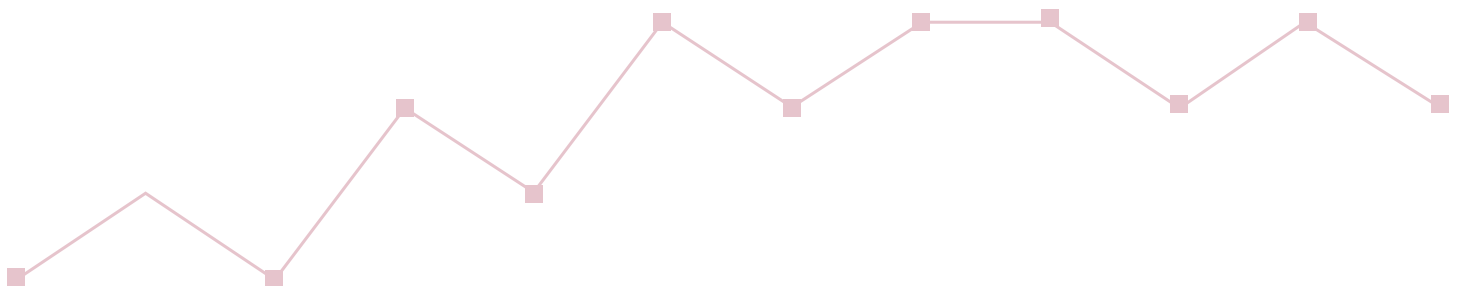
Crespo Alexis y Reis María., (2006) *Efeito diploma no Brasil*, http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/boletim_mercado_de_trabalho/mt31/08Nota2_Anna_Mauricio.pdf Acceso em: 19 Jun. 2012.

Dureau Françoise, Goueset Vincent y Le Roux Guillaume (2013) *Cambios urbanos, transporte masivo y desigualdades socio-territoriales en unos barrios del occidente de Bogotá*, Cuadernos de Vivienda y Urbanismo, vol. 6, núm. 11, enero-junio, Bogotá.

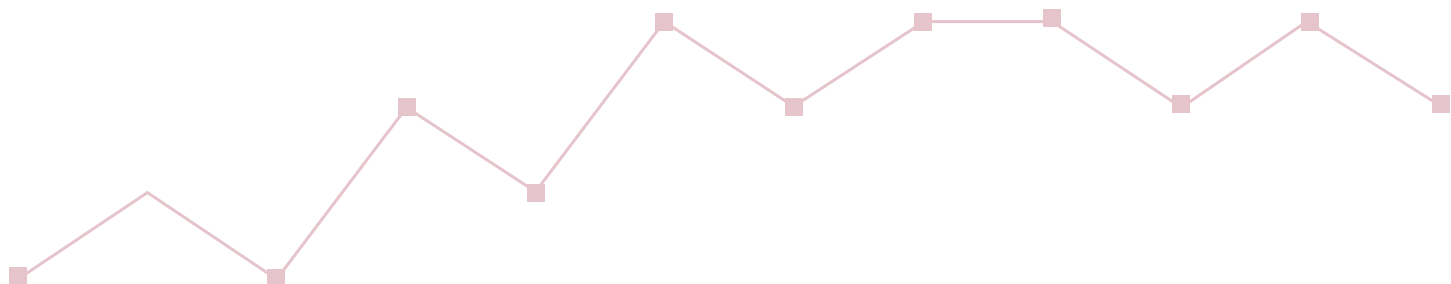
Fitoussi Jean-Paul y Rosanvallon Pierre (1997) *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Buenos Aires.

Florida Richard (2013) *The Persistent Geography of Disadvantage*, The Atlantic Cities, July 25.

Gasparini Leonardo, Galiani Sebastián, Cruces Guillermo y Acosta Pablo (2011) *Educational Upgrading and Returns to Skills in Latin America: Evidence from a Supply-Demand Framework 1990-2010*, World Bank, Policy Research Working Paper 5921, Washington.



- Gasparini Leonardo (2013) *La desigualdad en el Gran Buenos Aires: una historia de tres décadas*, documento de contexto comisionado por ONU Hábitat, para este trabajo Buenos Aires.
- González de la Rocha, Mercedes (2008) *La vida después de Oportunidades*. Tomo III, Evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades. http://www.oportunidades.gob.mx:8010/es/wersd53465sdg1/docs/2008/2008_tomo_i_efectos_oportunidades.pdf
- González Jorge Iván et al (2007) *Segregación socioeconómica en el espacio urbano de Bogotá*. Alcaldía Mayor de Bogotá y Departamento de Estadística, Universidad Nacional de Bogotá.
- Guimarães Duarte Nátalia (2013) *Estudo de Desigualdade Urbana em Cidades da America Latina e El Caribe: O Caso De Belo Horizonte*, Estudio comisionado por ONU Hábitat para este trabajo, Belo Horizontel.
- Goldin Claudia y Katz Lawrence (2010) *The Race Between Education and Technology*, Belknap Press, Harvard University Press, Massachusets.
- Gómez Jiménez Alcides (2009) *Tres afirmaciones sobre la pobreza, ciclo económico y desigualdad social desde los años noventa en Colombia*, Universidad Externa de Colombia.
- López Calva Luís Felipe y Lustig Nora (2013) *Explaining the Decline in Inequality in Latin America: Technological Change, Educational Upgrading, and Democracy*, Brookings, http://www.brookings.edu/~/media/press/books/2010/declininginequalityinlatinamerica/declininginequalityinlatinamerica_chapter.pdf
- Lupano Jorge A. (2013) *La infraestructura de transporte sostenible y su contribución a la igualdad en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Colección Documentos de Proyectos, Santiago.
- OECD (2011) *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>
- ONU Hábitat (2012) *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe: Rumbo a una nueva transición urbana*, Nairobi.
- Pareja Eastaway Montserrat y Sánchez Martínez María T. (2012) *La política de vivienda en España: Lecciones aprendidas y retos de futuro*, Revista Galega de Economía, vol. 21, núm. 2, http://www.usc.es/econo/RGE/Vol21_2/castelan/bt1c.pdf
- PNUD (2009) *What explains the decline in Brazil's inequality*, International Policy Center for Inclusive Growth, One Pager No. 89, Brasilia.
- PNUD (2011) *Informe de Desarrollo Humano México 2011: Equidad del gasto público, derechos sociales universales con subsidios localizados*, México, D.F. http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Mexico/Mexico_NHDR_2011.pdf
- Ramos Lauro y Vieira M. (2000) *Determinantes da desigualdade de rendimentos no Brasil nos anos 90: discriminação, segmentação e heterogeneidade dos trabalhadores*. En: Herniques Ricardo, desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, p. 159-176.
- PNUD (2012) *Políticas de tiempo, movilidad y transporte público: rasgos básicos, equidad social y de género*, Intendencia de Montevideo.
- Ricossa Sergio (1990) *Diccionario de Economía*, Siglo XXI Editores. México, D.F.
- Rodríguez Cabello Jorge (2011) *Diagnóstico cuantitativo de brechas de desarrollo territorial subnacional en Latinoamérica*, “Desigualdades territoriales en seis dimensiones claves del desarrollo”, Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad, IFAD, Santiago.
- Rodríguez Mojica Alexis (2013) *Desigualdad económica urbana en Panamá*, Estudio comisionado por ONU Hábitat para este trabajo, Cd. de Panamá.



Sampson Robert (2013) *The Great Divide: Division Street USA*, The New York Times, October 26, http://opinionator.blogs.nytimes.com/2013/10/26/division-street-u-s-a/?_php=true&_type=blogs&_r=0

Sassen Saskia (2012) *Cities in a World Economy*, Sage, Sociology for a New Century, Los Angeles.

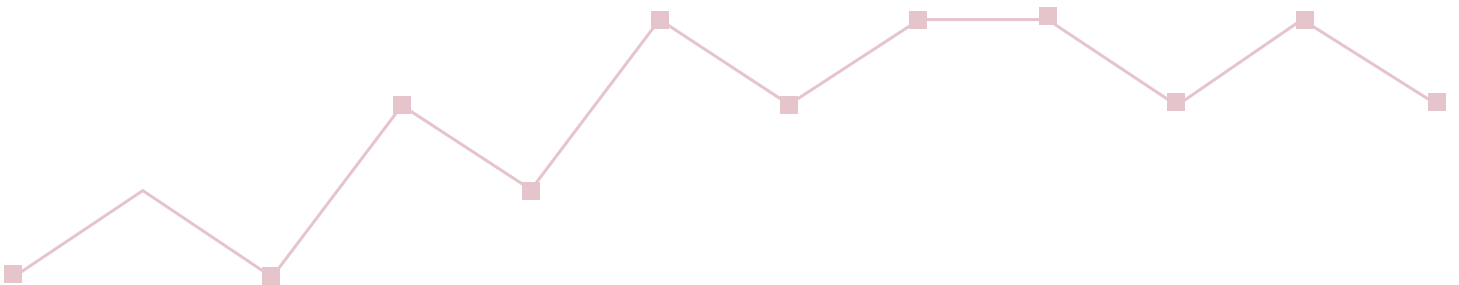
Serna Miguel (2013) *Estudio de desigualdad urbana en las ciudades de América Latina y el Caribe: Montevideo*, documento comisionado por ONU Hábitat, Montevideo.

Stiglitz Joseph, Sen Amartya, Fitoussi Jean-Paul (2010) *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, L'Institut d'Etudes Politiques, IEP, Paris.

Stiglitz Joseph (2012) *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers our Future*, W. W. Norton and Company, New York.

UN Habitat (2013) *Planning and Design for Sustainable Urban Mobility: Policy Directions*, Global Report on Human Settlements 2013, Earthscan, London.

Uribe Mallarino Consuelo et al (2002), *Estratificación social en Bogotá: de la política pública a la dinámica de la segregación social*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.



07





LAS POLÍTICAS DE EQUIDAD EN LAS CIUDADES

LAS **POLÍTICAS** DE **EQUIDAD** EN LAS **CIUDADES**

Los resultados positivos en la reducción de la desigualdad de la década pasada han permitido entender cuáles son las políticas y las estrategias que funcionan.



LA IGUALDAD HACE LA DIFERENCIA: POLÍTICAS NACIONALES Y LA CIUDAD

Varios países y ciudades de América Latina están replanteando ideas y planes sobre el desarrollo, el crecimiento, la pobreza y la igualdad. Los resultados positivos en la reducción de la desigualdad de la década pasada han permitido comprender cuáles son las políticas y las estrategias que funcionan. Otros resultados menos positivos, han ayudado a entender que en ocasiones las políticas pueden contribuir a ampliar las diferencias. El balance de las experiencias adquiridas en estos años ha permitido entender que la igualdad es una opción política, pero la desigualdad también.

El análisis de las tendencias de la desigualdad en la región, los factores que las generan y las acciones que actualmente se implementan, permite obtener una orientación de las políticas en la materia. La literatura especializada en el tema sugiere que los instrumentos abarcan una amplia gama de posibilidades.¹ El estudio de ONU Hábitat y CAF ha identificado una serie de acciones que en términos generales giran alrededor de ciertos temas comunes: incorporar en forma más explícita el objetivo de generar igualdad de oportunidades; invertir en educación y capital humano; reforzar el sistema fiscal impositivo y hacerlo más progresivo; fortificar el potencial redistributivo del Estado; asegurar un acceso más equitativo a los recursos económicos; expandir la política laboral con el fin de proteger los derechos de los trabajadores; mejorar el gasto social y aumentar los programas sociales; invertir en infraestructura social y económica y en la provisión de bienes públicos; mejorar la planeación de las ciudades y aumentar la participación de los gobiernos locales en las rentas provenientes del urbanismo y la aglomeración. En cambio, otros autores insisten en que hay un número limitado de políticas que pueden reducir eficazmente la desigualdad, argumento que ha sido documentado por una gran cantidad de estudios y propuestas.²

Si existe una certeza en el análisis de este fenómeno es que el reto asociado con el diseño de buenas políticas comienza con la naturaleza misma del proceso de crecimiento económico. En la medida en que sea propobre —es decir, que incremente los ingresos de la gente pobre en una proporción mayor que la de los no pobre³—

Las políticas para la reducción de la desigualdad se interrelacionan y refuerzan

las posibilidades de éxito se incrementan. Esto se evidencia aún más cuando se integra un sistema coherente de políticas económicas, sociales y laborales coordinado con los diferentes órdenes de gobierno y otros actores interesados. De esta forma, se evita que las acciones emprendidas en un área anulen los efectos positivos percibidos en otros sectores.

En cuanto a las políticas para la reducción de la desigualdad planteadas por varios organismos internacionales, es importante señalar que éstas se interrelacionan y refuerzan. Las propuestas del PNUD, como las de otras instituciones, se adecuan a los perfiles de los países de la región. Por ejemplo, en Paraguay (2008) esta agencia distingue tres tipos de políticas para la equidad: las macroeconómicas, las de reestructuración y las de redistribución.⁴ En Bolivia (2010), el PNUD propone los siguientes principios para asegurar un cambio social con igualdad:⁵ universalización de los derechos sociales, la democratización del empleo y el trabajo digno, y el fortalecimiento de la interculturalidad en democracia.⁶ En varios informes nacionales, la agencia de ONU promueve una campaña sobre la igualdad de género. Y en el documento global sobre sostenibilidad y equidad (2011) impulsa reformas para fomentar la equidad, articulándolas con la noción de desarrollo sustentable.⁷ La medición de las diferencias y efectos que causa la desigualdad en el desarrollo humano es un avance fundamental en las políticas de desarrollo. El Reporte del PNUD *El ascenso del sur, el progreso humano en un mundo diverso* (2013) contiene, como lo ha hecho en informes anteriores, el Índice de Desarrollo Humano Ajustado por Desigualdad, el cual da la pauta para trabajos similares a nivel de las ciudades.

Es oportuno referir que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue pionero en los trabajos sobre la desigualdad en la región con su informe *América Latina frente a la desigualdad* (1999). En este estudio el BID vincula la desigualdad con el estado de desarrollo económico y social de los países, dándole especial importancia a las dotaciones naturales y a los recursos productivos. Más recientemente, el BID se ha focalizado sobre todo en la política fiscal y la equidad. También promueve la equidad social y el desarrollo económico de los grupos pobres y excluidos.⁸ Este banco apoya además las políticas sectoriales de mejoramiento de la equidad, con un énfasis especial en la salud y la educación,⁹ jugando así un papel importante de fomento al diálogo e intercambio de experiencias y conocimientos sobre inclusión.

¹ Referirse, por ejemplo, a Amarante V. y Melo de G., CEPAL 2004, Cuervo M. y Morales F., 2007.

² Glaeser E., Resseger M. y Tobio Kristina, 2009.

³ Berry Al. 2013. Kakwani N., Khandker S. y Son Hyun., 2004.

⁴ De acuerdo con el PNUD: las políticas macroeconómicas apuntan a lograr estabilidad en el sistema económico; las de reestructuración tienen que ver con la participación del Estado en los procesos económicos y en los mercados; y las políticas de redistribución buscan implementar mecanismos para distribuir de manera más justa los bienes y servicios en la economía. PNUD Paraguay, 2008.

⁵ PNUD Bolivia, 2010.

⁶ Colombia focaliza su propuesta de un desarrollo equitativo e incluyente sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (PNUD, DNP, 2005). En México se centra en la equidad del gasto público, analizando con detalle los rubros de salud, educación y transferencias al ingreso (PNUD México, 2011), etc.

⁷ PNUD, 2011.

⁸ BID, 2007.

⁹ En un estudio de desigualdad especialmente para México (1999), el BID propuso una estrategia con cinco “pilares”: política comercial; política laboral; reforma a la seguridad social; política financiera y la reforma educativa. BID, 1999.

Por su parte, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) tiene un trabajo extenso en esta área. El estudio seminal llamado *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (2010) hace una interesante ponderación de los efectos de la crisis sobre la desigualdad y aborda la cuestión de la dimensión territorial, así como las diferencias múltiples del desarrollo.¹⁰ Los *Panoramas sociales* regionales presentan, desde diferentes perspectivas, los avances regionales en la disminución de la desigualdad distributiva, e incluyen propuestas de políticas que cubren varios campos.¹¹ Los diversos estudios y análisis sobre los desafíos de la desigualdad y las acciones en pro de la equidad producidos por la CEPAL circulan ampliamente en la región.¹² Este organismo se especializa también en estudios sectoriales en los cuales articula temas como desarrollo, competitividad, macroeconomía y educación, con la desigualdad.

El Banco Mundial, por otro lado, propone una variedad de políticas económicas contenidas en el reporte regional *Desigualdad en América Latina y el Caribe ¿ruptura con la historia?* (2004). Estas políticas se agrupan en tres áreas complementarias: atender las desigualdades en los activos; fortalecer las instituciones que definen el mercado y las rentabilidades; y reforzar el uso del potencial redistributivo del Estado.¹³ En un estudio más reciente titulado *Cambio de engranajes para acelerar la prosperidad compartida en América Latina y el Caribe* (2013), el Banco Mundial avanza en cuatro temas importantes sobre aquellas políticas, encaminadas hacia la realización de una sociedad más equitativa. Estos temas procuran fortalecer los vínculos entre crecimiento y equidad: I) políticas fiscales equitativas y sostenibles; II) instituciones responsables y eficientes y un acceso equitativo a los servicios; III) mercados que funcionan bien y accesibles; IV) mejoras en la gestión del riesgo y resiliencia.¹⁴

CAF –Banco de Desarrollo de América Latina, tiene un acercamiento muy directo y activo en temas de inclusión y de mejoramiento de las condiciones de vida para las personas, en los sectores más necesitados. Desde el punto de vista social, apoya a varios programas de inclusión para los jóvenes en deporte y cultura. En ese sentido, la publicación *Políticas sociales para promover ciudadanía y cohesión social* hace hincapié en la necesidad de concertar un pacto fiscal, que permita el financiamiento sostenible de las políticas sociales, y que traiga consigo una mayor equidad distributiva. Su aporte sobre frentes de inversión en infraestructura y servicios se enfoca, particularmente, en la universalización de los servicios de agua potable y alcantarillado. El libro *Equidad e inclusión social en*

América Latina: acceso universal al agua y el saneamiento tiene como objetivo promover una discusión amplia sobre las políticas públicas de equidad e inclusión social que puedan atender el déficit de servicio de agua potable y saneamiento, y a la vez ayudar a alcanzar la completa cobertura de servicios urbanos de calidad para los grupos más pobres y vulnerables. Por último, cabe destacar los esfuerzos emprendidos por CAF en la difusión del conocimiento de las mejores prácticas en habilitación de asentamientos informales. Las mismas se destacan en la publicación *Inclusión de habitantes en la ciudadanía plena*. En este estudio se presenta un documento útil para las autoridades locales, con soluciones y herramientas concretas de transformación para mejorar la calidad de vida y el desarrollo de las zonas más carentes de las ciudades.

Otra iniciativa interesante fue la que ONU Hábitat puso en marcha con la investigación Ciudades Inclusivas, como parte de su campaña mundial de Gobernanza Urbana (2000). El concepto se basa en tres ideas interrelacionadas que contribuyen a la realización de una plena ciudadanía: el respeto por los derechos humanos, la buena gobernanza urbana y el crecimiento equitativo. En el *Reporte mundial de las ciudades: ciudades armoniosas* (2008) y *Reducir la brecha urbana* (2010), ONU Hábitat presenta, por primera vez, un estudio sobre la desigualdad en las ciudades. En la edición del año 2010 aborda el tema del derecho a la ciudad y propone cinco pasos para una ciudad inclusiva, tres de los cuales se proponen en el capítulo anterior “El cambio detrás del Cambio”.¹⁵ En el año 2012, en el reporte de *Ciudades Prósperas*, (2013), ONU Hábitat introduce el Índice de prosperidad de las ciudades (CPI por sus siglas en inglés), basado en cinco dimensiones: productividad, infraestructura urbana, calidad de vida, equidad y medio ambiente. El concepto de prosperidad adopta aquí un enfoque más holístico e integrado de desarrollo urbano sostenible centrado en las personas. Recientemente ONU Hábitat propuso una nueva agenda urbana donde integra la equidad como parte central del desarrollo urbano sustentable.

La política fiscal juega un papel clave en la reducción de la brecha del ingreso.

¹⁰ CEPAL, 2010.

¹¹ CEPAL, Panorama Social, varios años.

¹² Particularmente relevante es el estudio de Simone C. y Aldo M. (2011) sobre los programas de transferencias condicionadas en América Latina.

¹³ Banco Mundial, 2004.

¹⁴ World Bank, 2013.

¹⁵ Los tres temas propuestos en la Política Nacional de Lucha Contra la Desigualdad son: evaluar el pasado desigual y medir el progreso; crear instituciones más fuertes y eficaces; y construir nuevas relaciones y alianzas entre los diferentes niveles de gobierno. Los dos temas restantes contenidos en el *Reporte mundial de las ciudades* son: desarrollar una visión integral y sostenida para promover la inclusión; asegurar una distribución equitativa de las oportunidades.

Este capítulo resume las políticas clave en la arena nacional, que se pueden operar en diferentes órdenes de gobierno. Nuevos mandatos, recursos económicos y dinámicas políticas han permitido que las ciudades y los gobiernos locales amplíen sus catálogos de intervenciones públicas,¹⁶ con una mayor influencia de actuación en varias de estas áreas. Algunas de ellas se especifican a continuación:

Educación. La encuesta de percepción sobre la desigualdad, aplicada en 10 ciudades latinoamericanas, concede una relevancia enorme a la educación. Un poco más de 5 de cada 10 encuestados (52.6 por ciento) considera que el desarrollo de capacidades educativas es la forma más efectiva para la movilidad social y la reducción de desigualdades.¹⁷ Vale destacar que son abundantes los estudios que consideran que la educación superior en la región es determinante para cerrar la brecha del ingreso y acabar con diferentes formas de exclusión.¹⁸ También coinciden en que resulta clave igualar el acceso a una educación de buena calidad para los habitantes en los extremos inferiores de la distribución del ingreso, debido a la influencia que ésta ejerce sobre las oportunidades económicas, el nivel social e influencia política.¹⁹ La agenda local ha incorporado elementos de políticas públicas que tradicionalmente no formaban parte del quehacer municipal, entre ellos los, servicios educativos y la construcción de habilidades, los cuales son fundamentales para la apertura de

oportunidades y la generación de empleos. En varios países (Perú, Brasil, Bolivia, Chile, México, Nicaragua, Honduras, etc.) la educación básica está descentralizada y corresponde a los gobiernos estatales y municipales administrar las redes de escuelas públicas. Si bien existe una heterogeneidad de condiciones y capacidades de las municipalidades en materia educativa, se reconoce cada vez más la necesidad de su participación en el entorno escolar y en la construcción de habilidades en los educandos.²⁰ Las tarifas diferenciadas, subsidiadas o gratuitas de transporte a estudiantes, la eliminación de cuotas en la educación pública, la extensión de la jornada escolar (que permite a los padres extender su propia jornada laboral), la dotación de útiles y libros estandarizados gratuitos a las escuelas, son todas medidas que pueden incrementar la equidad en la educación, y además pueden ser iniciativas locales.

Impuestos. La política fiscal juega un papel clave en la reducción de la brecha del ingreso. Aún cuando la encuesta reciente de percepción de las desigualdades en los países de la región mostró que 1 de cada 10 habitantes cree en los impuestos como la política redistributiva más importante, las mismas entrevistas revelan que el 51 por ciento considera que el Estado es la institución más relevante en la reducción de las desigualdades.²¹ Es interesante constatar que en algunos países de Europa, el coeficiente de desigualdad es tan elevado como en



Cartagena, Colombia. Mejorar la calidad de vida en zonas históricas considerando la inclusión de grupos pobres y vulnerables es una política importante de equidad.

© Manuel Espinoza Pelayo.

¹⁶ Meza C. O., 2013.

¹⁷ ONU Hábitat, CAF, Avina y Red de Ciudades, 2013.

¹⁸ Véase en particular el trabajo de la UNESCO y el Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe titulado Tendencias de la Educación Superior en América Latina y el Caribe, 2008, así como los documentos citados en el Capítulo 5 de este estudio, en el apartado Educación y desarrollo de habilidades, determinantes esenciales de la igualdad.

¹⁹ Banco Mundial, 2004.

²⁰ Mejorar las habilidades significa conectar la educación con la formación técnica y profesional, incluida la información y las comunicaciones. Las personas con mejores habilidades pueden mejorar la productividad, ganar más, mejorar su nivel de vida, y reducir así desigualdades.

²¹ Los valores más altos se registraron en Bogotá (17.7 por ciento), Quito (14 por ciento), Lima (13 por ciento) y Santa Cruz (22 por ciento). ONU Hábitat, CAF, Avina y Red de Ciudades, 2013.

ciertos países de América Latina antes de tomar en consideración el papel redistributivo de la política fiscal.²² Por esta razón, el Estado en los países latinoamericanos debe fortalecer su capacidad redistributiva, lo cual significa aumentar la carga tributaria y hacer que los impuestos sean cada vez más progresivos.²³ Tal medida permitirá ampliar sus recursos disponibles y su capacidad recaudatoria. Es también necesario que se incluyan los impuestos sobre el ingreso y sobre la propiedad a personas físicas, cuya captación es muy baja en la región.²⁴ Este tipo de impuestos grava sobre todo al sector más boyante de la población, y su recaudación no solo creará más confianza en el sistema, sino que ayudaría a establecer una percepción de justicia general. Esto permitiría, a su vez, una redistribución óptima de la riqueza.

Asimismo, con el fin de promover una asignación más eficiente de los recursos públicos, se hace necesario fortalecer a las ciudades, pues éstas son los motores del desarrollo nacional. Este aspecto tiene una importancia particular ya que las entidades locales carecen, en la mayoría de los casos, de una autonomía fiscal en la determinación de sus impuestos y dependen mucho de las transferencias intergubernamentales. Por lo tanto, es recomendable traspasar algunas competencias fiscales y recursos de gestión a dichas entidades subnacionales. Las políticas fiscales de recaudación de impuestos locales figuran entre los instrumentos que más incidencia tienen sobre la desigualdad. Los beneficios son enormes, a saber: priorizar inversiones y definir proyectos locales con informaciones más reales; coordinar mejor los diversos actores y recursos; inducir la participación de la sociedad civil con formas de comunicación más directas; y mejorar la focalización del gasto público. De esta manera se logra corregir los problemas de equidad.²⁵

Queda claro que la *política nacional para la equidad* propuesta en el Capítulo 1 requiere de las orientaciones del Gobierno nacional, tanto como necesita de la responsabilidad compartida con otros niveles de gobierno. Para tal fin, es necesario que se mejoren las formas de gestión y transparencia, y que se expandan los mecanismos de tributación local. Uno de los mecanismos poco aprovechado en el alcance de este objetivo es la captación de plusvalías –valorizaciones compartidas– que resultan del desarrollo inmobiliario y del costo de las inversiones que la misma administración pública hace.²⁶ La captura y redistribución del valor de la tierra, junto con otros instrumentos, puede ser un poderoso método de financiación

pública y redistribución de la riqueza. Los beneficios se pueden capturar, indirectamente, por medio de los impuestos inmobiliarios, las tasas de impacto, la titularización de derechos de edificabilidad, y otras formas de impuestos. También se pueden captar, directamente, a través de la conversión de los beneficios de la tierra y las transferencias de los derechos de desarrollo urbano.²⁷

Transferencias. El poder redistributivo de las transferencias fue abordado en el Capítulo 5. Con impactos diferentes en los diversos países donde se aplican, estos sistemas de protección social pueden contribuir significativamente a la reducción de la pobreza y de la desigualdad. Las transferencias contribuyen también a reforzar la cohesión social, a la materialización de los derechos humanos, y a proteger a las personas contra choques económicos, climáticos o alimenticios.²⁸ En la medida que los países transiten a sociedades más equitativas, las transferencias jugarán un papel redistributivo importante, y pueden transformarse con el tiempo en un sistema de protección social más permanente y universal.²⁹

La pervivencia y fortalecimiento de las transferencias condicionadas, asociadas a la inversión en capital humano, constituyen una forma de fortificar el Estado bienestar. El apoyo o concurrencia de los gobiernos locales, ya sea como organismos responsables y/o ejecutores, es indispensable. Ellos pueden reforzar la institucionalidad pública del programa y evitar así una sectorialización excesiva del mismo. La descentralización de las transferencias públicas a las entidades territoriales locales puede darle una mayor efectividad al programa, una mejor focalización de las acciones, y una más estrecha rendición de cuentas, dada la participación social más amplia.³⁰ En la medida en que se logre una mayor eficiencia del gasto local y una mayor proximidad entre las autoridades y los habitantes, se puede elevar la eficacia de las políticas públicas, lo que a su vez puede traducirse en una mejor gobernabilidad democrática.³¹ Como indica CEPAL en su estudio *La hora de la igualdad*, el territorio adquiere una importancia vital en la lucha contra la desigualdad, debido a que la cercanía espacial y las relaciones cara a cara son cruciales para generar confianza y obtener resultados positivos.³²

El territorio adquiere una importancia vital en la lucha contra la desigualdad.

²² Perry G., Steiner R., IDRC, 2011.

²³ Banco Mundial, 2004.

²⁴ Perry G., Steiner R., IDRC, 2011.

²⁵ Aghón G. y Cortés P., CEPAL, 2001.

²⁶ ONU Hábitat, 2013.

²⁷ UN-Habitat, 2013a.

²⁸ UN, Open Working Group on SDGs, 2013.

²⁹ Banco Mundial, 2004.

³⁰ En Latinoamérica se cuenta con ejemplos en los dos niveles extremos de gobierno. Mientras que Oportunidades, el primer programa integrado de transferencias condicionadas para salud, educación y alimentación, no permite ningún margen de maniobra a las autoridades locales en la selección de beneficiarios (aunque algunas han encontrado maneras de hacerlo), Bolsa Familia inició su vida como una iniciativa estatal, con sustancial libertad municipal para la selección de familias.

³¹ Aghón G. y Cortés P., CEPAL, 2001.

³² CEPAL, 2010.

Para que estos procesos locales sean eficaces en reducir la desigualdad, es necesario mejorar la rendición de cuentas en este nivel de gobierno. Por lo tanto, un proceso nacional de consolidación de la rendición de cuentas en todos los niveles de gobierno seguramente coadyuvará a alcanzar esta meta.

Derechos laborales. La igualdad en las ciudades reclama un marco laboral y de seguridad social que sea más inclusivo y menos distorsionador del ingreso. Esto es: un marco que permita extender los derechos básicos laborales y la protección de la seguridad a todos los trabajadores. Las políticas para aumentar los salarios de los trabajadores no calificados pueden hacerse por medio del establecimiento de un salario mínimo o un piso salarial, el cual es competencia del Gobierno federal. En las ciudades, se requiere de políticas económicas locales que promuevan nuevos negocios y fortalezcan los existentes,³³ que atraigan inversiones, que fomenten la capacitación del empleo y, sobre todo, que regulen las actividades económicas y los mercados locales.³⁴ También se hace indispensable regular las actividades informales y poner en práctica una legislación local contra la discriminación, la cual incluya políticas destinadas a fomentar la participación de las mujeres en la fuerza laboral.

Para lograr ese fin, las ciudades deben participar activamente en la eliminación de los obstáculos estructurales y sistémicos que impiden la participación de las mujeres, para así contribuir a mejorar las medidas que permiten su empoderamiento.³⁵ Esto implica superar las trabas con respecto al acceso a empleos decentes, a la educación y habilidades, al problema del empleo no remunerado, a la adquisición de los activos físicos y financieros, a las garantías sociales de protección, a la seguridad, así como el acceso a la participación efectiva en la gobernanza urbana.³⁶ Las ciudades deben también garantizar los derechos laborales de las minorías étnicas, de los ancianos y discapacitados, para remover las barreras que les niegan la oportunidad de utilizar su potencial.

Gasto social. En las encuestas de percepción sobre la desigualdad en 10 ciudades latinoamericanas, es evidente la relevancia concedida al gasto social, a los servicios públicos, a la vivienda, a la salud y al transporte. Uno de cada cinco encuestados considera que el gasto social (en todos estos rubros en conjunto) es un mecanismo fundamental de igualación y procuración social.³⁷ Así como los impuestos, el gasto social también se tiene que redistribuir con criterios progresivos:



La Paz, Bolivia. Es necesario extender los derechos básicos laborales a todos los trabajadores, buscando proteger la seguridad en el trabajo.
© Eduardo López Moreno.

