

Hacia una nueva política social para América Latina

Soloaga, Isidro

2015-03-20

<http://hdl.handle.net/20.500.11777/682>

<http://repositorio.iberopuebla.mx/licencia.pdf>

Hacia una *nueva* política social para AMÉRICA LATINA

Isidro Soloaga

Profesor-investigador y coordinador de Posgrados en el Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México. Durante 2008-2010 fue coordinador académico y coautor principal del Primer Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010 realizado por el PNUD y que tuvo por título: "Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad". Las opiniones vertidas en este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen al PNUD ni a El Colegio de México.

Si bien hablar de "América Latina" en general conlleva los riesgos típicos de agregar situaciones nacionales que pueden ser muy diferentes, estudios recientes nos hacen dirigir la mirada hacia la necesidad de un cambio en la política social de la región. Habiendo formado parte de uno de ellos (el Primer Informe Regional de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010, realizado por PNUD, en el cual fungí como coautor principal y coordinador académico del mismo) me quedó clara la necesidad de impulsar esta agenda de tal manera de lograr consensos para su ejecución. Para esto, tomando como base los desarrollos y hallazgos del mencionado Informe Regional de Desarrollo Humano ("el Informe Regional de PNUD", de aquí en adelante) el propósito de este artículo es resaltar los principales diagnósticos y propuestas de política allí contenidos.

Características distintivas de la región latinoamericana

La región se caracteriza por: i) su alta desigualdad socioeconómica, ii) una situación de economía política en la cual existe una baja capacidad/voluntad de la mayoría de los gobiernos para cambiar el estado de las cosas y iii) por la existencia de un error de diagnóstico sobre las causas de esta situación.

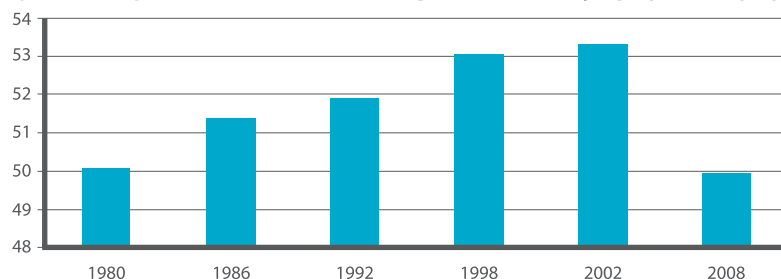
A continuación se presentan brevemente las características i) y ii), en tanto que la discusión del error de diagnóstico se presenta en la próxima sección.

Alta desigualdad socioeconómica. Esta característica de la región a su vez tiene tres rasgos distintivos: i) sus altos niveles en relación con la de otros países del mundo, ii) su alta persistencia a lo largo de décadas (si no siglos), y iii) el contexto de baja movilidad social en la que prevalece.

A pesar de los progresos en la disminución de la desigualdad al menos hasta la crisis del 2008, la región aún presenta niveles de desigualdad por arriba de los observados a principios de los años ochenta.



GRÁFICO 1: INDICADORES DE DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA: PROMEDIO DEL COEFICIENTE DE GINI 1980 - 2008

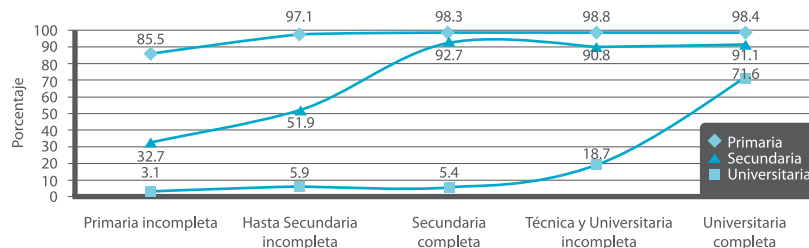


Gasparini, L., G. Cruces, L. Tornarolli (2010), "Recent trends in income inequality in Latin America", *Economía* 10 (2), 147-201, Spring.

Aunque se observó a partir de 2002 y al menos hasta la crisis de 2008 una tendencia a la reducción de la desigualdad en ingresos en 14 de los 17 países de los cuales hay datos (Gasparini y Lustig, 2011), la característica de ser una de las regiones más desiguales del mundo ha sobrevivido a distintos periodos de crecimiento/caídas en el PIB per cápita y a muy diferentes regímenes políticos e intervenciones. Ni las estrategias de desarrollo guiadas por el Estado de las décadas de los años cincuenta y sesenta, ni las reformas liberales de mercado de los ochenta y noventa han afectado estos rasgos de la desigualdad en América Latina y el Caribe (ALyC) (Klasen y Nowak-Lehmann, 2009). Si bien en las últimas décadas existieron muchos análisis que exploraron diversos aspectos de la pobreza, entre ellos los relativos a sus causas y a la existencia de las denominadas trampas de pobreza, sólo recientemente se intensificaron los estudios sobre la desigualdad. Con esto, se avanzó en el conocimiento de la medición de la desigualdad y de la presencia o ausencia de movilidad social a niveles de análisis agregados. Aun así, algunos aspectos específicos de la desigualdad y de su transmisión intergeneracional son todavía poco conocidos. El Informe Regional de PNUD es uno de los que se centró en analizar de manera específica los canales a través de los cuales los bajos logros de bienestar son transmitidos de generación en generación. Precisamente, la tercera característica de la desigualdad en la región es la presencia de una alta correlación intergeneracional de los logros.

