

¿Qué Oportunidades Tienen Nuestros Hijos?

Informe sobre la Oportunidad Humana en América Latina y el Caribe 2010

Edición de conferencia

José R. Molinas, Ricardo Paes de Barros, Jaime Saavedra, Marcelo Giugale


con Louise J. Cord, Carola Pessino, Amer Hasan





¿Qué Oportunidades Tienen Nuestros Hijos?

Informe sobre la Oportunidad Humana en América Latina y el Caribe 2010





Imagínese un país donde su futuro no dependiera de cuánto ganan sus padres, ni del color de su piel, ni de si Usted es hombre o mujer, ni de dónde nació. Imagínese que sus circunstancias personales, aquellas sobre las que Usted no tiene control ni responsabilidad, fueran irrelevantes para sus oportunidades, y para las de sus hijos. Imagínese ahora una herramienta estadística que ayudara a los gobiernos hacer todo esto realidad. Bienvenido al Índice de Oportunidades Humanas (IOH).

El IOH refleja qué tanto las circunstancias personales (como el lugar de nacimiento, la riqueza familiar, la raza o el género) impactan la probabilidad de que un niño acceda a los servicios necesarios para ser exitoso en la vida, tales como educación oportuna, el agua potable o la conexión eléctrica. El índice se lanzó en el 2008, y su primera aplicación fue sobre los países de América Latina y el Caribe (ALC). Los resultados en ése momento fueron sorprendentes: detrás de la desigualdad que ha por siempre caracterizado la distribución de los resultados del desarrollo en la región (ingreso, acceso a tierra, logros educativos, entre otros), existe una desigualdad aún más preocupante en

la distribución de las oportunidades que los niños tienen para desarrollarse. No sólo los logros son desiguales; también lo son las posibilidades de éxito. El problema no es sólo de igualdad; sino también de equidad. El terreno de juego está desnivelado desde el principio.

Este libro reporta sobre el estado y la evolución de las Oportunidades Humanas en ALC. Construye sobre el informe del 2008 en varias direcciones. En primer lugar, expande el conjunto de oportunidades y de circunstancias personales al beneficiarse de información estadística recientemente disponible. Los datos son representativos de más de 200 millones de niños y niñas en 19 países durante los últimos 15 años. En segundo lugar, compara las Oportunidades Humanas en ALC con las de países desarrollados, entre ellos Estados Unidos y Francia, dos modelos de política social marcadamente diferentes. Esto permite hacer interesantes paralelismos, así como extrapolaciones de tendencias futuras. Y tercero, se evalúan las Oportunidades Humanas dentro de cada país, analizando regiones, estados y ciudades. Esto nos da una radiografía preliminar de la dimensión





geográfica de la equidad, y del rol que juegan las diversas estructuras federativas.

El mensaje general que surge del análisis es uno de cauta esperanza. América Latina y el Caribe han avanzado en abrirles a todos la puerta al desarrollo. Pero todavía tienen mucho camino por recorrer. Al ritmo actual tomará, en promedio, una generación para que la región logre universalizar los servicios básicos que se requieren para realizarse en la vida. Desde la perspectiva de equidad, aún nuestros países más avanzados están muy lejos del mundo desarrollado. Las disparidades al interior de los países son también amplias, y apenas convergen. Por fortuna, es mucho lo que nuestros gobiernos pueden hacer.

¿Cómo funciona el IOH?

En su interpretación más simple, el IOH mide la tasa de disponibilidad de los servicios que son necesarios para progresar en la vida (como por ejemplo, el agua potable), descontando o “penalizando” la tasa por cuán injusta es la distribución de esos servicios entre la población. Así, dos países que tienen la misma cobertura pueden tener distintos IOH si los ciudadanos que no tienen el servicio son todas mujeres, o todos

indígenas, o todos tienen un alto número de hermanos o, en términos generales, comparten una circunstancia personal que no esté bajo su control. En otras palabras, el IOH es la cobertura corregida por la equidad. En teoría, el índice puede aumentar cambiando las circunstancias de las personas (efecto de composición), aumentando el servicio a todos (efecto de escala), o distribuyendo el servicio de una forma más justa (efecto de equidad).