³³ Por ejemplo, a través de regulaciones locales, como la planificación del uso del suelo mixto y el diseño urbano adecuado, y de reglamentos municipales apropiados, el gobierno local puede proporcionar entornos de políticas favorables para las actividades productivas en el hogar. Por ejemplo, en Venezuela, el 45 por ciento de la industria de la confección se hace por medio de trabajadores que están basados en el hogar: actividades que pueden ser reforzadas. UN-Habitat, 2013c.

³⁴ Aghón G. y Cortés P., CEPAL, 2001.

³⁵ UN-Habitat, 2013a.

³⁶ Ibid.

³⁷ ONU Hábitat, CAF, Avina y Red de Ciudades, 2013.

“darle más a quien tiene menos”. Otros estudios han puesto de relieve que el aumento, además del mejoramiento y seguimiento del gasto social, constituye un factor esencial para una sociedad más cohesionada e igualitaria.³⁸ En efecto, en la medida en que se universaliza el acceso de bienes y servicios esenciales, se ensanchan las posibilidades para que la ciudadanía se incorpore en condiciones de igualdad a la vida económica, social y política.³⁹ Si bien la política social tiende a ser más transversal, intergubernamental e interinstitucional (de modo que implica a varios sectores como el social, económico y cultural, órdenes de gobierno nacional y subnacional e instituciones públicas, privadas, académicas), también se observa que los gobiernos locales latinoamericanos tienden a extender sus funciones en este ámbito.⁴⁰ Por ejemplo, mientras que los municipios mexicanos gastaban en promedio en el año de 1990, alrededor de 50 pesos por habitante en elementos de la agenda ampliada, tres veces más en actividades tradicionales de lo que se puede considerar su agenda constitucional,⁴¹ para el año 2008, esta relación se había casi invertido.⁴² Nuevos mandatos, recursos económicos y dinámicas políticas (el proceso mismo de descentralización) les confieren a los gobiernos locales un margen más amplio de acción en el conjunto de políticas públicas, particularmente en la prestación de servicios sociales básicos, bienestar social y vivienda. Por medio de financiamientos a través de subsidios, de aportes presupuestales

y de distintas modalidades de subvenciones y transferencias, los municipios pueden, con diferentes capacidades, atender la pobreza y contribuir a la reducción de la desigualdad.

Sin embargo, a pesar de ciertos avances y un ligero aumento de la progresividad en los años noventa, gran parte del gasto público sigue siendo bastante regresivo.⁴³ Un estudio muestra que por cada gasto público progresivo se genera otro tipo de gasto que es neutro o altamente regresivo. Ese es el caso, por ejemplo, del pago de pensiones, de la provisión de servicios públicos, de cierto tipo de transferencias y de la educación pública secundaria. De hecho, mientras la mayor parte del gasto en educación primaria se focaliza en el 25 por ciento más pobre de la población, la mayor parte del gasto en educación terciaria se dirige al 25 por ciento más rico de la población.⁴⁴ Dicha situación está sucediendo, por ejemplo, en México, país donde los índices reducen su regresividad al incrementar la escolaridad promedio, y más rápidamente la escolaridad de los deciles de menor ingreso (el bachillerato y los estudios superiores). Es innegable, sin embargo, que el gasto social en la provisión de bienes públicos que permiten un uso sin restricción ni rivalidad en su consumo, es un instrumento importante aplicado por los gobiernos locales para avanzar en la equidad.⁴⁵



Bogotá, Colombia. El transporte público de calidad induce el crecimiento económico, contribuye a la reducción de la pobreza y promueve la igualdad.

© Eduardo López Moreno.

³⁸ PNUD Paraguay, 2008.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Gómez A. D., 2012.

⁴¹ En la llamada agenda constitucional o tradicional, el municipio tendría a su cargo las políticas públicas correspondientes a la atención de los servicios públicos y urbanos y la regulación de la convivencia ciudadana, de manera preponderante. En la agenda extendida o ampliada se incluyen aspectos de fomento económico, desarrollo social, servicios educativos y de salud, que forman parte del llamado gasto social. CEPAL, 2001, Meza C. O., 2013.

⁴² Meza C. O., 2013.

⁴³ Banco Mundial, 2004.

⁴⁴ Perry G., y Steiner R., 2011.

⁴⁵ Gómez A. D., 2012.

Infraestructura. La prosperidad y el desarrollo de ciudades y países dependen, en gran medida, de su infraestructura. La infraestructura física, como los medios de transporte, energía y comunicación, contribuye al desarrollo económico, induce la industrialización, alienta el comercio y a la movilidad de la mano de obra. La infraestructura social, como el abastecimiento de agua, saneamiento, eliminación de aguas residuales, de instalaciones para la educación y de servicios de salud, tiene un impacto directo en la calidad de vida de las personas.⁴⁶ Ambos tipos de infraestructura conectan a las ciudades con ciudades, a las personas con personas, a los bienes con mercados, a los trabajadores con los puestos de trabajo, a las familias con los servicios, y a los habitantes de las zonas rurales con los centros urbanos. Dicho proceso de conectividad es esencial para inducir crecimiento económico, reducir la pobreza y promover la igualdad.⁴⁷

El subdesarrollo de la infraestructura hace que la vida se vuelva más difícil y costosa, lo cual afecta el desarrollo de la industria, el comercio y el turismo, y además desalienta las inversiones. La experiencia indica que una infraestructura deficiente reduce la competitividad de las ciudades y genera externalidades negativas, como la contaminación del aire, la pérdida de tiempo, el costo del combustible, los gastos en seguridad, así como el ruido y exceso de emisiones de efecto invernadero. La falta de infraestructura urbana es entonces una barrera institucional hacia la inclusión social y el derecho a la ciudad, que limita el bienestar social e individual y niega oportunidades en la vida. Está documentado que la falta de infraestructura afecta sobre todo a los pobres. De acuerdo con CAF, varias metrópolis latinoamericanas experimentaron un aumento de entre 3 y 5 veces en el número de vehículos de motor en los últimos 20 años, mientras que la infraestructura vial no tuvo un aumento similar, ni tampoco se desarrollaron en la misma proporción formas alternativas de transporte.⁴⁸ En consecuencia, los grupos de más bajos recursos pagan más en tiempo y costo de transporte, hecho que evidentemente incrementa las desigualdades.⁴⁹ Además, las carencias de infraestructura exacerbaban la vulnerabilidad de los pobres en las ciudades, particularmente en zonas informales, lo cual aumenta los riesgos de deslaves de tierra, inundaciones y otros desastres naturales.⁵⁰ Históricamente, las obras de infraestructura física, sobre todo

de gran escala, han correspondido a los gobiernos nacionales, aunque los gobiernos locales intervienen cada vez más en algún tipo de infraestructura física, principalmente en el desarrollo de la infraestructura social, en los ámbitos urbano y regional. El desarrollo de los fondos metropolitanos promovidos por el gobierno nacional, con la coinversión y la coordinación por parte de los gobiernos locales, puede ser un instrumento de mejora y equidad en este sentido. La premisa principal de una dotación de infraestructura eficaz en la generación de actividades económicas y socialmente equitativas es una planificación urbana adecuada. De allí que la infraestructura cumpla un doble propósito. Por un lado, estimula los rendimientos crecientes de las economías de aglomeración y, por el otro, permite que haya un aprovechamiento mayor de ellas, articulando densidades residenciales y económicas, y favoreciendo la conectividad de las ciudades.⁵¹ Sin embargo, con la tendencia creciente a la dispersión y expansión de las ciudades, resulta más costosa la construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana. Y si estas inversiones no se realizan de manera adecuada pueden profundizar las desigualdades.⁵² ONU Hábitat postula que con un diseño urbano eficiente, junto a una legislación y políticas de tierra adecuadas, es posible reducir el costo de la infraestructura.⁵³ En este contexto, hay que reconocer que muchas de las autoridades urbanas carecen de recursos suficientes y, por lo tanto, son incapaces de satisfacer la creciente demanda de los servicios básicos, de una nueva infraestructura y del mantenimiento de los equipamientos existentes.⁵⁴ Frente a esta situación, las autoridades locales deben explorar mecanismos innovadores para generar recursos adicionales, tales como los préstamos de los mercados capitales, los contratos de concesión, la emisión de bonos municipales, el endeudamiento responsable o la identificación de proyectos financiables por terceros. Otras alternativas para sumar recursos pueden ser la movilización de capitales privados, la formación de alianzas público-privadas, la emisión de títulos de edificabilidad, y la recuperación de plusvalías.⁵⁵ En América Latina, los niveles de inversión actual en infraestructura se acercan al 3 por ciento del PIB.⁵⁶ Las estimaciones existentes sugieren que entre los años 2011 y 2012, la inversión creció, pero también se incrementó el producto interno bruto, así que la relación inversión/PIB no se modifica.⁵⁷ Para que la infraestructura contribuya a elevar la productividad, mejorar la equidad, elevar la calidad de vida y

⁴⁶ López M. E. 2012.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ CAF, 2011.

⁴⁹ Referirse al Capítulo 6, Equidad: espacio urbano, bienes y servicios públicos.

⁵⁰ El cambio climático podrá agravar aún más estas calamidades y ampliar las diferencias.

⁵¹ UN-Habitat 2013c, CAF, 2013.

⁵² CAF, 2012.

⁵³ UN-Habitat, 2013c.

⁵⁴ Un estudio de UCLG, Flacma y la Unión Europea sobre *Descentralización del estado y finanzas municipales en América Latina* indica que en el año 2010 había alrededor de 16 mil gobiernos locales –municipios, distritos, cantones o comunas– que eran sumamente heterogéneos entre sí. De acuerdo con este estudio, casi el 90 por ciento de los municipios de la región tenía menos de 50 mil habitantes. La mayoría de ellos enfrentaba grandes dificultades financieras y restricciones de recursos humanos y técnicos para ejercer plenamente sus competencias. Rosales, 2012.

⁵⁵ Por ejemplo en las obras costosas del transporte público, las cuales tienden a aumentar los valores de tierras privadas, y cuya captura y redistribución puede contribuir a la realización de nuevos proyectos de infraestructura. UN-Habitat, 2013a.

⁵⁶ A manera de comparación, la inversión en infraestructura en China fue del orden del 14.4 por ciento del PIB en 2006, en la India del 5.6 por ciento en el mismo año y en los países africanos en promedio alrededor del 5 por ciento en 2010. UN-Habitat, 2012b.

⁵⁷ CAF, 2013.

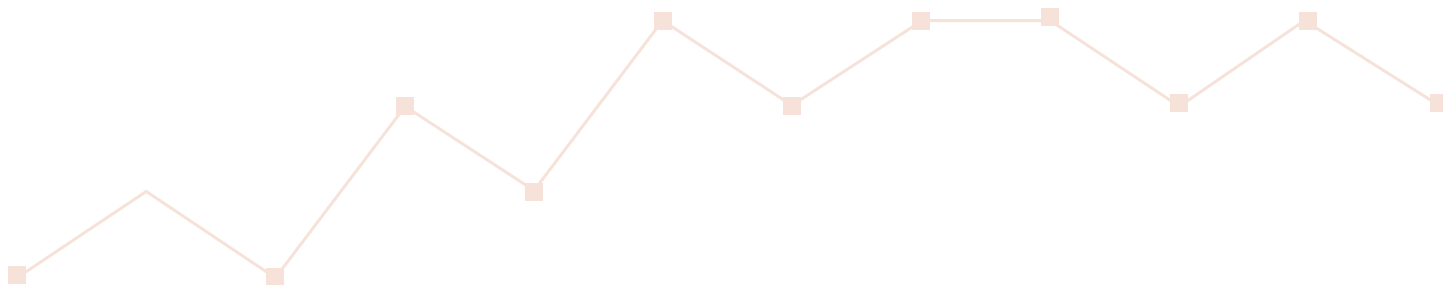
proteger el medio ambiente, la inversión debería ser del orden del 5 por ciento del PIB.⁵⁸

La desigualdad es “un fenómeno invasor”⁵⁹ que caracteriza a cada aspecto de la vida, ya sea el acceso a la educación, la salud y los servicios. También influye en el acceso a la tierra y a otros activos, así como en el funcionamiento del mercado laboral y en los sistemas formales crediticios.⁶⁰ En este apartado del capítulo, se ha presentado una gama de acciones y políticas que pueden enmarcarse en la propuesta de un acuerdo regional de política para la reducción de las desigualdades. Dicho acuerdo entre los diferentes niveles de gobierno deberían aunar esfuerzos políticos, institucionales y económicos para enfrentar en forma decidida y sistemática la desigualdad en las ciudades.⁶¹

Tras los diversos estudios efectuados en esta materia, la siguiente afirmación se hace evidente: las políticas públicas nacionales necesitan de gobiernos locales fuertes y autónomos, que permitan involucrar de manera efectiva a la población y a los actores locales, tanto en la superación de las crisis como en la realización de las tareas necesarias para consolidar el desarrollo.⁶² Como se ha visto, los gobiernos locales pueden jugar un papel en la *política nacional para la equidad* en

varias áreas y sectores, pero sobre todo en los esfuerzos para territorializar estas acciones. Algunas iniciativas municipales se han inspirado en programas nacionales o se han diferenciado de ellos. Ese fue el caso del impuesto local de negocios (ICA) en la ciudad de Bogotá, el cual permitió recaudar hasta el 42 por ciento de sus ingresos fiscales en el año 2006. Otros ejemplos se listan a continuación: en Lima se aplicó un servicio especializado de administración tributaria semiautónomo (SAT) para aumentar las recaudaciones de sus tributos fiscales (que hoy día se reproduce en otros municipios peruanos); en Brasil se creó el Impuesto Sobre Servicios (ISS) que se aplica a nivel municipal a través de los servicios dejados de lado por el impuesto sobre el valor agregado, o por los subsidios condicionales para el transporte público, la educación primaria y los servicios de salud; en Chile las subvenciones condicionadas financian, desde hace varios años, actividades de los gobiernos locales en varios programas sociales; en el Salvador existen las subvenciones especiales para infraestructura; en México un fondo de compensación destina al menos 20 por ciento de las subvenciones de capital de inversión a los estados más pobres para ser administrados por los municipios.⁶³ En síntesis, se puede concluir que es a través de las ciudades y de los gobiernos locales que las políticas nacionales promotoras de la igualdad pueden marcar la diferencia.

Las políticas públicas nacionales necesitan de gobiernos locales fuertes y autónomos, que permitan involucrar efectivamente a la población en la realización de las tareas necesarias para consolidar el desarrollo.



⁵⁸ CAF, 2013.

⁵⁹ Banco Mundial, 2004.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ CGLU, 2012.

⁶² Ibid.

⁶³ Estos ejemplos fueron tomados del documento de Rosales Mario (2012) *Descentralización del estado y finanzas municipales en América Latina*, 2012.

PRECISANDO EL MARCO DE ACTUACIÓN

Este apartado del capítulo pretende explorar las posibles relaciones entre algunas políticas de desarrollo local vinculadas a la estructura de la ciudad, así como a la evolución de la desigualdad en la primera década del siglo XXI. Se presenta aquí, un menú de acciones concretas que los líderes a nivel local pueden considerar a la hora de mejorar las condiciones de igualdad en sus respectivas ciudades. En general, vale resaltar que, a pesar de los progresos verificados en los años recientes, la falta de equidad en las ciudades en América Latina continúa siendo una de las principales barreras para la prosperidad.⁶⁴ También se ha indicado con anterioridad, cómo la desigualdad se ha cimentado históricamente en factores de localización y se ha desarrollado sobre la base de estructuras productivas y sociales. Esta combinación ha creado trayectorias endógenas que favorecen a cada ciudad.⁶⁵

Dadas las razones anteriores, se identifican áreas de actuación validadas a partir del estudio de políticas y variación de condiciones en 10 ciudades en América Latina. Las ciudades analizadas presentan diversas características en cuanto a nivel de desigualdad, a la variación del índice Gini, y al tamaño. De ellas, dos ciudades tienen desigualdad extrema (Curitiba y Fortaleza); seis ciudades tienen un índice de desigualdad muy alta, (Belo Horizonte, Bogotá, Gran Buenos Aires, Medellín, Quito y Santo Domingo); y dos ciudades presentan indicadores considerados como de desigualdad relativa (Guayaquil y Lima).⁶⁶

El gobierno local es el más cercano al ciudadano; las encuestas de percepción relacionan tal cercanía con la capacidad y necesidad de actuar sobre el terreno.⁶⁷ Esto sitúa al municipalismo en una posición primaria, con respecto a los gobiernos estatales, en la lucha –desde la raíz– contra la desigualdad y sus agentes. Al integrarse o coordinarse con las políticas a nivel nacional, los líderes de las ciudades tienen la oportunidad y el compromiso de impulsar acciones concretas, que ataquen frontalmente a algunos de los agentes de la desigualdad urbana más tangibles, como la fragmentación espacial, la segregación social, la falta de capacitación para acceder al trabajo formal, y el clientelismo que resulta de las decisiones arbitrarias. Es cierto que la faceta de la desigualdad, como limitadora de la prosperidad, está raramente contemplada como una prioridad, y pocas veces se manifiesta en las políticas locales. Además, la falta de un plan operacional que plantee respuestas integradas a la desigualdad significa una oportunidad perdida para los líderes políticos locales. Una ciudad con mejor capacitación incrementaría su capital humano, lo que tiene un efecto positivo en la intensidad y en la diversidad del modelo de crecimiento económico. Igualmente, una ciudad que mejora la movilidad urbana permitiría el acceso, en menor tiempo y a un precio asequible, a lugares donde existen los equipamientos sociales, los servicios públicos y la concentración de empleo, conectando así a los ciudadanos, optimizando su poder

► **Cuadro 1:** Características generales de las ciudades estudiadas para definir el marco de actuación

Ciudad	Población (*)	Crecimiento poblacional 2000 - 2010 (*)	Crecimiento PIB nacional 2000 - 2010 (**)	Variación anual del PIB (2000 - 2010) (nacional)	Variación del Gini (%)	Valor Gini (alrededor 2010)	Grupo de Desigualdad
Belo Horizonte	5,406,833	16%	43%	3.6%	-6.72	0.567	Muy Alta
Bogotá	8,502,405	34%	49%	4.0%	-8.78	0.544	Muy Alta
Buenos Aires	13,369,921	13%			-14%	0.506	Muy Alta
Curitiba	3,118,137	25%	43%	3.6%	-15.78	0.672	Extrema
Fortaleza	3,519,526	22%	43%	3.6%	-2.52	0.602	Extrema
Guayaquil	2,273,133	9%	49%	4.0%	-16.36	0.414	Relativa
Lima	8,950,481	23%	74%	5.5%	-18.2	0.401	Relativa
Medellín	3,594,977	32%	49%	4.0%	3.9	0.564	Muy Alta
Quito	1,597,586	18%	49%	4.0%	-6.18	0.507	Muy Alta
Santo Domingo	2,153,779	19%	68%	5.2%	-5.4	0.579	Muy Alta

Fuente: (*) Población: UNDESA, World Demographic Prospects, 2013.

(**) World Bank, World Development Indicators, 2011 / Gini: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

Variaciones del Gini: Belo Horizonte (2003-2009); Bogotá (2002-2010); Buenos Aires (2003-2009); Curitiba (2003-2009); Fortaleza (2005-2010); Guayaquil (2003-2010); Lima (2002-2010); Medellín (2005-2010); Quito (2005-2010); Santo Domingo (2005-2010).

⁶⁴ Además de la equidad, ONU Hábitat (2012b) ha definido la prosperidad con base en otras cuatro dimensiones –productividad, infraestructura urbana, calidad de vida y medio ambiente–. Como se ha indicado en el Capítulo 4, los resultados del Índice de Prosperidad de las Ciudades confirman el vínculo entre equidad y prosperidad.

⁶⁵ La relación entre los macroindicadores de crecimiento económico y las políticas nacionales con los cambios en los indicadores de igualdad, a nivel ciudad, no siempre es meridiana. Por ejemplo, el crecimiento económico de Perú en la década del 2000 ha sido notable, con valores desde 2003 siempre superiores al 4 por ciento y alcanzando un 9.8 por ciento en el año 2008. En ese período, el valor del índice Gini en Lima se redujo en un 18.20 por ciento. En Brasil, el PIB en el año 2010 era un 28 por ciento mayor que en el año 2000; el porcentaje del gasto público en el año 2009 casi el triple que en Perú; y sin embargo, la desigualdad en Curitiba aumentó en un 15.78 por ciento. Es decir, el crecimiento económico en Perú ha coincidido con la disminución de la desigualdad en Lima mientras que el desarrollo de Brasil se ha encontrado con un aumento de la desigualdad en Curitiba.

⁶⁶ En cuanto a población, este grupo de análisis comprende megaciudades de más de 10 millones de habitantes como el Gran Buenos Aires, ciudades grandes como Bogotá y Lima, y ciudades intermedias consideradas como aquellas de hasta dos millones y medio de habitantes (referirse al Cuadro 1).

⁶⁷ ONU Hábitat, CAF, Avina y la Red de Ciudades, 2013.

adquisitivo. Esto les permitirá no solo ser parte de la ciudad sino también contribuir al crecimiento. Además, una ciudad que mejorase el acceso a bienes y espacio público fomentaría el sentido de pertenencia, de identidad y de ciudadanía, lo cual genera cohesión y confianza entre grupos sociales, y reduce el riesgo de inestabilidad, conflicto y criminalidad.

Mejorar el acceso de los ciudadanos a aquellos bienes comunes que sirvan como catapulta al progreso social demanda liderazgo en la concepción y compromiso político en la ejecución. No es que exista una inacción contra la desigualdad, sino que, en muchos casos, las acciones son inconexas, oportunistas, y emprendidas más de cara a mantenerse en el poder que de encontrar soluciones estructurales y duraderas.⁶⁸

Los diversos factores que dan origen a la desigualdad, la necesidad de una perspectiva a largo plazo para medir los efectos de las políticas e iniciativas que la combaten, y las condiciones únicas de cada contexto local crean un complejo esquema de análisis para identificar componentes de un plan operacional. Si bien es cierto que una mayor evidencia empírica sería necesaria para establecer lazos conclusivos entre las distintas iniciativas y su efecto en la reducción de la desigualdad, la comparación de políticas de desarrollo urbano, con los cambios medidos por el indicador Gini en 10 ciudades, permite comenzar a identificar áreas de actuación

a nivel local que pueden ser componentes de un plan operacional contra la desigualdad.

Como se ha señalado en el Capítulo 1 de este estudio, el éxito de las políticas contra la desigualdad a nivel local depende en buena medida de su coordinación con las realizadas a nivel nacional. En muchos casos, las agendas políticas hacen de la coordinación público-público un bien común realmente complejo de articular. Sin embargo, la creación de una masa crítica de políticas es un activo esencial para el impacto de las acciones contra la desigualdad. Nuevamente, el liderazgo aglutinador desde los diversos actores se hace imprescindible para que los planes operacionales tengan efectos transformadores. Sin pretender ofrecer una fórmula de éxito predefinida, la observación de las ciudades en América Latina, realizada en este último apartado del capítulo, permite formular un catálogo de *áreas de actuación* que puede generar condiciones reductoras de la desigualdad. A pesar de tener diferentes fórmulas de gestión, las ciudades analizadas han puesto en marcha iniciativas en los siguientes cuatro componentes clave: conexión espacial, cohesión social, capacitación y coordinación institucional. El Cuadro 2 presenta un análisis somero del área de actuación de cada uno de estos componentes.



La Paz, Bolivia. Las políticas contra la desigualdad al nivel local requieren de acciones concertadas de los diferentes órdenes de gobierno.
© Gastón Brito.

⁶⁸ Para que pueda ofrecer resultados realmente transformadores, un plan operacional contra la desigualdad debe relacionar verticalmente políticas nacionales y locales, y transversalmente agencias y departamentos municipales; definir objetivos claros y medibles; determinar criterios técnicos para prevenir el clientelismo; y realizar una constante evaluación entre acción e impacto para evitar la arbitrariedad de decisiones en la asignación de recursos.

► **Cuadro 2:** Marco de actuación urbana contra la desigualdad

1	 Conexión espacial	<p>La mejora de <i>conexión espacial</i>, establece un vínculo entre uso de suelo y accesibilidad, elimina el desajuste entre zonas residenciales y de trabajo y reduce la grieta entre zonas informales y consolidadas. En general, facilita el acceso a la zonas donde se localizan oportunidades de empleo, equipamientos y servicios públicos, limitando así la desigualdad territorial.</p>
2	 Cohesión social	<p>La mejora de la provisión de espacio público –en tanto que instrumento de <i>cohesión social</i>– fomenta el sentido de ciudadanía, genera una conciencia de pertenencia a la comunidad que reduce la posibilidad de conflictos, desarrolla la capacidad de la sociedad civil de organizar sus propias redes de apoyo para hacer frente a las carencias, y mejora la calidad de vida y las condiciones ambientales, que termina reflejándose en una mejor salud de la población.</p>
3	 Capacitación	<p>La mejora de las oportunidades de acceso a empleo digno y formal mediante la <i>capacitación</i>, implica el desarrollo de programas de formación vocacional identificados desde la demanda y por lo tanto con salida laboral, la implementación de programas de transferencia condicionados a la escolaridad, así como la producción de instalaciones para un aprendizaje amplio y el desarrollo social, y la promoción de programas de apoyo a microempresarios y emprendedores.</p>
4	 Coordinación institucional	<p>La mejora de la <i>coordinación institucional</i> se fomenta con el desarrollo de sinergias entre las iniciativas impulsadas a nivel local y las impulsadas a nivel nacional. La idea es construir la masa crítica necesaria para que las políticas tengan un efecto transformador, lo cual asegura la continuidad de las políticas sobre cambios de ciclo de gobierno y genera condiciones de capacidad decisiva y de transparencia que contribuirán a evitar el clientelismo.</p>

Pablo Vaggione, 2013.

Conexión espacial

Se ha mostrado en capítulos anteriores que las estructuras espaciales de la ciudad pueden acentuar las desigualdades. Es más, pueden crear condiciones estructurales que no favorezcan la equidad. En concreto, la falta de planificación urbana o la débil ejecución de planes han generado patrones de ocupación territorial que producen círculos negativos de progresivo deterioro de las condiciones de equidad. Por otro lado, las brechas relacionadas con la residencia, la productividad y la calidad de vida generan sus propios mapas de desigualdad, los cuales se plasman en la segmentación territorial y, a la vez, se nutren de ella.⁶⁹ Veamos algunos ejemplos de desconexión espacial.

En Lima, la ausencia histórica de instrumentos para ordenar el uso del suelo y el crecimiento poblacional, o el carácter únicamente orientativo de planes como el Plan MET (1990-2010), ha contribuido a establecer un modelo de ocupación territorial basado en la invasión y, por lo tanto, en una alta informalidad. Al no definirse nuevas áreas de expansión, es imposible ofrecer terrenos a precio asequible, limitación que incide en el precio de la vivienda, y con ello empuja a la informalidad. Además, la expansión en conurbaciones de baja densidad de asentamientos informales en esta ciudad hizo inviable el transporte público, el cual fue liberalizado a principios de los años noventa. En

⁶⁹ CEPAL, 2010.

áreas consolidadas, la gran cantidad de edificación no ha sido acompañada por una organización eficiente del espacio, y la asignación poco planificada de licencias no está alineada con la provisión de una infraestructura adecuada. Otro caso es el de Santo Domingo. En esta ciudad del Caribe, el crecimiento sin planificación territorial y a una tasa superior al 4.3 por ciento anual como media, entre los años 1960 y 2010, ha resultado en áreas periféricas con infraestructuras y equipamiento precarios. La oferta de servicios públicos tampoco ha avanzado en paralelo a la creciente demanda.⁷⁰ Por otra parte, en Medellín, el crecimiento urbano en los años sesenta y setenta, se hizo con una gran inmigración rural, mediante un modelo de crecimiento desordenado e informal que ha resultado en un acumulado histórico de alto nivel de exclusión. En esa urbe colombiana, el crecimiento de población se ha mantenido en valores altos, entre el 3 y el 4 por ciento, desde el año 1993 hasta 2011, con problemas para introducir un esquema de planeación urbana que resulte integrador.⁷¹ En Quito, durante los años setenta y ochenta, la población creció rápidamente, alrededor de un 5 por ciento anual. Este crecimiento se caracterizó por la poca planeación urbana y la invasión de terrenos como el modo más frecuente de ocupación de suelo. Esta dinámica ha traído problemas de titularidad y de falta de acceso a los servicios básicos, lo que a su vez crea una base estructural para la inequidad. En Bogotá, la poca implicación del rol público en la gestión directa del mercado del suelo ha generado una escasez de vivienda a precios asequibles, hecho que ha empujado a muchas personas a vivir en situaciones de informalidad. El desajuste espacial entre los lugares de residencia, y las áreas donde se localizan los empleos y los servicios afecta principalmente a los más desfavorecidos, quienes tienen que invertir gran parte de su tiempo y dinero en franquear este desajuste. Además de la segregación espacial, la diferencia entre las posibilidades de acceso a los servicios entre el norte y el sur de la ciudad tiene repercusiones negativas en cuanto a la eficiencia del sistema urbano.

La urbanización cerrada es a la vez causa y consecuencia de desigualdad.

En el paisaje urbanístico de las políticas *laissez faire* observado en algunas de las ciudades analizadas destaca, por un lado, el contraste entre las urbanizaciones cerradas con la situación precaria de muchos asentamientos carentes de servicios, y por el otro, la coincidencia en la baja densidad de la ocupación de suelo. Cabe subrayar en este contexto, que la urbanización cerrada es a la vez causa y consecuencia de la desigualdad. Se ha indicado que la desigualdad tiene una correlación con la inseguridad,

que estimula un mercado inmobiliario orientado a aquellos grupos sociales que pueden pagar más para comprar un bien que combina vivienda, servicios urbanos encapsulados, vigilancia privada y acceso restringido. La proliferación de esta tipología rentable para los promotores acentúa la segregación espacial pues la localización de la infraestructura, los servicios y equipamientos (en muchas ocasiones bajo mínima supervisión pública), tiende a estar donde hay mayor potencial de consumidores. Esto genera, en consecuencia, una brecha de acceso a tales bienes. Además de exacerbar la desconfianza entre grupos sociales, la baja densidad del modelo provoca ineficiencias de uso del suelo y altos costos de infraestructura per cápita.⁷² Tal fue el caso en Buenos Aires en el año 2007, cuando las urbanizaciones cerradas situadas en la conurbación ocupaban 360 kilómetros cuadrados para una población de 250 mil personas. En contraste, dentro de los límites administrativos de la ciudad de Buenos Aires, viven 3 millones de personas en la mitad de la superficie.⁷³

El área de actuación relacionada con la *conexión espacial* en la ciudad tiene que facilitar el acceso cotidiano a recursos y oportunidades que ofrece la ciudad, tales como empleo, servicios, comercios, equipamientos de educación y cultura como vivienda. En áreas metropolitanas, la distancia a las zonas donde se concentran estos servicios es, para muchos habitantes, un factor de desigualdad.

La *conexión espacial* se puede promover mediante una planificación del uso del suelo y de la distribución de servicios, diseñada con la meta de reducir la distancia física y la necesidad de desplazamiento. Esto hace imprescindible la coordinación entre los municipios que componen las áreas metropolitanas en la distribución espacial de los servicios.

La situación de Belo Horizonte, en Brasil, ayuda a ilustrar cómo se manifiesta este factor de desigualdad en la región. El desequilibrio de la localización de servicios entre el área central y el extrarradio tiene raíces históricas en esta metrópoli. Se trata de la primera ciudad planificada de Brasil a finales del siglo XIX, con el plan de Belo Horizonte, el cual se pensó para resolver preocupaciones higienistas, con amplias calles y avenidas. Pero como fue concebida como un centro político y administrativo, la ciudad no preveía áreas de actividad industrial y suelo para viviendas asequibles. Los propios trabajadores que la construyeron ocuparon irregularmente las áreas colindantes a la ciudad planificada, proyecto que sí contemplaba un sistema de transporte, de educación, de saneamiento y de salud, y edificios públicos para los funcionarios del Estado. El desarrollo de la ciudad no se detuvo tras haber alcanzado el tamaño y la condición planificados, al contrario, el elevado crecimiento de la población (en el año 2000 era más de cuatro veces mayor de lo inicialmente

⁷⁰ Ceara H., 2012.