El gráfico siguiente es un excelente resumen de la prevalencia de una baja movilidad social en los países de la región. En él se muestra la gran disparidad en la probabilidad de tener acceso a escolaridad universitaria: si una persona proviene de un hogar en el cual alguno de los padres tiene un nivel de escolaridad universitaria, la probabilidad de tener ese nivel es de 71.6%, mientras que ésta es menor al 6% para aquellos jóvenes cuyos padres tienen una escolaridad de nivel secundario o menor. Como reflejo del esfuerzo de política educativa en la región en las últimas décadas, estas diferencias son menos marcadas para el caso de la educación secundaria y mucho menos aún para la educación primaria.

GRÁFICO 2 ALC (18 PAÍSES). PROGRESO ESCOLAR INTERGENERACIONAL. AÑO MÁS CERCANO A 2005. PORCENTAJES



Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina 2007 (Gráfico 1.2 del Informe Regional de PNUD)

Una situación de economía política adversa a provocar los cambios necesarios. Un elemento clave que sirve para identificar cuál es el equilibrio de economía política prevaleciente en un país es la política fiscal. Así, en general basta con conocer la estructura de impuestos y la del gasto público para hacer un diagnóstico sobre la situación de economía política prevaleciente. ¿Son los impuestos progresivos o regresivos? ¿El gasto es, en términos socioeconómicos, igualador o desigualador? El siguiente cuadro 1 muestra la estructura impositiva de países de América Latina en comparación con otras regiones y países del mundo. Claramente, sobresalen en la región tanto una baja recaudación impositiva (17% para el promedio de 18 países) como su concentración en impuestos indirectos (a los bienes y servicios) y no a las rentas y ganancias de capital. Es más, en varios países (como México, por ejemplo) la reformas fiscales en general pasan por discusiones sobre cuánto aumentar aún más la recaudación vía impuestos indirectos, los cuales por lo común son de naturaleza neutra o regresiva.¹

CUADRO 1: COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA, 2005 (COMO PORCENTAJE DEL PIB)

| REGIÓN O PAÍS | TOTAL | RENTAS Y GANANCIAS DE CAPITAL | PROPIEDAD | OTROS DIRECTOS | SUBTOTAL DIRECTOS | BIENES Y SERVICIOS Y TRANSPORTES | OTROS | SEGURIDAD SOCIAL |
|---------------|-------|-------------------------------|-----------|----------------|-------------------|----------------------------------|-------|------------------|
| ALC | 17.0 | 3.8 | 0.8 | 0.2 | 4.8 | 9.4 | 0.5 | 2.3 |
| OCDE | 36.4 | 12.9 | 2.0 | 0.0 | 14.9 | 11.5 | 0.2 | 9.3 |
| EU15 | 40.1 | 13.7 | 2.1 | 0.4 | 16.2 | 12.1 | 0.3 | 11.3 |
| EUA | 26.8 | 12.5 | 3.0 | 0.0 | 15.5 | 4.6 | 0.0 | 6.6 |
| JAPÓN | 26.4 | 8.5 | 2.6 | 0.0 | 11.1 | 5.3 | 0.1 | 10.0 |

Fuente: Cetrángulo y Gómez-Sabaini (2007) (Cuadro 5.1 del Informe Regional de PNUD).

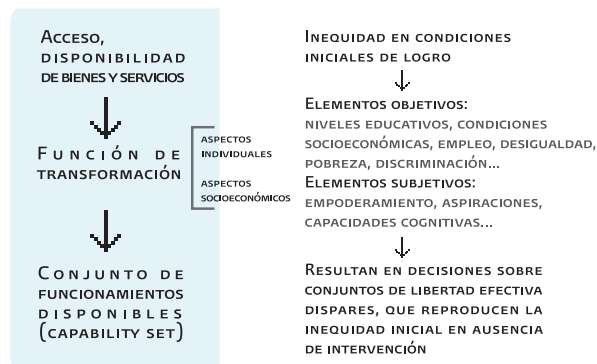
¹ El Informe Regional del PNUD también identifica factores importantes en relación con el gasto público y con la falla importante en el poder regulatorio del Estado en mercados oligopólicos (véase en particular el capítulo 5 del Informe).

Una nueva forma de análisis

El Informe del PNUD presenta una manera integral de analizar estos hechos característicos de la región. El análisis parte de que, al considerar el desarrollo de los países, lo importante es el *desarrollo humano*, entendido éste como la expansión de las posibilidades que tienen las personas de elegir entre distintos tipos de vida alternativos. Al hacer hincapié en que los bienes son medios (y no fines) para la consecución del bienestar de las personas, el enfoque se aleja de otros que fueron prevalentes en la región y que, habiendo privilegiando la expansión del PIB per cápita de una economía como el objetivo principal de la política económica, de alguna manera condujeron a la situación presente de la región con las características descritas en el apartado anterior.