El IOH va de cero a 100; una sociedad que ha alcanzado cobertura universal de todos los servicios básicos tiene un puntaje de 100. Para poder hacer comparaciones a través de países y a través del tiempo, el IOH que se presenta para la región en este informe incluye solo los servicios y circunstancias disponibles en todas las encuestas de hogares. Específicamente, se observa el acceso a agua, electricidad y saneamiento, la asistencia escolar y la terminación a tiempo del sexto grado educativo. La literatura empírica demuestra de manera contundente que sin acceso a estos servicios básicos, las posibilidades de llevar una vida productiva son casi inexistentes. Al mismo tiempo, este informe se concentra en siete circunstancias personales: educación de los padres, ingreso familiar, número de hermanos, género del

niño, presencia de los padres, género del jefe de hogar, y lugar de residencia. En todos los casos, la unidad de análisis es el niño, definido como un individuo entre 0 y 16 años. Esto permite aislar dudas sobre decisiones y esfuerzo personal – a esa edad, un niño difícilmente pueda considerarse responsable por su destino.

Por supuesto que cuando se aplica el IOH a un país específico, la disponibilidad de datos permite incluir un grupo de servicios y circunstancias más amplio, o más sofisticado, como chequeos dentales preventivos, acceso a internet, identificación étnica y ocupación del padre. Esto se ve en el informe, cuando se compara la región con países más desarrollados.

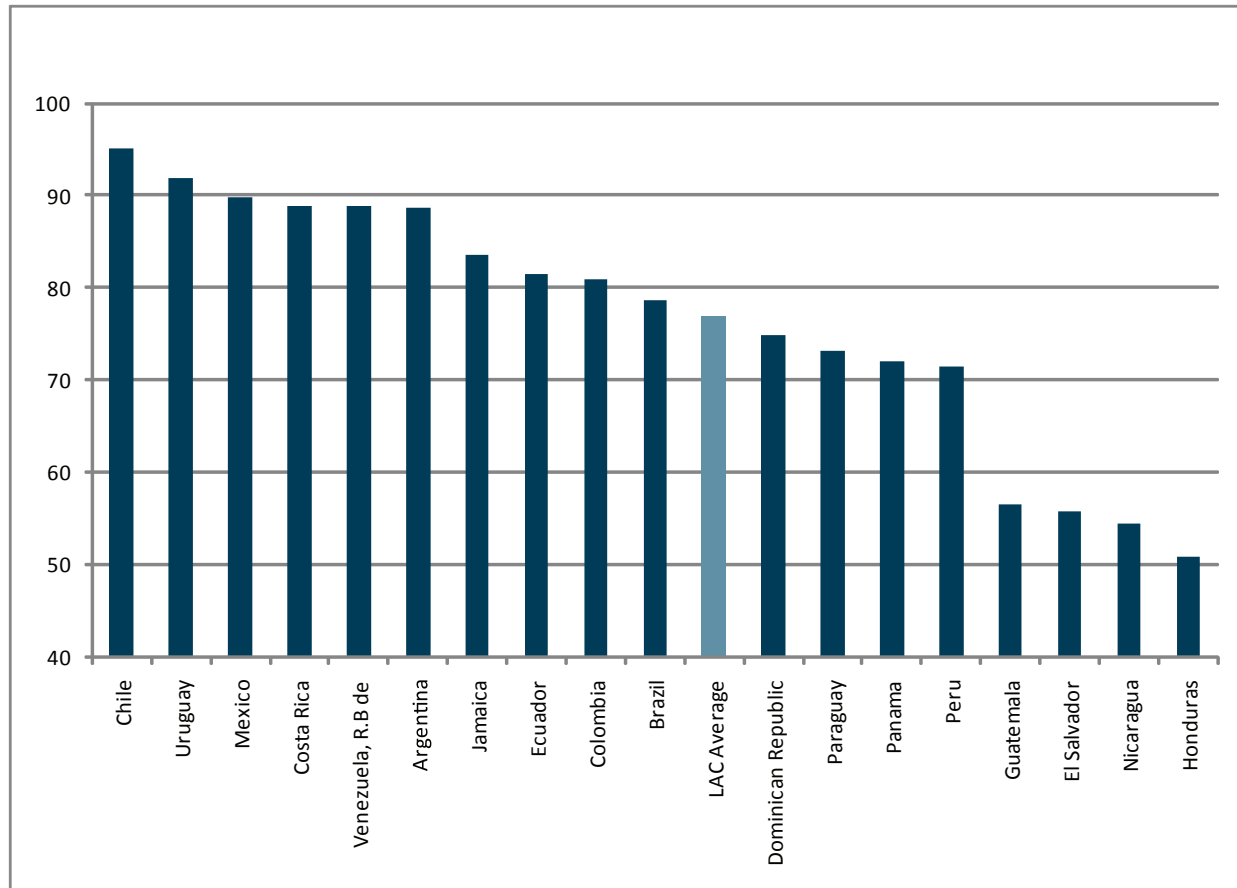
¿Ha mejorado el nivel de oportunidad humana en ALC?

