

ESTUDIOS DEL BANCO MUNDIAL SOBRE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

RESUMEN
EJECUTIVO

Desigualdad en América Latina y el Caribe: *¿ruptura con la historia?*



DAVID DE FERRANTI • GUILLERMO E. PERRY
FRANCISCO H. G. FERREIRA • MICHAEL WALTON



El Banco Mundial

América Latina sufre de una enorme desigualdad. El país de la región con la menor inequidad en los ingresos sigue siendo más desigual que cualquier país de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) o de Europa Oriental. Se trata, además, de un fenómeno invasor, que caracteriza a cada aspecto de la vida, como el acceso a la educación, la salud y los servicios públicos; el acceso a la tierra y a otros activos; el funcionamiento de los mercados de crédito y laborales formales, y la participación e influencia políticas. La inequidad también es persistente; en su modalidad moderna, el alto nivel de desigualdad se origina en las instituciones excluyentes que se han perpetuado desde los tiempos coloniales y han sobrevivido a los diferentes regímenes políticos y económicos, desde estrategias intervencionistas y de sustitución de las importaciones hasta políticas más orientadas al mercado. Incluso en la actualidad, aún persisten significativas diferencias raciales y étnicas.

El alto nivel de desigualdad tiene costos considerables: aumenta los niveles de pobreza y disminuye el impacto del desarrollo económico destinado a reducirla. Es probable que también perjudique el crecimiento económico agregado, en especial cuando se asocia a la falta de equidad en el acceso al crédito y a la educación, y a las tensiones sociales. Una amplia mayoría de los latinoamericanos considera injustos los actuales niveles de desigualdad en los ingresos y un aspecto particularmente inaceptable dice relación con la desigualdad de oportunidades. Por todos estos motivos, los países latinoamericanos deben realizar un esfuerzo por terminar con su larga historia de desigualdad.

¿Es posible hacer esto? Según este informe, la respuesta es afirmativa si se aplican medidas decisivas para enfrentar la variedad de mecanismos que reproducen la desigualdad. Primero que todo, es necesario reducir la desigualdad en el acceso a los activos productivos. Resulta clave igualar el acceso a una educación de buena calidad debido a la influencia que ésta ejerce sobre las oportunidades económicas, el nivel social e influencia política. Sin embargo, deben transcurrir varias décadas para que una educación más igualitaria transforme con posterioridad otro tipo de desigualdades. Otro aspecto importante es lograr un acceso más equitativo a la tierra, a los derechos de propiedad y a otros activos, tales como la infraestructura.

En segundo lugar, es necesario mejorar el funcionamiento de las instituciones de mercado en beneficio de todos a través de la profundización del mercado financiero y del mercado de productos y la creación de instituciones laborales más integradoras que equilibren la flexibilidad con la protección de los trabajadores. Por otra parte, hacerse cargo de la distribución en el ámbito macroeconómico fortalece la necesidad de contar con una administración estable, puesto que las crisis tienden a ser muy regresivas. Para lograrlo se necesitan instituciones y regulaciones que reduzcan el riesgo de caer en crisis y disminuyan la desigualdad en la distribución de las pérdidas cuando éstas se produzcan.

En tercer lugar, el Estado debe fortalecer su capacidad redistributiva, lo cual para la mayor parte de los países de la región significa aumentar la carga tributaria (baja) y, en el largo plazo, hacer que los tributos sean más progresivos mejorando la eficacia de la recaudación de los impuestos a la renta personal y a la propiedad. El aumento de

impuestos sólo tiene sentido si éstos se utilizan en forma eficaz. A pesar de ciertos avances y el aumento de la progresividad en el gasto social en los años noventa, gran parte del gasto público sigue siendo bastante regresivo (por ejemplo, los subsidios a la educación terciaria y el estado de bienestar “truncado”, en especial con respecto a los pagos de pensiones). En este sentido, la importancia de las transferencias redistributivas radica precisamente en el hecho de que para implementar las estrategias basadas en activos se necesita tiempo. Un área especialmente prometedora son las transferencias en efectivo condicionadas que pueden tener un efecto significativo en la redistribución de los ingresos, ampliando al mismo tiempo la protección social para los pobres ante eventuales shocks, y estimulando la inversión en el capital humano de los grupos más desfavorecidos. Estos y otros instrumentos pueden proporcionar la base para un sistema de protección social realmente progresivo en América Latina.

Dadas las profundas raíces históricas e institucionales del alto nivel de desigualdad, para lograr avance en todos estos aspectos se requerirá una acción social y liderazgo político decisivos. Esto supone progresar hacia instituciones políticas más integradoras e inclusivas, puesto que la desigualdad en la influencia subyace en muchos de los mecanismos que reproducen la desigualdad en general.

