Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Desigualdad y movilidad social en la región

Serie Minutas Nº 87-26, 31/08/2026

Por Carolina Jorquera Vásquez

Resumen

Esta minuta ha sido elaborada para apoyar la labor parlamentaria de la delegación chilena que participará en la reunión de la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento Latinoamericano y Caribeño PARLATINO.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones - Biblioteca del Congreso Nacional
EMail cljorquera@bcn.cl Anexo: 1781

1. Antecedentes generales

A pesar de los significativos avances registrados en las décadas recientes, en los países de la región persisten elevados niveles de desigualdad, lo que va directamente en contra su desarrollo, ya que la desigualdad actúa como un freno para la erradicación de la pobreza, la inclusión, el ejercicio de los derechos y la gobernabilidad.

La desigualdad se define como la *ausencia de condiciones similares de acceso y ejercicio de los derechos para las personas y grupos de personas en distintos ámbitos, que pueden referirse a los medios, como el ingreso y la riqueza; a las oportunidades, como la ausencia de discriminación; al acceso a capacidades, referidas a las habilidades, conocimientos y destrezas necesarias para la vida, o al reconocimiento recíproco y la participación en las decisiones y las instituciones públicas*[1].

La desigualdad en la región es un fenómeno profundamente arraigado a su historia, de carácter estructural y multidimensional que requiere una medición adecuada a su complejidad para diseñar políticas integrales que aborden sus múltiples causas.
Superar la desigualdad implica enfrentar las debilidades de los sistemas educativos y fortalecer el papel de la educación en la movilidad social intergeneracional. Junto con ello, requiere articular políticas de desarrollo productivo, de mercado laboral, la institucionalidad social y los sistemas de cuidado para potenciar la inclusión laboral, que deben ser acompañadas de políticas que promuevan la igualdad de género y la sociedad del cuidado. Para implementar esta articulación es fundamental fortalecer las capacidades técnicas, operativas, políticas y prospectivas de las instituciones, y asegurar un gasto social eficiente y financieramente sostenible.

La Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) ha identificado seis factores que contribuyen a explicar la elevada desigualdad en los países de la región y los bajos niveles de movilidad y cohesión sociales:

- el escaso crecimiento, que da lugar a mercados laborales poco dinámicos y con altos niveles de informalidad, junto con las grandes disparidades en la productividad, que generan mercados laborales segmentados, con diferencias significativas en materia de remuneraciones;
- los sistemas tributarios regresivos;
- las políticas sociales y de protección social débiles, que no reducen los efectos de la desigualdad arraigada en el ámbito productivo;
- los sistemas educativos con graves debilidades, que no responden a las nuevas necesidades del mercado laboral asociadas a la revolución tecnológica, y que, además, están segmentados, por lo que no desempeñan el papel que deberían como potente mecanismo de movilidad social;
- la desigualdad de género, y
- el elevado nivel de desigualdad y segregación espacial en las zonas urbanas, en las que vive el 80% de la población total de la región.

A los 6 factores identificados, se agregan de manera transversal, la discriminación y

[1] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2024) Portal de Desigualdades de América Latina CEPALSTAT https://statistics.cepal.org/portal/inequalities/index.html?lang=es

las violaciones de los derechos humanos que enfrentan ciertos grupos de población. Para disminuir la desigualdad y elevar la movilidad y la cohesión social hay que intervenir simultáneamente estos seis elementos, pues si los esfuerzos se dirigen a una o dos de ellas, no será suficiente para cambiar significativamente la situación en términos de desigualdad, movilidad y cohesión sociales. El informe apunta a que es posible identificar uno de los motivos por los que la desigualdad ha sido una de las características mejor conocida pero también más resistente a la transformación en la región, señalando que hay intereses y equilibrios de poder que se oponen a la mejora de varios de estos aspectos. A estas fuentes de desigualdad en la distribución del ingreso y en la inclusión social y laboral se suman las asimetrías de poder y la capacidad de influencia, que pueden socavar la aplicación de políticas públicas destinadas a reducir la desigualdad[2].

2. Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2025: cómo salir de la trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social

De acuerdo con el último reporte *Panorama Social*[3], elaborado por la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), la región no ha logrado salir de una trampa de alta desigualdad, baja movilidad social y débil cohesión social, que la mantiene en una permanente crisis de desarrollo. A continuación se describen los principales componentes del informe en materia de desigualdad.