Sí, pero con lentas y con marcadas diferencias entre países. Desde 1995, el promedio del IOH regional ha crecido a una tasa de un (1) punto porcentual al año. Esto es claramente insuficiente. A este ritmo por ejemplo, a los países de Centro América les tomará 37 años lograr la universalización de servicios básicos en educación y vivienda.

La buena noticia es que todos los países de ALC aumentaron su IOH en los últimos 15 años, algunos bastante rápido (el mejoramiento más acelerado ocurrió en México). Hay mucha variación entre países: desde Chile, con el mejor desempeño (IOH de 95) a Honduras (51). Resulta interesante que los 5 países con el IOH más alto (Chile, Uruguay, México, Costa Rica, y Venezuela) tienen modelos de desarrollo muy diferentes.



Figura 1. El Índice de Oportunidades Humanas para ALC 2010



Fuente: Banco Mundial Informe Oportunidad Humana 2010




A algunos países les va muy bien en unos servicios pero no en otros; Jamaica por ejemplo, tiene el IOH más alto en educación pero está en una posición promedio en vivienda. Dentro de un determinado servicio, pueden verse temas de calidad: los niños de ALC tienen más posibilidad de estar matriculados en una escuela que de terminar el sexto grado a tiempo. Al parecer, la asistencia no garantiza el aprendizaje.

Tristemente, las circunstancias personales todavía importan mucho para los niños de América Latina. El nivel de educación de sus

padres muy probablemente determinará el suyo. El lugar donde Usted nació sigue siendo el principal predictor de su acceso a infraestructura básica.

A pesar de sus esfuerzos durante la última década, los gobiernos de ALC, en general, no han logrado mejorar significativamente la equidad. Sólo una décima parte del avance promedio del IOH en la región se puede atribuir a una asignación más justa de los servicios, esto es, está relacionado a mejoras en los sistemas de focalización del gasto público social. La gran mayoría de las nuevas





oportunidades han surgido principalmente gracias a cambios en las circunstancias personales (por ejemplo, la migración ha reducido la proporción de población rural).


América Latina y los países desarrollados

Utilizando los resultados de las pruebas estandarizadas del Programa Internacional de Evaluación del Estudiante de la OECD (PISA, por sus siglas en inglés), y la información demográfica relevante, se puede construir un IOH educativo para los niños y niñas de 15 años en el mundo. En otras palabras, se puede medir qué tan importante son las circunstancias personales de esos niños en sus habilidades de lectura, matemáticas y ciencia. Esta comparación ilumina una verdad incómoda para ALC. Aún los países con mejores puntajes, Chile y Uruguay, se encuentran muy por debajo de los países con los peores puntajes en Europa y en América del Norte. Esta brecha no se debe únicamente a que los países avanzados proveen más servicios educativos, sino también a la forma relativamente injusta en que se distribuyen estos servicios en ALC. En el contexto latinoamericano, cuanta más

rica sea la familia, mejores resultados en las pruebas de sus hijos.

Un ejercicio similar se puede realizar para los servicios de vivienda, utilizando datos censales. Aquí también ALC tiene mucho por hacer: la oportunidad de vivir en una casa con servicios sanitarios, o libre de hacinamiento, es altamente dependiente de las circunstancias personales. En ambas condiciones sólo un grupo muy reducido de países de ALC logra un puntaje por encima del promedio europeo. De nuevo, esto se debe más a la injusta distribución en ALC que a una mayor cobertura en Europa.

Finalmente, las comparaciones internacionales nos permiten analizar cómo podría ser la evolución de las oportunidades en ALC en el largo plazo. Utilizando datos de casi medio siglo para Estados Unidos y Francia, se puede construir un IOH para servicios de vivienda. Se observa un patrón claro: crecimiento rápido al inicio, seguido de una marcada desaceleración, y un virtual detenimiento justo antes del punto de cobertura universal. La lección es clara: cuánto más equitativo ya se es (más alto el IOH), más difícil es progresar. A la inversa, los





países que hoy se encuentran más atrasados, son los que más rápido pueden avanzar.