No se trata de una tarea fácil. Pero hay más posibilidades de lograrlo ahora que en el pasado dado el aumento de la demanda social por una democracia más profunda, una distribución más equitativa de la influencia política, un mayor acceso a la educación y a la salud y el reconocimiento del que hoy gozan los descendientes de africanos y los grupos indígenas. Estas demandas son perceptibles a través de la región y, en parte, son consecuencia de la globalización de la información, las oportunidades económicas y los derechos humanos. Existen ejemplos prometedores de que hay un cambio en marcha, en especial a nivel subnacional, conforme al cual las nuevas alianzas entre la elite progresista, los funcionarios públicos, la clase media y los pobres actualmente están impulsando la creación de instituciones más inclusivas y eficientes.

Estas son las principales ideas propuestas en este informe, cuyos detalles se amplían en el resto de esta sección de resumen. Los lectores interesados en los datos y el análisis que respaldan estas conclusiones deberán analizar el texto en su totalidad, lo cual esperamos valga la pena.

1.1 América Latina sufre de una aguda desigualdad en varias dimensiones

La desigualdad es un aspecto predominante de las sociedades latinoamericanas¹ en lo que se refiere a las diferencias de ingreso, el acceso a los servicios, el poder y la influencia y, en muchos países, el trato que se recibe de la policía y del sistema judicial.

De acuerdo con las encuestas domiciliarias, el 10% más rico de los individuos recibe entre el 40% y el 47% del ingreso total en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas, mientras que el 20% más pobre, sólo recibe entre el 2% y el 4% (ver 1.1). Estas diferencias son considerablemente más altas que en los países de la OCDE, Europa Oriental y gran parte de Asia. Por otra parte, el atributo más característico de la desigualdad de los ingresos

en América Latina es la concentración inusualmente alta del ingreso en el extremo superior de la escala. (La cifra es comparable sólo con algunos países de África y los estados de la ex Unión Soviética). A modo de comparación, el 10% más rico de Estados Unidos recibe el 31% del ingreso total y en Italia, éste recibe el 27%. Incluso en los países más equitativos de América Latina (Costa Rica y Uruguay), el nivel de desigualdad en los ingresos es significativamente mayor. La inequidad en el consumo –cuando se puede medir en forma adecuada– también parece ser más alta en los países latinoamericanos, aunque, aparentemente, las diferencias con otras regiones no son tan acentuadas como en el caso de la desigualdad en los ingresos.²

CUADRO 1.1

Indicadores de desigualdad para algunos países de América Latina, Estados Unidos e Italia

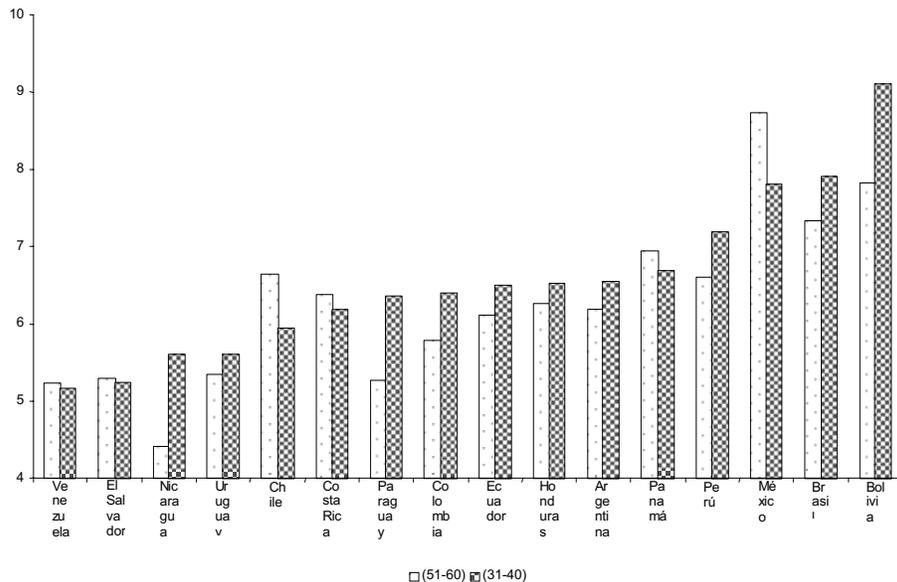
	<i>Coefficiente de Gini</i>	<i>Porcentaje del 10% superior en el ingreso total</i>	<i>Porcentaje del 20% superior en el ingreso total</i>	<i>Relación entre los ingresos del décimo decil y el primer decil</i>
Brasil (2001)	59,0	47,2%	2,6%	54,4
Guatemala (2000)	58,3	46,8%	2,4%	63,3
Colombia (1999)	57,6	46,5%	2,7%	57,8
Chile (2000)	57,1	47,0%	3,4%	40,6
México (2000)	54,6	43,1%	3,1%	45,0
Argentina (2000)	52,2	38,9%	3,1%	39,1
Jamaica (1999)	52,0	40,1%	3,4%	36,5
República Dominicana (1997)	49,7	38,6%	4,0%	28,4
Costa Rica (2000)	46,5	34,8%	4,2%	25,1
Uruguay (2000)	44,6	33,5%	4,8%	18,9
Estados Unidos (1997)	40,8	30,5%	5,2%	16,9
Italia (1998)	36,0	27,4%	6,0%	14,4

Fuente: Cuadros A.2 y A.3 del Apéndice Estadístico, Base de Datos de Indicadores de Desarrollo del Banco Mundial, Banco Mundial.