Al considerar los últimos diez años, se observa que la desigualdad de ingresos de la región es persistentemente más alta que la de los países de la OCDE. En un escenario de bajo dinamismo económico y laboral, dentro de un contexto internacional con crecientes tensiones comerciales y geopolíticas, el crecimiento del PIB per cápita en la región ha sido modesto en los últimos años. Tras una fuerte contracción registrada en 2020 (-7,7%), se observó una recuperación en los años siguientes, aunque con una pérdida significativa de impulso: creció un 6,3% en 2021, un 3,4% en 2022, un 1,6% en 2023 y un 1,5% en 2024. La desaceleración del crecimiento ha sido generalizada en la región, y ha afectado tanto el consumo privado como la formación bruta de capital fijo. El consumo privado, principal motor del PIB, ha perdido dinamismo, al crecer a un ritmo menor por la débil creación de empleo, la baja confianza de los consumidores y las altas tasas de interés.

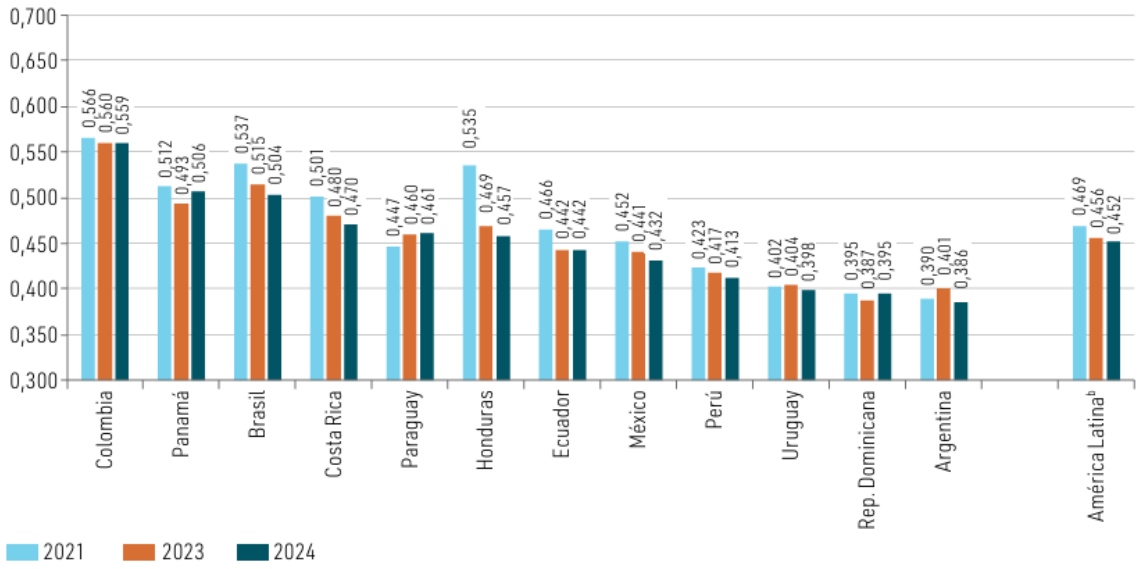
Pese a ciertas mejoras registradas en la última década, la desigualdad de ingresos continúa siendo estructuralmente alta. Si bien el índice de GINI mostró descensos leves en los últimos diez años, éstos no reflejan transformaciones profundas, sino variaciones de corta magnitud influenciadas por la coyuntura económica.
El uso de métodos de medición más exhaustivos, que integran encuestas de hogares con otras fuentes (complementar la información de encuestas con registros tributarios y cuentas nacionales), confirma que la concentración de ingresos es aún mayor de lo

[2] Comisión Económica para América Latina y El Caribe (2024) Informe Especial: La trampa de alta desigualdad y baja movilidad social en América Latina y el Caribe Un obstáculo para el desarrollo social inclusivo y sostenible. https://www.cepal.org/es/publicaciones/80944-la-trampa-alta-desigualdad-baja-movilidad-social-america-latina-caribe-un
[3] Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2025). Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2025. https://www.cepal.org/es/publicaciones/84175-panorama-social-america-latina-caribe-2025-como-salir-la-trampa-alta-desigualdad

que sugieren las encuestas y que no ha tenido mejoras significativas en este período. Entre los factores que inciden en estos resultados, el mercado laboral sigue siendo el elemento central, dado que los ingresos del empleo representan la principal fuente de recursos para la mayoría de los hogares.

El siguiente gráfico permite apreciar la evolución temporal del Índice de Gini en la región:

América Latina (12 países): índice de Gini, 2021, 2023 y 2024[b]



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).
[a] Los datos de México de 2021 y 2023 corresponden a 2020 y 2022, respectivamente. Los datos del Paraguay no son estrictamente comparables entre 2021 y los años posteriores.
[b] Promedio simple.