La siguiente figura ayuda a entender el enfoque de análisis del desarrollo humano (véase figura 1). Mientras que el enfoque en la cantidad de bienes se centra en el *promedio de bienes disponibles* para una determinada sociedad (PIB per cápita, por ejemplo), el enfoque de desarrollo humano se centra en considerar el *acceso y disponibilidad* de la población a esos bienes y el proceso mediante el cual se produce el acceso. Así, la parte izquierda de la figura muestra cómo los factores individuales y socioeconómicos actúan como una suerte de maquinaria que transforma los *bienes disponibles en funcionamientos disponibles*, entendiendo aquí como funcionamientos a aquellos estados del ser y del hacer que las personas consideran valiosos y que tienen razones para valorar (vivir una vida larga y saludable, estar educado, etc.). El conjunto de estos funcionamientos representa lo que es conocido como las capacidades de las personas, o *capabilidades* (en un neologismo quizá más cercano al concepto de *capabilities* de A. Sen, 1998), concepto sin traducción directa al español que incluye tanto la capacidad de las personas para realizar una determinada actividad como la habilidad para realizarla.

FIGURA 1: GENERACIÓN DE BIENESTAR Y DESIGUALDAD



Fuente: Propia, con base en el informe Regional de Desarrollo Humano para Latinoamérica y el Caribe 2010.

La parte derecha de la figura 1 muestra que, partiendo de una situación de desigualdad en el acceso y disponibilidad a los bienes y servicios de una determinada sociedad, la ausencia de una política pública que compense esta situación, potenciada por los elementos condicionantes tanto individuales como socioeconómicos y de contexto, no hace sino reproducir (y a veces, reforzar) la desigualdades iniciales.

Entre los elementos condicionantes individuales se encuentran los aspectos *objetivos* tales como, entre otros, los niveles educativos de las personas, las condiciones socioeconómicas de los lugares donde se vive y el tipo de empleo, y su correlato en los factores subjetivos, tales como el nivel de empoderamiento (también conocido como agencia) de las personas y las aspiraciones de éstas en lo que respecta a ellas mismas y a la generación de sus hijos e hijas.

Mientras que el estudio de la relevancia de los factores objetivos ha tenido gran desarrollo reciente en la economía aplicada, el tratamiento de los *factores subjetivos* está mucho menos presente en los análisis. En lo que sigue de esta nota, se verá la importancia de tomar en cuenta estos factores al momento de diseñar política pública desarrollando una forma de enfocar la política pública que supere el error de diagnóstico identificado más arriba.

La importancia de los factores que no se ven

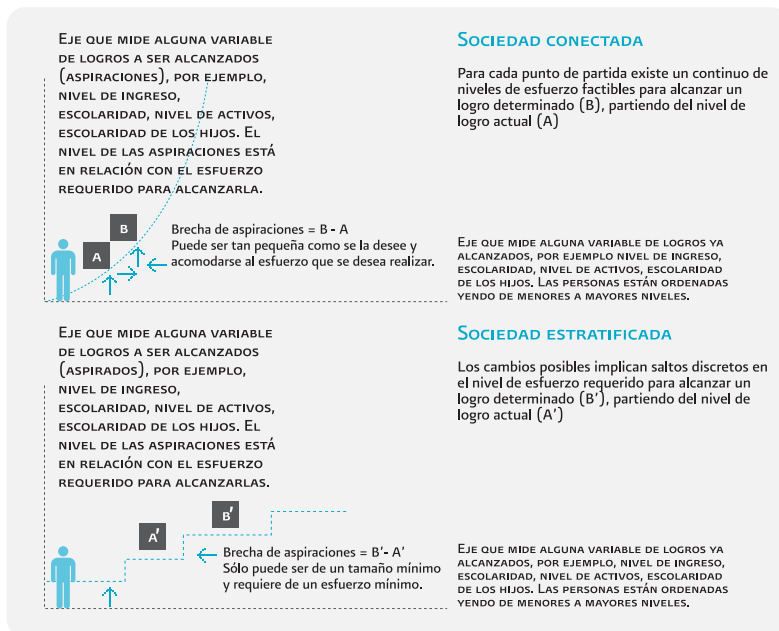
1. Aspiraciones y agencia

Tanto el marco de análisis de desarrollo humano como el interés en la transmisión intergeneracional de la desigualdad requieren analizar la importancia de los *procesos* que inciden sobre los funcionamientos de las generaciones más jóvenes. Estos procesos incluyen tanto la capacidad de las personas en la *generación de metas* que ellas consideran valiosas, como la *capacidad efectiva* que dichas personas tienen para poder actuar sobre la realidad para alcanzar dichas metas.