Por lo general, las desigualdades en educación, salud, el suministro de agua, saneamiento, electricidad y la telefonía también son importantes y están correlacionadas con las diferencias en los ingresos. Por ejemplo, en la región, las diferencias en el promedio de años de educación entre los quintiles de ingreso superior e inferior fluctúan entre 5 y 9 años para las personas entre 31 y 40 años y entre 51 y 60 (Figura 1.1). Las encuestas estándar no proporcionan datos comparable sobre la desigualdad en el ejercicio del poder o influencia dentro de una sociedad, pero su importancia y relación con la riqueza está avalada por abundante información política, histórica y sociológica.

FIGURA 1.1

Diferencia en el promedio de años de educación entre los quintiles superior e inferior alrededor del año 2000, para las personas de 31 a 40 años y de 51 a 60 años



Fuente: Cuadro A.22 del Apéndice Estadístico

Otra brecha que atraviesa todas estas dimensiones es la de raza y etnia, que afecta a todas las sociedades con una población significativa de indígenas o descendientes de africanos, como se verá más adelante.

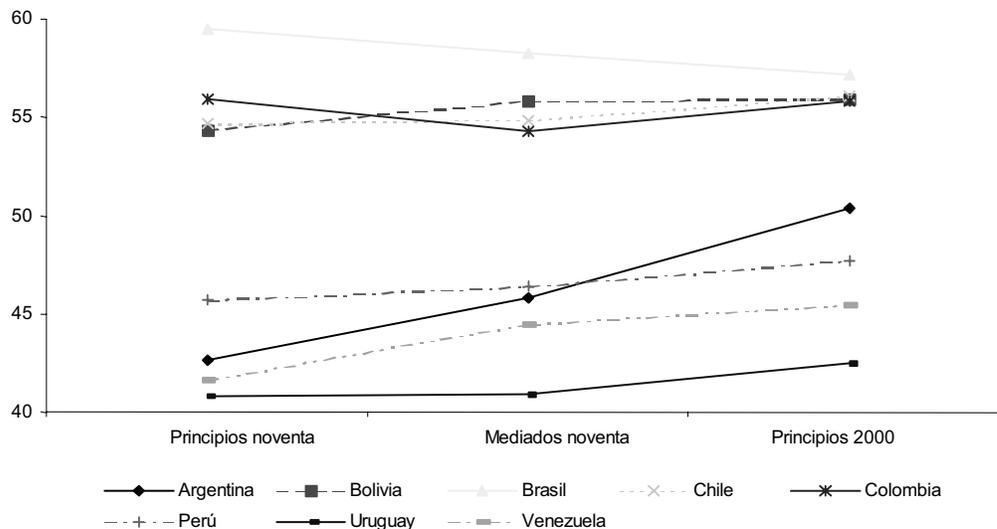
¿Está empeorando la desigualdad? Durante la década pasada, surgieron diversos patrones con respecto a las diferencias de ingresos, según los cuales más países están experimentando una tendencia al empeoramiento más que al mejoramiento. A fin de cuentas, países relativamente equitativos experimentaron cierto empeoramiento como, por ejemplo, el significativo deterioro sufrido por Argentina antes y durante su crisis económica. En el otro extremo de la escala, Brasil, históricamente el país más desigual de la región, experimentó una reducción moderada pero significativa respecto a la brecha en los ingresos (ver Figura 1.2). En las décadas anteriores, hubo en los años setenta una tendencia a la reducción de la desigualdad y durante los años ochenta (como resultado de las crisis) una tendencia más pronunciada hacia el aumento de la desigualdad. Sin embargo, en el largo plazo, el hecho más notable es la persistencia del alto nivel de desigualdad a pesar de que hubo diferentes regímenes económicos y políticos.