La incidencia de la pobreza (con mediciones de ingreso o multidimensional) no solo varía entre los distintos países de América Latina, sino que también afecta desproporcionadamente a determinados grupos (fenómeno documentado en ediciones anteriores del Panorama Social (2021, 2022, 2023, 2024), factores como el género, la edad, la pertenencia a pueblos originarios o afrodescendientes y el lugar de residencia son ejes estructurales de la desigualdad que interactúan entre sí y profundizan las situaciones de pobreza y exclusión.

Al analizar la desigualdad en el acceso a oportunidades educativas, la relación entre la educación y el empleo tiende a mantener y profundizar las inequidades sociales y a reforzar la transmisión intergeneracional de estas brechas. Cuando la educación está estratificada según la condición socioeconómica y el nivel educativo familiar, las desigualdades educativas se amplían y se traspasan a las que se generan en el mercado de trabajo, obstaculizando el acceso a empleos dignos y al bienestar. En contextos de altos niveles de informalidad laboral, con déficits en los sistemas de protección social como los que caracterizan a la región, los grupos más vulnerables deben enfrentar la incertidumbre y los riesgos con escasos recursos, lo que compromete su bienestar presente y futuro.

En el año 2023, el 28% de los jóvenes de 20 a 24 años de 16 países de América Latina no había concluido el segundo ciclo de la educación secundaria, con una brecha de más de 37% entre los estudiantes provenientes de hogares del quintil de ingresos más rico y aquellos con el menor nivel de ingresos. Terminar la educación secundaria es un requisito mínimo para facilitar la trayectoria laboral futura, sin embargo, la región presenta además una crisis en materia de aprendizaje, caracterizada por el rezago y la desigualdad.

Los resultados de la prueba PISA 2022 indican que el 71,2% de los estudiantes no alcanza las competencias básicas en matemáticas, frente al 28,5% de sus pares de la OCDE. En el caso de la lectura, esta proporción es del 50,7%, en comparación con el 21,8% en la OCDE, mientras en ciencias estos valores son del 54,3% y el 20,8%, respectivamente. En todos los países de la región se observa un desempeño relativamente mejor en la lectura que en las matemáticas. La desigualdad socioeconómica es marcada: el 86,7% de los estudiantes del cuartil socioeconómico y cultural inferior no alcanza las competencias básicas en matemáticas, frente al 47,3% de los del cuartil superior.

Otro aspecto clave del rezago y la desigualdad educativa es el alto nivel de segregación socioeconómica en las escuelas. La asistencia a una escuela privada o pública supone una gran diferencia en términos de aprendizaje y se observa una marcada segregación de los estudiantes según el origen socioeconómico de los padres. En promedio, el 77% de los estudiantes que realizaron la prueba PISA[4] 2022 y asisten a instituciones de educación públicas no alcanzan el mínimo requerido para la competencia matemática, proporción que se reduce al 46% en el caso de los estudiantes que asisten a instituciones privadas. Para el promedio de los países de la OCDE, estas cifras son del 31% y el 24%, respectivamente. Para enfrentar este desafío estructural, la región debe considerar medir la desigualdad educativa integrando cobertura y resultados de aprendizaje. De esta forma, América Latina debe potenciar políticas que continúen ampliando la cobertura educativa y la conclusión de los estudios, y a la vez, garanticen trayectorias educativas de calidad y desarrollen las competencias pertinentes para responder a las demandas del mundo actual y a las características del mercado laboral.

El mercado de trabajo de América Latina se caracteriza por una estructura profundamente desigual. En 2024, la informalidad laboral alcanzó un 46,6%, lo que implica que casi la mitad de la población ocupada no cuenta con cobertura legal y acceso efectivo a la protección social. Esta situación no solo refleja la brecha sino que la perpetúa ya que el empleo informal mantiene condiciones de mayor vulnerabilidad

[4] PISA (por su sigla en inglés Programme for International Student Assessment), es el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) cuyo propósito es evaluar hasta qué punto las y los estudiantes cercanos al final de la educación obligatoria, han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber; y de esta manera conocer su nivel de preparación para enfrentar los desafíos que podrán encontrar a lo largo de su vida. Se aplica cada tres años y a partir de 2025 cada cuatro años, a estudiantes de 15 años que cursan 7° básico o cursos superiores, y se desarrolla mediante evaluaciones en computador que miden tres áreas principales: Lectura, Ciencias Naturales y Matemática, enfatizando en cada ciclo de aplicación anual la evaluación de un área. https://www.oecd.org/en/about/programmes/pisa.html

social.

Actualmente, la fuerza de trabajo equivale al 62,8% de las personas en edad de trabajar y el 94% de este grupo se encuentra ocupado, lo que se traduce en una tasa de desocupación regional del 6%. Sin embargo, al incorporar variables como el sexo, la edad, la zona de residencia, entre otras, aparecen antecedentes muy relevantes. La participación laboral femenina se mantiene estancada ya que su incorporación al mundo del trabajo debe enfrentar barreras como la carga desproporcionada de trabajo no remunerado, la segmentación ocupacional y la discriminación salarial, y además se caracteriza por mayores niveles de informalidad y subempleo con respecto a los hombres.