⁷¹ Entre los años 1993 y 2005 el promedio anual de crecimiento de la población fue del 3 por ciento. Entre los años 2005 y 2011 el promedio anual fue del 4 por ciento. DANE, 2013.

⁷² UN Habitat, 2012a.

⁷³ Gasparini L., 2012.

calculado)⁷⁴ hizo que se extendiera mucho más allá de los límites del plan y hacia municipios colindantes, en una estructura espacial que desfavorecía la igualdad.⁷⁵ Otro caso es el de Curitiba, donde los municipios colindantes cuentan con un menor nivel de servicios que el área administrativa de la ciudad, con deficiencias sobre todo en el acceso a la salud y a la educación. La provisión de servicios sería suficiente para la población que vive en el área municipal, donde también se concentra la oferta de empleo. Pero si se consideran los municipios colindantes, la prestación es escasa, y esto pudiera ser un factor que induce la desigualdad extrema que registra la ciudad.⁷⁶

Un elemento fundamental a considerar para enriquecer este análisis es el del transporte, servicio que se asume como un instrumento para la integración social. De allí que, el desarrollo

de sistemas de transporte público deba garantizar una movilidad cotidiana asequible para un elevado número de personas. De esta manera, es posible contribuir a estrechar las brechas de desigualdad territorial. Diversos estudios han reportado los cambios estructurales en los sistemas de movilidad adelantados durante esta década en varias ciudades de América Latina, principalmente con la introducción del sistema de autobuses rápidos (BRT, por sus siglas en inglés). Este sistema busca mejorar, con una inversión asequible, las condiciones de tiempo de viaje, de seguridad y de distancia ofrecidas por flotas de combis, busetas y otros vehículos informales de transporte, que recorrían las congestionadas calles en rutas no diseñadas con base en criterios técnicos. El Recuadro 3 presenta un breve análisis de la evolución del transporte público en las ciudades bajo estudio.

► **Recuadro 1:** Transporte e integración territorial

En Bogotá, las primeras rutas del Transmilenio, que entraron en servicio en el año 2000, cubren principalmente los ejes norte-sur, las zonas de mayor disparidad. En el año 2009, el sistema era usado por casi 1,4 millones de pasajeros, aproximadamente el 27 por ciento de la demanda de transporte público de la ciudad. Una ventaja clave es el ahorro de tiempo promedio por viaje de un 32 por ciento, en relación con el sistema tradicional de buses.⁷⁷ El Transmilenio también ha significado la formalización de los trabajadores de las antiguas flotas independientes, lo cual ha permitido su entrada en el sistema social. Además de transformar las condiciones del tráfico de la ciudad, el sistema ha tenido un impacto como catalizador de mejoras en las zonas que sirve. Esto es: ha fomentado el acercamiento de los ciudadanos a los comercios y equipamientos urbanos y ha incrementado el valor de la vivienda hasta un 17 por ciento.⁷⁸ No obstante, en la segunda década del siglo, el plan de expansión del Transmilenio no ha seguido el ritmo inicialmente programado.⁷⁹ La acumulación de viajeros en las paradas y autobuses, y el alto precio del billete, alrededor de USD 0,80, son otras cuestiones a resolver en la madurez del sistema.

En Lima, aunque todavía existen significativas oportunidades de mejora, las condiciones del transporte público se han renovado permitiendo a más limeños de los estratos más desfavorecidos tener acceso a la ciudad. En el año 2010 inicia su servicio el Metropolitano, el sistema de BRT financiado por el gobierno local. El servicio une al Cono Norte —una zona de dos millones de habitantes, de rápido crecimiento y escasamente conectada—, con el centro financiero, administrativo y de servicios precisamente donde existen oportunidades de empleo y formación. El Metropolitano permite, a los 350 mil viajeros⁸⁰ que transporta cada día, reducir el tiempo de viaje desde dos horas en combi a unos 40 minutos, a un precio accesible.⁸¹ El Metro, o tren eléctrico, inaugurado en el año 2012, se extiende desde el centro de la ciudad hasta el distrito de Villa El Salvador, una populosa barriada al sur de la ciudad. Ambos niveles de gobierno (local y estatal) están trabajando para integrar los dos sistemas, lo que facilitará el uso y la oferta de destinos a los que los usuarios pueden acceder.

La inusual geografía de Quito —con forma de rectángulo alargado de unos 50 kilómetros de longitud en dirección norte-sur y de 8 kilómetros de ancho de este a oeste— junto al incremento del número de vehículos particulares, constituyen un desafío a la movilidad y han agudizado la desigualdad espacial. Un factor de mitigación es el Metrobus-Q, el BRT que

⁷⁴ Comunicación del Alcalde de Belo Horizonte en la CAF, Caracas, 20 de agosto 2013.

⁷⁵ Con el impulso de la celebración de la Copa del Mundo 2014, en Fortaleza y Belo Horizonte están en marcha sendos proyectos de construcción de sistemas BRT. En Fortaleza hay cuatro líneas de BRT, actualmente en distintas fases de construcción y otras cuatro en fase de captación de recursos. El sistema Move de Belo Horizonte está planeado para cubrir unos 160 kilómetros cuando esté finalizado. En el año 2014 serán inaugurados los primeros 25 kilómetros.

⁷⁶ Santoro, 2002.

⁷⁷ World Bank, 2010.

⁷⁸ Perdomo-Calvo et al J., 2007.

⁷⁹ Por ejemplo, entre 2010 y 2012 la construcción prevista de 25,52 kilómetros de troncal se completó en un 41 por ciento, Instituto de Desarrollo Urbano, 2012.

⁸⁰ EMBARQ, 2014.

⁸¹ Machuca R, comunicación personal, vía telefónica, 4 de octubre de 2013.

recorre la ciudad de norte a sur, uniendo el polo financiero y de servicios en el norte con la zona residencial trabajadora del sur. Transporta a cerca de 833 mil pasajeros diarios aproximadamente. También cuenta con cinco corredores y una longitud de 69 kilómetros, construidos paulatinamente desde el año 1995.⁸²

Curitiba, ciudad pionera en la planificación integrada de uso de suelo y transporte, comenzó a instalar su sistema de BRT a partir del año 1974. Tras más de dos décadas de exitoso funcionamiento, el sistema de transporte público se encontraba en el límite operacional en el año 2000. La concentración de servicios y empleos de alta cualificación en la zona central y alrededores no se ha logrado extender lo suficiente a lo largo de los ejes, lo cual ha causado una alta demanda de movilidad hacia el centro. Esta concentración y el hecho de que el BRT no alcanza todos los municipios colindantes, sino principalmente los localizados en el sur, dificulta el acceso desde zonas periféricas hasta los servicios y equipamientos. El sistema ha necesitado la introducción de mejoras para mantener la calidad, incluyendo la instalación de material rodante nuevo de mayor cabida (MegaBRT), así como otras medidas para incrementar la capacidad, tales como mejorar la localización de las paradas para facilitar adelantamientos.⁸³

Medellín cuenta con un sistema de Metro (ferrocarril urbano), construido en los años noventa. La primera línea atraviesa la ciudad de norte a sur, siguiendo la forma longitudinal del Valle de Aburrá, mientras que una segunda línea está orientada de forma perpendicular, de este a oeste. A esta columna vertebral principal se conectan líneas del Metrocable, un innovador sistema servido por teleférico, tecnología que permite acceder a Santo Domingo y a La Aurora, barriadas localizadas en las empinadas laderas del valle. Además cuenta con un sistema de autobuses alimentadores que llegan a las comunidades de Belén y Manrique-Aranjuez. Estas conexiones van a contribuir a reducir la brecha entre los pobladores de las barriadas y de los diferentes territorios de la ciudad que concentran equipamientos urbanos, servicios y comercio.

Pablo Vaggione, 2013.

Cohesión social

Diversas experiencias demuestran que el espacio público es un instrumento para crear cohesión y fomentar el desarrollo del capital social. También ayuda a consolidar una identidad y el sentido de pertenencia, además de facilitar la convivencia y el desarrollo de solidaridades. Las políticas para elevar la cantidad y calidad del espacio público se traducen en un mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes y, a mediano plazo, en la creación de un sentido de respeto hacia los bienes comunes. Esto sin duda redundará en la disminución de la inseguridad y la delincuencia. Pero para ser efectivas, las políticas de espacio público deben superar el desafío de la ausencia de un modelo de crecimiento.⁸⁴ Sin un modelo que lo organice y articule, el espacio público es visto en muchos casos como un obstáculo para el beneficio cortoplacista del sector inmobiliario, o como un espacio a invadir de manera informal. En esta dinámica, solo los espacios residuales o sensibles desde el punto de vista del medio ambiente, es decir apenas habitables, son aquellos usados como espacios públicos por los sectores más pobres.

Además del sentido de decepción colectiva que genera un espacio público abandonado o descuidado, se añade el hecho de que en muchas zonas marginalizadas, el espacio público deteriorado suele caer bajo el control de pandillas o del crimen organizado. El buen

mantenimiento del espacio público es, por lo tanto, esencial. Si la ciudadanía se siente dueña de dichos espacios, su mantenimiento y apropiación será mucho más fácil. Es importante recordar que tradicionalmente, los espacios públicos han sido un elemento vertebrador de la sociedad latinoamericana. En momentos de crisis económica, los espacios de reunión en Lima han servido como catalizadores de redes comunitarias que mitigan las carencias alimentarias básicas, suplantando las políticas de seguridad de desempleo, y dan protección a aquellos que se encuentran en posición de debilidad.⁸⁵ Tras la hiperinflación de los años 1987-1990, la retirada de subvenciones de los productos básicos desató una situación de emergencia alimentaria. Los espacios públicos se convirtieron entonces en comedores comunitarios mediante las llamadas "ollas populares". La Alameda de la Juventud, en Villa El Salvador, es un ejemplo de creación de espacio público en un barrio desarrollado en los años setenta, para absorber urgencias migratorias con grandes carencias de lo público. La tradición de organización propia en el barrio, con el apoyo de las autoridades locales, ha dado como resultado la creación de un espacio público en un eje central del mismo espacio barrial, que sirve como lugar de esparcimiento para los jóvenes, de pulmón verde y como ámbito para el desarrollo de actividades comunitarias que serán clave en el mantenimiento y uso sostenido del espacio.

⁸² EMBARQ, 2014.

⁸³ Actualmente la ciudad está preparando la licitación de la concesión a 35 años para construir y operar el nuevo ferrocarril subterráneo de la ciudad. Santoro, 2002.

⁸⁴ UN-Habitat, 2012a.

⁸⁵ Arana V., comunicación personal, vía telefónica, 18 de octubre de 2013.

En varias ciudades, el espacio público se ha enfocado como una cuestión institucionalmente estratégica. En Bogotá, la gestión de los espacios públicos ha sido objeto de varias reformas en la década de estudio. Un factor que ha contribuido a la mejora es el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del año 2000, el cual propone una visión integral de la estructura ecológica municipal que identifica el medio ambiente como un elemento central de la planificación urbana, y vincula el espacio público con la movilidad.⁸⁶ Un año antes, en 1999, se había creado la Defensoría del Espacio Público (DADEP). Estas líneas de actuación se reflejan, por ejemplo, en la obligatoriedad de ceder hasta un 40 por ciento de cada parcela a ser edificada para uso público. Dicha disposición es parte de una estrategia de integración territorial y de creación de bienes comunes para reducir desigualdades.⁸⁷ Otra referencia es el sistema de espacios públicos verdes de Bogotá, el cual suma unos 3,93 metros cuadrados por habitante. Aunque continúa por debajo de los nueve metros cuadrados por persona, recomendados por la Organización Mundial de la Salud, el ratio ha mejorado en un 36 por ciento desde el año 2005.⁸⁸ En Quito, el área de espacio abierto en 1993 era de 9,41 metros cuadrados por persona,⁸⁹ incluyendo el Parque de Bellavista y el Parque Metropolitano Guanguiltagua, creado en 1990, el cual, con sus 557 hectáreas es el principal pulmón de la ciudad. En 2010, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, la superficie

por persona pasó a 20,4 metros cuadrados. El Plan General de Desarrollo Territorial ha sido crucial en esta mejora, pues aboga por la recuperación y ampliación del sistema de espacios abiertos, como una forma de dotar de bienes públicos a la población, procurando una convergencia espacial entre las diferentes partes de la ciudad.

En algunas ciudades, la necesidad de crear capital social en las zonas conflictivas es la base de políticas locales de espacio público. En Medellín, la transformación iniciada a finales de los años noventa se hace evidente en proyectos que combinan espacios públicos con edificios para diversas actividades cívico-culturales, como los Parque Biblioteca. En esta ciudad, las áreas verdes cuentan con espacios multiuso donde, además de la función de biblioteca, se integran servicios al ciudadano tales como actividades culturales, espacios para el encuentro y la participación comunitaria, salas de tecnología de la información y comunicaciones (TIC), y una oferta de formación y apoyo al emprendimiento. Los Parque Biblioteca se ubican en barrios caracterizados por su vulnerabilidad física y social.⁹⁰ Cabe subrayar que la recepción por parte de los habitantes de Medellín a este programa de inversión en espacio público ha sido muy positiva. En el año 2010, la tasa de homicidios registró notables mejoras con respecto a los valores del año 1991, reflejando una reducción de incidencias de alrededor del 70 por ciento.⁹¹



Pátzcuaro, México. Los espacios públicos crean identidad y pertenencia y promueven un sentido de lugar.
© Eduardo López Moreno.

⁸⁶ Alcaldía de Bogotá, 2000.

⁸⁷ Sin embargo, esta normativa aún puede ser mejorada. Por ejemplo, en la participación de las comunidades en el diseño, construcción y mantenimiento de parques vecinales y comunales, y en la mejora de los programas culturales, recreativos y deportivos que se realizan en los parques.

⁸⁸ Es necesario tener en cuenta que la población en Bogotá aumentó en el mismo período un 14 por ciento.

⁸⁹ Murray, 1998.

⁹⁰ En Medellín, además, se han mejorado los espacios públicos en las zonas formales con el Parque San Antonio, un espacio de encuentro y eventos públicos de 33 mil metros cuadrados, asociado a la estación de Metro del mismo nombre; el Parque de los Pies Descalzos (2000), diseñado como un oasis público en pleno centro de la zona administrativa; la Plaza Cisneros (2003), ubicada junto a la Biblioteca de las Empresas Públicas de Medellín; y el Parque de los Deseos (2002), un parque cultural dedicado a la astronomía.

⁹¹ Medellín Cómo Vamos, 2013. Sin embargo, es de hacer notar que, entre los años 2007 y 2010, el índice de homicidios registró un alza importante, pasando de 34 a cerca de 90 por cada 100 mil habitantes. Policía Nacional y Dane, 2012.

Otro aspecto digno de comentar es la reconexión de la ciudad con su frente fluvial o marino, la cual ha sido una estrategia recurrente en la mejora del espacio público. En algunas ocasiones, los proyectos han sido diseñados y puestos en marcha parcial o totalmente por empresas mixtas público-privadas. Tal sinergia debe ser un recurso para la provisión más equitativa de estos bienes públicos y para contribución de condiciones de igualdad entre los habitantes. En Guayaquil, para citar una experiencia en este sentido, la recuperación del frente del río Guayas y del Estero Salado ha sido un factor central del proyecto de renovación de la ciudad y de integración territorial. En el primer caso, la gestión y las condiciones de uso del espacio público, inusualmente reglamentadas por el operador, han ocasionado debates divergentes sobre privatización del espacio público, el derecho de uso y la relocalización del sector informal en mercados y áreas designadas. En segundo lugar, la recuperación de los márgenes del Estero Salado –ocupados por viviendas insalubres y precarias, sin infraestructura básica y levantadas sobre rellenos de basurales y escombros–, combina la mejora medioambiental, la recuperación de espacio público, y mejoras de las condiciones de habitabilidad. Una iniciativa así funciona como una buena forma ecualizadora.

La provisión o mejora de los espacios públicos, como un instrumento de distribución equitativa y compensación espacial, está también presente en Fortaleza. En esa ciudad, un componente clave del programa municipal de Mejoría de la calidad de vida y justicia social, ha sido la creación de espacio público y la recuperación de la accesibilidad del frente costero, mediante los proyectos *Nova Beira Mar*, *Vila do Mar* y *Praia do Futuro*.⁹²

Asimismo, la continuidad de las políticas de espacio público es un punto importante en la agenda de la cohesión social. En Curitiba, tras la destacada inversión en parques efectuada en los años ochenta y noventa, la ciudad alcanzó 51 metros cuadrados por habitante de espacio público.⁹³ El 98 por ciento de los parques y el 97 por ciento de las áreas de bosques actuales ya existían al final de ese período. Pero, a partir de los primeros años de la década del 2000 se redujo de forma notable la producción de espacios verdes y de uso colectivo, particularmente en las zonas informales, situación que ha reforzado un mapa de desigualdad. En ese plazo, el aumento de población registró un 3 por ciento anual. Inicialmente, el plan preveía la continuidad de parques a lo largo de los ríos con una red de ciclovías integrada.



Lima, Perú. La mejora del espacio público en los frentes marinos es una buena estrategia para construir condiciones de igualdad en las ciudades.
© José Luis Chong.

⁹² Estos proyectos crearán áreas de usos terciarios y recreativos tales como restaurantes, un mercado de pescado, ferias de artesanos, explanadas peatonales, ciclovías e instalaciones deportivas, desarrollándose en una extensión de más de 10 kilómetros. En extremo norte, el proyecto implicará la relocalización de un tugurio de 600 familias.

⁹³ Prefeitura de Curitiba, 2013.

Capacitación

La importancia de la educación y la construcción de habilidades para la prosperidad son vitales. Las experiencias en la región revelan que una parte importante de la desigualdad se explica por las diferencias en logros educacionales. Por ello, la capacitación debe ser un instrumento para reducir las diferencias existentes y conducir a un mejor funcionamiento de la sociedad como un todo. No obstante, las políticas de capacitación generan resultados si se mantiene una acción persistente y a largo plazo. Es difícil que se traduzcan en mejoras distributivas inmediatas, ya que la rotación de personas en la fuerza de trabajo se realiza a un ritmo anual muy bajo. En los programas de formación profesional, la pertinencia es un factor de éxito. De allí que el conocimiento del mercado laboral es importante para precisar el tipo de capacitación profesional que se requiere.

Los gobiernos locales tienen la oportunidad de utilizar su cercanía a los ciudadanos y al tejido productivo para desarrollar programas complementarios y dinámicos de formación. Si bien el papel del Estado en la educación es esencial para establecer un nivel básico de aprendizaje, y por lo tanto sentar las bases del desarrollo humano, se requiere de una acción concertada de los gobiernos locales, los sectores no gubernamentales y los empresariales para la creación de programas de transferencia condicionada a la escolaridad temprana, programas de desarrollo de comunidad y construcción de capital cívico, así como programas de formación profesional integrados a las políticas educativas, pero ajustados a la demanda del mercado. En Buenos Aires, por ejemplo, el gobierno de la ciudad impulsó en el año 2005 el programa Ciudadanía Porteña, que proporciona un subsidio mensual que suplementa el ingreso de los hogares en situación de pobreza, el cual está condicionado al cumplimiento de obligaciones en educación y salud para menores de 18 años. En marzo del año 2012, el programa contaba con cerca de 58 mil hogares beneficiarios.⁹⁴

La conexión espacial y la cohesión social son clave para crear un entorno donde todos tengan las mismas oportunidades, independiente de donde se nazca o se viva. Para que esas condiciones se materialicen, es clave incentivar los programas de formación, básica y profesional, ya sea mediante recursos propios o de terceros. También es sustancial la creación de espacios que permitan que la educación pueda impartirse allí donde hace falta, áreas que puedan funcionar además como generadoras de actividades formativas complementarias y de aptitudes sociales. En Belo Horizonte, por ejemplo, las escuelas integradas, donde la preparación académica se complementa con

formación para el mundo laboral y otras actividades, ofrecen programas diarios de nueve horas con cinco comidas. En el año 2011, el programa acogió a 47 mil estudiantes en 148 escuelas.⁹⁵ En Fortaleza, la construcción de 91 centros de educación infantil y 35 escuelas integradas se localizará principalmente en la zona sur-oeste del área municipal, donde se encuentran los barrios de renta más baja. Estos centros son una estrategia de gobierno local para reducir la brecha intraurbana.⁹⁶

Otro aspecto clave es la capacidad de aunar políticas que combinen inversión en espacios para la formación y el desarrollo de un contenido educativo. En Colombia, una de las metas principales del Departamento Nacional de Planeación (DNP), entre 2006 y 2010, fue la formación de capital humano y la creación de empleo. A nivel nacional, el Programa escuelas de calidad para la equidad y la convivencia focaliza recursos y acompañamiento especializado en colegios en entornos más deficitarios. En Medellín, donde el desempleo puede afectar a uno de cada dos jóvenes, el gobierno local ha desarrollado iniciativas de atención integral locales a la primera infancia. El Programa Buen Comienzo se desarrolló entre los años 2008 y 2011, con la construcción, dotación y funcionamiento de jardines infantiles, ludotecas, la adecuación de espacios comunitarios, y con el incremento del número de agentes educativos en un 700 por ciento con respecto al año 2004. La iniciativa se apoya y complementa con los Parque Biblioteca reseñados con anterioridad y con bibliotecas de proximidad. Las 35 bibliotecas, repartidas en 10 municipios, recibieron en 2010 seis millones de visitas mientras que 1.5 millones de personas usaron salas de formación en tecnología de información y comunicaciones.⁹⁷ Este desarrollo espacial pretende revertir la concentración de las carencias en áreas de la ciudad más rezagadas, con el fin de remontar las diferencias.

La conexión espacial y la cohesión social son clave para crear un entorno donde todos tengan las mismas oportunidades.

⁹⁴ UIMyE, 2012.

⁹⁵ Guimarães D., 2012.

⁹⁶ Cláudio, R., 2013.

⁹⁷ Alcaldía de Medellín, 2011.

También en Medellín, la red de Centros de Desarrollo Empresarial Zonal (CEDEZO) ha sido desarrollada por la Secretaría de Desarrollo Económico de la Alcaldía de Medellín. La red agrupa a 14 centros distribuidos en el área municipal y especialmente en zonas de mayor pobreza. Con un diseño arquitectónico atractivo, los centros están abiertos a todos aquellos que tengan una idea empresarial, y brindan apoyo en capacitación al emprendimiento, incubación de empresas, y acceso a crédito. También se proporciona asistencia técnica y formación gerencial y laboral a las empresas existentes. Hasta el año 2012, a través de esta iniciativa, se habían beneficiado unos 50 mil emprendedores que generaron más de 6 mil nuevos autoempleos.⁹⁸

En la ciudad de Bogotá, el gobierno local ha impulsado la Red Capital de Bibliotecas Públicas. Conocida como BiblioRed, fue concebida dentro del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas (1998). En el año 2001 se inauguró la primera biblioteca, El Tunal, alojada en un edificio abandonado donde antes se procesaba basura. Hoy el sistema está constituido por 36 bibliotecas, las cuatro principales ubicadas en parques públicos. La distribución espacial tiene como meta que cada habitante de Bogotá tenga una biblioteca mayor a menos de cinco kilómetros de distancia, y una de barrio por lo menos a un kilómetro para así favorecer el acceso a los grupos más desfavorecidos. La dotación de bienes públicos en esta escala, para los sectores más desprotegidos, son estrategias igualadoras del gobierno. En el año 2008, la red de bibliotecas sirvió a más de 4.4 millones de usuarios, más de la mitad de la población de Bogotá. De ellos, más del 70 por ciento de los visitantes pertenecen a los dos estratos más bajos de los seis estratos oficiales de Colombia.⁹⁹ Aunque no existen estudios empíricos sobre el impacto de una biblioteca en su entorno, es posible señalar que El Tunal está cambiando la percepción de que el acceso al conocimiento y a la cultura es solo para los más privilegiados.¹⁰⁰ Para aquellas comunidades en las que la violencia, los bajos niveles de educación y la pobreza han sido la pauta diaria, las bibliotecas son un instrumento para la integración social y el respeto hacia culturas diferentes. Como se ha enfatizado a lo largo de este capítulo, cultivar un sentido de pertenencia y ciudadanía constituye un activo clave a largo plazo para el desarrollo de la ciudad, la integración social y cultural.

Por otro lado, la aparición de una amplia oferta de educación a nivel universitario, secundario, y vocacional a precios relativamente asequibles ha tenido un efecto positivo en la reducción de la desigualdad. Tal es el caso de Lima, donde el acceso a la formación y desarrollo de capacidades es una de las principales preocupaciones de las familias, como camino al empleo formal.¹⁰¹ Las instituciones privadas gestionan centros de formación, muchos de ellos en zonas desfavorecidas, aprovechando el espacio dejado por el sector público para desarrollar un lucrativo negocio. Esto sugiere que la colaboración de estas instituciones privadas con el sector público podría acercar la formación allí donde hace falta, a través de la facilitación de espacios para la actividad, que a su vez puedan estar relacionados con *clusters* productivos, y con la orientación de programas que tengan en cuenta la demanda.

En general, se puede observar que el nivel de educación alcanzado está inversamente relacionado con el nivel de informalidad en el mercado laboral. Esta ecuación se manifiesta en Ecuador y en Quito en particular. En esta ciudad se verifica que a menor educación, mayor informalidad. La dependencia del empleo informal está relacionada con la desigualdad. De hecho, los estudios reflejan que el impacto en la calidad del aprendizaje del Bono de Desarrollo Humano, un subsidio monetario directo del gobierno nacional centrado en educación y salud, es limitado.¹⁰² Es importante recordar que además de aumentar el número de escolarizados, para reducir desigualdades de una forma duradera, la educación y la formación de habilidades deben de estar directamente vinculadas al acceso a oportunidades. La existencia de polos de empleo favorece las oportunidades laborales. De hecho, en Curitiba, el gobierno local ha desarrollado numerosas iniciativas de creación de *clusters* empresariales tales como la Ciudad Industrial Curitiba, el *Linhão Do Emprego*, varios Parques de Incubación de Empresas y el Parque Tecnológico de Curitiba, donde se combinan el desarrollo de la estructura física con incentivos fiscales. Una mayor conexión se debe de lograr con las estrategias de creación de empleo en los barrios marginales, apoyando a los emprendimientos de pequeño comercio.¹⁰³

La educación y la formación de habilidades deben de estar directamente vinculadas al acceso a oportunidades.

⁹⁸ Alcaldía de Medellín, 2013.

⁹⁹ McDermott, 2010.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ Como lo hemos visto en el Capítulo 4, la diferencia de salario medio entre trabajadores limeños con estudios primarios y trabajadores con estudios secundarios es de alrededor del 20 por ciento superior, para los segundos.

¹⁰² Ponce y Bedi, 2008.

¹⁰³ Santoro, 2002.

Coordinación institucional

La coordinación institucional se refiere a la facultad de hacer complementarias las iniciativas contra la desigualdad impulsadas en los distintos niveles de gobierno, y en las distintas áreas funcionales de un mismo nivel de gobierno. Las agendas políticas y la priorización de recursos generalmente devienen en una relación muy desigual entre municipios y regiones. El liderazgo en todos y cada uno de los niveles de gobierno es un factor clave en la creación de una masa crítica de políticas locales, que pueden ser más dinámicas y orientadas a la demanda; además de políticas nacionales más estructurales y determinantes a largo plazo. Si bien el número de interlocutores y las agendas políticas dificultan alcanzar los objetivos, la capacidad de asociación público-público es vital para que las políticas tengan un efecto transformador e igualador. Por ejemplo, en el Gran Buenos Aires se superponen los gobiernos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de los municipios de área metropolitana, de la provincia de Buenos Aires, y el gobierno nacional, lo que evidentemente hace difícil la actuación coordinada de estos niveles de gestión en acciones que propicien la igualdad.

Definitivamente, la forma de gobernar es fundamental para reducir la desigualdad. Una ciudad que tenga un compromiso político con las reglas claras, con un plan establecido, con una estructura eficiente y basada en resultados, y que tome decisiones con base en criterios técnicos y transparentes ofrecerá a sus ciudadanos oportunidades reales de prosperar. En contraste, un gobierno local que opere desde el clientelismo, la dejadez de funciones de planificación, el cortoplacismo y las decisiones partidistas estará perpetuando las condiciones de desigualdad y, por ende, poniendo en riesgo la prosperidad de su ciudad a

largo plazo. Por ello, el seguimiento periódico y sistemático de las decisiones tomadas, así como el monitoreo de los cambios de las condiciones es muy importante para impulsar la confianza entre ciudadanía y liderazgo político.

En este sentido, para asegurar la coordinación es útil crear una entidad local con el encargo específico de agregar iniciativas contra la desigualdad. Como se ha visto en este trabajo, la inequidad es una cuestión multi-dimensional, que se puede manifestar en la desigualdad de ingresos, en la desigualdad de oportunidades de acceso a empleo digno y formal, y en las brechas de acceso a servicios y bienes públicos, vivienda, suelo u otro beneficio relacionado con lo territorial. Por lo tanto, existen numerosos puntos de entrada sectorial o temática para atacar la desigualdad, que deben converger en territorios definidos. Resulta evidente que los gobiernos locales difícilmente podrán lograr un efecto transformador desde una actuación sectorial. Sin embargo, en su intención de resolver el problema, muchas veces las autoridades locales impulsan acciones aisladas sin un plan operacional e integrador, lo que limita el impacto de las políticas y la efectividad de la utilización de los recursos. Para ese fin, se hace necesario establecer un vehículo para la actuación integrada, que coloque la desigualdad como tema transversal en la coordinación de actores y sectores. Entonces, un plan operacional contra la desigualdad requiere de la creación de un grupo de coordinación formado por actores de varios niveles de gobierno y asociaciones civiles, con el mandato específico de integrar la desigualdad en planes y presupuestos sectoriales (por ejemplo, transporte, infraestructura básica). De nuevo, cabe insistir en que la coordinación entre el gobierno nacional y el local es indispensable para que las políticas sean más eficientes.



Ciudad de México, México. Cultivar un sentido de pertenencia a través de la regeneración urbana es un activo clave para favorecer la integración social y cultural.
© Regina Orvañanos.

Un modelo de coordinación que sirve de referencia en la materia es el *Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba* (IPPUC). Está considerado como uno de los artífices de la planificación integrada de la ciudad desde mediados de los años sesenta. El Instituto plasmaba en los planes de desarrollo de la ciudad, entre otras disciplinas, las cuestiones sociales, el uso de suelo y la provisión de transporte público, incluyendo la planificación de la red y la determinación de itinerarios y frecuencias de servicio. *Urbanização de Curitiba S.A.* (URBS), una empresa público-privada, era la encargada de fiscalizar la aplicación del plan por los operadores de las empresas de transporte público. Fruto de esta vinculación entre uso del suelo y transporte resultó la implementación pionera de un sistema BRT. Sin embargo, a finales de los años noventa, la planificación de la red de transporte pasó completamente a URBS, con lo que al separarse de las responsabilidades del IPUCC se redujo el vínculo estratégico entre uso de suelo y transporte. Actualmente, cada secretaría del gobierno municipal realiza su propio planeamiento, mientras que el IPPUC ha pasado a tener solamente un rol de orientador estratégico.

También vale citar el caso de Medellín. En esta urbe, la concepción holística de proyectos urbanos plasmada en los Proyectos de Urbanización Integrales (PUI), incorpora al proyecto urbanístico la capacidad de inversión e intervención de varias áreas municipales. La integración de áreas tales como transporte, salud, espacio público y educación apalanca la transformación con base en proyectos clave, de los cuales el Parque Biblioteca España, situado en el recorrido del Metrocable es quizá el más representativo.

Una de las tareas clave para los gobiernos locales es desarrollar una base de información que permita tomar decisiones con respecto a la desigualdad. Para establecer políticas de actuación a nivel local, no es suficiente la información basada en censos nacionales, o en indicadores construidos sobre la media urbana nacional. Es necesario ajustar mucho más la profundidad de las lentes de la estadística, hasta que permitan enfocar los cambios de condiciones a nivel de distrito u otra división sublocal representativa de la vida de los barrios. Las ciudades que se extienden por varios kilómetros presentan varias realidades sublocales que las estadísticas a nivel ciudad no recogen. Por



Medellín, Colombia. Los proyectos urbanos que articulan transporte, espacio público y bienes comunes favorecen la integración social.
© Eduardo López Moreno.

ejemplo, la variación de las condiciones y los posibles efectos de las políticas pueden ser completamente dispares dentro de una misma ciudad. En general, en América Latina, la información estadística se ha centrado en el ingreso, dándole poca relevancia al conocimiento de lo que sucede con la distribución de la riqueza.