Con respecto a los servicios y la inversión en capital humano, la tendencia general de la década pasada fue más positiva. La mayor parte de la región experimentó al menos cierta igualdad en cuanto a acceso a servicios y nivel de educación básica. Sin embargo, en un área clave, la de acceso a la educación superior, el patrón predominante fue la profundización de las diferencias entre los ricos y los pobres, puesto que la asistencia aumentó con mayor rapidez entre los miembros de las familias del extremo superior de la distribución. Esto es importante para la dinámica futura de los ingresos, dada la enorme y creciente bonificación que tiene la educación terciaria en el mercado laboral. La ola democratizadora de los años ochenta, en un nivel básico, trajo consigo cierta igualdad en términos del ejercicio de la ciudadanía y posiblemente, en las diferencias de poder. Sin

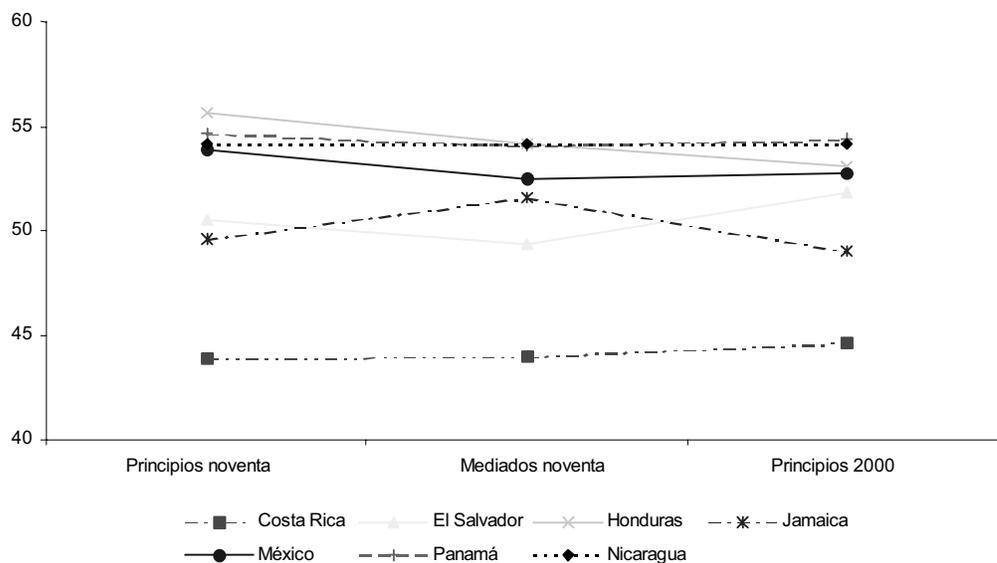
FIGURA 1.2

Tendencias de la desigualdad de los ingresos en América Latina entre principios de los años noventa y principios de 2000
(Coeficientes de Gini para ingreso familiar per cápita igualado)

(a) Sudamérica



(b) América Central y el Caribe



Fuente: Cuadro A.22 del Apéndice Estadístico

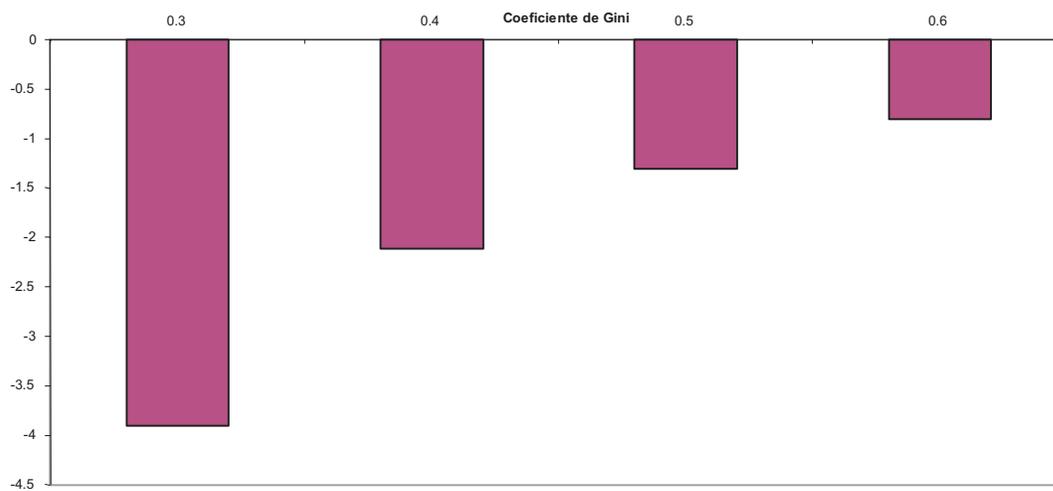
embargo, se mantuvo la importancia de las desigualdades en cuanto a la influencia y en la aplicación del estado de derecho en gran parte de la región, incluso bajo el influjo democrático.