3. Movilidad Social y desigualdad en América Latina

Al abordar la situación latinoamericana, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el estudio llamado *Movilidad social y desigualdad en América Latina*[5], plantea la conexión directa entre la desigualdad, la movilidad social y los logros educativos.

El organismo destaca que un aspecto central de la desigualdad es la limitada movilidad social intrageneracional de la región -definida como los cambios en el estatus socioeconómico de una persona a lo largo de su vida- y la transmisión intergeneracional del estatus educativo y socioeconómico. Esto dificulta la capacidad de las personas para mejorar su posición socioeconómica en comparación con la de sus padres, un fenómeno conocido como movilidad intergeneracional.

Por lo anterior, se refiere particularmente a los aspectos críticos que debe enfrentar la región:

- Brechas en calidad y logros educativos. Aun cuando América Latina ha logrado una cobertura casi universal en el nivel de educación primaria, subsisten problemas significativos en los niveles superiores. El abandono escolar afecta desproporcionadamente a los estudiantes cercanos al final de su escolaridad y a aquellos en el extremo inferior de la distribución de ingresos. En promedio, el 35% de las personas jóvenes no ha completado la educación secundaria antes de los 23 años. Además, la tasa bruta de finalización terciaria se sitúa en solo 25,1%, lo que coloca a la región 15 puntos porcentuales por debajo del promedio de la OCDE (40%).

- Competencias en adultos y disparidades económicas. De acuerdo con la evaluación realizada por el Programa para la Evaluación Internacional de Competencias de Adultos (PIAAC)[6] de la OCDE, revela que en los países

[5] OECD (2025), Movilidad social y desigualdad en América Latina y el Caribe: Perspectivas desde la educación y las competencias, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/3557f989-es.
[6] El Programa para la Evaluación Internacional de las Competencias de la Población Adulta (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*, PIAAC por sus siglas en inglés), es un estudio comparativo internacional promovido por la OCDE. PIAAC analiza las características educativas y sociolaborales de la población en edad laboral (16 a 65 años), y las vincula con el uso diario de competencias clave en los tres dominios cognitivos del estudio: lectura, matemáticas y resolución adaptativa de problemas. https://www.oecd.org/en/about/programmes/piaac.html

latinoamericanos evaluados, más de la mitad de los adultos obtuvieron los niveles más bajos de competencia (Nivel 1 o inferior) en alfabetización. Además, muchos adultos no tienen competencias digitales básicas; la proporción de adultos que no alcanzan el nivel básico de competencias digitales se ubicó entre el 25,2% en Chile y el 43,6% en Perú.

- Aspiraciones, formación profesional e inversión. El estudio muestra un desajuste significativo entre las ambiciones de los estudiantes y las realidades del mercado laboral. Las expectativas de los estudiantes de trabajar como gerentes senior o profesionales son seis veces o más superiores a la demanda real en la fuerza laboral de la región. Este desajuste está fuertemente asociado al origen socioeconómico: el 21% de los estudiantes de bajo estatus socioeconómico (SES) se clasifican como desalineados, frente al 8% de los estudiantes de alto SES. La formación profesional estratégica y el aprendizaje a lo largo de la vida son esenciales para cerrar estas brechas, sin embargo, la matrícula regional es notablemente baja.

El conjunto de estos desafíos se ve agravado al considerar que la inversión es relativamente baja; los gobiernos latinoamericanos destinaron en promedio un 3,8% de su PIB a la educación en 2021, frente al 5% en los países de la OCDE.
El Banco Interamericano de Desarrollo[7], también se refiere a este elemento, advirtiendo la desigualdad en los esfuerzos financieros que los países destinan a sostener sus sistemas educativos. En el año 2023, la región invirtió en promedio el 4,3 % del PIB en educación, cifra ligeramente inferior al promedio de la OCDE (4,8 %), agregando que la heterogeneidad entre países es muy alta, incluso en algunos casos muy por debajo de los niveles necesarios para alcanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 4 de la Agenda 2030. Este escenario limita la capacidad de los sistemas para expandir la cobertura, mejorar la infraestructura o sostener políticas de apoyo docente y estudiantil, especialmente en los territorios con mayores necesidades.

[7] Banco Interamericano de Desarrollo BID (2026) El estado de la educación en América Latina y el Caribe 2026: la perspectiva geoespacial. https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/El-estado-de-la-educacion-en-America-Latina-y-el-Caribe-2026-la-perspectiva-geoespacial.pdf