País, Estado, Ciudad

¿Cómo está distribuida la oportunidad humana a nivel sub-nacional? Existe suficiente información para replicar el IOH en 165 estados y ciudades de ALC, en los últimos 15 años. Los resultados hablan por sí mismos. Primero, la dispersión entre regiones es amplia: desde Tierra del Fuego con un índice de 96 en un extremo, a la costa Atlántica de Nicaragua con un puntaje de 29 en el otro. Segundo, todas las capitales tienen mejores puntajes que el resto de sus respectivos países; la diferencia es aún más grande cuanto más bajo sea el nivel del IOH a nivel nacional.

Tercero, hay signos de convergencia, pero es lenta. Las regiones que están más atrasadas tienden a mejorar más rápido y a ponerse al día en términos de proveer oportunidades a sus poblaciones—un espejo de la evolución que se observa al comparar la evolución de la oportunidad humana entre países. Cuarto, entre más grande sea el país o cuanto menos descentralizado esté, mayor la dispersión del


IOH entre sus regiones. Y quinto, el proceso de descentralización parece haber sido efectivo para disminuir la inequidad regional, pero más en educación que en vivienda.

¿Qué se puede hacer?

ALC sigue siendo la región más desigual del mundo. Esto ha resultado en un agrio e inconcluso debate sobre el rol del Estado: ¿debe redistribuir riqueza o debe proteger la propiedad privada? En lo que no existe desacuerdo es en la necesidad de proveer a todos los latinoamericanos las mismas oportunidades, como una cuestión de justicia social, o como un llamado al esfuerzo personal. Mientras que la igualdad es controversial, la equidad cuenta con apoyo unánime a lo largo del espectro político.

Aunque no es materia directa de este informe, el IOH hace posible re-dirigir la política social hacia la equidad (donde hay consenso) y no tanto hacia la igualdad (donde no lo hay). Pero, ¿cómo? Muchas de las políticas y programas sociales ya existentes aumentan la equidad. No obstante, cuando el objetivo es la equidad, se iluminan nuevas áreas de énfasis





para la acción pública en cada momento del ciclo de vida del individuo. Intervenciones tempranas, como el monitoreo al embarazo, nacimientos asistidos profesionalmente, nutrición infantil y desarrollo neurológico, toman un nuevo carácter prioritario. Lo mismo pasa con el acceso a educación pre-escolar (interacción social temprana) y con los logros de los estudiantes de escuela primaria (como estándares de lectura y de pensamiento crítico). Áreas que suelen descuidarse en los adolescentes, como la seguridad física, la educación reproductiva, los programas de mentores y la identificación de talentos, retoman nueva relevancia. Una batería de servicios legales e institucionales se convierte en requisito sine qua non para los adultos desde los registros de nacimiento e identificación, tarjetas de votante, y títulos de propiedad, hasta el cumplimiento de leyes contra la discriminación y el monopolio y de acceso a la información.

La lucha por equidad puede también convertirse en el último empuje al proceso de mejoramiento en la focalización de los subsidios, un proceso que ya lleva más de una década en la región. Dicho de otro modo, permitiría eliminar subsidios que, en

el margen, son consumidos por quienes no los necesitan (educación universitaria pública para los ricos, por nombrar uno). Se terminaría así para siempre con la vieja práctica latinoamericana de dar asistencia sin tener en cuenta si el beneficiario la necesita o no – un método intrínsecamente injusto.

Al mismo tiempo, cuando se miden las oportunidades dentro de los países, el IOH resulta un instrumento poderoso para identificar inequidades entre regiones/ciudades/estados. ¿No deberían todos los niños de un mismo país, como ciudadanos, tener las mismas posibilidades de éxito en la vida sin importar en que esquina del territorio nacional nacieron? Muchos países de ALC han puesto en marcha mecanismos para igualar la provisión de servicios a través de las jurisdicciones sub-nacionales. Estos mecanismos están basados en factores locales como el nivel de pobreza, el esfuerzo tributario propio, y/o la presencia de recursos naturales. La pregunta ahora es si la igualdad de oportunidades entre los niños no debería también ser un factor para tener en cuenta.





oportunidades para todos



1818 H Street, NW,
Washington, DC 20433, EE.UU.
Teléfono: + 1 202 473 1000
www.worldbank.org/lacopportunity
Todos los derechos reservados