1.2 El alto nivel de desigualdad afecta a la reducción de la pobreza y al desarrollo

La mayoría de la gente estaría de acuerdo en que una sociedad necesita cierto nivel de desigualdad para proporcionar incentivos para el trabajo y la inversión. Sin embargo, los niveles de desigualdad que predominan en América Latina tienen un alto costo para el bienestar. Existen tres motivos generales de preocupación: Primero, la existencia de mayores niveles de inequidad, ya sea en el ingreso u otras dimensiones de bienestar, significa más pobreza en un momento determinado. Asimismo, supone que el desarrollo ejercerá un menor efecto dinámico sobre la pobreza, a menos que se realice una redistribución significativa (La Figura 1.3 ilustra numéricamente la relación entre crecimiento económico y la reducción de la pobreza en materia de ingresos). Por ejemplo, Brasil podría reducir la pobreza a la mitad en 10 años, con un crecimiento del 3% y mejorando en 5% el coeficiente de Gini (la medida más común de desigualdad de los ingresos). El país tardaría 30 años en alcanzar el mismo objetivo con un 3% de crecimiento y sin mejorar la distribución del ingreso.

FIGURA 1.3

La elasticidad de la reducción de la pobreza con respecto al crecimiento correspondiente a diferentes niveles de desigualdad



Nota: La elasticidad es el cambio porcentual en la pobreza ante el cambio de 1% en el ingreso medio.

Fuente: Cálculos de los autores; ver Capítulo 2.

Segundo, la desigualdad puede desacelerar el proceso general de desarrollo. A diferencia de algunas líneas de pensamiento anteriores respecto del desarrollo, la mayoría de los economistas (y otros científicos sociales) considera ahora la desigualdad como un posible freno para el desarrollo, por diversos motivos: la desigualdad en el acceso al crédito significa perder oportunidades de inversión muy rentables para la economía en su conjunto; la desigualdad de oportunidades educacionales limita la posible contribución a la sociedad de algunos de los individuos más talentosos; los conflictos de distribución se acentúan, en especial, en el marco del manejo de *shocks* adversos; la delincuencia y la violencia aumentan; y en algunas condiciones, la bases institucionales para el crecimiento se debilitan, por ejemplo, con respecto a los derechos de propiedad.

En tercer lugar, de acuerdo con las encuestas de la organización de encuestas de opinión pública Latinobarómetro, el alto nivel de desigualdad es rechazado en forma generalizada: en casi todos los países encuestados, entre el 80% y el 90% de los ciudadanos considera que las tasas de inequidad imperantes son injustas o muy injustas.

La desigualdad de oportunidades resulta particularmente inaceptable en términos éticos, lo cual significa que los individuos enfrentan opciones de vida totalmente diferentes al nacer, y es específicamente nociva para el potencial de crecimiento general de la sociedad. Aunque es difícil distinguir entre el efecto de la desigualdad de oportunidades y el efecto de otros factores (como las diferencias en las preferencias y el esfuerzo) sobre la desigualdad de los resultados, algunos intentos indican que, por cierto, la primera explica una parte significativa en la desigualdad de los resultados respecto a la distribución de los ingresos en países como Brasil (ver Capítulo 1).

1.3 La desigualdad de América Latina tiene profundas raíces históricas y predomina en las instituciones contemporáneas

La génesis de las actuales estructuras de desigualdad se remonta al pasado colonial de la región y, en particular, a las interacciones de los colonos europeos y la población subordinada. Durante el primer período colonial, la desigualdad se fortaleció por las condiciones económicas y las diferencias de poder. Inicialmente, la colonización europea se concentró en zonas donde se podían explotar los recursos naturales –sobre todo producción minera y de azúcar– utilizando mano de obra no calificada, la cual era proporcionada por las poblaciones indígenas subyugadas o por esclavos traídos de África. Los colonos crearon instituciones –especialmente aquellas relacionadas con la administración del trabajo (como la esclavitud), el uso de la tierra y el control político– que consolidaron y perpetuaron su influencia y riqueza. En el período posterior a la independencia, las élites locales siguieron creando instituciones y formulando políticas que les permitieran mantener su posición privilegiada, por ejemplo, con respecto a la restricción del sufragio, el acceso a la educación y a la política de tierras.