La figura 2 muestra esquemáticamente dos situaciones posibles. En la parte de arriba se presenta a una persona que vive en una sociedad “conectada”, en la cual si bien su situación socioeconómica relativa actual puede ser desfavorable (eje horizontal) tiene a su alrededor tanto personas que están en peores (a su izquierda) como en mejores (a su derecha) situaciones relativas. Esta persona genera sus aspiraciones de vida (tanto para ella como para sus hijos) en gran parte basándose en su entorno y en lo que es posible alcanzar con un esfuerzo “razonable” (por ejemplo, ir de A a B en el gráfico). Estas aspiraciones se miden en el eje vertical. Como contraste, en la parte inferior de la figura 2 se presenta a una persona que vive en una sociedad estratificada o “desconectada” en la cual existen grandes brechas entre las aspiraciones de los distintos grupos socioeconómicos: pasar de los niveles aspiracionales que están objetivamente al alcance de la persona tipo representada en el gráfico (nivel A’) a los niveles aspiracionales de las personas en el grupo socioeconómico que está a la derecha (nivel B’)

implicaría un nivel de esfuerzo prácticamente imposible de realizar. Al efecto de clarificar este punto, podríamos volver al gráfico 2, el cual marca sintéticamente cuáles son las reales probabilidades educacionales de la siguiente generación (eje vertical en el gráfico 2), dependiendo del punto de partida (eje horizontal en el gráfico 2). La figura 2 traduce esta realidad empírica en factores subyacentes de difícil observación, aunque indudablemente juegan un importante papel.

FIGURA 2. BRECHA DE ASPIRACIONES EN SOCIEDADES CONECTADAS Y EN SOCIEDADES POLARIZADAS



Fuente: Altamirano, López Calva y Soloaga (2009b) (corresponde a la figura 4.1 en el Informe Regional del PNUD).

Aun entendiendo que es un desafío empírico importante aproximarse a factores como las *aspiraciones* y la *agencia*, se muestran a continuación algunos resultados del análisis de la importancia que tienen estos factores en el desarrollo humano para el contexto latinoamericano, con base en un conjunto de indicadores de funcionamiento para alrededor de 4 000 hogares en las principales zonas metropolitanas de tres países de ALyC (Buenos Aires, Argentina; Managua, Nicaragua, y México D.F., México). La información fue recabada por medio de tres encuestas comparables entre sí, diseñadas específicamente para estos casos.² Esto permitió evaluar en qué medida las aspiraciones y la agencia de padres y madres influyen sobre factores como los niveles de escolaridad de sus hijos e hijas, o el acceso de éstos a ciertos servicios. De manera destacable, el análisis también permitió conocer los principales factores correlacionados con las aspiraciones educativas de dichas personas para sus hijas e hijos, así como la naturaleza de la transmisión intergeneracional de las aspiraciones.

Si bien el análisis refleja relaciones intuitivamente esperables (por ejemplo, que un bajo nivel relativo de aspiraciones y autonomía de los individuos se refleja en pobres indicadores relativos de funcionamiento en los hijos), los datos recabados permitieron cuantificar su importancia relativa para los tres casos analizados.

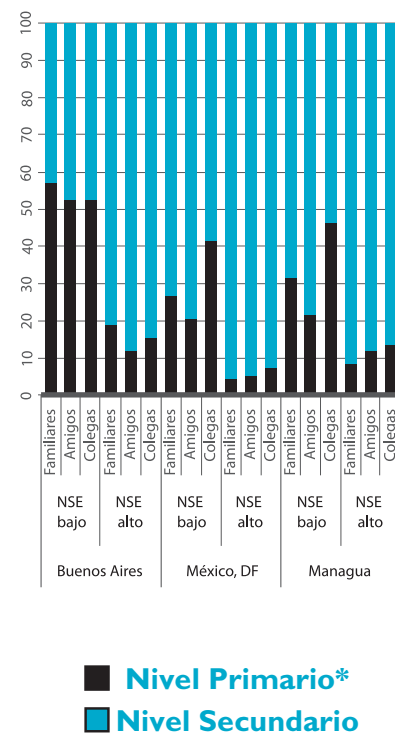
Los resultados muestran la existencia de una alta estratificación. En particular, es evidente que un nivel socioeconómico (NSE) bajo está correlacionado con redes

² El cuestionario aplicado en México se presenta anexo a este informe. Cuestionarios similares fueron aplicados en Argentina y Nicaragua. Todos los cuestionarios se encuentran en www.laregionalhdr2009.org

sociales de bajos niveles de escolaridad y de ingresos, tanto en familiares, como en amigos y colegas del trabajo (véase gráfico 3). Las tres ciudades parecen representar sociedades “desconectadas” también en términos de estos indicadores de redes sociales.

GRÁFICO 3: AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (TRES ÁREAS GEOGRÁFICAS). ESCOLARIDAD DE LAS REDES DE FAMILIARES, AMIGOS Y COLEGAS DE MADRES/PADRES, POR NIVEL SOCIOECONÓMICO, 2009 (EN %)

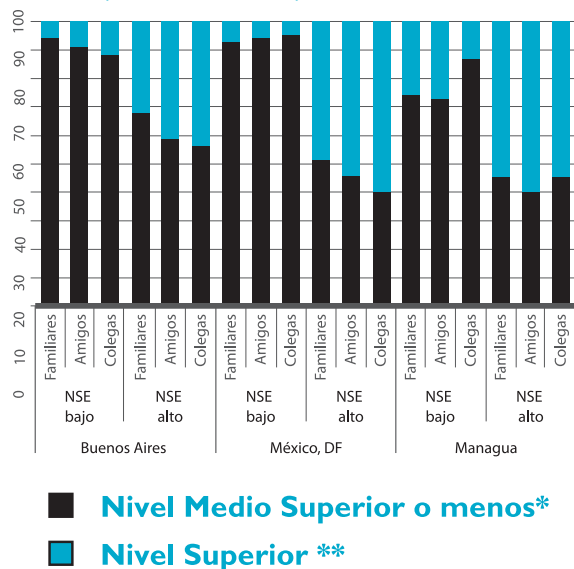
Gráfico 3a. Escolaridad de las redes de familiares, amigos y colegas de madres/padres entrevistados, por nivel socioeconómico, 2009.