La desigualdad en las ciudades se puede estudiar desde varios ángulos, y ello sugiere la necesidad de adoptar un enfoque multisectorial y multidepartamental para combatirla. Los gobiernos locales tienen la doble oportunidad de, por un lado, generar condiciones estructurales que limiten la incidencia de la desigualdad, y por el otro, atacarla directamente, para lo cual un esfuerzo coordinado y continuado es esencial. No hay que olvidar que además de tener facetas múltiples, los agentes de la desigualdad son dinámicos. Por eso el caso de Curitiba es llamativo. Destacada por sus innovadoras y reconocidas políticas desde los años setenta, sin embargo, simboliza una de las ciudades de América Latina donde la desigualdad ha aumentado en mayor grado en la primera década del siglo XXI. Sería imposible aislar una causa y un momento concreto, pero entre los factores que han podido contribuir se encuentran la notable inmigración de personal cualificado atraído por el desarrollo de polos corporativos, la disparidad de ingresos resultante, la concentración de servicios y la falta de los mismos en municipios adyacentes, lo cual crea una brecha de acceso y congestiona el sistema de tránsito. También hay que mencionar entre las razones de esta desigualdad, el estrés del sistema de transporte por el aumento de la demanda y del número de vehículos privados, y la atenuación de principios clave que llevaron al éxito, como la continua capacidad de planear y ejecutar más allá de los ciclos políticos que solía tener la agencia de planificación integrada.

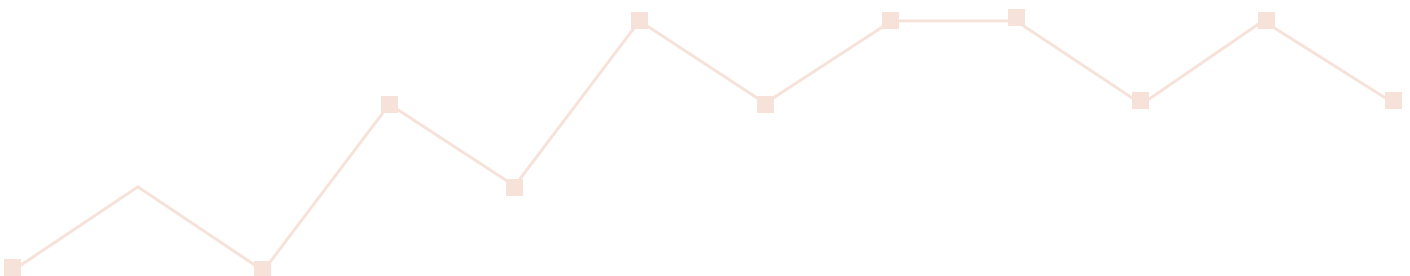
Las políticas desde el nivel local pueden generar un entorno favorable al desarrollo de la equidad desde la base, un factor que como se ha dicho es crucial para crear calidad de vida

y oportunidades de progreso. Tales políticas podrían tener como objetivos, entre otros, conectar a los ciudadanos con servicios y áreas de empleo, capacitar para favorecer el acceso al trabajo formal, cohesionar mediante espacios para la relación social y el desarrollo de la ciudadanía, y coordinar agendas, planes y presupuestos entre diferentes agencias gubernamentales, tanto vertical como transversalmente.

De esta manera, aunque el panorama de la desigualdad en las ciudades de la región es mixto —porque la variedad en la calidad y el compromiso de los gobiernos locales es sustancial—, la reducción de la misma en la mayor parte de las ciudades debe relacionarse con la proliferación e instrumentación de políticas locales, nacionales, público—sociales, y con una mayor coordinación entre todas ellas. El panorama es de una efervescencia de acciones que, en conjunto, parecen orientadas a los mismos propósitos. Cada una de ellas, por lo general, no se ha conocido o evaluado pormenorizadamente. Pero se puede afirmar que una gran parte de los instrumentos para la equidad ya existen.

La observación realizada en este capítulo abre la oportunidad de desarrollar un campo de investigación centrado en el ámbito del liderazgo y en los planes operacionales a nivel local. La toma de decisiones y el establecimiento de agencias especiales de implementación son activos que, al ser fundamentales para favorecer un acceso amplio a la prosperidad, pueden ser cultivados y desarrollados. Se trata de un campo de sumo interés, no solo para responsables de gobiernos locales, sino también, para aquellas organizaciones internacionales y sus socios que busquen identificar e implementar políticas de desarrollo urbano, que tengan un rol positivo en la reducción de la desigualdad en ciudades de América Latina.

La coordinación entre el gobierno nacional y el local es necesaria para que las políticas sean más eficientes.



BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía de Bogotá (2000) *Decreto 619 de 2000 Alcalde Mayor*. Bogotá, Colombia, consultado en diciembre de 2013. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=3769>

Alcaldía de Medellín (2011) *Red de bibliotecas. Informe final 2010*. Medellín, Colombia, consultado en noviembre de 2013. [http://www.reddebibliotecas.org.co/Documents/Estad%C3%ADsticas%20Portal/Informe%20Final%20UNE%20Red%20de%20Bibliotecas%202010%20\(2\).pdf](http://www.reddebibliotecas.org.co/Documents/Estad%C3%ADsticas%20Portal/Informe%20Final%20UNE%20Red%20de%20Bibliotecas%202010%20(2).pdf)

Alcaldía de Medellín (2013). *Los Cedezos de la Alcaldía de Medellín reciben reconocimiento internacional por sus aportes al desarrollo humano*. Medellín, Colombia, consultado en febrero de 2014. www.medellin.gov.co/irj/porta/ciudadanos?NavigationTarget=navuri://01332e42e78eaa96a0b5d05682c50882

Amarante Verónica y Melo Gioia de (2004) *Crecimiento económico y desigualdad: una revisión bibliográfica*, Instituto de Economía, CEPAL, Serie documentos de trabajo DT 2/04, Santiago, Chile.

Berry Albert (2013) *Social Protection, Growth and Employment: Evidence from India, Kenya, Malawi, Mexico, Peru and Tajikistan*, UNDP, New York, http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/poverty-reduction/inclusive_development/social-protection--growth-and-employment--evidence-from-india--k.html

BID (1999) *La desigualdad en México: una perspectiva internacional*, Miguel Székely, Washington.

BID (2007) *Informe anual 2007: reducción de la pobreza y equidad social*, Washington, http://www.iadb.org/exr/ar2007/KeyAreas_Poverty.cfm?lang=es

CAF (2011) *Desarrollo urbano y movilidad en América Latina*, Observatorio de Movilidad Urbana, Infraestructura, Caracas.

CAF (2013) *La infraestructura en el desarrollo integral de América Latina*, IdeAL 2013, Caracas.

Ceara Hatton Miguel (2012) *La desigualdad urbana en el Gran Santo Domingo*. Documento de contexto comisionado por ONU Hábitat para este estudio, Santo Domingo, República Dominicana.

CEPAL (2001) *Descentralización y gobiernos municipales en América Latina*. Aghón Gabriel y Cortés Patricia, En: Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Análisis comparativo, LC/L.1549, Santiago, Chile, http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/7791/LCL1549E_00prol.pdf

CEPAL (2010) *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL, 30 de mayo, 1 de junio, Brasilia.

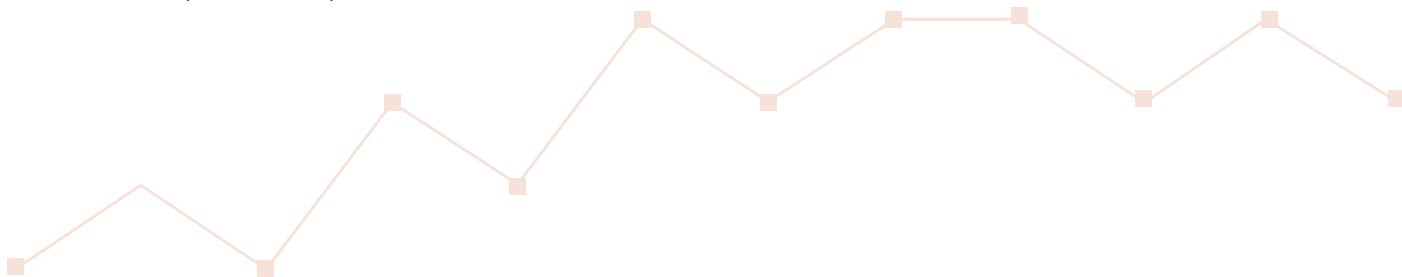
CGLU (2011) *Carta-agenda mundial de derechos humanos en la ciudad*, Florencia, http://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda%20Sencera_FINAL_4.pdf

CGLU (2012) *Qui peut réduire les inégalités urbaines? Le rôle souvent oublié des gouvernements locaux*, Lutter contre les inégalités: le cœur de l'Agenda du Développement Post-2015 et l'avenir que nous voulons pour tous, Consultation thématique globale, Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), Octubre, 2012.

Cláudio, Roberto (2013) *Agenda Estratégica Prefeitura Municipal de Fortaleza* [Diapositivas de Powerpoint]. Fortaleza: Prefeitura de Fortaleza.

Cuervo Morales Mauro, Morales Gutiérrez Francisco J. (2007) *Las teorías del desarrollo y las desigualdades regionales: una revisión bibliográfica*, Análisis Económico, vol. XXIV, núm. 55, 2009, pp. 365-383, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México, D.F.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2013), DANE, Bogotá. Consultado noviembre de 2013. <http://dane.gov.co/index.php/es/acerca-del-dane>



EMBARQ (2014) BRT *Centre of Excellence* Global BRTdata, IEA and SIBRT. Consultado en enero de 2014. <http://www.brtdata.org>

Gasparini Leonardo (2012) *La desigualdad en el Gran Buenos Aires: una historia de tres décadas*. Documento de contexto comisionado por ONU Hábitat para este estudio, Buenos Aires.

Glaeser Edward, Resseger Matt y Tobio Kristina (2009) *Urban Inequality*, Harvard Kennedy School and Taubman Center of State and Local Government, Cambridge, United States of America.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2012) *Informe de monitoreo ciudadanía porteña y estudiar es trabajar* 2012. Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, Ministerio de Desarrollo Social, UIMyE, marzo 2012.

Gómez Álvarez David (2012) *Making Local Government Work, Decentralization and Institutional Capacities of Municipalities in Mexico*, tesis doctoral, New York University.

Guimarães Duarte Sátyro N (2012) *Estudio De Desigualdad Urbana Em Ciudades De America Latina Y El Caribe. O Caso De Belo Horizonte*, documento de contexto comisionado por ONU Hábitat para este estudio, Belo Horizonte.

Harvey David (2008) *El derecho a la ciudad*, New Left Review, n° 53, dic. (2011, 03). <http://www.buenastareas.com/ensayos/Harvey/1815360.html>

Instituto de Desarrollo Urbano (2012) *Plan de acción 2012*. Consultado en noviembre de 2013. Bogotá, http://www.idu.gov.co/c/portal/layout?p_l_id=PUB.1.841

Kakwani Nanak, Khandker Shahid y Son Hyun (2004) *Pro-Poor Growth: Concepts and Measurement with Country Case Studies*, Working Paper, no. 1, International Poverty Centre, UNDP, Brasilia.

López Moreno Eduardo (2012) *Creando equilibrio entre la ecología, economía y equidad*, documento de contexto inicial para el Foro Mundial Urbano 6, ONU Hábitat. Nápoles, Italia.

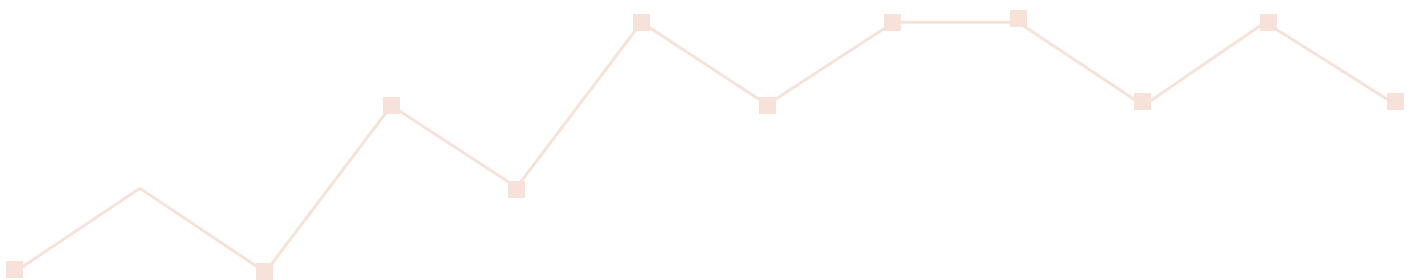
McDermott Caroline (2010) *Desarrollo humano y las bibliotecas públicas de Colombia*. Universidad de Los Andes, Bogotá. Consultado en noviembre de 2013. http://www.reddebibliotecas.org.co/comunidad_bibliotecologos/Documents/McDermott_ReporteDesarrolloHumanoBibliotecas.pdf

Medellín Cómo Vamos (2014) *Seguridad y convivencia*. Consultado en enero de 2014. <http://medellincomovamos.org/seguridad-y-convivencia>

Meza Canales Oliver David (2013) *Gobiernos Locales y Agendas de Gobierno ¿A qué responden?*, Mandato Gobiernos Locales, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., Tesis para obtener el grado de Doctor en Políticas Públicas, México.

Municipalidad de Quito (2010) *Población e indicadores del distrito metropolitano de Quito*. Consultado en noviembre de 2013. <http://sthv.quito.gob.ec/images/indicadores/parroquia/Demografia.htm>

Murray, S. (1998) *Silvicultura urbana y periurbana en Quito, Ecuador: estudio de caso*. FAO. Consultado en octubre 2013. <http://www.fao.org/docrep/w7445s/w7445s04.htm>



OECD (2012). *Equity and Quality in Education. Supporting Disadvantaged Students and Schools*. Consultado en diciembre de 2013. París. <http://www.oecd.org/edu/school/49620052.pdf>

ONU Hábitat (2012) *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012: Rumbo a una transición urbana*, Nairobi.

ONU Hábitat, CAF, Avina, y Red de Ciudades (2013) *Encuesta de percepción, la desigualdad en diez ciudades latinoamericanas*, Jalisco Cómo Vamos, Guadalajara.

Paasi Anssi (2001) *Europe as a Social Process and Discourse: considerations of Place, Boundaries and identity*, European Urban and Regional Studies, 2001; 8; 7, Sage Publications, <http://eur.sagepub.com/cgi/content/abstract/8/1/7>

Perdomo-Calvo J., C A Mendoza-Álvarez, J C Mendieta-López, y A F Baquero-Ruiz (2007) *Study of the Effect of the TransMilenio Mass Transit Project on the Value of Properties in Bogotá*, Colombia. Lincoln Institute of Land Policy Working Paper. <http://teknidataconsultores.com/publicaciones/wp-perdomo-transmilenio-LILP-2007.pdf>

Perry Guillermo y Steiner Roberto (2011) *Crecimiento económico y desigualdad*, IDRC, Dialogo, Investigación, Soluciones, Focal, Ottawa.

Ponce, J y Bedi, A S. (2008) *The Impact of a Cash Transfer Program on Cognitive Achievement: The Bono de Desarrollo Humano of Ecuador*, IZA DP No. 3658 August 2008.

Prefeitura de Belo Horizonte (2013) *De arraial a metrópole em um século de história*. Consultado en diciembre de 2013. http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&pIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=historia&tax=11730&lang=pt_BR&pg=5780&taxp=0&

Prefeitura de Curitiba (2013) *Nuestros parques, nuestra playa*. Consultado en diciembre de 2013. <http://www.curitiba.pr.gov.br/idioma/espanhol/nossosparques>

PNUD Paraguay (2008), *Informe nacional sobre desarrollo humano 2008: Equidad para el desarrollo*, <http://www.undp.org/content/paraguay/es/home/library/poverty/informe-nacional-sobre-desarrollo-humano-2008--equidad-para-el-d/> Asunción, Paraguay.

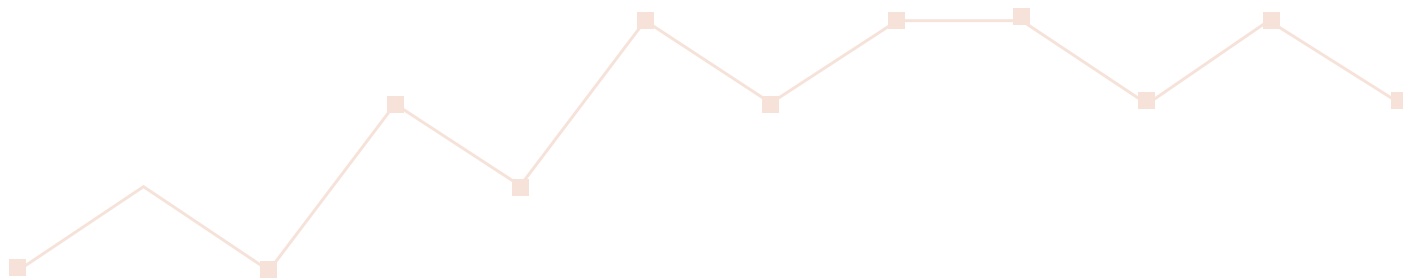
PNUD Bolivia (2010) *Informe sobre desarrollo humano en Bolivia: 2010: Los cambios detrás del cambio*, Objetivos de Desarrollo del Milenio, La Paz, http://idh.pnud.bo/index.php?option=com_hello&view=hello2&Itemid=56&cid=6, Bolivia.

PNUD Colombia, DNP (2005) *Hacia una Colombia equitativa e incluyente*, Informe de Colombia, Objetivos de Desarrollo del Milenio, Bogotá, http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/introduccion.pdf

PNUD México (2011) *Informe sobre desarrollo humano México 2011: equidad del gasto público: derechos sociales universales con subsidios focalizados*, México, D.F. http://www.undp.org.mx/spip.php?page=publicacion&cid_article=1878

PNUD (2011) *Informe sobre desarrollo humano 2011: sostenibilidad y equidad, un futuro mejor para todos*, Nueva York, http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2011_es_complete.pdf

Policía Nacional y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2012) *Datos de homicidios entre 1995 -2006*, Procesado por el Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, Vicepresidencia de la República, Bogotá.



Pollack Molly, García Álvaro (2004) *Crecimiento, competitividad y equidad: rol del sector financiero*, CEPAL, financiamiento del desarrollo, num. 147, <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/20948/lcl2142e.pdf>, Santiago, Chile.

Rosales Mario (2012) *Descentralización del Estado y Finanzas Municipales en América Latina*, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas (Flacma) y Unión Europea colección estudios regionales, Editorial Universidad Bolivariana, Santiago.

Santoro Roberto Dimas Vasconcellos Del (2002) *Curitiba, Um Modelo Em Evolução*. Curitiba: Foco Editorial.

Silva Elisa (2013) *Inclusión de habitantes en la ciudadanía plena*. CAF, Caracas, Venezuela.

Stiglitz Joseph (2003) *Towards a new paradigm of development*. In J.H. Dunning (Ed.) *Making globalization good: The moral challenges of global capitalism* (pp. 76-107). Oxford: Oxford, University Press.

UIMyE (2012) *Informe de monitoreo ciudadanía porteña y estudiar es trabajar, marzo*. Unidad de Información, Monitoreo y Evaluación, Ministerio de Desarrollo Social, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

UNESCO (2008) *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*, Gazzola Ana Lúcia y Didriksson Axel, IESALC, Caracas, www.iesalc.unesco.org.ve

UN-Habitat (2010) *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide*, Earthscan. London, UK.

UN-Habitat (2012a) *Urban Planning for City Leaders*. UN-Habitat, Nairobi.

UN-Habitat (2012b) *State of the World's Cities 2012/2013, Prosperity of Cities*. Earthscan, UN-Habitat, London.

UN-Habitat (2013a) *Sustainable urban development: the role of cities in creating improved economic opportunities for all, with special reference to youth and gender*, Dialogue on the special theme for the 24th session of the Governing Council, Nairobi, 15-19 April 2013.

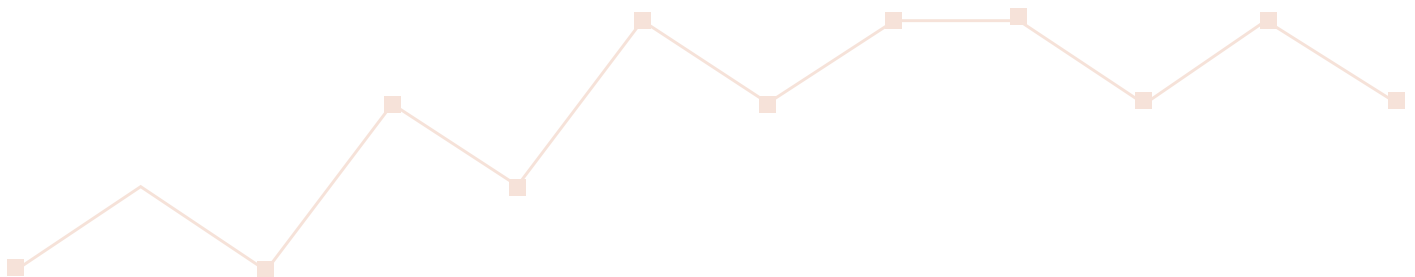
UN-Habitat (2013b) Third United Nations conference on housing and sustainable urban development (Habitat III), Conceptual basis, Nairobi.

UN-Habitat (2013c) *A New Strategy of Sustainable Neighborhood Planning: Five Principles*, Discussion Note 1, Urban Planning, Nairobi, Kenya.

United Nations (2013) *Promoting Equality, Including Social Equity*, Open Working Group on SDGs, core team: UNDP, UNICEF, OHCHR and UN Women, New York.

World Bank (2010) *Colombia reforma transporte urbano*. Consultado en octubre 2013. <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2010/03/31/colombia-transforms-urban-transport>

World Bank (2013) *Shifting Gears to Accelerate Shared Prosperity in Latin America and the Caribbean*, document 78507, Washington, <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/LAC/PLB%20Shared%20Prosperity%20FINAL.pdf>





**ANEXO
ESTADÍSTICO**



► **Tabla 1:** Índice de Gini para áreas urbanas y rurales a nivel nacional

País	Gini Nacional Urbano						Gini Nacional Rural					
	1990	1994	1999	2002	2005	2010	1990	1994	1999	2002	2005	2010
Argentina	--	0.515	0.539	0.578	0.558	0.509	--	--	--	--	--	--
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1989	1994	1999	2004	2007		1989	1994	1999	2004	2007	
	0.536	0.513	0.504	0.511	0.506		--	--	0.640	0.521	0.607	
Brasil	1990	1993	1999	2003	2005	2009	1990	1993	1999	2003	2005	2009
	0.606	0.604	0.625	0.612	0.604	0.569	0.548	0.589	0.577	0.564	0.542	0.523
Chile	1990	1994	2000	2003	2006	2009	1990	1994	2000	2003	2006	2009
	0.543	0.546	0.559	0.547	0.517	0.524	0.585	0.504	0.511	0.507	0.506	0.466
Colombia	1991	1994	1999	2002	2005	2010	1991	1994	1999	2002	2005	2010
	0.484	0.579	0.564	0.571	0.561	0.555	0.587	0.572	0.525	0.542	0.475	0.494
Costa Rica	1990	1994	1999	2002	2005	2010	1990	1994	1999	2002	2005	2010
	0.419	0.443	0.472	0.490	0.482	0.480	0.375	0.380	0.421	0.496	0.469	0.488
República Dominicana	1990	1994	1997	2002	2005	2010	1990	1994	1997	2002	2005	2010
	--	--	0.510	0.548	0.568	0.559	--	--	0.487	0.473	0.542	0.512
Ecuador	1990	1994	1999	2002	2005	2010	1990	1994	1999	2002	2005	2010
	0.461	0.479	0.526	0.513	0.513	0.485	--	--	--	--	0.468	0.420
El Salvador	1990	1997	1999	2002	2004	2010	1990	1997	1999	2002	2004	2010
	--	0.467	0.450	--	0.455	0.454	--	0.423	0.462	--	0.456	0.402
Guatemala	1989	1994	1998	2002	2006	2010	1989	1994	1998	2002	2006	2010
	0.557	--	0.525	0.523	0.547	--	0.519	--	0.510	0.470	0.526	--
Honduras	1990	1994	1999	2002	2006	2010	1990	1994	1999	2002	2006	2010
	0.561	0.533	0.517	0.533	0.515	0.492	0.558	0.538	0.512	0.519	0.601	0.560
México	1989	1994	2002	2005	2010		1989	1994	2002	2005	2010	
	0.530	0.512	0.476	0.497	0.456		0.453	0.450	0.498	0.486	0.450	
Nicaragua	1993	1998	2001	2005			1993	1998	2001	2005		
	0.549	0.551	0.561	0.500			0.536	0.558	0.507	0.497		
Panamá	1991	1994	1999	2002	2005	2010	1991	1994	1999	2002	2005	2010
	0.544	0.549	0.514	0.561	0.480	0.471	0.535	0.522	0.511	0.581	0.524	0.509
Paraguay	1990	1994	2000	2005	2010		1990	1994	2000	2005	2010	
	--	0.511	0.510	0.508	0.468		--	--	0.529	0.506	0.586	
Perú	1999	2003	2006	2010			1999	2003	2006	2010		
	0.508	0.483	0.421	0.409			0.428	0.381	0.422	0.403		
Uruguay	1990	1994	1999	2002	2005	2010	1990	1994	1999	2002	2005	2010
	0.492	0.423	0.440	0.456	0.452	0.422	--	--	--	--	--	0.384
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	1994	1999	2002	2005	2010	1990	1994	1999	2002	2005	2010
	0.464	0.476	--	--	--	--	0.431	0.460	--	--	--	--

Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013. / Nota: -- = No disponible

► **Tabla 2:** Coeficiente de Gini y razón del ingreso per cápita (D^{10}/D^1) para ciudades de América Latina y el Caribe. (p. 1 de 7)

País/Ciudad*	Gini						Ingreso per cápita (Razón D^{10}/D^1)					
	1990	1994	1999	2002	2005	2010	1990	1994	1999	2002	2005	2010
Argentina												
Bahía Blanca	--	--	--	0.520	0.582	0.454	--	--	--	36.46	64.06	28.48
Buenos Aires	0.502	0.508	0.542	0.590	0.559	0.506	25.79	27.16	33.41	56.10	51.49	32.07
Comodoro Rivadavia	--	0.534	0.507	0.599	0.554	0.522	--	33.75	29.44	55.85	52.32	39.68
Concordia	--	--	0.563	0.565	0.558	0.526	--	--	42.61	61.21	46.31	39.01
Córdoba	--	0.519	0.508	0.549	0.547	0.506	--	30.98	27.32	39.45	45.10	30.03
Corrientes	--	--	0.459	0.486	0.515	0.505	--	--	20.60	30.34	40.19	34.01
Formosa	--	--	0.528	0.528	0.458	0.451	--	--	32.82	33.42	22.05	19.69
Jujuy	--	0.497	0.526	0.545	0.538	0.484	--	23.84	26.23	32.87	31.80	25.00
La Plata	--	--	0.519	0.473	0.522	0.462	--	--	29.49	26.31	37.27	29.72
La Rioja	--	--	0.503	0.517	0.535	0.424	--	--	24.27	30.15	30.62	16.96
Mar del Plata	--	--	0.515	0.489	0.530	0.475	--	--	33.45	34.00	53.70	28.29
Mendoza	--	0.523	0.536	0.532	0.506	0.463	--	27.47	30.42	35.05	32.66	22.20
Neuquén	--	0.541	0.535	0.559	0.534	0.611	--	37.41	35.88	47.15	51.25	64.94
Paraná	--	0.458	0.528	0.545	0.491	0.466	--	20.36	33.27	36.37	29.85	25.89
Posadas	--	--	0.580	0.520	0.523	0.501	--	--	42.08	32.51	30.56	31.31
Resistencia	--	0.518	0.573	0.563	0.554	0.453	--	26.85	48.44	41.21	42.78	24.94
Río Cuarto	--	--	0.481	0.599	0.608	0.543	--	--	23.73	53.06	81.79	39.08
Río Gallegos	--	0.435	0.447	0.455	0.492	0.500	--	15.40	18.16	22.46	24.13	28.70
Rosario	--	0.478	0.430	0.512	0.504	0.492	--	22.39	18.88	33.73	41.30	34.47
Salta	--	0.471	0.524	0.621	0.558	0.503	--	20.45	30.62	56.07	45.20	29.93
San Fernando del Valle de Catamarca	--	0.493	0.510	0.533	0.557	0.479	--	22.56	28.30	34.77	40.09	25.80
San Juan	--	0.467	0.519	0.487	0.532	0.484	--	19.82	31.03	25.19	36.84	27.47
San Luis	--	0.521	0.491	0.558	0.452	0.471	--	26.61	26.17	43.19	23.19	23.23
Santa Fé	--	0.445	0.479	0.522	0.548	0.450	--	19.67	23.42	41.12	52.18	23.02
Santa Rosa	--	0.454	0.480	0.609	0.521	0.484	--	17.41	23.20	54.59	32.77	28.97
Santiago del Estero	--	0.475	0.460	0.513	0.527	0.454	--	23.39	20.53	30.14	36.52	19.75
Tucumán	--	0.544	0.542	0.584	0.543	0.513	--	29.60	33.81	56.61	47.06	29.43
Ushuaia	--	0.477	0.500	0.557	0.571	0.508	--	24.66	29.52	43.71	43.74	32.83
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1989	1994	1999	2004	2007		1989	1994	1999	2004	2007	
Cobija	--	--	--	0.458	0.367		--	--	--	18.12	12.89	
Cochabamba	0.499	0.455	0.431	0.498	0.505		35.68	16.87	13.32	22.39	26.05	
El Alto	0.464	0.430	0.470	0.394	0.493		30.62	15.39	21.01	11.80	20.16	
La Paz	0.557	0.531	0.555	0.559	0.569		46.22	26.55	58.46	29.61	34.08	
Oruro	0.585	0.468	0.403	0.442	0.387		--	19.22	14.04	18.93	10.94	
Potosí	0.513	0.476	0.441	0.438	0.504		38.46	20.68	17.63	14.30	25.02	
Santa Cruz	0.504	0.501	0.440	0.497	0.494		40.70	22.82	17.69	21.51	26.86	
Sucre	0.473	0.487	0.422	0.508	0.487		30.82	24.47	14.44	22.72	20.66	
Tarija	0.474	0.487	0.386	0.464	0.435		31.52	24.55	9.82	18.14	14.98	
Trinidad	0.580	0.372	0.473	0.452	0.400		50.25	10.79	19.43	17.94	15.77	

► **Tabla 2:** Coeficiente de Gini y razón del ingreso per cápita (D^0/D^1) para ciudades de América Latina y el Caribe. (p. 2 de 7)