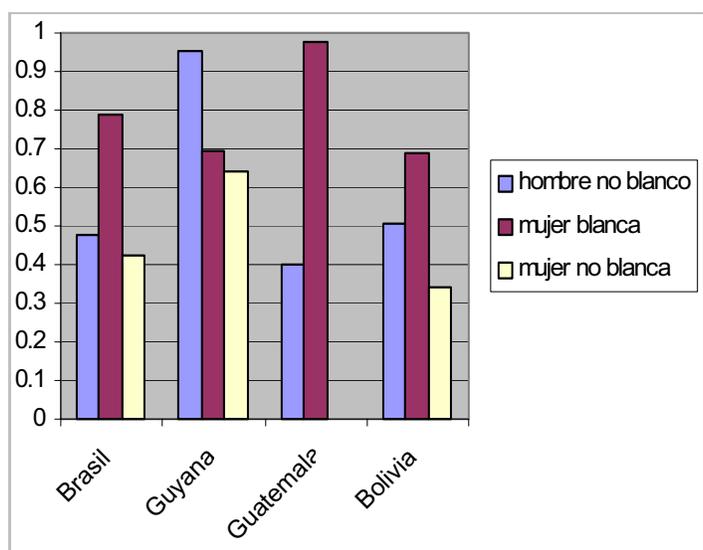
En aquellas regiones de América que carecían del potencial económico para combinar el trabajo subordinado con valiosos recursos naturales, la evolución de la desigualdad fue diferente. Claramente, esto fue lo que sucedió en América del Norte, donde los pequeños propietarios inmigrantes (que podían lograr la colonización con menores tasas de mortalidad) lograron resistir con éxito a los intentos por imponer formas autoritarias de gobierno. (Sin embargo, el uso de la esclavitud en el sur de Estados Unidos fue similar a la situación de los países productores de azúcar de América Latina). De igual modo, en Costa Rica y el Cono Sur, la profundidad de las divisiones sociales fue menor que aquella encontrada en las áreas donde se concentraban las poblaciones indígenas y de esclavos. Sin embargo, debido a diversas fuerzas –entre otras, la abundancia de la tierra y las altas concentraciones del poder entre las élites– estas sociedades siguieron caminos que también fomentaron niveles relativamente altos de desigualdad. Por ejemplo, el derecho a voto y la ampliación de la educación en Argentina y Chile se ubicó a la zaga de Estados Unidos y Canadá, pero se adelantó con respecto a países como Brasil, Perú y México.

A pesar de los enormes cambios políticos, sociales y económicos acaecidos en el siglo pasado, estas fuentes históricas de inequidad se mantienen en la actualidad, aunque con

distintas modalidades institucionales. En países con poblaciones indígenas o descendientes de africanos las diferencias siguen siendo considerables. Los ingresos de estos grupos equivalen a la mitad de sus contrapartes “blancos” en Bolivia, Brasil y Guatemala. (Ver Figura 1.4; Guyana es una excepción ya que existen diferencias relativamente pequeñas entre los grupos descendientes de africanos y de indígenas). Estas desigualdades reflejan a su vez las diferencias en la educación y otros activos de los grupos étnicos y raciales desfavorecidos. En el otro extremo de la escala, las elites han perpetuado su posición a través de una variedad de mecanismos, incluido el ámbito de las relaciones sociales. Un ejemplo es la alta propensión de las personas a escoger a sus cónyuges entre aquellos con el mismo nivel de instrucción (Figura 1.5).

FIGURA 1.4

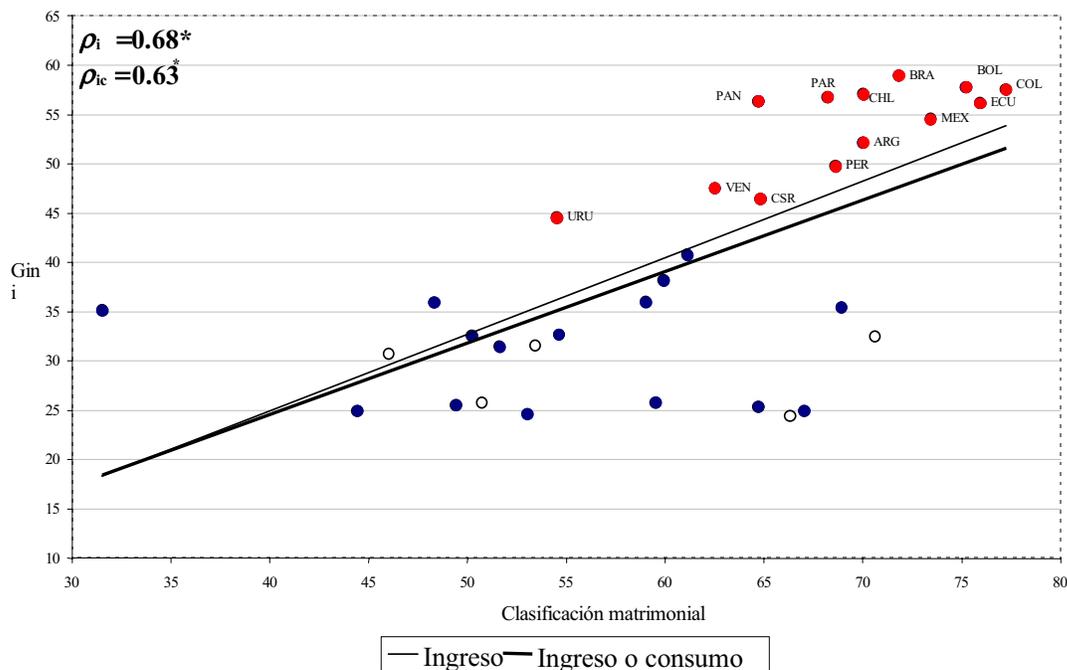
Salarios de hombres y mujeres descendientes de africanos e indígenas en relación con los “blancos” (o indoguyaneses en Guyana)



Fuente: Cálculos de los autores; ver Capítulo 4.