Fuente: elaboración propia con base en las Encuestas sobre desigualdad Intergeneracional, PNUD.

* En el caso de la ciudad de Buenos Aires considera aquellos que a lo sumo completaron la primaria (cualquiera de los dos esquemas: 5 o 7 grados); en Managua se consideran a quienes alcanzaron el nivel primaria (equivalente a 5 grados), en tanto que en la ciudad de México se considera a aquellos que culminaron la primaria (6 grados) o algún nivel previo.

Gráfico 3b. Escolaridad de las redes de familiares, amigos y colegas de madres/padres entrevistados, por nivel socioeconómico, 2009

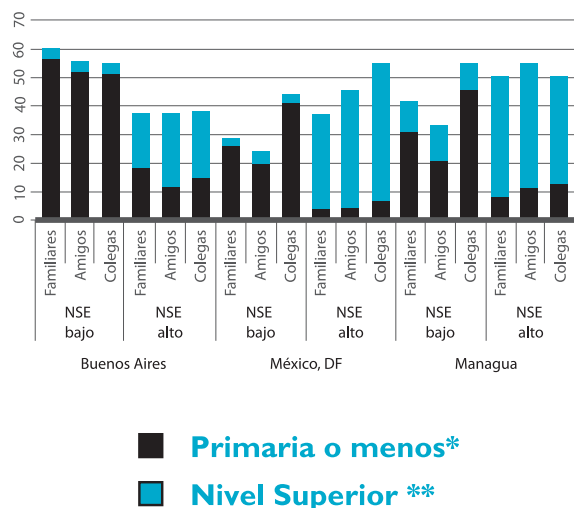


Fuente: elaboración propia con base en las Encuestas sobre desigualdad Intergeneracional, PNUD.

* En el caso de la Ciudad de Buenos Aires y de Managua se considera aquellos que alcanzaron a lo más el nivel de secundaria, en tanto que en la Ciudad de México se considera a quienes alcanzaron la preparatoria o algún nivel previo.

** En las tres ciudades se considera aquellos que cursaron una carrera técnica, una carrera profesional o un posgrado.

Gráfico 3c. Escolaridad de las redes de familiares, amigos y colegas de madres/padres entrevistados, por nivel socioeconómico, 2009



Fuente: elaboración propia con base en las Encuestas sobre desigualdad Intergeneracional, PNUD.

* Se consideran aquellos sin escolaridad o que cursaron la primaria. Para la Ciudad de Buenos Aires la encuesta trata indistintamente al esquema de 5 o 7 grados como primaria; en Managua la primaria se refiere a completar 5 grados; mientras que en la Ciudad de México se refiere a 6 grados.

** Integra el nivel profesional o posgrado.

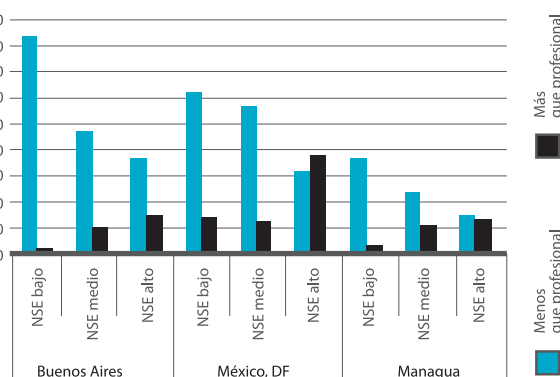
Un primer análisis simple de los datos de aspiraciones educativas permite observar que la estratificación de las aspiraciones que tienen los padres para sus hijos e hijas parece ser menor que la estratificación socioeconómica: en las tres ciudades analizadas, al menos 6 de cada 10 padres/madres aspiran, independientemente de su nivel socioeconómico (NSE), a un nivel universitario para sus hijos/hijas (ver gráfico 4). Esto reflejaría cierta movilidad educativa, por la cual el esfuerzo en la expansión educativa en la región se mostró en un aumento en los años de escolaridad promedio en tiempos recientes.³ Sin embargo, se observa que en el NSE bajo las aspiraciones están concentradas en un nivel menor al profesional, mientras que en el NSE alto las aspiraciones se concentran en el nivel de posgrado (véase gráfico 5). Esto indica la presencia de una alta estratificación.

GRÁFICO 4: PORCENTAJE DE MADRES/PADRES QUE ASPIRAN UN NIVEL PROFESIONAL PARA SUS HIJOS, POR NIVEL SOCIOECONÓMICO



Nivel Socioeconómico

GRÁFICO 5: PORCENTAJE DE MADRES / PADRES QUE ASPIRAN MENOS O MÁS QUE UN NIVEL PROFESIONAL PARA SUS HIJOS, POR NIVEL SOCIOECONÓMICO



Nivel Socioeconómico

3 Estos resultados coinciden en general con otros estudios realizados para países como Estados Unidos, Inglaterra y Australia (véase Vaisey, 2009 y Strand y Winston, 2008, así como los estudios que éstos refieren).