País/Ciudad*	Gini						Ingreso per cápita (Razón D^0/D^1)					
	1990	1993	1999	2003	2005	2009	1990	1993	1999	2003	2005	2009
Brasil												
Belén	0.639	0.643	0.625	0.579	0.586	0.542	53.78	64.01	60.56	51.87	45.16	35.37
Belo Horizonte	0.628	0.625	0.636	0.607	0.607	0.567	63.39	57.81	64.94	55.37	49.94	44.01
Brasília	0.610	0.629	0.659	0.666	0.640	0.672	62.85	81.45	88.86	121.7	85.79	88.62
Curitiba	0.561	--	0.649	0.581	0.594	0.672	39.46	49.17	83.04	50.40	52.36	88.62
Fortaleza	0.644	--	0.659	0.617	0.613	0.602	58.87	59.11	71.48	62.38	59.68	54.21
Puerto Alegre	0.595	0.598	0.647	0.607	0.599	0.544	52.69	53.95	73.53	61.78	55.74	39.65
Recife	0.645	0.644	0.650	0.638	0.658	0.596	64.75	103.6	73.36	99.89	93.79	63.43
Río do Janeiro	0.607	0.606	0.605	0.592	0.596	0.580	53.99	54.05	53.59	56.98	52.57	51.51
Salvador	0.660	0.673	0.663	0.651	0.618	0.620	114.6	113.6	96.68	103.7	64.24	63.63
São Paulo	0.557	0.574	0.615	0.609	0.608	0.547	43.35	49.14	68.54	79.53	63.03	40.91
Chile	1990	1994	2000	2003	2006	2009	1990	1994	2000	2003	2006	2009
Ancud	--	--	0.461	0.437	0.480	0.413	--	--	17.59	17.74	17.45	11.84
Angol	0.556	0.465	0.487	0.454	0.481	0.489	39.82	19.77	30.40	18.34	23.97	40.07
Antofagasta	0.510	0.494	0.543	0.422	0.384	0.376	27.61	21.08	35.88	15.37	12.29	10.85
Arauco	--	0.455	0.548	0.463	0.436	0.551	--	28.66	31.48	21.17	23.09	28.08
Arica	0.469	0.524	0.566	0.484	0.378	0.421	19.78	29.09	29.20	20.55	11.88	19.70
Buín	0.424	0.365	0.490	0.502	0.399	0.354	14.06	9.46	24.82	20.63	12.71	12.42
Calama	0.538	0.501	0.414	0.469	0.431	0.403	35.28	28.69	14.91	23.17	16.93	14.43
Castro	0.484	0.501	0.353	0.422	0.393	0.394	20.88	29.21	8.18	15.11	14.08	12.53
Cauquenes	0.478	0.537	0.520	0.436	0.477	0.538	29.17	30.69	26.53	14.87	24.48	25.12
Chañaral	0.516	0.375	0.472	0.430	0.454	0.469	28.52	14.41	22.47	26.04	21.84	47.25
Chillán	0.573	0.479	0.212	0.496	0.513	0.391	37.13	18.54	--	25.16	28.80	13.75
Coihaique	0.525	0.511	0.468	0.534	0.422	0.557	26.16	29.90	19.31	33.33	18.00	41.59
Colina	0.368	0.395	0.443	0.383	0.486	0.345	9.72	13.37	21.12	10.99	23.15	12.33
Concepción (Área Metropolitana)	0.534	0.521	0.440	0.529	0.505	0.469	31.99	28.43	19.88	34.41	24.44	22.12
Constitución	--	0.402	0.412	0.345	--	0.468	--	23.83	16.75	8.08	--	19.92
Copiapó	0.510	0.448	0.476	0.433	0.438	0.412	25.83	20.09	25.66	21.02	17.96	22.10
Coronel	0.374	0.455	0.428	0.419	0.404	0.425	10.89	25.16	20.43	17.04	12.83	20.89
Curanilahue	0.460	0.447	0.407	0.401	--	0.341	24.97	23.56	15.80	17.77	--	7.84
Curicó	0.678	0.703	0.647	0.496	0.441	0.548	60.08	92.42	50.99	19.86	18.16	30.66
El Monte	0.475	0.414	0.425	0.478	0.388	0.426	23.78	19.00	15.89	26.09	15.12	14.73
Graneros	--	--	0.417	0.426	0.391	0.360	--	--	18.21	15.03	12.30	11.60
Illapel	0.362	0.480	0.389	0.405	0.392	0.359	10.05	20.48	12.56	11.91	12.65	8.54
Iquique	0.561	0.458	0.470	0.461	0.429	0.423	35.86	19.25	22.37	18.17	13.09	16.75
La Calera	0.593	0.421	0.453	0.411	0.454	0.389	49.47	16.53	24.74	21.77	16.65	14.66
La Ligua	--	0.486	0.498	0.454	0.477	0.354	--	20.04	23.63	17.63	21.19	10.16
Lampa	0.418	0.415	0.401	0.407	0.523	0.390	13.7	17.3	18.1	15.2	26.5	16.2
La Unión	0.588	0.514	0.553	0.465	0.421	0.439	43.24	69.19	39.52	17.50	13.14	19.86
Lautaro	--	--	0.557	0.453	0.532	0.406	--	--	45.80	22.44	35.84	14.59
La Serena (Área Metropolitana)	0.546	0.508	0.531	0.607	0.448	0.472	35.56	24.87	25.96	57.10	17.12	22.33

► **Tabla 2:** Coeficiente de Gini y razón del ingreso per cápita (D^{10}/D^1) para ciudades de América Latina y el Caribe. (p. 3 de 7)

País/Ciudad*	Gini						Ingreso per cápita (Razón D^{10}/D^1)					
Lebu	0.400	0.439	0.473	0.477	0.455	0.344	13.59	16.83	21.76	30.86	19.29	8.73
Linares	0.519	0.521	0.530	0.501	0.499	0.423	21.68	27.74	37.38	30.06	25.88	17.77
Los Andes	0.465	0.459	0.516	0.517	--	0.421	40.28	22.35	28.41	25.24	--	18.65
Los Ángeles	0.514	0.518	--	0.477	0.426	0.495	30.53	35.73	--	20.17	20.38	26.01
Los Vilos	0.412	0.481	0.544	0.432	0.336	0.407	13.59	18.60	38.01	14.23	7.54	15.53
Lota	0.396	0.373	0.364	0.383	--	0.379	12.36	17.50	13.49	12.96	--	11.65
Machalí	--	--	0.446	0.441	0.386	0.433	--	--	16.34	19.51	11.21	26.39
Mejillones	0.405	0.444	0.511	0.419	0.375	0.338	19.36	31.60	25.76	18.48	12.60	8.35
Melipilla	0.467	0.403	0.522	0.583	0.438	0.447	16.43	13.33	29.70	37.21	13.99	17.02
Molina	--	0.479	0.414	0.414	0.470	0.496	--	17.50	15.29	13.99	18.74	36.69
Mulchén	0.370	0.360	0.480	0.455	--	0.379	9.85	10.44	25.45	24.74	--	13.48
Nacimiento	--	0.535	0.462	0.394	--	0.361	--	92.72	22.40	15.52	--	11.11
Osorno	0.631	0.526	0.585	0.519	0.476	0.418	43.92	25.45	36.15	25.15	23.04	13.55
Ovalle	0.506	0.427	0.621	0.529	0.404	0.381	24.33	14.88	43.54	25.58	13.26	11.07
Padre Hurtado	--	0.380	0.334	0.501	0.417	0.413	--	11.04	8.37	26.79	15.71	14.91
Paine	0.357	0.430	0.445	0.499	0.468	0.373	12.21	23.14	16.97	20.67	20.63	16.60
Parral	0.551	0.520	0.507	0.490	0.359	0.477	30.05	30.35	21.24	27.96	14.07	24.85
Peñaflor	0.515	0.419	0.480	0.448	0.432	0.470	23.01	19.75	28.42	19.23	15.23	22.00
Puerto Montt	0.481	0.532	0.458	0.479	0.494	0.483	24.44	29.11	22.73	22.75	25.02	23.00
Puerto Varas	0.722	0.652	0.619	0.476	0.466	0.550	76.09	81.04	47.97	23.42	17.11	32.47
Punta Arenas	0.506	0.404	0.565	0.484	0.393	0.465	27.73	13.53	44.12	24.77	12.39	22.61
Quillota	--	0.461	0.530	0.446	0.440	0.430	--	17.10	35.47	17.61	18.29	15.62
Rancagua	0.523	0.481	0.456	0.448	0.449	0.474	37.0	22.22	21.29	19.54	17.07	23.91
Rengo	--	0.480	0.502	0.417	0.449	0.403	--	32.31	19.25	23.77	15.77	12.88
San Antonio	0.455	0.439	0.476	0.429	0.441	0.363	20.22	18.74	25.06	17.51	20.49	9.88
San Carlos	--	0.466	0.471	0.525	0.423	0.468	--	17.90	21.17	31.98	16.89	19.75
San Felipe	0.553	0.507	0.483	0.454	0.462	0.417	31.59	26.29	26.31	18.51	17.54	14.54
San Fernando	0.400	0.416	0.465	0.468	0.473	0.505	19.20	11.71	20.17	22.19	23.72	45.18
San Javier	--	0.427	0.508	0.437	0.374	0.411	--	20.0	25.0	18.3	14.3	47.9
Santiago	0.542	0.561	0.573	0.570	0.541	0.558	33.10	36.91	40.96	37.15	32.10	35.08
San Vicente	--	--	0.453	0.424	0.357	0.337	--	--	18.6	12.4	13.4	8.0
Talagante	0.418	0.395	0.401	0.444	0.405	0.394	12.29	11.74	13.66	19.53	13.74	14.00
Talca	0.510	0.464	0.497	0.572	0.398	0.506	33.50	19.80	25.71	40.44	13.93	26.89
Temuco	0.546	0.524	0.596	0.543	0.519	0.558	34.64	28.54	60.66	33.11	31.53	36.75
Tocopilla	0.449	0.458	0.429	0.409	0.444	0.439	27.09	19.32	18.55	19.52	17.07	19.30
Tome	0.595	0.354	0.424	0.471	0.509	0.499	38.07	11.93	16.94	30.02	45.11	24.43
Valdivia	0.464	0.515	0.515	0.576	0.452	0.457	19.94	34.10	28.78	36.19	22.70	23.19
Vallenar	0.517	0.491	0.428	0.476	0.444	0.452	21.28	30.28	19.74	23.14	16.48	34.82
Valparaíso (Área Metropolitana)	0.524	0.483	0.471	0.455	0.435	0.501	34.79	24.89	24.46	20.85	15.91	26.40
Victoria	--	--	0.537	0.622	0.436	0.403	--	--	31.36	54.68	18.25	13.12
Villarrica	0.422	0.517	0.421	0.504	0.357	0.435	14.64	24.68	13.34	27.68	11.33	26.92

► **Tabla 2:** Coeficiente de Gini y razón del ingreso per cápita (D^0/D^1) para ciudades de América Latina y el Caribe. (p. 4 de 7)

País/Ciudad*	Gini						Ingreso per cápita (Razón D^0/D^1)					
	1991	1994	1999	2002	2005	2010	1991	1994	1999	2002	2005	2010
Colombia												
Barranquilla	0.487	--	--	0.545	0.521	0.493	20.43	--	--	33.00	29.48	26.60
Bogotá	0.492	0.564	0.611	0.596	0.583	0.544	27.82	43.76	83.07	61.90	46.32	35.13
Bucaramanga	0.446	--	--	0.489	0.520	0.460	17.70	--	--	26.14	30.88	19.31
Cali	0.484	--	--	0.536	0.553	0.547	22.91	--	--	36.90	39.76	50.26
Cartagena	--	--	--	0.480	0.468	0.493	--	--	--	22.57	19.34	26.08
Cúcuta	0.429	--	--	0.500	0.480	0.509	16.34	--	--	28.00	23.98	35.51
Ibagué	0.441	--	--	0.509	0.530	0.525	22.66	--	--	34.84	36.69	31.13
Manizales	0.479	--	--	0.530	0.529	0.520	22.58	--	--	40.98	38.89	35.08
Medellín	0.469	--	--	0.543	0.548	0.564	21.01	--	--	44.77	38.53	55.74
Montería	0.469	--	--	0.542	0.534	0.547	20.28	--	--	35.79	32.93	35.05
Pasto	0.464	--	--	0.538	0.539	0.534	21.54	--	--	33.31	34.01	33.93
Pereira	0.458	--	--	0.517	0.500	0.479	19.55	--	--	27.75	25.58	24.09
Villavicencio	--	--	--	0.507	0.512	0.496	--	--	--	33.79	33.90	31.87
Costa Rica												
Alajuela	--	--	--	--	0.441	0.487	--	--	--	--	27.97	25.14
Cartago	--	--	--	--	0.449	0.473	--	--	--	--	--	23.24
Heredia	--	--	--	--	0.449	0.489	--	--	--	--	--	23.03
Limón	--	--	--	--	0.457	0.534	--	--	--	--	--	25.2
San José	0.421	0.440	0.470	0.485	0.497	0.472	18.76	19.74	38.26	59.00	64.14	23.59
República Dominicana												
Bonao	--	--	--	--	0.487	0.522	--	--	--	--	32.61	36.60
Higüey	--	--	--	--	0.442	0.593	--	--	--	--	24.67	52.78
La Romana	--	--	--	--	0.506	0.618	--	--	--	--	41.20	54.56
San Cristóbal	--	--	--	--	0.511	0.427	--	--	--	--	33.86	19.57
San Felipe de Puerto Plata	--	--	--	--	0.526	0.471	--	--	--	--	34.55	25.95
San Francisco de Macorís	--	--	--	--	0.471	0.499	--	--	--	--	30.20	32.55
San Pedro de Macorís	--	--	--	--	0.586	0.468	--	--	--	--	49.39	28.50
Santa Cruz de Barahona	--	--	--	--	0.446	0.552	--	--	--	--	23.49	43.57
Santiago de los Caballeros	--	--	--	--	0.550	0.588	--	--	--	--	48.33	58.26
Santo Domingo	--	--	--	--	0.612	0.579	--	--	--	--	81.41	63.97

► **Tabla 2:** Coeficiente de Gini y razón del ingreso per cápita (D^{10}/D^1) para ciudades de América Latina y el Caribe. (p. 5 de 7)

País/Ciudad*	Gini						Ingreso per cápita (Razón D^{10}/D^1)					
	1990	1994	1999	2002	2005	2010	1990	1994	1999	2002	2005	2010
Ecuador												
Ambato	--	--	--	0.419	0.495	0.440	--	--	--	18.52	29.09	17.59
Azogues	--	--	--	--	0.514	0.553	--	--	--	--	58.45	35.64
Babahoyo	--	--	--	--	0.455	0.589	--	--	--	--	17.21	35.82
Cuenca	--	--	0.493	0.535	0.447	0.388	--	--	29.75	33.44	21.97	12.32
Eloy Alfaro (Durán)	--	--	--	0.369	0.435	0.460	--	--	--	12.81	18.89	20.41
Esmeraldas	--	--	--	--	0.544	0.517	--	--	--	--	42.10	33.91
Guaranda	--	--	--	--	0.483	0.459	--	--	--	--	29.71	21.00
Guayaquil	--	--	0.514	0.524	0.495	0.414	--	--	29.32	29.36	25.96	13.31
Ibarra	--	--	--	--	0.479	0.435	--	--	--	--	23.17	26.67
La Maná	--	--	--	--	0.453	0.371	--	--	--	--	27.28	15.45
La Troncal	--	--	--	--	0.431	0.397	--	--	--	--	47.35	13.20
Latacunga	--	--	--	--	0.522	0.451	--	--	--	--	35.62	21.02
Loja	--	--	--	0.517	0.448	0.431	--	--	--	33.43	21.68	20.29
Machala	--	--	0.413	0.477	0.447	0.447	--	--	18.51	20.07	18.22	18.17
Manta	--	--	--	0.450	0.442	0.430	--	--	--	18.95	17.23	20.82
Nueva Loja	--	--	--	0.50	0.46	0.45	--	--	--	38.82	27.15	25.58
Portoviejo	--	--	--	0.468	0.503	0.453	--	--	--	28.94	24.46	16.80
Quevedo	--	--	--	--	0.449	0.356	--	--	--	--	21.66	9.69
Quito	0.498	0.477	0.539	0.510	0.540	0.507	26.09	24.01	37.61	29.08	33.47	31.55
Riobamba	--	--	--	0.446	0.475	0.470	--	--	--	27.01	23.17	21.09
Tulcán	--	--	--	--	0.457	0.517	--	--	--	--	17.30	35.20
Vuelta Larga	--	--	--	--	0.455	0.492	--	--	--	--	19.14	34.90
El Salvador												
San Salvador	--	0.457	0.450	--	0.449	0.409	--	18.68	19.36	--	19.45	14.05
Guatemala												
Guatemala Ciudad	0.545	--	0.529	0.521	0.514	--	34.26	--	24.13	36.21	23.92	--
Honduras												
San Pedro Sula	0.528	0.531	0.489	0.523	0.468	0.477	34.43	34.98	26.94	28.39	24.79	54.63
Tegucigalpa	0.558	0.554	0.511	0.544	0.526	0.510	41.63	41.48	34.45	35.18	36.99	51.76

► **Tabla 2:** Coeficiente de Gini y razón del ingreso per cápita (D^0/D^1) para ciudades de América Latina y el Caribe. (p. 6 de 7)

País/Ciudad*	Gini					Ingreso per cápita (Razón D^0/D^1)				
	1989	1994	2002	2005	2010	1989	1994	2002	2005	2010
México										
Acapulco	--	--	0.490	0.487	0.406	--	--	17.9	20.6	14.7
Aguascalientes	--	0.456	0.446	0.453	0.383	--	15.5	15.2	16.3	12.4
Cancún	--	--	0.415	0.398	0.432	--	--	14.0	12.8	15.2
Chetumal	--	0.461	--	0.428	0.499	--	27.1	--	23.4	23.1
Chihuahua	--	--	0.453	0.433	0.465	--	--	17.3	15.5	20.3
Ciudad Juárez	--	--	0.420	0.506	0.467	--	--	12.6	23.5	18.3
Colima	--	0.406	0.444	0.438	0.392	--	8.8	14.9	13.8	14.1
Cuernavaca	--	--	0.445	0.463	0.423	--	--	14.7	15.2	13.7
Culiacán Rosales	--	--	0.401	0.475	0.371	--	--	18.7	19.6	12.2
Durango	--	0.440	0.482	0.413	0.401	--	17.7	17.9	12.4	11.5
Guadalajara	0.522	--	0.446	0.399	0.421	23.9	--	15.2	12.2	13.6
Hermosillo	--	--	0.440	0.570	0.410	--	--	13.6	33.5	14.2
Irapuato	--	--	--	0.428	0.457	--	--	--	13.3	17.7
León	--	--	0.344	0.459	0.407	--	--	8.6	16.0	14.6
Mérida	--	--	0.356	0.503	0.439	--	--	9.4	22.3	15.1
Mexicali	0.438	--	0.431	0.365	0.461	14.0	--	14.8	8.8	20.4
México Ciudad	0.550	0.553	0.497	0.559	0.488	27.7	27.9	20.1	29.3	20.4
Monterrey	0.504	0.482	0.499	0.425	0.395	19.5	17.8	19.2	13.4	11.6
Morelia	--	--	--	0.520	0.418	--	--	--	24.21	15.77
Oaxaca de Juárez	--	--	0.363	0.438	0.365	--	--	9.283	15.37	9.532
Puebla	--	--	0.439	--	0.407	--	--	17.28	--	10.79
Saltillo	--	0.519	0.376	0.463	0.490	--	25.88	10.28	17.31	17.02
San Francisco de Campeche	--	0.307	0.437	0.522	--	--	6.09	16.75	23.79	--
San Luis Potosí	0.404	--	--	--	0.401	16.48	--	--	--	12.47
Santiago de Querétaro	--	--	0.419	0.489	0.466	--	--	13.86	21.44	16.75
Tampico	--	--	--	0.456	0.402	--	--	--	16.87	12.99
Tepic	0.453	--	0.428	0.395	0.376	17.81	--	20.10	11.35	8.45
Tijuana	0.407	--	0.380	0.483	0.501	13.10	--	11.71	20.55	21.33
Toluca de Lerdo	--	0.440	0.530	0.525	--	--	15.95	22.81	24.12	--
Torreón	--	0.384	0.383	0.533	0.389	--	11.31	10.63	28.72	11.77
Tuxtla Gutiérrez	--	--	0.436	0.474	0.456	--	--	16.43	20.43	18.16
Veracruz	--	0.414	0.450	0.385	0.414	--	14.90	17.84	12.65	12.43
Villahermosa	0.465	--	0.559	0.501	0.372	17.87	--	34.20	27.46	10.67
Zacatecas	--	--	0.519	0.447	0.479	--	--	25.85	17.19	17.50
Nicaragua										
Chinandega	--	0.379	0.491	0.407		--	13.61	23.31	12.37	
Estelí	0.582	0.442	0.485	0.491		--	19.25	30.35	20.86	
Granada	0.439	0.509	0.522	0.505		50.0	20.7	26.4	25.6	
León	0.492	0.428	0.384	0.534		50.424	24.413	9.315	23.99	
Managua	0.530	0.572	0.589	0.513		51.821	56.432	53.333	26.62	
Masaya	--	0.464	0.515	0.490		--	25.759	51.44	24.61	
Nueva Guinea	--	0.609	0.545	0.547		--	--	40.094	34.30	

► **Tabla 2:** Coeficiente de Gini y razón del ingreso per cápita (D^{10}/D^1) para ciudades de América Latina y el Caribe. (p. 7 de 7)

País/Ciudad*	Gini						Ingreso per cápita (Razón D^{10}/D^1)					
	1991	1994	1999	2002	2005	2010	1991	1994	1999	2002	2005	2010
Panamá												
Chitre	--	--	--	--	0.469	0.429	--	--	--	--	21.46	15.73
Colón	--	--	--	--	0.456	0.438	--	--	--	--	24.55	22.82
David	--	--	--	--	0.462	0.449	--	--	--	--	20.07	18.40
Panamá Ciudad	0.552	0.550	0.515	0.516	0.476	0.460	60.27	42.13	34.40	35.17	25.43	20.33
Paraguay												
Asunción	0.445	0.504	0.515	0.482	0.500		16.70	23.17	31.02	24.89	31.84	
Perú												
Arequipa	--	0.436	0.399	0.369			--	21.29	13.25	12.19		
Ayacucho	--	0.345	0.407	0.374			--	8.63	12.87	12.63		
Bagua Grande	--	0.459	0.423	0.430			--	14.56	15.41	15.49		
Cajamarca	0.360	0.407	0.496	0.445			11.73	12.27	22.77	16.42		
Cerro de Pasco	--	0.382	0.448	0.361			--	11.17	18.66	12.86		
Chiclayo	--	0.405	0.395	0.380			--	12.92	12.51	11.24		
Chimbote	--	0.302	0.322	0.335			--	6.80	7.65	8.64		
Cusco	--	0.372	0.419	0.422			--	12.87	15.89	15.23		
Huancavelica	--	0.465	0.400	--			--	22.99	13.74	--		
Huancayo	--	0.375	0.403	0.329			--	10.72	13.07	8.52		
Huanuco	--	0.360	0.442	--			--	9.03	15.20	--		
Ica	--	0.319	0.319	0.317			--	6.90	7.01	6.90		
Ilo	--	0.377	0.440	0.387			--	12.19	19.24	11.35		
Iquitos	--	0.407	0.434	0.461			--	11.20	15.54	16.76		
Juliaca	--	0.432	0.351	0.378			--	18.67	9.11	11.09		
Lapeca	--	--	0.385	0.403			--	--	12.35	13.49		
Lima	0.528	0.490	0.407	0.401			26.95	24.09	13.27	12.83		
Moquegua	--	0.422	0.417	0.379			--	17.09	16.94	12.22		
Moyobamba	--	--	0.464	0.392			--	--	16.41	12.22		
Piura	--	0.434	0.395	0.400			--	16.68	12.21	12.38		
Pucallpa	--	0.378	0.358	0.318			--	11.49	9.50	7.37		
Sullana	--	0.385	0.344	0.318			--	13.30	8.72	7.31		
Tacna	--	0.406	0.390	0.348			--	20.08	12.30	10.31		
Tambo Pata	--	0.342	0.366	0.337			--	9.12	11.32	8.65		
Tarapoto	--	0.372	0.424	0.419			--	11.54	16.82	13.79		
Trujillo	--	0.400	0.385	0.382			--	13.53	12.23	11.87		
Tumbes	--	0.366	0.315	0.321			--	8.76	7.70	7.21		
Uruguay												
Montevideo	0.509	0.403	0.437	0.451	0.459	0.429	24.27	14.82	19.01	19.58	22.49	17.38
Venezuela (República Bolivariana de)												
Caracas	0.415	0.453	0.466	0.452	0.467	0.377	16.14	17.79	24.85	27.06	27.84	15.25

Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013. / Nota: -- = No disponible. / *No se muestran las ciudades con un solo valor en la muestra.

► **Tabla 3:** Coeficiente de Gini a nivel nacional

País	Año / Gini					
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1989	1994	1999	2004	2007	
	--	--	0.586	0.561	0.570	
Brasil	1990	1993	1999	2003	2005	2009
	0.627	0.621	0.640	0.621	0.613	0.576
Chile	1990	1994	2000	2003	2006	2009
	0.554	0.553	0.564	0.552	0.522	0.524
Colombia	1991	1994	1999	2002	2005	2010
	0.535	0.601	0.572	0.594	0.580	0.578
Costa Rica	1990	1994	1999	2002	2005	2010
	0.439	0.462	0.489	0.508	0.491	0.495
República Dominicana	1990	1994	1997	2002	2005	2010
	--	--	0.523	0.544	0.569	0.554
Ecuador	1990	1994	1999	2002	2005	2010
	--	--	--	--	0.531	0.495
El Salvador	1990	1997	1999	2002	2004	2010
	--	0.510	0.518	--	0.493	0.454
Guatemala	1989	1994	1998	2002	2006	2010
	0.519	--	0.560	0.542	0.585	--
Honduras	1990	1994	1999	2002	2006	2010
	0.615	0.560	0.564	0.588	0.605	0.567
México	1989	1994	2002	2005	2010	
	0.536	0.539	0.514	0.528	0.481	
Nicaragua	1993	1998	2001	2005		
	0.582	0.583	0.579	0.532		
Panamá	1991	1994	1999	2002	2005	2010
	0.560	0.569	0.538	0.561	0.528	0.518
Paraguay	1990	1994	2000	2005	2010	
	--	--	0.560	0.528	0.533	
Perú	1999	2003	2006	2010		
	0.553	0.523	0.476	0.458		
Uruguay	1990	1994	1999	2002	2005	2010
	--	--	--	--	--	0.422
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	1994	1999	2002	2005	2010
	0.471	0.484	0.498	0.500	0.490	0.394

Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013. / Nota: -- = No se muestran las ciudades con un solo valor en la muestra. / No están disponibles los datos a nivel nacional para Argentina.

► **Tabla 4:** Coeficiente de Gini e ingreso per cápita (D⁰/D¹) ciudades capitales de América Latina y el Caribe

País / Ciudad capital	Gini						Ingreso per cápita (D ⁰ /D ¹)					
	1990	1994	1999	2002	2005	2010	1990	1994	1999	2002	2005	2010
Argentina												
Buenos Aires	0.502	0.508	0.542	0.590	0.559	0.506	25.79	27.16	33.41	56.10	51.49	32.07
Bolivia (Estado Plurinacional de)												
La Paz*	0.557	0.531	0.555	0.559	0.569		46.22	26.55	58.46	29.61	34.08	
Brasil												
Brasilia	0.610	0.629	0.659	0.666	0.640	0.672	62.85	81.45	88.86	121.7	85.79	88.62
Chile												
Santiago	0.542	0.561	0.573	0.570	0.541	0.558	33.10	36.91	40.96	37.15	32.10	35.08
Colombia												
Bogotá	0.492	0.564	0.611	0.596	0.583	0.544	27.82	43.76	83.07	61.90	46.32	35.13
Costa Rica												
San José	0.421	0.440	0.470	0.485	0.497	0.472	18.76	19.74	38.26	59.00	64.14	23.59
República Dominicana												
Sto. Domingo	--	--	--	--	0.612	0.579	--	--	--	--	81.41	63.97
Ecuador												
Quito	0.498	0.477	0.539	0.510	0.540	0.507	26.09	24.01	37.61	29.08	33.47	31.55
El Salvador												
San Salvador	--	0.457	0.450	--	0.449	0.409	--	18.68	19.36	--	19.45	14.05
Guatemala												
Guatemala Ciudad	0.545	--	0.529	0.521	0.514	--	34.26	--	24.13	36.21	23.92	--
Honduras												
Tegucigalpa	0.558	0.554	0.511	0.544	0.526	0.510	41.63	41.48	34.45	35.18	36.99	51.76
México												
México Ciudad	0.550	0.553	0.497	0.559	0.488		27.70	27.92	20.09	29.27	20.39	
Nicaragua												
Managua	0.530	0.572	0.589	0.513			51.82	56.43	53.33	26.62		
Panamá												
Panamá Ciudad	0.552	0.550	0.515	0.516	0.476	0.460	60.27	42.13	34.40	35.17	25.43	20.33
Paraguay												
Asunción	0.445	0.504	0.515	0.482	0.500		16.70	23.17	31.02	24.89	31.84	
Perú												
Lima	0.528	0.490	0.407	0.401			26.95	24.09	13.27	12.83		
Uruguay												
Montevideo	0.509	0.403	0.437	0.451	0.459	0.429	24.27	14.82	19.01	19.58	22.49	17.38
Venezuela (República Bolivariana de)												
Caracas	0.415	0.453	0.466	0.452	0.467	0.377	16.14	17.79	24.85	27.06	27.84	15.25

Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013. / Nota: -- No se muestran las ciudades con un solo valor en la muestra. / * Se refiere a la capital administrativa.

► **Tabla 5:** Ciudades con el mayor incremento y reducción de la desigualdad

Mayor incremento				Mayor reducción			
País	Ciudad	Variación	%	País	Ciudad	Variación	%
República Dominicana	Higüey	0.151	34%	Chile	La Calera	-0.204	-34%
Ecuador	Babahoyo	0.134	29%	Bolivia	Oruro	-0.198	-34%
Chile	San Fernando	0.106	26%	Chile	Osorno	-0.213	-34%
Ecuador	Eloy Alfaro (Durán)	0.091	25%	Chile	Nacimiento	-0.173	-32%
República Dominicana	Santa Cruz de Barahona	0.106	24%	Chile	Chillán	-0.182	-32%
Perú	Cajamarca	0.085	24%	Bolivia	Trinidad	-0.180	-31%
México	Mérida	0.083	23%	Chile	La Ligua	-0.132	-27%
México	Tijuana	0.095	23%	Chile	Lautaro	-0.151	-27%
Perú	Huanuco	0.082	23%	Chile	Antofagasta	-0.134	-26%
República Dominicana	La Romana	0.112	22%	Chile	Curanilahue	-0.120	-26%
Chile	Arauco	0.096	21%	Chile	San Vicente	-0.116	-26%
Colombia	Medellín	0.095	20%	Chile	La Unión	-0.149	-25%
Brasil	Curitiba	0.112	20%	Chile	Calama	-0.135	-25%
México	Toluca de Lerdo	0.084	19%	Chile	Victoria	-0.134	-25%
Colombia	Ibagué	0.084	19%	Chile	Iquique	-0.138	-25%
Colombia	Cúcuta	0.080	19%	Chile	Ovalle	-0.124	-25%
México	León	0.064	19%	Chile	San Felipe	-0.136	-25%
Costa Rica	Limón	0.076	17%	Perú	Lima	-0.127	-24%
Colombia	Montería	0.078	17%	Chile	Puerto Varas	-0.172	-24%
Chile	Constitución	0.066	17%	Chile	Copiapó	-0.098	-22%
Colombia	Pasto	0.070	15%	México	Monterrey	-0.109	-22%
Argentina	Río Gallegos	0.066	15%	Ecuador	Cuenca	-0.105	-21%
Nicaragua	Granada	0.066	15%	Ecuador	Quevedo	-0.092	-21%
Chile	Coronel	0.051	14%	República Dominicana	San Pedro de Macorís	-0.118	-20%
Perú	Cusco	0.050	13%	Chile	San Antonio	-0.092	-20%
Perú	Iquitos	0.054	13%	Bolivia	Cobija	-0.091	-20%
Ecuador	Tulcán	0.060	13%	México	Villahermosa	-0.092	-20%
Colombia	Cali	0.063	13%	México	Morelia	-0.101	-19%
Argentina	Neuquén	0.070	13%	México	Guadalajara	-0.101	-19%
Argentina	Río Cuarto	0.062	13%	Ecuador	Guayaquil	-0.099	-19%
Chile	Cauquenes	0.060	13%	Chile	Curicó	-0.130	-19%
Perú	Tarapoto	0.047	13%	Chile	Linares	-0.097	-19%
Paraguay	Asunción	0.055	12%	Chile	Castro	-0.089	-18%
Costa Rica	San José	0.051	12%	Ecuador	La Maná	-0.081	-18%
México	Santiago de Querétaro	0.047	11%	Perú	Sullana	-0.067	-17%
México	Ciudad Juárez	0.047	11%	México	Acapulco	-0.084	-17%
Perú	Chimbote	0.033	11%	México	Tepic	-0.078	-17%
Colombia	Bogotá	0.051	10%	Chile	Buín	-0.071	-17%

Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013. / Nota: Cálculo realizado utilizando los valores más antiguos y recientes disponible en la base de datos.