El legado histórico respecto a las capacidades del estado tiene especial importancia para el diseño de medidas públicas. A fines del siglo XX, la mayoría de los estados latinoamericanos aún se ceñía, de manera rigurosa, a un modelo de influencia y clientelismo arraigado en un patrón más amplio de relaciones sociales desiguales, aunque con excepciones, donde predominaban los altos niveles de competencia técnica. Este patrón está asociado a altos grados de inequidad en las influencias, con una influencia desproporcionada de las empresas o individuos prósperos sobre el estado, mientras que, en general, los grupos más pobres interactúan con el estado a través de relaciones de influencia verticales, o son excluidos. Pocos estados han realizado la transición a partidos programáticos y burocracias autónomas, la cual constituye una característica del cambio institucional vivido por gran parte de Europa y Norteamérica³. Esto también se refleja en la capacidad relativamente débil de los estados latinoamericanos de entregar bienes públicos esenciales (en especial, estabilidad macroeconómica, derechos de propiedad seguros y participación ciudadana) y un amplio suministro de servicios financiados por los impuestos, fallas que casi siempre producen desigualdades.

FIGURA 1.5
Clasificación matrimonial y desigualdad de ingresos



Fuentes de datos: World Development Indicators Database for Income Gini's and Fernandez y otros. (2001) for Marital Sorting Pearson Correlation y Gasparini chapter 2 for Income Gini's.

NOTA: * significativo al nivel 5%; ** significativo al nivel 10%; Círculo relleno: Ingreso; Círculo vacío: Consumo

Fuente: Cálculos de los autores; ver Capítulo 7.

1.4 Pero es posible “romper con la historia”...

Aunque este informe pone de relieve la influencia de la historia y su reflejo contemporáneo en las estructuras institucionales, *no* es determinístico. Los análisis económicos, políticos y sociales indican que el cambio es posible y que los organismos políticos constituyen fuentes para el cambio, ya sea con respecto a las experiencias en América Latina o sobre la base de comparaciones con otras sociedades. La velocidad de los posibles cambios varía a través de las dimensiones de la desigualdad. Esta es intrínsecamente lenta para la educación y, en parte, como consecuencia, también lo es frente a la inequidad en los ingresos en general. Sin embargo, el *cambio* puede ser relativamente rápido en términos de modalidades de prestación de servicios, para tramos específicos en la distribución del ingreso (incluido entre los más pobres) y, en ciertas circunstancias, para reducir las desigualdades de poder. Además, precisamente porque el cambio requiere de tiempo, la acción anticipada y concertada es de gran importancia. A continuación se resume una variedad de políticas económicas que constituyen la clave para lograr los objetivos, seguidas por un análisis de los cambios políticos y sociales subyacentes que se requerirán con el fin de respaldar y mantener los cambios de la política económica.

1.5 ...a través de una variedad de políticas económicas.

Un análisis de los elementos correlacionados del alto nivel de desigualdad en la región permite obtener cierta orientación para las alternativas en materia de políticas económicas, a través de las comparaciones internacionales como por los diagnósticos dentro de los

países. Este análisis indica que no existe una *única* razón económica para el exceso de inequidad en América Latina. En términos económicos, los altos niveles de desigualdad se reproducen debido a las interacciones de distintos factores: niveles moderados de desigualdad en la educación (exacerbados por la calidad educacional baja y dispereja); alta rentabilidad de la educación en el mercado, especialmente de la educación superior; altos niveles de concentración de la tierra y otros activos productivos; acceso desigual a mercados clave (en particular, mercados financieros y laborales) y una débil redistribución a través del estado.⁴ Una estrategia económica destinada a reducir la inequidad debe reflejarse en estas interacciones. En particular, esto implica acciones *complementarias* en las tres siguientes áreas: desigualdades en los activos; las instituciones que definen el acceso al mercado y las rentabilidades; y el uso del potencial redistributivo del estado. En algunas áreas, las políticas para reducir la desigualdad respaldarán un mayor crecimiento agregado e, incluso, proporcionarán ganancias para todos (o casi todos). En otras áreas, habrá compensaciones, si bien no en el crecimiento agregado, si en la reducción de los privilegios de aquellos que actualmente se benefician con la desigualdad.