Un análisis con herramientas econométricas (que permite analizar la influencia de un factor en particular sobre una variable tomando en cuenta al mismo tiempo el efecto simultáneo de otros factores) revela información crucial en términos de aspiraciones educativas. Por un lado, resulta evidente la importante relación entre las aspiraciones educativas que tienen los padres para los hijos, y los niveles de escolaridad de dichos padres. Por otro lado, puede observarse también la influencia de la interacción social con personas de escolaridad alta (específicamente familiares, amigos y colegas) sobre la aspiración a mayores niveles de escolaridad. Para el caso de Buenos Aires, por ejemplo, el hecho de que el padre o madre tenga escolaridad primaria o menor, incrementa en 29% la probabilidad de que él o ella aspiren a un nivel de escolaridad relativamente bajo para su hijo o hija (menor al nivel universitario). Por el contrario, contar con amigos y colegas con escolaridad superior, aumenta en 11% y 12 %, respectivamente, la probabilidad de que se aspire a un nivel de escolaridad universitario.

CUADRO 2: IMPACTO DE LA ESCOLARIDAD DE LOS PADRES/MADRES Y DE LAS REDES EN LA FORMACIÓN DE ASPIRACIONES EDUCATIVAS PARA LOS HIJOS/HIJAS

| VARIABLE QUE INFLUENCIA A LAS ASPIRACIONES EDUCATIVAS PARA LOS HIJOS (*) | IMPACTO PORCENTUAL SOBRE LA POSIBILIDAD DE ASPIRAR A UN NIVEL MÁS BAJO QUE LICENCIATURA PARA LOS HIJOS | | | IMPACTO PORCENTUAL SOBRE LA POSIBILIDAD DE ASPIRAR A UN NIVEL LICENCIATURA PARA LOS HIJOS | | |
|--|--|-------------|---------|---|-------------|---------|
| | Bs. As. | México D.F. | MANAGUA | Bs. As. | México D.F. | MANAGUA |
| PADRES CON ESCOLARIDAD PRIMARIA O MENOS | 29 | 9 | 11 | | | |
| AMIGOS DE LOS PADRES CON ESCOLARIDAD PRIMARIA O MENOS | 16 | 11 | 12 | | | |
| COLEGAS DE LOS PADRES CON ESCOLARIDAD PRIMARIA O MENOS | 16 | 22 | 9 | | | |
| PADRES CON EDUCACIÓN SUPERIOR | | | | 23 | 3 | 8 |
| FAMILIARES O AMIGOS DE LOS PADRES CON EDUCACIÓN SUPERIOR | | | | 11 | 5 | 10 |
| COLEGAS DE LOS PADRES CON EDUCACIÓN SUPERIOR | | | | 12 | 9 | 6 |

(*) Efectos adicionales a aquellos derivados del Nivel Socioeconómico de las familias. Fuente: Altamirano, López Calva y Soloaga (2009a).

El análisis muestra a su vez que las aspiraciones de los jóvenes se encuentran fuertemente asociadas a las de sus progenitores. Tomando en cuenta la influencia de otros factores familiares como la escolaridad de los padres o madres, la composición del hogar o la estructura de las redes sociales, destaca que, el hecho de que los padres aspiren a determinado nivel de escolaridad para los hijos, aumenta de manera significativa la probabilidad de que esos jóvenes también aspiren a esos niveles. Este es un claro elemento de influencia intergeneracional que, al estar estratificado socialmente (como lo reflejan las distancias entre las aspiraciones del nse bajo y las aspiraciones del nse alto), tiende a reproducir las desigualdades (véase gráfico 6). Un fenómeno similar se observa (considerando las limitaciones del caso en la medición de este fenómeno) en la relación entre el nivel de libertad y autonomía que muestran los padres y el indicador de satisfacción con la vida de los hijos e hijas: a mayor libertad y autonomía de los primeros (a su vez asociados a sus condiciones socioeconómicas), puede observarse una mayor satisfacción con la vida de los segundos (véase gráfico7).

GRÁFICO 6. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (TRES ÁREAS GEOGRÁFICAS). INFLUENCIA INTERGENERACIONAL DE LAS ASPIRACIONES, 2009 (EN %)