► **Tabla 6:** Fuentes de ingresos, contribución promedio al ingreso total y a la formación de Gini nacional urbano. (p. 1 de 3)

País	Año	% Contribución al ingreso total					% Contribución al Gini				
		Salarios	Ganancias	Capital	Transferencias	Otros	Salarios	Ganancias	Capital	Transferencias	Otros
Argentina	1994	40.07	36.63	5.82	7.19	10.30	28.55	48.34	10.90	2.99	9.23
	1999	41.75	29.86	9.03	10.57	8.79	30.85	37.45	16.33	8.32	7.05
	2002	37.96	32.19	8.59	10.18	11.08	28.40	40.43	14.40	7.75	9.02
	2005	44.14	30.86	8.27	10.24	6.49	33.96	39.42	14.18	5.83	6.61
	2010	48.08	26.61	7.85	11.17	6.30	38.71	34.99	14.90	5.07	6.33
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1994	41.72	42.96	4.18	3.31	7.84	35.31	46.80	6.43	2.87	8.60
	1999	49.15	32.58	6.50	5.32	6.45	48.53	27.37	11.03	7.13	5.94
	2004	46.71	27.87	2.88	5.38	17.15	47.61	22.55	4.42	6.44	18.98
	2007	53.0	27.3	3.8	6.6	9.3	53.6	23.2	5.7	6.4	11.1
Brasil	1990	46.98	26.88	8.67	12.76	4.71	40.23	28.81	12.41	13.67	4.89
	1993	45.99	24.26	7.88	12.51	9.36	40.03	25.82	11.78	12.76	9.60
	1996	36.63	23.09	11.39	10.94	17.95	28.47	24.41	17.11	11.39	18.62
	1999	34.29	20.38	12.56	12.81	19.96	26.40	20.33	18.88	13.52	20.87
	2001	36.14	20.02	11.79	13.47	18.58	28.55	20.68	17.58	13.89	19.30
	2003	37.91	20.13	11.11	15.16	15.70	30.31	21.15	16.61	15.67	16.26
	2005	38.18	19.18	12.67	15.05	14.91	30.12	20.14	18.65	15.58	15.51
	2009	41.54	18.46	9.55	15.41	15.05	33.57	19.91	13.84	16.65	16.02
Chile	1990	43.51	27.66	6.72	11.03	11.08	36.18	35.15	9.99	8.37	10.30
	1994	46.03	30.83	3.40	10.37	9.38	37.49	41.06	5.05	7.93	8.47
	2000	45.41	27.80	3.17	10.22	13.40	39.04	36.01	4.63	7.68	12.65
	2003	46.49	31.73	1.64	8.97	11.17	38.65	42.80	2.45	5.86	10.25
	2006	49.61	29.90	1.97	9.14	9.38	42.04	40.91	3.05	5.42	8.58
	2009	50.30	27.93	1.85	9.05	10.87	43.93	38.65	2.87	4.32	10.23
Colombia	1991	47.51	27.72	4.90	0.00	19.87	38.75	27.41	7.96	0.00	25.89
	1994	43.42	29.91	5.67	6.49	14.51	36.95	32.70	8.11	5.89	16.35
	1999	44.58	26.20	11.06	9.06	9.10	39.94	23.03	16.86	9.82	10.35
	2002	40.62	37.18	3.61	11.87	6.72	37.18	38.11	4.20	13.40	7.11
	2005	40.08	37.53	2.98	13.33	6.08	35.81	38.38	3.63	15.68	6.50
	2010	40.78	36.15	3.46	14.00	5.61	38.67	34.83	4.42	15.82	6.27
Costa Rica	1990	65.08	13.15	3.06	9.17	9.54	66.23	10.56	4.84	9.98	8.39
	1994	60.13	16.63	3.55	11.82	7.87	54.2	18.3	5.5	13.2	8.9
	1999	65.26	17.66	2.62	0.00	14.45	62.24	19.44	3.77	0.00	14.55
	2002	69.91	18.90	1.82	0.00	9.37	70.16	18.46	2.57	0.00	8.80
	2005	74.60	18.47	1.89	0.00	5.04	76.35	16.27	2.65	0.00	4.74
	2010	63.23	15.30	4.74	11.60	5.14	60.24	16.84	7.34	11.80	3.78
República Dominicana	1997	40.76	35.37	8.11	3.53	12.24	34.66	36.89	13.76	4.95	9.74
	2002	42.42	40.82	7.25	1.80	7.71	36.03	45.24	11.55	1.41	5.77
	2005	29.69	49.99	4.96	4.33	11.03	21.11	58.21	7.40	3.15	10.13
	2010	27.84	54.59	3.92	4.20	9.44	17.45	66.59	5.66	1.89	8.42

Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

► **Tabla 6:** Fuentes de ingresos, contribución promedio al ingreso total y a la formación de Gini nacional urbano. (p. 2 de 3)

País	Año	% Contribución al ingreso total					% Contribución al Gini				
		Salarios	Ganancias	Capital	Transferencias	Otros	Salarios	Ganancias	Capital	Transferencias	Otros
Ecuador	1990	61.12	29.99	2.81	1.82	4.26	64.46	23.50	4.57	1.90	5.58
	1994	52.40	41.83	2.82	2.49	0.46	46.79	46.15	4.31	2.42	0.34
	1999	51.22	38.99	2.23	2.26	5.31	47.38	43.63	2.91	2.29	3.79
	2002	50.17	37.29	4.29	5.81	2.44	44.29	40.50	6.95	5.45	2.81
	2005	52.99	33.32	4.33	6.62	2.73	48.17	35.75	6.95	6.20	2.93
	2010	54.22	30.75	2.80	10.42	1.81	49.87	34.25	4.06	9.91	1.91
El Salvador	1997	58.85	30.06	1.07	3.29	6.74	59.88	30.12	1.64	3.48	4.88
	1999	63.53	25.87	1.23	3.23	6.13	62.47	24.34	1.87	3.17	8.16
	2004	56.89	31.18	1.18	5.23	5.52	52.85	27.99	1.99	6.35	10.82
	2010	57.49	25.97	0.65	4.57	11.31	59.44	27.68	0.78	6.63	5.46
Guatemala	1989	44.07	35.97	6.76	1.66	11.53	35.32	41.73	9.05	1.73	12.16
	1998	46.65	40.05	3.37	2.26	7.67	39.14	47.39	4.63	2.35	6.49
	2002	45.63	40.63	2.72	3.84	7.17	41.78	46.87	3.95	3.01	4.39
	2006	34.08	40.73	2.06	1.99	21.13	23.92	50.79	2.92	2.32	20.04
Honduras	1990	61.43	24.85	4.68	0.00	9.04	61.38	24.20	6.34	0.00	8.07
	1994	54.04	31.71	4.23	1.28	8.74	49.57	33.05	7.23	1.46	8.68
	1999	50.81	30.39	5.42	0.96	12.42	46.66	30.31	9.10	1.12	12.80
	2002	51.26	23.27	2.06	1.54	21.88	50.32	18.03	2.88	2.02	26.75
	2006	53.09	21.20	3.34	2.46	19.91	53.47	17.37	5.04	3.26	20.87
	2010	54.19	21.85	0.00	0.00	23.97	57.49	18.17	0.00	0.00	24.34
México	1989	41.44	28.38	0.00	1.97	28.22	28.34	37.95	0.00	1.93	31.78
	1994	46.21	24.61	1.85	2.16	25.18	40.41	31.32	1.83	2.04	24.40
	2002	48.43	26.93	2.04	3.34	19.25	38.91	36.29	2.72	3.65	18.44
	2005	48.13	27.56	1.49	3.49	19.34	36.48	38.89	1.58	3.65	19.40
	2010	51.27	11.91	1.41	6.88	28.53	46.63	13.16	1.53	7.91	30.76
Nicaragua	1993	49.78	36.50	1.43	1.08	11.22	43.35	42.62	1.69	0.20	12.13
	1998	53.27	33.86	2.22	0.98	9.67	48.78	37.25	3.75	0.93	9.29
	2001	50.97	40.45	1.41	1.49	5.69	43.48	49.20	1.94	0.87	4.51
	2005	47.68	32.74	1.07	2.02	16.49	41.30	35.77	1.70	2.14	19.09
Panamá	1991	58.77	14.63	4.90	14.32	7.38	58.41	12.24	8.31	13.92	7.13
	1994	51.60	15.91	8.38	10.36	13.75	48.64	14.67	14.76	9.27	12.68
	1999	62.60	14.25	1.20	14.08	7.87	65.07	11.10	1.75	14.19	7.88
	2002	66.29	14.14	2.11	15.38	2.08	69.50	12.59	3.15	13.26	1.50
	2005	57.95	14.13	1.36	12.09	14.47	54.82	16.03	1.88	13.20	14.07
	2010	56.94	25.27	1.88	11.96	3.95	49.71	32.00	3.18	12.61	2.50
Paraguay	1994	43.80	41.89	2.79	4.40	7.12	34.62	49.27	4.27	5.59	6.25
	2000	44.98	32.08	3.95	6.40	12.59	39.26	35.95	5.96	9.02	9.81
	2005	47.11	32.05	2.76	4.93	13.16	41.93	36.94	4.42	6.37	10.34
	2010	53.09	33.31	2.99	5.67	4.93	42.77	41.72	4.62	8.40	2.49

Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

► **Tabla 6:** Fuentes de ingresos, contribución promedio al ingreso total y a la formación de Gini nacional urbano. (p. 3 de 3)

País	Año	% Contribución al ingreso total					% Contribución al Gini				
		Salarios	Ganancias	Capital	Transferencias	Otros	Salarios	Ganancias	Capital	Transferencias	Otros
Perú	1999	42.41	24.61	2.81	4.80	25.37	45.09	20.20	3.90	5.71	25.10
	2003	43.97	27.41	3.23	6.21	19.19	49.91	24.61	4.97	7.75	12.77
	2006	44.24	28.08	2.94	4.98	19.75	46.75	27.73	4.88	6.16	14.47
	2010	44.83	27.38	3.14	4.90	19.76	48.35	25.15	5.19	6.15	15.16
Uruguay	1990	35.42	27.41	4.42	15.63	17.12	22.38	41.84	7.56	12.27	15.94
	1994	40.77	18.68	3.60	18.92	18.03	34.02	23.83	6.96	16.59	18.60
	1999	42.36	16.99	4.67	20.93	15.06	37.53	19.47	9.15	17.74	16.10
	2002	39.74	15.38	4.61	24.20	16.07	36.20	17.09	9.07	17.91	19.72
	2005	40.90	15.39	5.17	30.53	8.00	36.90	18.01	10.29	9.58	25.21
	2010	43.96	16.01	0.00	17.01	23.03	40.99	19.78	0.00	16.87	22.36
Venezuela (República Bolivariana de)	1990	45.96	33.75	4.76	0.00	15.52	36.31	44.59	8.29	0.00	10.81
	1994	44.63	37.82	5.84	0.02	11.69	37.84	44.39	9.70	0.02	8.05

Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

► **Tabla 7:** Fuentes de ingresos, contribución promedio al ingreso total y a la formación de Gini en las ciudades capitales. (p. 1 de 3)

País	Ciudad capital	Año	% Contribución al ingreso total					% Contribución al Gini				
			Salarios	Ganancias	Capital	Transferencias	Otros	Salarios	Ganancias	Capital	Transferencias	Otros
Argentina	Buenos Aires	1990	39.48	39.08	5.27	6.63	9.54	26.93	52.49	10.35	1.74	8.49
		1994	41.08	36.87	5.02	6.72	10.31	29.16	49.59	9.53	2.27	9.45
		1999	42.67	29.96	9.77	9.17	8.43	31.34	37.64	17.66	6.39	6.98
		2002	37.84	33.08	9.72	8.62	10.74	28.19	41.04	15.94	5.84	8.99
		2005	44.73	31.87	7.58	9.20	6.62	33.91	41.24	12.94	5.09	6.82
		2010	48.81	27.38	7.39	9.97	6.45	38.14	36.99	14.13	4.17	6.57
Bolivia (Estado Plurinacional de)	La Paz	1994	41.25	40.99	4.62	4.25	8.90	36.17	43.63	6.78	3.85	9.56
		1999	54.74	25.35	1.52	12.33	6.05	58.13	17.81	1.99	16.54	5.53
		2004	50.13	19.31	4.58	7.89	18.09	50.98	10.84	7.03	10.06	21.09
		2007	56.96	21.27	6.31	10.38	5.08	61.68	15.23	8.64	8.49	5.96
Brasil	Brasilia	1990	56.57	16.25	11.21	11.98	3.99	51.12	14.34	15.89	14.39	4.27
		1993	62.75	14.16	3.99	10.87	8.24	59.38	12.89	5.45	13.12	9.16
		1996	46.72	14.76	9.08	11.80	17.64	38.23	14.96	12.48	14.46	19.87
		1999	42.87	14.55	8.42	14.10	20.07	35.34	14.70	10.85	16.63	22.47
		2001	46.01	12.07	12.38	12.68	16.85	39.79	11.20	16.73	14.09	18.20
		2003	46.52	14.44	11.66	13.14	14.24	39.87	14.47	16.26	14.18	15.22
		2005	50.44	11.46	11.57	12.92	13.61	44.91	10.41	15.76	14.16	14.76
		2009	46.80	10.07	16.38	12.94	13.81	39.98	8.34	22.50	14.26	14.93
Chile	Santiago	1999	45.85	26.96	7.09	9.54	10.57	38.46	33.40	10.28	7.87	9.99
		1994	44.97	35.06	3.79	7.85	8.32	34.91	46.82	5.33	5.75	7.17
		2000	47.17	28.35	3.43	8.02	13.03	40.72	35.70	4.80	6.03	12.75
		2003	46.13	34.82	1.82	7.01	10.22	36.85	46.70	2.57	4.86	9.03
		2006	49.18	32.42	2.21	7.42	8.76	40.97	43.21	3.21	4.80	7.81
		2009	48.72	31.17	2.12	7.40	10.59	41.35	41.46	3.03	3.88	10.28
Colombia	Bogotá	1991	49.66	24.29	5.58	0.00	20.47	40.92	23.49	8.42	0.00	27.17
		1994	47.36	26.58	6.01	5.41	14.65	40.80	28.34	8.47	5.05	17.34
		1999	45.44	20.84	17.54	7.78	8.40	38.29	18.73	25.22	8.36	9.40
		2002	43.37	34.08	4.14	12.22	6.18	37.32	38.18	4.08	13.48	6.94
		2005	45.25	33.11	3.79	12.58	5.27	39.24	37.00	4.09	13.83	5.84
		2010	44.31	33.17	4.47	12.78	5.27	39.09	34.21	5.37	15.02	6.31
Costa Rica	San José	1990	65.16	12.45	3.25	10.00	9.15	66.02	9.47	4.98	11.39	8.14
		1994	65.16	12.45	3.25	10.00	9.15	66.02	9.47	4.98	11.39	8.14
		1999	68.70	14.98	2.66	0.00	13.66	66.75	15.68	3.80	0.00	13.78
		2002	69.22	18.31	1.87	0.00	10.61	69.76	16.92	2.63	0.00	10.69
		2005	74.51	18.61	1.99	0.00	4.89	75.39	17.09	2.72	0.00	4.80
		2010	61.71	15.34	5.47	11.95	5.53	57.80	16.34	8.52	12.90	4.45
Rep. Dominicana	Santa Domingo	2005	33.08	43.89	7.50	6.10	9.43	26.54	48.17	10.19	6.70	8.40
		2010	29.30	48.51	7.33	5.16	9.70	19.19	59.52	10.10	2.79	8.41
Ecuador	Quito	1990	66.10	20.27	4.32	2.72	6.58	66.82	14.76	6.61	2.28	9.53
		1994	56.42	34.54	4.59	3.72	0.73	50.37	40.54	6.00	2.44	0.65
		1999	58.36	31.41	2.50	3.34	4.38	56.50	34.06	2.90	2.88	3.66
		2002	49.97	36.18	5.27	5.72	2.86	39.60	43.92	8.19	5.08	3.22
		2005	52.81	31.91	7.79	5.89	1.59	46.36	35.81	11.87	4.99	0.96
		2010	52.88	30.38	3.37	12.15	1.22	43.60	40.25	3.62	11.02	1.51

► **Tabla 7:** Fuentes de ingresos, contribución promedio al ingreso total y a la formación de Gini en las ciudades capitales. (p. 2 de 3)

País	Ciudad capital	Año	% Contribución al ingreso total					% Contribución al Gini				
			Salarios	Ganancias	Capital	Transferencias	Otros	Salarios	Ganancias	Capital	Transferencias	Otros
El Salvador	San Salvador	1997	62.45	26.90	1.20	3.90	5.60	60.84	28.29	1.94	3.53	5.40
		1999	68.89	20.80	1.40	3.60	5.30	66.55	20.06	2.20	3.33	7.87
		2004	60.88	27.20	1.40	6.40	4.10	56.04	21.71	2.59	7.47	12.19
		2010	61.38	24.30	0.60	5.80	7.90	63.22	24.17	0.90	8.49	3.22
Guatemala	Ciudad de Guatemala	1989	46.11	32.05	7.54	2.16	12.13	34.40	41.44	9.62	1.97	12.57
		1998	50.46	37.31	3.82	2.26	6.15	39.67	47.46	5.09	2.12	5.66
		2002	49.91	39.02	2.84	3.90	4.32	43.16	48.48	3.87	2.66	1.82
		2006	35.97	36.18	2.49	2.23	23.12	22.58	47.66	3.54	2.36	23.87
Honduras	Tegucigalpa	1990	64.68	22.01	5.10	0.00	8.21	62.46	22.64	6.53	0.00	8.37
		1994	60.33	26.63	4.56	1.37	7.10	55.68	27.88	7.73	1.37	7.34
		1999	53.63	27.71	7.53	1.59	9.55	51.03	24.89	13.14	1.89	9.04
		2002	53.66	18.88	2.38	2.11	22.96	50.03	13.22	3.17	2.52	31.05
		2006	54.28	19.37	4.96	3.15	18.23	51.89	15.77	7.79	3.90	20.64
		2010	71.42	22.12	0.00	0.00	6.46	76.89	17.24	0.00	0.00	5.87
México	Ciudad de México	1989	43.74	20.11	0.00	2.29	33.85	32.05	23.69	0.00	2.51	41.75
		1994	48.27	24.02	1.71	1.57	24.42	44.33	29.27	1.81	1.61	22.97
		2002	49.64	26.68	1.64	3.25	18.78	42.07	35.66	1.73	3.37	17.18
		2005	42.22	32.89	1.11	3.10	20.69	30.57	44.64	0.91	2.79	21.09
		2010	53.00	10.78	1.08	6.32	28.82	50.20	10.35	1.09	6.49	31.86
Nicaragua	Managua	1993	54.92	33.54	1.47	1.26	8.82	50.19	39.96	1.98	0.27	7.59
		1998	55.60	32.97	3.52	1.19	6.71	50.32	37.21	5.91	1.12	5.44
		2001	50.06	42.54	2.12	1.34	3.94	39.61	54.69	2.63	0.58	2.48
		2005	55.71	26.24	1.14	2.46	14.46	51.08	28.33	1.67	2.92	16.00
Panamá	Ciudad de Panamá	1991	59.82	14.22	4.62	14.24	7.11	59.34	12.26	7.68	13.84	6.89
		1994	52.89	14.69	9.66	9.57	13.20	49.28	13.12	17.01	8.58	12.02
		1999	64.41	13.49	1.01	13.31	7.76	66.66	10.52	1.49	13.49	7.85
		2002	68.25	13.29	1.88	14.58	2.01	71.16	11.85	2.78	12.87	1.33
		2005	59.61	13.60	1.25	11.51	14.03	55.11	15.68	1.80	13.10	14.30
		2010	58.88	24.02	1.62	11.74	3.74	50.97	30.19	2.72	13.29	2.83
Paraguay	Asunción	1990	39.72	47.77	4.81	4.84	2.86	17.66	67.32	8.57	4.32	2.14
		1994	42.45	38.66	4.99	6.73	7.17	30.11	46.25	7.47	7.72	8.46
		2000	44.44	26.67	7.20	9.99	11.70	35.55	30.63	10.47	12.68	10.67
		2005	48.70	25.41	5.11	8.72	12.07	43.89	28.08	8.15	10.05	9.83
		2010	49.83	26.16	6.09	13.26	4.65	38.64	27.88	9.22	19.10	5.16
Perú	Lima	1999	44.06	22.55	2.61	5.08	25.71	44.00	20.39	3.48	5.60	26.53
		2003	47.26	26.06	3.67	6.24	16.77	52.04	25.05	6.00	7.58	9.34
		2006	46.92	26.34	3.20	4.99	18.54	46.48	28.37	5.67	6.27	13.21
		2010	48.76	23.30	3.26	4.81	19.87	51.95	20.95	5.52	6.25	15.33
Uruguay	Montevideo	1990	33.08	32.12	4.85	13.21	16.74	17.60	49.81	7.93	9.28	15.39
		1994	41.81	18.74	4.19	17.16	18.10	32.14	25.00	8.23	15.62	19.02
		1999	42.84	16.72	5.77	19.08	15.60	36.50	19.70	11.23	17.15	15.42
		2002	40.32	15.37	5.48	21.59	17.24	35.90	17.71	10.69	17.43	18.27
		2005	41.05	15.13	6.24	25.18	12.41	35.93	17.80	12.05	13.39	20.84
		2010	43.63	15.76	0.00	16.62	23.99	38.35	19.93	0.00	17.40	24.33

► **Tabla 7:** Fuentes de ingresos, contribución promedio al ingreso total y a la formación de Gini en las ciudades capitales. (p. 3 de 3)

País	Ciudad capital	Año	% Contribución al ingreso total					% Contribución al Gini				
			Salarios	Ganancias	Capital	Transferencias	Otros	Salarios	Ganancias	Capital	Transferencias	Otros
Venezuela (República Bolivariana de)	Caracas	1990	60.26	27.11	5.47	0.00	7.16	50.27	37.19	9.68	0.00	2.86
		1994	52.19	30.66	6.93	0.02	10.20	44.35	37.63	10.94	0.00	7.08
		1999	50.88	33.83	6.69	1.02	7.58	42.88	40.25	10.65	0.54	5.68
		2002	47.17	31.34	6.79	2.72	11.98	36.28	38.88	11.15	3.34	10.36
		2005	48.29	31.27	6.87	2.39	11.17	37.85	39.28	11.26	2.40	9.20
		2010	58.02	19.11	7.04	4.27	11.56	54.63	17.95	11.91	5.31	10.06

Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

► **Tabla 8:** Fuentes de ingresos, contribución promedio al ingreso total y a la formación de Gini. Ciudades con la mayor reducción de la desigualdad. (p. 1 de 2)

País	Ciudad	Año	% Contribución al ingreso total					% Contribución al Gini				
			Salarios	Ganancias	Capital	Transferencias	Otros	Salarios	Ganancias	Capital	Transferencias	Otros
Nicaragua	Managua	1993	54.92	33.54	1.47	1.26	8.82	50.19	39.96	1.98	0.27	7.59
		1998	55.60	32.97	3.52	1.19	6.71	50.32	37.21	5.91	1.12	5.44
		2001	50.06	42.54	2.12	1.34	3.94	39.61	54.69	2.63	0.58	2.48
		2005	55.71	26.24	1.14	2.46	14.46	51.08	28.33	1.67	2.92	16.00
Costa Rica	San José	1990	65.16	12.45	3.25	10.00	9.15	66.02	9.47	4.98	11.39	8.14
		1994	65.16	12.45	3.25	10.00	9.15	66.02	9.47	4.98	11.39	8.14
		1999	68.70	14.98	2.66	0.00	13.66	66.75	15.68	3.80	0.00	13.78
		2002	69.22	18.31	1.87	0.00	10.61	69.76	16.92	2.63	0.00	10.69
		2005	74.51	18.61	1.99	0.00	4.89	75.39	17.09	2.72	0.00	4.80
		2010	61.71	15.34	5.47	11.95	5.53	57.80	16.34	8.52	12.90	4.45
Brasil	Belo Horizonte	1990	47.02	23.77	10.45	13.86	4.91	39.29	25.64	14.70	15.29	5.08
		1993	47.46	20.72	9.84	12.70	9.29	40.64	21.81	14.45	13.50	9.59
		1996	37.27	19.40	12.48	11.98	18.88	27.54	20.49	18.49	13.25	20.23
		1999	34.43	17.64	13.80	13.60	20.53	24.93	17.98	20.24	15.07	21.78
		2001	38.15	18.28	9.11	15.01	19.45	29.47	19.40	13.91	16.42	20.79
		2003	38.88	17.61	10.54	16.60	16.37	30.16	18.58	15.78	18.16	17.33
		2005	37.83	17.81	14.63	15.06	14.69	28.00	18.93	22.15	15.76	15.16
		2009	42.93	17.50	8.84	15.47	15.26	33.47	19.06	13.34	17.46	16.68
Argentina	Mendoza	1994	34.53	34.31	12.78	8.27	10.12	19.60	41.74	23.31	5.96	9.40
		1999	37.28	30.69	12.31	11.03	8.69	23.23	37.22	22.44	9.15	7.97
		2002	40.19	29.43	7.29	11.67	11.41	31.22	35.84	13.29	10.38	9.28
		2005	43.93	31.53	7.68	10.66	6.20	33.13	41.05	14.17	5.38	6.27
		2010	48.93	29.73	4.85	10.72	5.76	40.33	41.05	9.74	3.23	5.65
Argentina	Resistencia	1994	40.37	32.19	4.81	12.04	10.58	30.66	40.79	9.08	10.86	8.62
		1999	40.05	30.19	7.13	12.33	10.30	31.01	36.56	12.15	12.08	8.19
		2002	40.58	34.47	0.15	12.69	12.11	31.82	46.69	0.19	11.29	10.01
		2005	45.80	29.83	5.14	12.81	6.42	36.25	38.98	9.09	9.51	6.16
		2010	50.27	25.52	1.06	16.72	6.43	48.17	32.48	2.09	11.17	6.09
República Dominicana	San Cristóbal	2005	35.77	50.32	0.67	4.27	8.97	25.51	62.83	0.61	3.68	7.37
		2010	27.47	50.53	4.15	4.48	13.36	13.18	61.53	8.62	2.79	13.88
Brasil	Belén	1990	41.17	31.98	9.26	12.52	5.07	34.48	34.64	12.66	13.10	5.12
		1993	39.83	28.64	9.91	12.49	9.13	33.08	31.10	14.28	12.61	8.93
		1996	37.53	23.35	8.31	11.78	19.04	32.90	22.50	12.35	12.64	19.62
		1999	33.60	21.16	8.76	14.72	21.76	27.27	19.93	13.03	16.66	23.11
		2001	38.68	21.41	5.67	14.66	19.58	33.33	20.64	8.74	16.80	20.49
		2003	39.43	19.93	7.42	16.66	16.57	34.14	18.14	11.07	19.35	17.31
		2005	39.35	18.47	10.48	16.11	15.60	32.82	16.26	15.44	18.91	16.56
Perú	Sullana	2003	27.75	39.58	1.64	3.97	27.06	22.70	48.69	2.22	6.64	19.75
		2006	40.93	28.95	2.11	4.18	23.83	46.21	28.72	4.59	6.41	14.07
		2010	39.72	29.64	1.06	3.38	26.20	52.71	20.36	0.77	4.54	21.63
Perú	Lima	1999	44.06	22.55	2.61	5.08	25.71	44.00	20.39	3.48	5.60	26.53
		2003	47.26	26.06	3.67	6.24	16.77	52.04	25.05	6.00	7.58	9.34
		2006	46.92	26.34	3.20	4.99	18.54	46.48	28.37	5.67	6.27	13.21
		2010	48.76	23.30	3.26	4.81	19.87	51.95	20.95	5.52	6.25	15.33

► **Tabla 8:** Fuentes de ingresos, contribución promedio al ingreso total y a la formación de Gini. Ciudades con la mayor reducción de la desigualdad. (p. 2 de 2)

País	Ciudad	Año	% Contribución al ingreso total					% Contribución al Gini				
			Salarios	Ganancias	Capital	Transferencias	Otros	Salarios	Ganancias	Capital	Transferencias	Otros
México	Villahermosa	1989	52.31	24.09	0.00	0.84	0.275	242.83	31.11	0.00	0.67	25.39
		2002	46.38	27.83	1.28	2.71	21.81	38.91	38.15	1.84	1.93	19.17
		2005	58.50	18.01	1.35	3.93	18.21	53.04	24.98	1.56	3.36	17.06
		2010	52.49	11.62	0.96	4.48	30.44	54.05	10.10	0.52	4.07	31.26
Ecuador	Quevedo	2005	60.46	30.70	0.58	4.66	3.60	55.04	36.50	0.78	3.34	4.34
		2010	58.30	30.14	0.85	8.26	2.45	59.85	33.62	1.05	3.48	2.01
México	Monterrey	1989	45.18	27.89	0.00	2.01	24.91	27.02	43.41	0.00	1.61	27.95
		1994	48.60	21.66	1.87	1.74	26.13	42.52	29.57	1.95	0.59	25.36
		2005	48.29	25.91	0.91	3.03	21.86	24.79	46.66	1.03	4.15	23.37
		2010	53.09	9.07	0.19	8.85	31.91	48.69	10.05	0.06	10.87	29.63
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Trinidad	1994	44.09	42.05	2.89	2.33	8.64	27.82	52.27	5.58	3.13	11.19
		1999	61.86	29.17	1.84	3.89	3.23	67.69	20.79	3.13	5.85	2.54
		2004	55.18	20.14	1.93	4.72	18.03	51.16	18.94	3.40	4.92	21.57
		2007	54.00	31.14	2.03	1.58	11.26	53.30	33.19	3.38	0.09	10.04
Chile	Chillán	1990	29.18	34.81	6.17	15.26	14.59	14.17	44.87	9.64	15.80	15.53
		1994	40.91	29.49	2.47	13.79	13.34	33.05	35.16	4.25	12.55	14.99
		2000	49.64	21.11	2.18	12.23	14.84	48.50	18.86	3.59	14.40	14.65
		2003	41.88	31.93	1.40	14.00	10.78	35.98	42.54	2.26	11.22	8.00
		2006	47.86	29.53	1.95	9.57	11.10	40.05	41.97	2.96	5.81	9.21
		2009	50.33	22.00	1.18	14.62	11.87	49.3	28.0	2.3	9.2	11.2
Chile	Osorno	1990	36.10	37.94	7.56	10.20	8.20	30.47	45.10	10.38	6.47	7.57
		1994	36.18	32.31	3.04	12.37	16.10	22.10	44.80	4.78	9.54	18.77
		2000	39.83	32.69	3.09	8.20	16.19	35.70	41.52	4.50	4.57	13.72
		2003	46.87	31.64	1.54	8.57	11.38	39.78	42.74	2.40	3.85	11.23
		2006	49.28	33.75	1.72	8.48	6.76	41.41	47.11	2.93	4.26	4.29
		2009	51.59	21.88	1.31	11.13	14.09	46.70	29.07	2.44	7.08	14.71
Bolivia	Oruro	1994	52.75	34.35	3.12	4.81	4.96	53.23	32.90	5.54	3.45	4.87
		1999	55.30	32.94	1.28	5.61	4.86	58.28	32.41	2.65	6.04	0.62
		2004	46.28	33.87	2.47	6.31	11.07	51.83	25.93	3.74	8.30	10.20
Nicaragua	Managua	2002	44.62	30.09	1.53	8.09	15.77	40.30	35.70	2.43	6.70	14.85

Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

► **Tabla 9:** Fuentes de ingresos, contribución promedio al ingreso total y a la formación de Gini. Ciudades con el mayor incremento de la desigualdad. (p. 1 de 2)