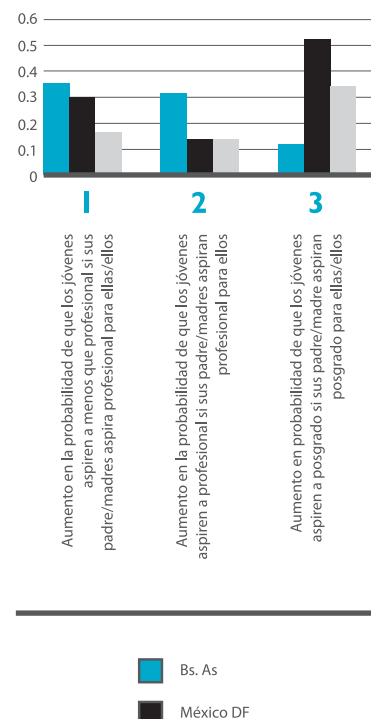
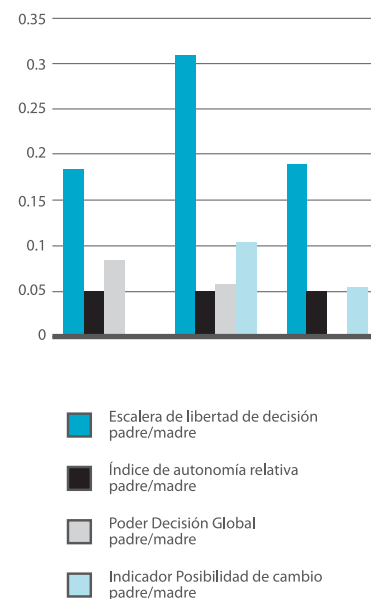


GRÁFICO 7. CORRELACIONES ENTRE DISTINTOS INDICADORES DE AGENCIA DE LOS PADRES/MADRES Y EL INDICADOR DE SATISFACCIÓN CON LA VIDA DE SUS HIJOS



Capacidades cognitivas entre dos generaciones⁴

Si bien está establecido que los condicionantes económicos de los hogares en los que crecen los y las jóvenes influyen de manera importante en sus logros en términos de escolaridad y, más tarde, en la forma en la que entran al mercado laboral, la influencia de las habilidades cognitivas de una generación sobre la otra resulta un tema de estudio relativamente reciente, particularmente en ALyC.

Al considerar como base el indicador de habilidades cognitivas medido por el llamado *test de Raven*, datos para México muestran que, aun tomando en cuenta otros condicionantes del hogar tales como el nivel de ingreso, escolaridad del padre y de la madre, y si el joven vive en una localidad rural, la influencia de las habilidades cognitivas de los adultos responsables es un factor determinante de las habilidades cognitivas de los jóvenes.⁵ El análisis muestra también que dicho factor es el más importante dentro del conjunto de condicionantes incluidos: el hecho de que la madre de un/una joven haya mostrado resultados en el test de Raven iguales o superiores a la media de los resultados para los adultos de México, hace aumentar en alrededor de 20% la probabilidad de que el joven muestre a su vez resultados en el test de Raven iguales o superiores a la media de los resultados para los jóvenes de su edad y sexo.

La influencia de las habilidades cognitivas del padre es de similar magnitud a la de la madre, con lo cual, tomando en cuenta otros factores importantes, un/una joven que vive con un padre y una madre de habilidades cognitivas superiores al promedio, tiene el 40% mayor de probabilidades de mostrar estos mismos resultados. El análisis destaca que, mientras el impacto de las habilidades cognitivas del padre está correlacionado con otros condicionantes para el desarrollo de los jóvenes (nivel de ingreso y nivel de escolaridad del padre), las habilidades cognitivas de la madre mantienen una importante influencia intergeneracional independientemente de la existencia de esos otros determinantes.

Así, para el caso de las probabilidades de que los jóvenes obtengan un Raven superior a la media, además de la contribución directa del puntaje del Raven del padre y de la madre, el hecho de que la madre tenga un nivel de escolaridad de secundaria (comparado con que una madre tenga un nivel menor al de primaria) aumenta en 11% adicional la probabilidad de un Raven alto en sus descendientes. Mientras tanto, un nivel de escolaridad preparatoria de la madre aumenta esa probabilidad en el 16% adicional, comparado con lo que sucede en el caso de una madre con

un nivel menor a primaria. Por el contrario, ninguna de las variables de escolaridad del padre parecen tener un impacto adicional sobre el Raven de sus hijos/as.

Finalmente, y asumiendo todos los demás factores de influencia constantes, los jóvenes que crecen en un ambiente rural tienen una probabilidad 6% menor de obtener un resultado en el test de Raven superior al promedio.

Queda clara entonces la importancia de estos factores de difícil observación y medida para el desarrollo humano. Esto muestra la necesidad de una política social con una visión más amplia que, al diseñar y/o aplicar planes sociales, tome en cuenta no sólo factores fácilmente observables (condiciones de la vivienda, escolaridad en el hogar, distancia a mercados, composición del grupo familiar), sino que también se preocupe por entender los procesos a través de los cuales las personas llegan a determinados comportamientos en pos de, entre otros objetivos, niveles de escolaridad y tipos de ocupación. Estos elementos incluyen tanto la formación de aspiraciones como la capacidad de agencia de las personas.