País	Ciudad	Año	% Contribución al ingreso total					% Contribución al Gini				
			Salarios	Ganancias	Capital	Transferencias	Otros	Salarios	Ganancias	Capital	Transferencias	Otros
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Sucre	1994	42.90	35.45	3.48	5.14	13.03	42.91	32.82	5.77	4.64	13.86
		1999	43.99	31.08	4.37	5.57	14.99	53.17	22.14	7.57	4.82	12.29
		2004	42.94	24.36	3.03	7.15	22.52	40.46	19.30	4.65	9.57	26.03
		2007	46.28	29.72	6.19	6.47	11.34	34.52	31.99	9.54	7.76	16.19
Bolivia (Estado Plurinacional de)	El Alto	1994	43.18	47.21	2.65	2.86	4.11	33.17	55.82	5.05	2.19	3.76
		1999	45.34	34.64	13.33	3.07	3.62	39.00	27.87	26.87	4.07	2.19
		2004	45.20	36.26	0.61	4.38	13.55	45.06	29.86	0.93	7.24	16.91
		2007	52.49	34.41	3.78	4.98	4.35	51.62	33.64	6.34	3.47	4.93
Nicaragua	León	1998	48.40	39.04	0.18	0.62	11.75	45.43	40.24	0.29	0.52	13.51
		2001	47.93	38.40	0.20	1.80	11.67	40.04	44.45	0.39	1.83	13.29
		2005	34.61	46.93	0.04	1.23	17.19	20.46	62.18	0.03	0.40	16.94
Brasil	Brasilia	1990	56.57	16.25	11.21	11.98	3.99	51.12	14.34	15.89	14.39	4.27
		1993	62.75	14.16	3.99	10.87	8.24	59.38	12.89	5.45	13.12	9.16
		1996	46.72	14.76	9.08	11.80	17.64	38.23	14.96	12.48	14.46	19.87
		1999	42.87	14.55	8.42	14.10	20.07	35.34	14.70	10.85	16.63	22.47
		2001	46.01	12.07	12.38	12.68	16.85	39.79	11.20	16.73	14.09	18.20
		2003	46.52	14.44	11.66	13.14	14.24	39.87	14.47	16.26	14.18	15.22
		2005	50.44	11.46	11.57	12.92	13.61	44.91	10.41	15.76	14.16	14.76
		2009	46.80	10.07	16.38	12.94	13.81	39.98	8.34	22.50	14.26	14.93
Paraguay	Asunción	1990	39.72	47.77	4.81	4.84	2.86	17.66	67.32	8.57	4.32	2.14
		1994	42.45	38.66	4.99	6.73	7.17	30.11	46.25	7.47	7.72	8.46
		2000	44.44	26.67	7.20	9.99	11.70	35.55	30.63	10.47	12.68	10.67
		2005	48.70	25.41	5.11	8.72	12.07	43.89	28.08	8.15	10.05	9.83
		2010	49.83	26.16	6.09	13.26	4.65	38.64	27.88	9.22	19.10	5.16
Perú	Iquitos	2003	40.45	30.69	2.13	7.91	18.83	50.80	27.95	3.39	9.43	8.43
		2006	44.78	28.56	2.24	3.88	20.54	51.43	28.26	3.96	4.66	11.69
		2010	39.24	37.68	1.58	4.68	16.82	41.67	40.29	1.66	6.52	9.86
Perú	Cusco	2003	36.91	25.51	3.49	10.07	24.02	49.31	9.27	5.24	14.35	21.83
		2006	39.41	29.80	3.97	6.31	20.51	47.00	23.29	5.98	8.32	15.40
		2010	44.63	26.55	5.64	6.13	17.04	49.32	22.08	8.36	7.00	13.23
Ecuador	Tulcán	2005	52.19	39.76	1.84	6.10	0.12	50.09	41.32	1.84	6.74	0.02
		2010	52.11	37.97	1.78	8.01	0.13	48.50	42.64	1.40	7.42	0.04
Chile	Coronel	1990	50.20	20.87	2.76	17.48	8.69	42.90	37.24	6.52	8.68	4.68
		1994	49.91	19.55	2.31	17.49	10.73	46.96	25.03	4.06	11.82	12.13
		2000	45.77	14.07	1.88	23.84	14.44	41.46	19.62	3.52	23.60	11.80
		2003	47.67	22.56	0.79	18.87	10.11	46.26	28.48	1.63	13.49	10.15
		2006	48.27	21.36	0.74	19.55	10.07	43.74	42.29	1.66	5.01	7.30
		2009	54.80	15.25	0.93	17.31	11.71	53.04	23.30	1.83	12.39	9.44
Argentina	Neuquén	1994	44.41	28.30	12.66	4.50	10.13	33.65	32.48	22.75	3.02	8.11
		1999	47.01	25.25	11.14	8.43	8.18	37.25	28.64	20.01	7.89	6.20
		2002	47.18	22.51	10.69	8.17	11.45	37.11	28.23	18.62	7.26	8.77
		2005	51.39	25.56	6.98	10.15	5.93	41.88	34.01	12.23	6.21	5.66
		2010	38.69	16.02	30.73	8.06	6.51	24.94	14.68	49.72	3.96	6.70

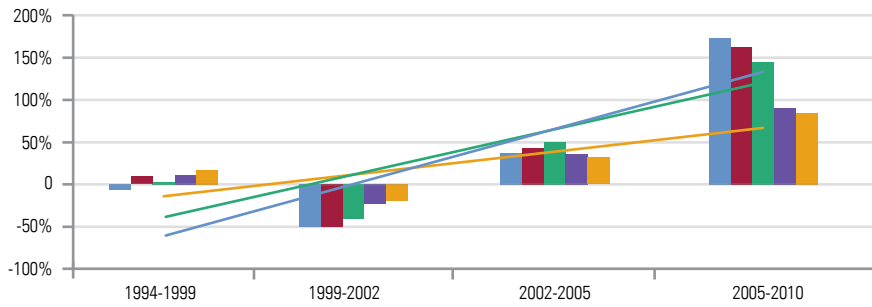
► **Tabla 9:** Fuentes de ingresos, contribución promedio al ingreso total y a la formación de Gini. Ciudades con el mayor incremento de la desigualdad. (p. 2 de 2)

País	Ciudad	Año	% Contribución al ingreso total					% Contribución al Gini				
			Salarios	Ganancias	Capital	Transferencias	Otros	Salarios	Ganancias	Capital	Transferencias	Otros
Nicaragua	Granada	1998	56.85	22.91	1.70	0.87	17.67	57.12	26.67	3.11	1.12	11.98
		2001	55.49	24.36	0.34	2.18	17.63	59.23	26.37	0.53	1.73	12.14
		2005	37.18	34.96	0.61	0.53	26.72	23.02	43.16	1.08	0.22	32.53
Argentina	Río Gallegos	1994	54.39	22.88	5.60	7.83	9.30	41.47	31.77	12.27	5.99	8.49
		1999	57.52	18.04	4.20	13.35	6.88	44.70	26.49	8.81	14.03	5.97
		2002	54.77	19.48	1.37	16.40	7.97	43.51	27.80	2.47	19.68	6.54
		2005	50.41	20.70	14.58	8.87	5.43	30.47	30.12	27.62	6.19	5.59
		2010	51.85	14.30	18.31	10.50	5.03	34.87	16.72	34.09	8.75	5.57
Colombia	Ibagué	1991	49.65	27.16	4.19	0.00	18.99	41.40	26.40	7.25	0.00	24.94
		2002	37.12	36.72	4.36	15.71	6.08	31.15	38.37	5.15	18.48	6.85
		2005	34.58	38.42	3.42	18.16	5.42	25.80	42.51	3.90	21.70	6.09
		2010	35.81	35.00	3.52	20.82	4.85	30.25	35.60	4.39	24.03	5.72
Colombia	Medellín	1991	50.30	23.30	4.84	0.00	21.56	37.96	26.94	8.06	0.00	27.04
		2002	44.80	31.53	4.59	12.25	6.82	39.35	34.76	5.77	12.49	7.63
		2005	40.93	33.58	3.51	15.33	6.65	31.65	39.53	4.54	16.74	7.55
		2010	43.88	31.80	3.88	14.51	5.93	38.24	35.05	4.98	14.98	6.75
Brasil	Curitiba	1990	47.61	26.81	8.55	12.14	4.89	38.19	29.26	13.28	14.15	5.12
		1993	46.91	28.47	4.81	10.56	9.25	38.15	33.57	7.01	11.47	9.80
		1996	34.86	22.56	14.44	10.14	18.01	23.42	23.11	21.70	12.03	19.75
		1999	32.61	19.70	19.90	9.76	18.03	22.97	18.54	29.22	10.48	18.79
		2001	33.99	19.27	16.18	11.99	18.57	25.18	18.05	24.11	13.02	19.65
		2003	38.39	22.10	10.41	13.59	15.50	28.37	23.98	16.40	14.77	16.48
		2005	36.51	21.29	14.65	12.89	14.66	26.43	22.57	22.62	13.10	15.27
		2009	39.93	18.48	13.48	13.48	14.63	28.88	19.55	22.11	14.05	15.41
México	Tijuana	1989	49.15	26.31	0.00	1.64	22.90	34.93	38.59	0.00	2.67	23.81
		2002	48.65	29.90	1.69	2.31	17.45	33.30	43.62	2.65	4.37	16.05
		2010	58.58	7.31	0.48	5.89	27.74	55.14	7.30	0.21	7.08	30.27
Chile	San Fernando	1990	50.79	19.58	3.27	14.36	12.00	45.36	23.97	6.50	13.80	10.36
		1994	50.11	28.80	2.82	9.79	8.48	40.80	36.85	4.86	10.72	6.77
		2000	35.18	34.57	2.60	14.32	13.33	18.00	53.21	4.55	9.30	14.93
		2003	41.44	28.70	1.38	11.26	17.23	31.42	39.94	2.26	5.80	20.58
		2006	26.40	45.07	1.66	12.34	14.53	17.77	62.89	2.88	2.68	13.78
		2009	57.73	22.89	1.92	10.97	6.49	62.06	25.70	2.93	5.30	4.00
Ecuador	Babahoyo	2005	56.78	32.29	3.54	7.16	0.23	58.07	30.08	5.08	6.43	0.34
		2010	40.73	53.76	1.78	3.39	0.35	28.11	68.63	2.05	1.14	0.06

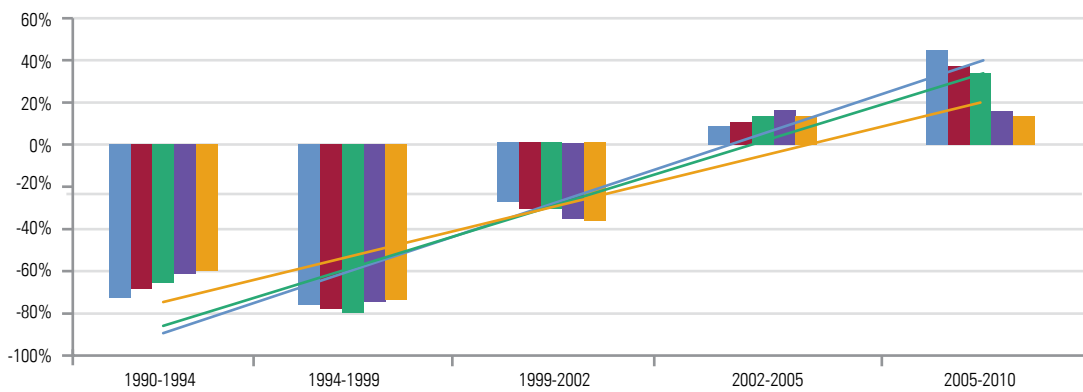
Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

► **Tabla 10:** Variaciones del ingreso por deciles. Promedio nacional urbano

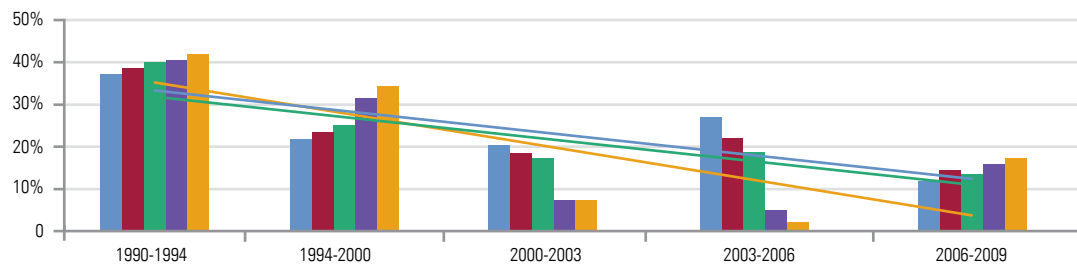
Argentina



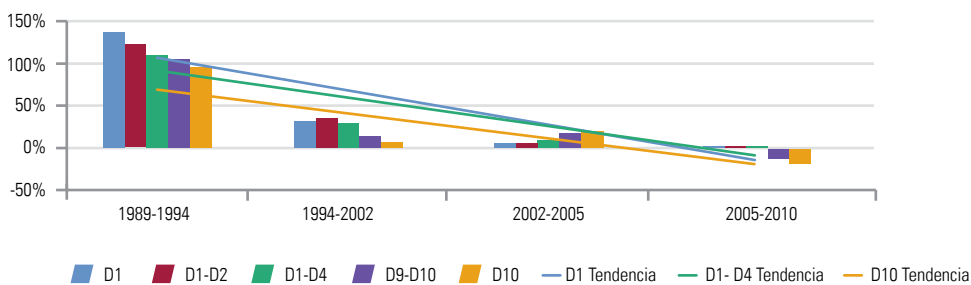
Ecuador



Chile



México

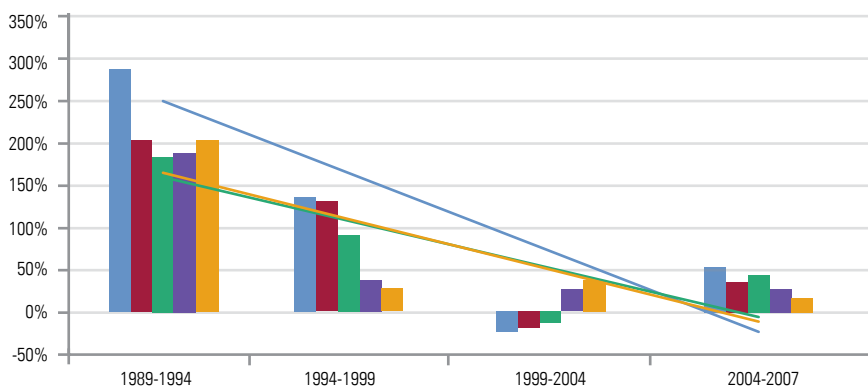


■ D1 ■ D1-D2 ■ D1-D4 ■ D9-D10 ■ D10 — D1 Tendencia — D1- D4 Tendencia — D10 Tendencia

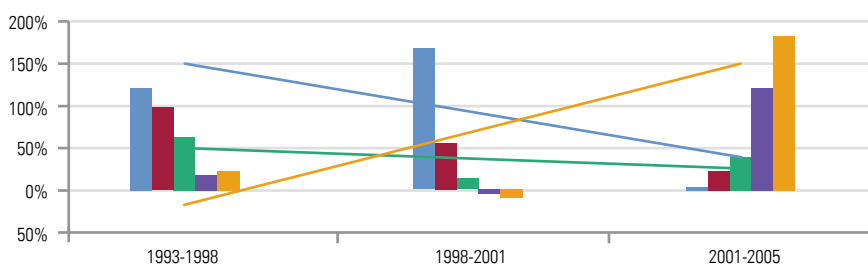
Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

► **Tabla 11:** Variaciones del ingreso por deciles. Ciudades con el mayor incremento de la desigualdad

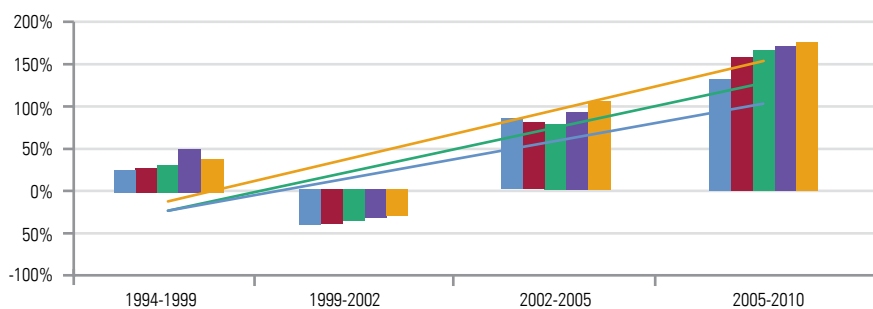
Sucre - Bolivia



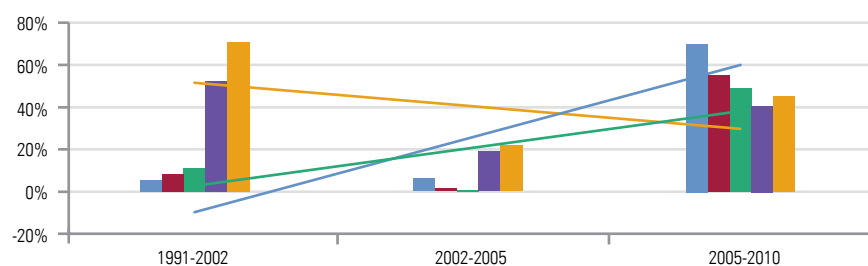
León - Nicaragua



Río Gallegos - Argentina



Ibagué - Colombia

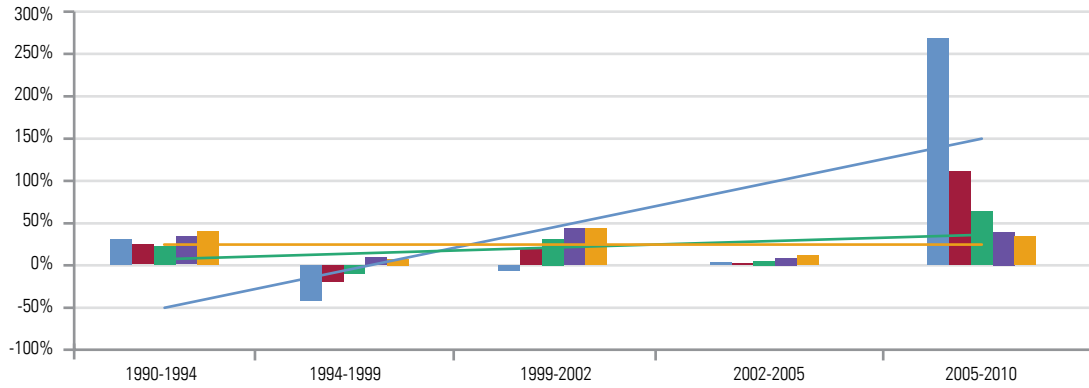


■ D1 ■ D1-D2 ■ D1-D4 ■ D9-D10 ■ D10 — D1 Tendencia — D1- D4 Tendencia — D10 Tendencia

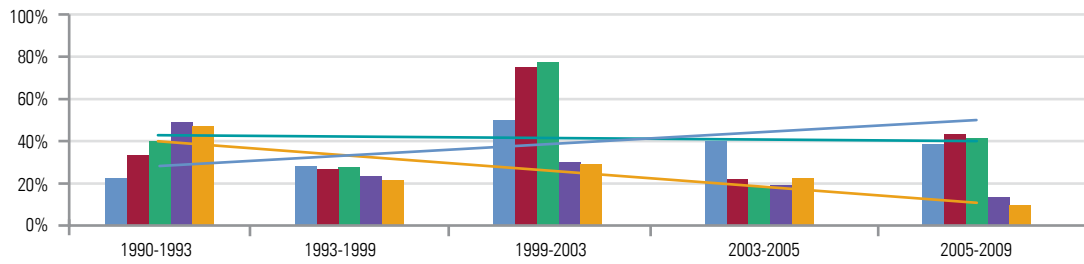
Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

► **Tabla 12:** Variaciones del ingreso por deciles. Ciudades con la mayor reducción de la desigualdad

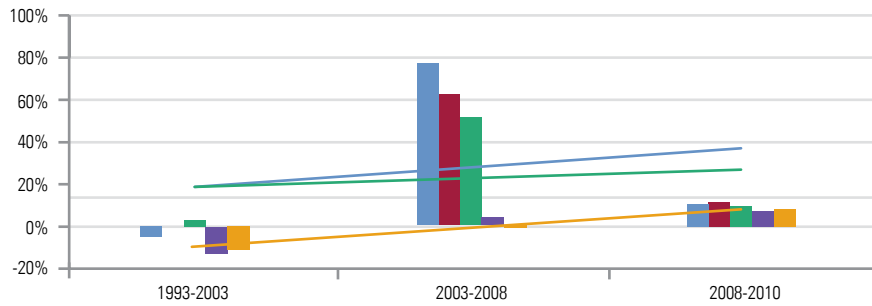
San José - Costa Rica



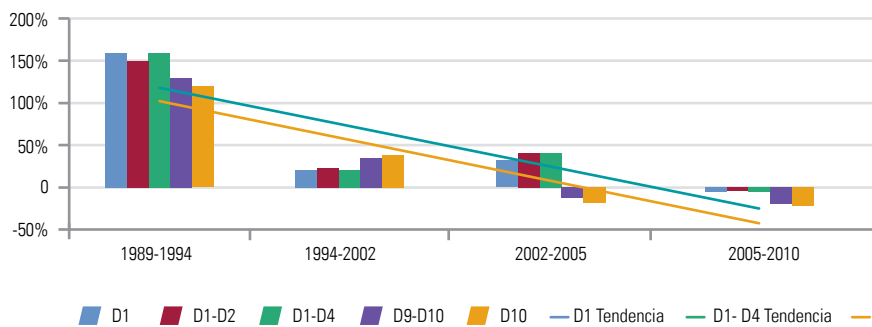
Belén - Brasil



Lima - Perú



Monterrey - México



■ D1 ■ D1-D2 ■ D1-D4 ■ D9-D10 ■ D10 — D1 Tendencia — D1- D4 Tendencia — D10 Tendencia

Fuente: ONU Hábitat, Observatorio Mundial Urbano, 2013.

► **Tabla 13:** Distribución del consumo per cápita por hogares. (p. 1 de 12)

BOLIVIA, 2007		Deciles										Gini		
Encuesta Continua de Hogares- MECOVI (ECH)		Medida	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	con 0	sin 0
Bolivia														
Consumo total														
Gasto per cápita mensual (en \$)	2,779.8	612.5	1,026.9	1,347.3	1,679.9	2,004.5	2,348.8	2,773.1	3,394.7	4,379.8	8,151.0		0.3898	0.3898
Distribución por deciles	100.0	2.2	3.7	4.8	6.0	7.2	8.4	10.0	12.2	15.5	29.9			
Consumo por rubros														
Alimentos	1,492.1	71.3	70.4	66.5	64.7	64.0	61.4	60.7	56.8	50.9	39.2		0.3185	0.3183
No alimentos	549.0	11.2	12.0	14.2	14.9	14.6	15.7	15.6	17.3	19.3	28.3		0.5971	0.5957
Gastos en vivienda y servicios de la vivienda	539.0	13.6	13.0	14.4	15.4	16.3	17.4	17.8	19.4	21.8	22.8		0.5471	0.5471
Educación	199.8	4.0	4.6	5.0	5.0	5.1	5.5	6.0	6.5	8.0	9.7		0.6906	0.6149
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0			
La Paz (Departamento)														
Consumo total														
Gasto per cápita mensual (en \$)	2,754.2	552.6	990.8	1,314.9	1,628.3	1,885.3	2,228.0	2,642.0	3,207.8	4,270.3	8,741.8		0.4093	0.4093
Distribución por deciles	100.0	2.0	3.6	4.8	5.9	6.8	8.2	9.5	11.6	15.4	32.1			
Consumo por rubros														
Alimentos	1,436.0	72.7	70.3	67.4	67.7	64.9	65.6	59.3	57.6	47.2	35.8		0.3109	0.3109
No alimentos	527.5	8.7	11.9	12.7	13.6	13.7	13.3	16.5	14.8	18.9	27.8		0.6243	0.6218
Gastos en vivienda y servicios de la vivienda	528.6	12.5	11.8	14.3	12.9	14.0	14.8	16.7	18.9	23.2	23.5		0.5856	0.5856
Educación	262.0	6.1	6.1	5.7	5.9	7.3	6.3	7.5	8.6	10.8	12.9		0.6960	0.6089
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0			
Santa Cruz (Departamento)														
Consumo total														
Gasto per cápita mensual (en \$)	3,111.7	876.7	1,352.6	1,720.9	2,030.4	2,313.6	2,685.2	3,126.5	3,773.0	4,879.3	8,299.0		0.3462	0.3462
Distribución por deciles	100.0	2.7	4.4	5.6	6.5	7.4	8.7	10.0	12.1	15.7	26.8			
Consumo por rubros														
Alimentos	1,679.2	67.1	64.3	62.5	63.0	62.9	60.2	57.6	52.8	52.1	42.8		0.3038	0.3033
No alimentos	551.5	11.5	16.4	13.8	15.2	14.7	15.9	15.7	19.9	18.2	20.9		0.5031	0.5029
Gastos en vivienda y servicios de la vivienda	677.9	18.9	16.5	18.6	18.2	18.4	18.6	21.5	23.1	22.8	25.4		0.4888	0.4888
Educación	203.0	2.6	2.8	5.1	3.5	4.0	5.4	5.1	4.1	6.9	11.0		0.7020	0.6324
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0			

Encuesta: EH - 2007.

► **Tabla 13:** Distribución del consumo per cápita por hogares. (p. 2 de 12)

CHILE 2006-2007 Encuesta Presupuestos Familiares (EPF)	Medida	Deciles										Gini	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	con 0	sin 0
Chile													
Consumo total													
Gasto per cápita mensual (en \$)	191,894.7	31,925.8	53,661.5	70,828.5	87,118.9	105,484.2	129,106.1	160,871.3	212,916.0	310,992.3	755,860.6	0.4971	0.4971
Distribución por deciles	100.0	1.7	2.8	3.7	4.5	5.5	6.7	8.4	11.1	16.2	39.4		
Consumo por rubros													
Alimentos	43,101.7		44.9	44.9	44.9	44.9	44.9	44.9	44.9	44.9	44.9	0.3551	0.3551
Vestido y calzado	10,036.0		3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	3.1	0.7255	0.6192
Vivienda, agua y combustible	28,140.8	19.1	19.1	19.1	19.1	19.1	19.1	19.1	19.1	19.1	19.1	0.5999	0.5967
Equipamiento	14,638.4	5.3	5.3	5.3	5.3	5.3	5.3	5.3	5.3	5.3	5.3	0.6816	0.6621
Salud	10,375.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	0.8228	0.7379
Transporte y comunicaciones	43,642.2	15.4	15.4	15.4	15.4	15.4	15.4	15.4	15.4	15.4	15.4	0.6543	0.6483
Recreación	7,821.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	2.6	0.7338	0.6647
Educación	11,306.8	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	2.9	0.8049	0.7093
Otros	22,831.9	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4	5.4	0.7057	0.6912
Total		52.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		
Gran Santiago													
Consumo total													
Gasto per cápita mensual (en \$)	208,913.1	34,823.0	57,441.6	75,290.8	92,017.4	112,363.8	137,746.0	172,216.2	230,059.0	345,869.7	830,633.1	0.5030	0.5030
Distribución por deciles	100.0	1.7	2.8	3.6	4.4	5.4	6.6	8.3	11.0	16.5	39.8		
Consumo por rubros													
Alimentos	46,125.8	45.2	41.4	37.8	36.0	33.9	31.3	29.1	24.7	19.5	12.6	0.3549	0.3549
Vestido y calzado	10,931.9	3.0	4.6	5.1	5.6	5.8	6.3	6.0	6.1	5.3	4.7	0.7225	0.6198
Vivienda, agua y combustible	30,185.6	20.0	16.4	15.5	15.3	14.3	14.5	14.1	14.1	14.2	14.2	0.5951	0.5921
Equipamiento	15,868.3	4.7	5.4	6.1	5.7	6.4	6.3	7.0	7.3	8.4	8.5	0.6893	0.6715
Salud	11,788.4	1.4	2.4	3.0	2.6	3.5	4.7	4.2	5.7	7.0	6.8	0.8269	0.7473
Transporte y comunicaciones	46,704.8	14.2	15.3	16.2	17.1	17.7	17.7	18.2	19.7	21.0	27.9	0.6586	0.6505
Recreación	8,568.3	2.2	3.5	3.2	3.9	3.4	4.2	4.1	4.2	4.2	4.3	0.7385	0.6715
Educación	12,906.7	3.4	3.7	4.6	4.0	5.2	5.0	6.3	7.7	8.4	5.8	0.8037	0.7118
Otros	25,833.3	5.8	7.5	8.4	9.7	9.8	10.0	10.9	10.4	12.0	15.3	0.7049	0.6905
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		
Encuesta: EPF - 2006/2007.													

► **Tabla 13:** Distribución del consumo per cápita por hogares. (p. 3 de 12)

COLOMBIA, 2006 - 2007		Deciles										Gini		
Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG)		Medida											con 0	sin 0
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
Colombia														
Consumo total														
Gasto per cápita mensual (en \$)	1,743,246	274,688	610,858	831,335	1,046,416	1,256,711	1,491,050	1,769,769	2,164,060	2,804,610	5,173,697		0.4026	0.4026
Distribución por deciles	100	1.6	3.5	4.8	6.0	7.2	8.5	10.2	12.4	16.1	29.7			
Consumo por rubros														
Alimento, bebida y tabaco	873,899	51.5	58.7	60.8	59.4	58.3	58.8	55.7	51.9	49.3	38.7		0.4303	0.4093
Vestido y calzado	68,119	5.2	3.6	3.4	3.7	3.7	3.4	3.9	4.0	4.1	4.1		0.7205	0.5840
Vivienda y servicios básicos	77,979	11.5	7.8	6.3	5.6	5.4	4.7	4.4	4.2	4.0	3.3		0.4962	0.4426
Equipamiento y mantenimiento de vivienda	38,429	4.4	2.5	2.1	2.2	1.9	1.8	1.7	2.1	2.1	2.5		0.5975	0.5945
Salud	25,187	1.8	1.4	1.6	1.3	1.3	1.5	1.4	1.2	1.5	1.6		0.7994	0.6984
Transporte y comunicaciones	213,042	7.8	9.3	8.8	9.4	10.3	10.4	11.3	11.9	12.7	15.1		0.6605	0.5946
Recreación	37,479	2.1	1.9	1.8	1.9	1.8	1.9	2.0	2.0	2.3	2.5		0.7400	0.6433
Educación	44,295	1.6	1.4	1.2	1.4	1.3	1.4	2.0	2.5	2.3	4.1		0.8523	0.7650
Restaurantes y hoteles	205,373	5.6	7.7	8.7	9.8	10.1	10.5	11.4	12.8	13.1	13.3		0.7198	0.5934
Otros	159,445	8.6	5.8	5.4	5.4	5.9	5.7	6.2	7.3	8.7	14.8		0.7234	0.7208
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0			
Bogotá														
Consumo total														
Gasto per cápita mensual (en \$)	2,412,262	521,771	890,447	1,193,282	1,423,875	1,684,669	1,991,838	2,378,468	2,922,044	3,877,976	7,188,343		0.3944	0.3944
Distribución por deciles	100	2.2	3.7	4.9	5.9	7.0	8.2	9.8	12.2	16.0	30.1			
Consumo por rubros														
Alimento, bebida y tabaco	859,468	45.3	45.1	46.6	46.1	48.5	38.4	40.0	38.3	35.4	23.8		0.4135	0.4003
Vestido y calzado	108,269	3.7	3.6	4.7	4.3	5.6	3.9	5.6	3.6	5.2	4.2		0.6783	0.5630
Vivienda y servicios básicos	112,380	10.4	7.5	6.9	5.7	4.9	3.6	6.0	4.6	3.9	3.5		0.4361	0.4092
Equipamiento y mantenimiento de vivienda	60,021	2.5	3.4	2.4	2.3	1.6	2.1	2.2	2.5	3.1	2.5		0.5904	0.5849
Salud	43,460	1.7	2.3	1.3	1.8	2.6	0.9	1.3	1.9	2.2	1.8		0.7752	0.6925
Transporte y comunicaciones	352,128	13.9	12.8	13.1	14.2	13.3	14.9	15.1	13.8	13.9	15.9		0.5517	0.5353
Recreación	60,040	1.5	2.8	1.9	2.5	1.7	2.1	2.0	2.5	3.1	2.7		0.6796	0.5982
Educación	105,910	2.2	2.3	1.9	2.2	1.8	4.5	4.6	3.0	4.7	6.6		0.7959	0.6995
Restaurantes y hoteles	371,885	12.7	12.1	15.3	11.8	13.8	19.5	15.8	16.7	16.7	14.7		0.6065	0.5384
Otros	338,701	6.1	8.1	5.9	9.0	6.3	9.9	7.4	13.0	11.8	24.4		0.7214	0.7184
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0			

► **Tabla 13:** Distribución del consumo per cápita por hogares. (p. 4 de 12)

COLOMBIA, 2006 - 2007		Deciles										Gini			
Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG)		Medida										con 0		sin 0	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10				
Area Metropolitana de Medellín															
Consumo total															
Gasto per cápita mensual (en \$)	1,755,510	181,932	426,334	651,803	860,722	1,103,173	1,364,415	1,658,633	2,151,880	3,040,568	6,039,052	0.4778	0.4778		
Distribución por deciles	100	1.0	2.4	3.7	4.9	6.2	7.8	9.5	12.3	17.3	34.4				
Consumo por rubros															
Alimento, bebida y tabaco	911,186	37.9	50.8	54.6	53.7	54.7	53.6	50.5	52.1	51.4	51.0	0.5477	0.5252		
Vestido y calzado	67,972	10.8	5.8	4.9	5.8	4.2	4.3	4.1	3.7	4.0	3.0	0.7097	0.5562		
Vivienda y servicios básicos	94,447	20.0	13.0	9.9	9.6	7.3	6.6	6.3	5.5	4.2	3.1	0.4344	0.3900		
Equipamiento y mantenimiento de vivienda	37,371	5.9	3.3	2.7	2.5	2.0	2.4	1.8	2.1	2.1	1.9	0.6093	0.6050		
Salud	23,963	2.0	1.3	1.1	1.4	1.7	1.4	1.1	1.5	1.3	1.4	0.8201	0.7193		
Transporte y comunicaciones	244,480	7.1	10.3	10.3	11.7	12.6	13.0	14.3	14.8	14.6	14.9	0.6908	0.6216		
Recreación	30,899	2.0	2.2	1.7	1.5	1.8	1.7	1.9	1.8	1.4	1.9	0.7340	0.6251		
Educación	38,764	2.0	1.8	1.2	1.4	1.2	1.7	1.9	2.1	2.4	2.8	0.8569	0.7568		
Restaurantes y hoteles	151,190	1.4	4.2	7.4	5.8	7.9	8.7	10.7	9.1	10.0	8.4	0.7458	0.5892		
Otros	155,239	10.8	7.4	6.1	6.6	6.6	6.6	7.3	7.4	8.7	11.5	0.7271	0.7243		
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0				
Area Metropolitana de Cali															
Consumo total															
Gasto per cápita mensual (en \$)	1,953,078	482,167	850,592	1,099,064	1,285,891	1,461,384	1,668,747	1,938,115	2,359,628	2,994,424	5,218,820	0.3541	0.3540		
Distribución por deciles	100	2.5	4.3	5.6	6.5	7.3	8.9	9.9	12.0	15.2	27.8				
Consumo por rubros															
Alimento, bebida y tabaco	881,108	46.4	45.1	50.0	43.6	52.9	53.6	50.8	48.3	43.7	35.4	0.4308	0.4179		
Vestido y calzado	83,199	4.1	4.8	3.8	4.1	3.8	4.0	3.9	4.0	4.2	4.9	0.6663	0.5679		
Vivienda y servicios básicos	92,607	10.3	8.9	5.8	7.0	5.1	4.9	4.3	4.7	4.8		0.4382	0.3718		
Equipamiento y mantenimiento de vivienda	43,583	2.6	2.1	2.1	1.7	1.6	1.7	1.8	2.2	2.8	2.6	0.5959	0.5914		
Salud	27,081	1.6	1.9	1.3	1.5	1.6	1.8	1.2	1.1	1.4	1.3	0.7367	0.6406		
Transporte y comunicaciones	270,527	10.3	12.3	12.2	14.3	11.7	11.2	12.4	12.5	14.5	17.2	0.6067	0.5705		
Recreación	50,188	1.8	2.0	2.2	3.2	3.6	1.9	2.1	2.7	2.7	2.7	0.6203	0.5598		
Educación	45,958	2.4	1.3	1.8	1.4	1.5	2.3	1.4	2.8	2.3	3.4	0.7951	0.6953		
Restaurantes y hoteles	281,973	14.7	15.6	13.3	15.7	13.1	12.5	15.2	14.9	14.4	15.0	0.5895	0.5341		
Otros	176,854	5.8	6.1	7.5	7.6	5.1	6.0	7.0	6.9	9.1	14.5	0.6641	0.6615		
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0				
Encuesta: ENIG - 2006/2007.															

► **Tabla 13:** Distribución del consumo per cápita por hogares. (p. 5 de 12)

ECUADOR, 2006 Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)	Medida	Deciles										Gini	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	con 0	sin 0
Ecuador													
Consumo total													
Gasto per cápita mensual (en \$)	557.5	131.3	208.6	264.1	317.7	373.9	436.2	516.1	630.8	832.5	1,862.0	0.4153	0.4153
Distribución por deciles	100.0	2.4	3.7	4.7	5.7	6.7	7.8	9.2	11.3	14.9	33.4		
Consumo por rubros													
Alimentos	203.3	56.2	56.5	54.7	52.1	51.6	49.2	46.0	41.6	35.4	17.7	0.2905	0.2901
Vestido y Calzado	26.6	3.5	3.6	3.8	3.9	4.2	4.7	5.0	5.3	6.0	4.6	0.6507	0.5994
Vivienda y servicios de la vivienda	168.4	25.6	23.7	24.6	25.1	25.1	25.7	26.8	29.1	30.7	36.1	0.5473	0.5473
Energía	3.8	2.0	1.6	1.2	1.2	0.9	0.9	0.8	0.7	0.6	0.3	0.4331	0.4035
Salud	39.2	4.5	5.0	5.5	5.4	5.8	6.6	6.6	6.9	7.2	8.4	0.6992	0.6833
Educación	22.6	1.6	1.6	1.5	1.8	1.7	1.6	1.9	1.9	2.1	8.5	0.8574	0.8195
Esparcimiento	16.4	0.9	1.6	1.8	2.3	2.1	2.4	2.7	2.7	3.3	3.8	0.8363	0.7260
Otros	77.2	5.7	6.3	6.9	8.3	8.6	8.9	10.3	11.7	14.7	20.7	0.6890	0.6855
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		
Ciudad de Guayaquil													
Consumo total													
Gasto per cápita mensual (en \$)	619.8	206.9	301.8	357.9	407.4	455.1	522.1	608.7	725.8	937.2	1,645.6	0.3327	0.3327
Distribución por deciles	100.0	3.3	4.9	5.8	6.5	7.4	8.3	9.9	11.8	15.2	26.4		
Consumo por rubros													
Alimentos	234.3	52.7	51.8	51.0	53.2	47.1	47.9	43.1	38.8	34.8	20.9	0.2526	0.2523
Vestido y Calzado	33.6	3.6	3.5	3.7	5.1	4.9	4.8	4.9	6.2	6.2	6.3	0.6212	0.5788
Vivienda y servicios de la vivienda	187.1	29.3	27.9	27.2	24.7	27.9	25.4	32.1	30.9	31.6	33.1	0.4295	0.4295
Energía	2.8	0.9	0.7	0.8	0.6	0.6	0.6	0.4	0.5	0.3	0.2	0.3298	0.2884
Salud	47.5	4.0	4.4	5.2	5.3	5.9	7.5	6.5	7.0	8.3	10.8	0.6610	0.6553
Educación	13.9	1.4	2.0	1.6	1.4	1.8	1.7	1.4	1.9	2.1	3.6	0.7189	0.6490
Esparcimiento	16.4	1.5	1.9	2.4	1.7	2.4	2.7	2.3	2.5	3.7	2.9	0.7745	0.6713
Otros	84.1	6.7	7.8	8.0	8.1	9.4	9.4	9.3	12.3	13.0	22.2	0.6258	0.6255
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		

Encuesta: ECV - 2006.

► **Tabla 13:** Distribución del consumo per cápita por hogares. (p. 6 de 12)

EL SALVADOR, 2010		Deciles										Gini		
Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)		Medida	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	con 0	sin 0
El Salvador														
Consumo total														
Gasto per cápita mensual (en \$)	85.3	22.7	33.4	41.7	49.9	59.3	70.5	84.4	103.8	135.2	251.6		0.3840	0.3840
Distribución por deciles	100.0	2.7	3.9	4.9	5.9	7.0	8.3	9.9	12.2	15.9	29.5			
Consumo por rubros														
Alimentos	35.8	58.2	55.6	54.2	52.4	50.3	47.9	45.8	42.8	39.9	30.7		0.3239	0.3239
Empleo	9.1	1.8	3.8	5.9	7.1	8.3	10.0	11.6	12.7	12.6	12.4		0.7516	0.5040
Artículos y Servicios	9.6	12.6	12.1	11.9	11.0	11.0	10.7	10.5	10.8	10.7	11.9		0.4606	0.4604
Vivienda	16.6	8.7	9.5	10.4	12.3	14.1	15.4	16.4	18.5	20.6	28.0		0.6190	0.6177
Salud	1.3	0.7	0.7	0.9	1.0	1.0	1.1	1.4	1.3	1.3	2.2		0.9530	0.7201
Educación	12.9	18.0	18.2	16.7	16.2	15.3	14.8	14.2	13.9	14.8	14.8		0.5987	0.4596
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0			
San Salvador (Departamento)														
Consumo total														
Gasto per cápita mensual (en \$)	113.3	35.2	51.0	62.2	72.9	84.2	97.3	114.3	134.6	171.4	309.6		0.3438	0.3438
Distribución por deciles	100.0	3.1	4.5	5.5	6.4	7.5	8.6	10.1	11.9	15.1	27.4			
Consumo por rubros														
Alimentos	42.1	51.2	49.3	47.6	43.7	43.0	40.9	39.6	38.8	34.0	27.3		0.2940	0.2940
Empleo	14.0	7.9	9.4	11.2	14.2	12.4	11.5	14.2	13.6	14.8	10.8		0.6209	0.4837
Artículos y Servicios	13.0	11.7	10.8	10.1	10.6	10.4	11.3	11.2	11.1	10.9	12.9		0.4604	0.4604
Vivienda	26.2	13.2	16.1	17.2	16.5	18.6	20.9	20.0	21.1	24.0	31.6		0.5396	0.5392
Salud	0.9	0.4	0.4	0.6	0.7	0.9	0.7	0.7	0.6	0.6	1.4		0.9533	0.6417
Educación	17.1	15.7	14.1	13.5	14.3	14.6	14.7	14.3	14.8	15.6	16.1		0.5924	0.4568
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0			
Encuesta: EHMP - 2010.														

► **Tabla 13:** Distribución del consumo per cápita por hogares. (p.7 de 12)

GUATEMALA, 2011 Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI)		Deciles										Gini	
Medida		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	con 0	sin 0
Guatemala													
Consumo total													
Gasto per cápita mensual (en \$)	5,893	1,745	2,524	3,008	3,485	3,962	4,504	5,147	6,058	7,696	20,740	0.4034	0.4034
Distribución por deciles	100.0	3.0	4.3	5.1	5.9	6.8	7.6	8.7	10.3	13.1	35.3		
Consumo por rubros													
Alimentos	2,454	58.6	60.5	59.7	59.8	58.4	56.6	56.2	51.5	44.8	18.2	0.2578	0.2558
Vivienda y servicios de la vivienda	1,831	15.1	13.1	13.0	13.1	13.6	13.7	14.3	16.2	20.0	59.8	0.7630	0.7629
Energía	357	12.3	10.2	10.2	8.9	8.4	8.1	7.5	6.8	6.1	2.5	0.2910	0.2880
Educación	61	0.5	0.6	0.7	0.8	1.0	1.0	1.0	1.3	1.6	1.0	0.7705	0.6985
Salud	50	0.8	0.8	0.9	0.7	0.8	0.9	0.9	1.1	1.1	0.7	0.8549	0.7440
Otros	1,141	12.7	14.8	15.6	16.8	17.8	19.7	20.0	23.1	26.4	17.8	0.5160	0.4969
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		
Guatemala (Departamento)													
Consumo total													
Gasto per cápita mensual (en \$)	7,702	2,416	3,340	3,978	4,639	5,270	5,994	6,869	8,238	10,707	25,395	0.3871	0.3871
Distribución por deciles	100	3	4	5	6	7	8	9	11	14	33		
Consumo por rubros													
Alimentos	2,501	51	49	48	47	47	43	42	36	31	15	0.2426	0.2409
Vivienda y servicios de la vivienda	2,642	19	20	21	20	20	21	21	24	28	58	0.6550	0.6550
Energía	373	9	8	7	7	6	6	5	6	5	2	0.2836	0.2827
Educación	134	1	1	2	2	2	2	2	2	2	1	0.6755	0.5810
Salud	67	1	1	1	1	2	1	1	1	1	1	0.8191	0.7048
Otros	1,985	19	21	21	23	24	27	28	31	34	23	0.4728	0.4626
Total		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100		

Encuesta: ENCOVI - 2011.

► **Tabla 13:** Distribución del consumo per cápita por hogares. (p. 8 de 12)

México, 2010 Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)	Medida	Deciles										Gini	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	con 0	sin 0
México													
Consumo total													
Gasto per cápita mensual (en \$)	2,412.2	462.0	781.1	1,018.3	1,250.6	1,503.4	1,810.9	2,200.6	2,770.9	3,767.3	8,544.6	0.4507	0.4506
Distribución por deciles	100.0	1.9	3.2	4.2	5.2	6.2	7.5	9.1	11.5	15.6	35.4		
Consumo por rubros													
Alimentos, bebidas y tabaco	673.2	40.7	39.1	37.8	37.0	35.7	33.5	31.9	30.0	27.1	19.8	0.3936	0.3906
Vestido y calzado	114.1	5.1	4.8	4.8	4.7	4.8	4.8	4.7	5.0	5.0	4.5	0.6366	0.5669
Vivienda, combustibles y energía	590.1	24.8	24.7	24.4	24.3	24.1	24.5	24.8	23.8	23.9	24.9	0.5198	0.5190
Limpieza y enseres domésticos	127.4	5.8	5.1	4.7	4.7	4.4	4.4	4.4	4.6	4.6	6.5	0.6188	0.6140
Cuidados de la salud	55.2	1.2	1.5	1.5	1.3	1.5	1.6	1.7	2.2	2.3	3.1	0.8856	0.7761
Transporte y comunicaciones	381.2	6.8	9.7	11.7	13.0	13.9	15.2	15.7	16.4	17.3	17.4	0.6054	0.5664
Educación y esparcimiento	280.3	5.3	6.2	6.8	6.8	8.1	8.6	9.4	10.6	12.0	15.7	0.7590	0.6757
Cuidados personales y otros gastos	168.0	7.6	7.4	7.0	7.0	6.7	6.4	6.1	6.3	6.7	7.6	0.5645	0.5612
Autoconsumo	22.7	2.8	1.5	1.2	1.1	0.9	1.1	1.2	1.2	1.0	0.6	0.9544	0.6307
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		
Area metropolitana del Valle de México (incluye D.F.)													
Consumo total													
Gasto per cápita mensual (en \$)	3,465	795	1,177	1,444	1,705	2,025	2,392	2,925	3,722	5,255	13,199	0.4629	0.4629
Distribución por deciles	100.0	2.3	3.4	4.2	4.9	5.8	6.9	8.5	10.7	15.2	38.1		
Consumo por rubros													
Alimentos, bebidas y tabaco	943	40.6	40.3	37.8	35.4	35.3	34.1	32.4	29.5	26.9	18.9	0.3795	0.3779
Vestido y calzado	142	3.1	3.0	4.3	3.8	4.3	4.5	4.3	4.6	4.1	4.0	0.6680	0.5883
Vivienda, combustibles y energía	984	29.3	27.2	25.9	27.8	27.3	26.7	27.5	27.2	28.8	29.6	0.5339	0.5338
Limpieza y enseres domésticos	168	3.5	3.8	3.5	3.2	3.1	3.4	3.2	3.7	4.2	6.9	0.6913	0.6885
Cuidados de la salud	87	1.2	0.9	1.0	1.3	1.5	1.6	1.9	1.7	1.6	4.1	0.9013	0.8201
Transporte y comunicaciones	491	10.9	12.9	14.7	15.2	15.0	15.7	15.9	15.8	14.8	12.8	0.5286	0.5130
Educación y esparcimiento	413	5.1	5.8	6.5	7.2	7.7	7.6	8.6	10.2	12.3	16.6	0.7752	0.7090
Cuidados personales y otros gastos	224	6.1	5.9	5.9	5.7	5.4	5.8	5.4	6.4	6.9	7.1	0.5962	0.5938
Autoconsumo	14	0.2	0.2	0.6	0.3	0.4	0.5	0.8	0.9	0.5	0.1	0.9791	0.6646
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		
Area metropolitana de Guadalajara													
Consumo total													
Gasto per cápita mensual (en \$)	3,000.5	772.0	1,100.8	1,335.3	1,625.3	2,003.3	2,337.1	2,943.8	3,650.1	4,884.2	9,075.2	0.4028	0.4028
Distribución por deciles	100.0	2.5	3.5	4.4	5.8	6.4	7.9	10.1	11.6	16.5	31.2		
Consumo por rubros													
Alimentos, bebidas y tabaco	756.4	37.6	36.7	33.0	37.0	27.2	34.6	29.8	24.2	25.8	15.5	0.3432	0.3350
Vestido y calzado	138.2	1.0	2.9	3.6	4.1	4.0	4.9	5.7	3.9	5.0	5.0	0.6303	0.5728
Vivienda, combustibles y energía	731.8	26.6	28.1	22.7	26.7	29.8	21.7	24.3	25.6	23.2	23.3	0.4500	0.4500
Limpieza y enseres domésticos	144.6	4.9	3.9	3.9	4.2	3.3	3.4	5.5	4.6	3.9	6.2	0.6130	0.6033
Cuidados de la salud	61.5	0.4	1.6	0.8	1.3	1.4	1.2	1.3	3.2	2.2	2.6	0.8214	0.7292
Transporte y comunicaciones	519.8	13.4	8.3	17.1	13.8	17.9	13.8	13.2	17.8	16.1	21.9	0.5612	0.5433

► **Tabla 13:** Distribución del consumo per cápita por hogares. (p. 9 de 12)

México, 2010 Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)	Medida	Deciles										Gini	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	con 0	sin 0
Area metropolitana de Guadalajara (Cont.)													
Educación y esparcimiento	397.0	6.0	9.3	5.8	6.0	9.5	12.8	11.4	13.7	15.4	16.8	0.6909	0.6179
Cuidados personales y otros gastos	232.6	8.6	8.2	10.7	5.6	7.0	5.9	6.9	6.9	8.2	8.6	0.5393	0.5375
Autoconsumo	18.5	1.5	1.0	2.5	1.2	0.0	1.6	1.8	0.0	0.2	0.1	0.9281	0.5639
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		
Area metropolitana de Monterrey													
Gasto per cápita mensual (en \$)	3,586	962	1,500	1,775	2,017	2,219	2,513	3,150	3,897	5,165	12,246	0.4141	0.4141
Distribución por deciles	100.0	2.6	4.3	4.9	5.3	6.3	6.9	9.2	10.9	13.9	35.7		
Consumo por rubros													
Alimentos, bebidas y tabaco	767	32.7	26.4	24.9	26.4	28.4	23.1	22.8	23.7	19.8	16.7	0.4137	0.4130
Vestido y calzado	167	3.2	4.6	3.8	3.9	4.0	4.0	4.2	5.3	4.5	5.2	0.6453	0.5768
Vivienda, combustibles y energía	1,011	26.7	28.2	27.9	26.6	28.1	33.3	25.1	24.1	31.0	28.5	0.4840	0.4834
Limpieza y enseres domésticos	217	4.4	5.0	4.9	4.3	4.7	6.5	5.0	4.8	4.8	8.0	0.6132	0.6096
Cuidados de la salud	85	1.9	1.6	1.9	0.7	0.3	2.1	2.3	3.4	0.5	3.7	0.9031	0.7857
Transporte y comunicaciones	577	14.6	15.4	21.8	15.2	16.6	15.8	20.0	20.0	16.2	13.3	0.4663	0.4469
Educación y esparcimiento	448	7.1	9.7	6.5	14.9	7.9	8.1	11.1	11.2	15.0	15.1	0.6958	0.6432
Cuidados personales y otros gastos	298	9.3	7.4	8.2	7.5	8.4	7.1	8.4	7.4	7.0	9.5	0.5420	0.5376
Autoconsumo	17	0.0	1.7	0.0	0.4	1.6	0.0	1.0	0.1	1.2	0.1	0.9708	0.6626
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		
Area metropolitana de Puebla-Tlaxcala													
Consumo total													
Gasto per cápita mensual (en \$)	2,350	712	953	1,156	1,343	1,561	1,839	2,259	2,730	3,728	7,075	0.3837	0.3837
Distribución por deciles	100.0	3.0	4.0	4.9	5.9	6.3	8.2	9.5	11.5	16.3	30.5		
Consumo por rubros													
Alimentos, bebidas y tabaco	690	38.0	33.9	35.6	34.7	37.4	34.1	30.9	27.3	30.1	22.9	0.3463	0.3444
Vestido y calzado	143	5.8	8.1	5.9	5.4	4.3	6.5	4.5	7.0	8.4	5.2	0.5638	0.5194
Vivienda, combustibles y energía	527	25.6	26.1	25.8	24.8	22.0	23.3	22.7	21.1	20.0	22.3	0.4079	0.4079
Limpieza y enseres domésticos	114	4.5	3.8	4.0	3.6	2.9	4.2	5.2	3.8	5.4	6.0	0.5856	0.5856
Cuidados de la salud	43	0.7	1.5	1.7	0.6	1.7	1.2	1.8	1.6	2.3	2.3	0.8424	0.7241
Transporte y comunicaciones	336	11.8	7.1	12.1	13.9	14.4	15.7	18.6	16.2	15.5	12.7	0.4994	0.4913
Educación y esparcimiento	330	7.3	14.1	7.9	9.5	10.7	7.7	10.2	14.5	12.2	20.9	0.7043	0.6170
Cuidados personales y otros gastos	146	6.1	4.9	6.3	7.1	6.1	6.0	5.6	5.7	4.8	7.5	0.5013	0.5004
Autoconsumo	21	0.3	0.5	0.8	0.3	0.5	1.4	0.5	3.0	1.3	0.2	0.9303	0.4491
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		

Encuesta: ENIGH - 2010.

► **Tabla 13:** Distribución del consumo per cápita por hogares. (p. 10 de 12)

NICARAGUA, 2009													
Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Nivel de Vida (EMNV)													
Medida	Deciles										Gini		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	con 0	sin 0	
Nicaragua													
Consumo total													
Gasto per cápita mensual (en \$)	1,409	385	578	715	861	1,015	1,186	1,393	1,685	2,222	4,043	0.3711	0.3711
Distribución por deciles	100.0	2.7	4.1	5.1	6.1	7.2	8.4	9.9	11.9	15.8	28.7		
Consumo por rubros													
Alimentos	635.8	60.4	59.3	56.9	56.9	57.2	53.1	50.5	48.3	41.8	30.4	0.2888	0.2888
Vivienda	225.6	13.0	11.7	12.7	12.2	11.3	12.9	13.9	13.9	16.6	21.7	0.5662	0.5662
Servicios de la vivienda	134.3	8.2	7.1	7.7	7.6	8.0	8.5	8.7	9.3	10.2	11.5	0.5267	0.5267
Salud	73.9	3.2	5.2	4.7	4.4	4.6	4.9	5.2	5.1	5.3	6.1	0.7432	0.6682
Educación	75.6	3.5	3.9	3.9	4.4	4.1	4.9	5.0	5.3	6.3	6.3	0.6907	0.6078
Transporte	69.4	1.9	2.6	3.2	3.0	3.4	4.0	4.5	4.8	5.6	6.7	0.7382	0.5838
Equipamiento	49.6	1.0	1.0	1.5	1.7	1.6	2.1	2.5	3.2	4.1	5.9	0.7421	0.7351
Transferencias	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.9955	0.6979
Otros	144.1	8.9	9.3	9.5	9.8	9.8	9.5	9.7	10.1	10.0	11.4	0.4827	0.4811
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		
Managua (Departamento)													
Consumo total													
Gasto per cápita mensual (en \$)	1,901	588	835	1,022	1,202	1,395	1,620	1,903	2,269	2,898	5,232	0.3509	0.3509
Distribución por deciles	100.0	3.1	4.4	5.4	6.3	7.4	8.5	10.0	11.9	15.2	27.6		
Consumo por rubros													
Alimentos	743	52.2	52.4	52.0	49.4	47.5	45.8	43.1	40.3	37.0	25.8	0.2730	0.2730
Vivienda	379	15.1	14.2	13.9	15.0	16.1	16.7	17.8	19.7	20.5	26.2	0.5383	0.5383
Servicios de la vivienda	212	11.6	11.0	10.7	10.3	10.5	10.4	10.7	10.3	10.9	12.5	0.4387	0.4387
Salud	84	3.4	3.1	3.4	4.1	3.9	4.2	4.5	4.5	4.8	5.1	0.7363	0.6727
Educación	109	4.6	4.6	4.6	4.9	5.5	5.8	6.1	6.3	6.5	5.8	0.6431	0.5554
Transporte	109	3.4	4.2	4.4	4.4	4.8	4.8	4.9	5.8	5.9	7.5	0.6524	0.5931
Equipamiento	79	1.5	1.8	2.2	2.6	2.7	3.0	3.9	4.1	4.7	6.2	0.6582	0.6540
Transferencias	0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.9941	0.6883
Otros	184	8.2	8.8	8.9	9.2	9.0	9.4	8.9	8.9	9.8	11.0	0.4763	0.4752
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		

Encuesta: EMNV - 2009.

► **Tabla 13:** Distribución del consumo per cápita por hogares. (p. 11 de 12)

PANAMÁ, 2008		Deciles										Gini		
Encuesta de Nivel de Vida (ENV)		Medida	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	con 0	sin 0
Panamá														
Consumo total														
Gasto per cápita mensual (en \$)	199.9	24.8	53.0	75.2	98.1	122.9	149.6	182.8	233.0	332.0	724.5		0.4794	0.4794
Distribución por deciles	100.0	1.2	2.7	3.8	4.9	6.1	7.5	9.1	11.7	16.6	36.2			
Consumo por rubros														
Alimentos	59.5	56.0	49.8	47.4	43.6	42.0	38.2	35.9	32.3	27.0	18.9		0.3629	0.3629
Artículos y Servicios	33.2	12.1	12.4	12.8	14.3	14.9	15.1	16.7	16.2	16.8	18.3		0.5830	0.5821
Bienes duraderos	11.4	0.9	1.3	1.6	2.4	2.4	2.9	3.7	4.8	6.0	8.9		0.7868	0.7816
Vivienda	34.9	14.0	14.2	14.7	14.7	16.1	16.4	16.2	16.7	16.9	19.7		0.5946	0.5946
Salud	4.0	0.3	0.6	0.6	0.7	0.7	1.0	0.9	1.4	1.6	3.6		0.8695	0.8200
Transporte	27.3	4.3	7.2	8.0	9.9	9.6	11.3	11.8	13.4	16.0	16.2		0.6760	0.6232
Educación	11.7	8.1	8.6	7.8	6.7	6.2	6.9	6.6	6.4	6.8	4.3		0.6986	0.5879
Servicios básicos	17.8	4.4	5.9	7.1	7.7	8.0	8.2	8.4	8.7	9.0	10.1		0.6000	0.5976
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0			
Panamá (Provincia)														
Consumo total														
Gasto per cápita mensual (en \$)	257.8	52.4	82.0	107.8	132.5	156.3	187.8	230.2	301.9	432.4	894.1		0.4496	0.4496
Distribución por deciles	100.0	2.0	3.2	4.2	5.1	6.1	7.3	8.9	11.7	16.8	34.7			
Consumo por rubros														
Alimentos	68.9	46.9	45.7	41.9	38.4	37.3	34.2	31.5	27.4	22.9	17.2		0.3312	0.3312
Artículos y Servicios	42.8	12.4	12.8	14.0	14.7	15.1	16.6	15.8	15.8	15.6	19.0		0.5581	0.5575
Bienes duraderos	15.3	1.2	1.3	2.2	2.3	2.3	3.5	4.3	4.9	7.1	9.0		0.7608	0.7594
Vivienda	48.4	14.9	15.0	16.6	17.2	17.5	16.7	17.1	17.4	19.4	21.1		0.5673	0.5673
Salud	6.0	0.6	0.6	0.8	0.8	1.0	0.8	1.5	1.5	2.5	4.0		0.8470	0.8176
Transporte	37.4	9.0	9.6	11.0	11.8	12.0	12.5	14.3	16.4	15.6	15.8		0.6103	0.5929
Educación	14.3	8.2	7.3	5.4	5.9	6.4	7.1	6.5	7.3	6.7	3.4		0.6800	0.5569
Servicios básicos	24.6	6.8	7.7	8.0	8.8	8.3	8.7	8.9	9.3	10.2	10.5		0.5609	0.5598
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0			
Encuesta: ENV - 2008.														

► **Tabla 13:** Distribución del consumo per cápita por hogares. (p. 12 de 12)

PERU, 2010 Encuesta Nacional de Hogares (ENAH0)	Medida	Deciles										Gini	
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	con 0	sin 0
Perú													
Consumo total													
Gasto per cápita mensual (en \$)	375.8	87.2	132.1	171.2	211.7	255.8	307.6	370.5	456.4	598.1	1,167.3	0.4073	0.4073
Distribución por deciles	100.0	2.3	3.5	4.6	5.6	6.8	8.2	9.9	12.1	15.9	31.1		
Consumo por rubros													
Alimentos	135.5	57.3	55.3	52.7	48.6	46.2	43.1	40.7	37.6	33.7	22.6	0.3159	0.3142
Vestido y calzado	20.1	6.6	6.8	6.6	6.1	6.2	5.8	5.9	5.5	5.2	4.3	0.5478	0.5185
Vivienda y combustible	78.8	11.5	12.2	13.9	16.2	16.9	18.7	19.7	20.8	21.8	26.1	0.5801	0.5801
Muebles, enseres y mantenimiento de la vivienda	17.4	4.4	4.3	4.0	4.0	3.8	3.6	3.8	3.7	4.1	6.2	0.5999	0.5894
Salud	39.8	6.6	6.7	7.6	8.7	8.8	10.2	10.0	10.7	11.3	12.4	0.6510	0.6380
Transporte y comunicaciones	28.4	4.0	4.3	4.8	5.1	5.7	6.0	6.4	7.2	7.9	10.2	0.6547	0.6246
Educación y esparcimiento	35.9	6.3	6.4	6.1	6.7	7.1	7.4	8.2	9.0	10.4	12.5	0.6719	0.6542
Otros	20.0	3.2	3.9	4.3	4.7	5.3	5.2	5.5	5.5	5.6	5.7	0.5945	0.5839
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		
Area Metropolitana de Lima													
Consumo total													
Gasto per cápita mensual (en \$)	570.6	182.9	257.8	308.6	356.3	409.5	471.0	543.2	653.4	854.6	1,664.8	0.3572	0.3572
Distribución por deciles	100.0	3.2	4.5	5.4	6.2	7.2	8.3	9.5	11.4	15.0	29.3		
Consumo por rubros													
Alimentos	176.7	41.5	42.4	42.3	40.7	39.1	37.9	35.1	34.0	28.5	18.6	0.2864	0.2854
Vestido y calzado	25.4	4.9	4.5	4.9	5.0	4.9	5.5	4.9	4.4	3.7	4.0	0.5766	0.5371
Vivienda y combustible	139.1	24.4	22.8	22.2	22.5	22.1	22.9	22.7	23.3	26.0	26.5	0.4636	0.4636
Muebles, enseres y mantenimiento de la vivienda	26.4	3.1	3.1	2.9	3.1	3.3	3.2	3.2	3.7	4.3	7.4	0.6570	0.6290
Salud	64.0	9.7	9.7	10.5	9.9	10.3	10.2	11.9	10.6	11.5	12.5	0.5852	0.5778
Transporte y comunicaciones	45.1	4.2	4.8	5.1	5.1	6.1	6.1	6.6	7.6	8.4	11.1	0.6149	0.6054
Educación y esparcimiento	65.7	7.8	7.7	7.8	9.0	9.4	9.3	10.8	11.6	12.3	14.6	0.6387	0.6215
Otros	28.3	4.4	4.9	4.4	4.7	4.8	5.0	4.7	4.7	5.3	5.2	0.5536	0.5249
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0		
Encuesta: ENAHO - 2010.													