Hacia sociedades más conectadas con un cambio en el enfoque de política social

Si bien la política social reciente de la región ha logrado bajar de manera importante los niveles de pobreza y disminuir en menor medida la desigualdad, aún queda un largo camino por recorrer: la reducción de la desigualdad se relaciona directamente con el combate a la pobreza, pero el enfoque de desigualdad es mucho más profundo ya que ataca a factores clave de inercias en la economía política de las sociedades. Acortar las distancias que existen en las estratificadas sociedades latinoamericanas hará visibles y, sobre todo, alcanzables distintas alternativas de vida a amplios sectores de la población. ¿Cómo romper entonces la inercia de la transmisión intergeneracional de la desigualdad? La propuesta es ir más allá de los planes que sólo buscan reducir la pobreza e incorporar en los planes públicos un enfoque distinto. La nueva lógica de la política social debe contar con tres elementos. Por un lado, las políticas públicas deben tener *Alcance*, es decir, deben llegar a las personas, los hogares y las comunidades para quienes fueron diseñadas. Por otro, para ser eficaces, las intervenciones deben ser comprensivas, es decir, deben atacar al conjunto de las restricciones que enfrentan las personas, familias o comunidades, es decir, deben tener *Amplitud*. Por último, las acciones públicas deben ser consistentes e incidir sobre aquellos factores de difícil observación, pero que son constitutivos de las libertades de proceso de las personas. Así, incidiendo sobre las aspiraciones, las metas y la autonomía de las personas, las intervenciones deben promover la *apropiación* de la política pública por parte de ellas, incidiendo en que las personas sean sujetos y no receptoras pasivas de las políticas de desarrollo. En el marco de este enfoque, tres

⁴ Corresponde al Recuadro 4.1 del Informe Regional del PNUD, el cual está basado en: Altamirano, López Calva y Soloaga (2009a).

⁵ El test de Raven consiste en encontrar la pieza faltante en una serie de figuras que se van mostrando al entrevistado. Para deducir la pieza que falta se utilizan habilidades perceptuales, de observación y razonamiento analógico, y no se necesita saber leer ni escribir.



◀ *Al considerar como base el indicador de habilidades cognitivas medido por el llamado test de Raven, datos para México muestran que, aun tomando en cuenta otros condicionantes del hogar tales como el nivel de ingreso, escolaridad del padre y de la madre, y si el joven vive en una localidad rural, la influencia de las habilidades cognitivas de los adultos responsables es un factor determinante de las habilidades cognitivas de los jóvenes.*

elementos son cruciales para el diseño de la política pública. Primero, las intervenciones deben fundamentarse en una clara definición de las coaliciones políticas que las hagan viables identificando los costos y beneficios. Segundo, las intervenciones deben ser comprensivas y partir de un diagnóstico que identifique las áreas más relevantes a ser cubiertas por la política pública, saliendo de la zona de relativo confort para aquellos que generaron las políticas de combate a la pobreza recientes. Por último, será necesario fortalecer elementos que refuercen el ejercicio de la ciudadanía y el empoderamiento de las personas. Algunos ejemplos, aunque aún en estado embrionario, existen de este tipo de políticas en la región (Chile Solidario, en Chile y Familias en Acción, en Colombia, por ejemplo), los cuales buscan actuar tanto en el ámbito de los hogares como en el entorno en el que éstos se desenvuelven. Nuevos programas derivados del aprendizaje de estas y otras experiencias y, sobre todo, la capacidad de pensar los problemas de manera comprensiva son, sin duda, elementos indispensables para la nueva agenda de política social en la región.

Referencias

- Altamirano, A., L.F. López Calva, I. Soloaga (2009a), "El impacto intergeneracional de las habilidades cognitivas. El caso de México", Documento de apoyo al Informe Regional de Desarrollo Humano LAC, 2010.
- _____ (2009b), "El impacto intergeneracional de las aspiraciones educativas. Análisis en tres ciudades latinoamericanas", Documento de apoyo al Informe Regional de Desarrollo Humano LAC, 2010.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007), "Panorama Social de la América Latina", Santiago, Chile: CEPAL.
- Cetrángolo, Oscar y Juan Carlos Gómez-Sabaini (2007), "La Tributación Directa en América Latina y los Desafíos a la Imposición sobre la Renta", Santiago de Chile: CEPAL.
- Gasparini, L., G. Cruces, L. Tornarolli (2010), "Recent trends in income inequality in Latin America", *Economía* 10 (2): 147-201, Spring.
- Gasparini L., N. Lustig (2011), "The Rise and Fall of Income Inequality in Latin America", CEDLAS, Working Paper n° 118, UNLP, Argentina.
- Genicot, Garance, Debraj Ray (2009), "Aspirations, Inequality, Investment and Mobility", mimeo, Documento de apoyo al Informe Regional de Desarrollo Humano LAC, 2010.
- Klasen, D., Nowak-Lehmann (eds.) (2009), "Poverty, Inequality and Policy in Latin America". CESifo Seminar Series. Boston, Massachusetts: The MIT Press.
- Samman, Emma, María Emma Santos, Gaston Yalonetzky (2009), "Agency, Empowerment and the Intergenerational Transmission of Inequality: A Preliminary Exploration".
- Sen. A. (1998), "Development as Freedom", Oxford: Oxford University Press.
- _____ (1985), "Commodities and Capabilities", Amsterdam: North Holland.
- Strand, Steve, Joe Winston (2008) "Educational aspirations in inner city schools", *Educational Studies* 34, (4).
- Vaisey, Stephen (2009), "What People Want: Rethinking Poverty, Culture, and Educational Attainment", Berkeley: Department of Sociology, University of California.