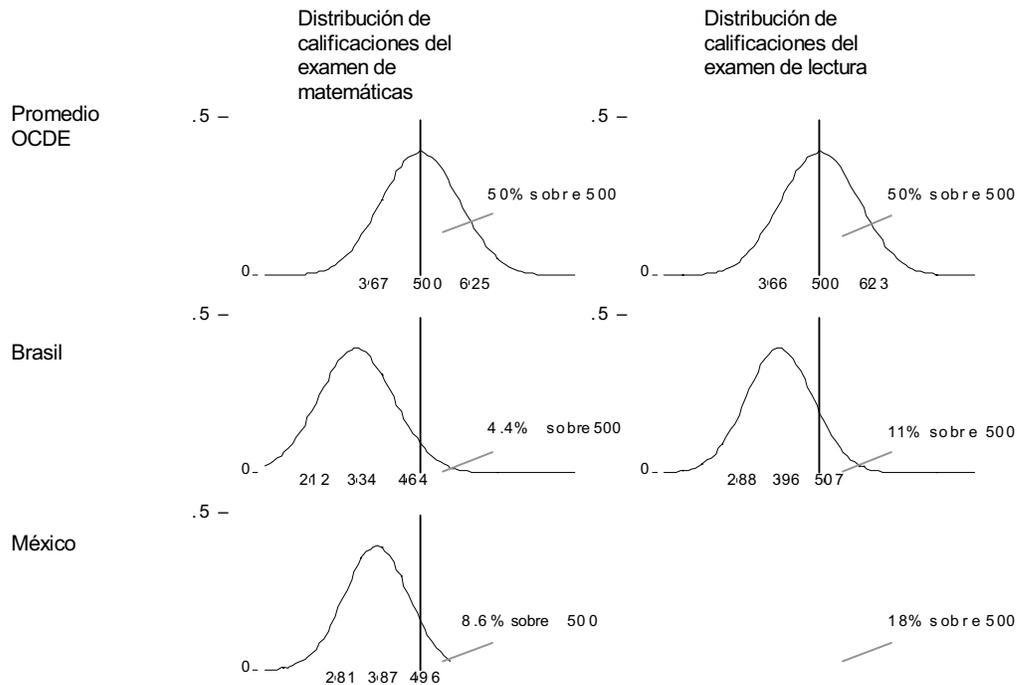
Ampliación de la propiedad de los activos: redistribución con crecimiento

Democratización de la educación. La educación es el activo productivo más importante que puede obtener la mayoría de la gente. Además de sus efectos económicos, la educación también está íntimamente ligada a las desigualdades socioculturales y políticas. Una educación más igualitaria tiene, potencialmente, múltiples influencias en cuanto a resultados y prácticas más equitativas. Adicionalmente, tiene dos importantes ventajas como estrategia: se puede mejorar su distribución sin la necesidad de redistribuir y privar a otra persona, y las mejoras en la distribución (ligadas estrechamente a los aumentos en los niveles medios de educación general) son positivas para la eficiencia y el crecimiento.

Aunque la importancia de la educación es aceptada ampliamente por los gobiernos, su aplicación no siempre ha sido fácil. En particular, la reciente “masificación” de la educación básica parece estar asociada a nuevas formas de desigualdad, particularmente aquellas relacionadas con una gran variedad en la calidad (ver Figura 1.6) y con el hecho de que las elites tienen los medios financieros para escapar de los sistemas públicos.

A pesar de los múltiples experimentos que se han llevado a cabo, aún no se encuentra la fórmula mágica para aumentar la calidad de la educación. Además, el elemento divisorio clave en términos de rentabilidad de mercado lo constituye ahora la consecución de la educación superior. El aumento del valor de la educación superior se debe a la naturaleza del cambio tecnológico que se inclina hacia las habilidades, pero dicho nivel de estudios sigue estando disponible en gran medida para los hijos de los ricos, y como se observó anteriormente, ha mostrado un aumento en la desigualdad de las matrículas en la década pasada. En este marco, un elemento importante de una estrategia de educación más profunda podría ser la incorporación de un impulso cívico que invite al sector público y empresarial a participar, para lograr un salto significativo –tanto en cobertura como en calidad– del sistema escolar público en los niveles primario y en particular, en el secundario.

Distribuciones de calificaciones en exámenes de matemáticas y lectura correspondientes a jóvenes de 15 años de Brasil, México y países de la OCDE



Nota: Las cifras se basan en los resultados del Programa Internacional para la Evaluación de los Estudiantes de la OCDE; las distribuciones están aproximadas según la media y la desviación estándar indicadas en la fuente original.

Fuente: OCDE 2001; ver Cuadro 6.1 y Capítulo 7.

Aunque no existe ningún plan maestro institucional para aplicar esta estrategia, es probable que entre las medidas exitosas se incluyan mecanismos para aumentar la responsabilidad de los maestros y de las escuelas. Estos podrían darse en la modalidad de incentivos por resultados (el caso de los concursos y certificaciones en las escuelas de Chile), fondos especiales para complementar los presupuestos escolares (programa FUNDEF de Brasil) o una mayor participación de las comunidades locales (el enfoque EDUCO de El Salvador). Por el lado de la oferta, estas medidas pueden complementarse con incentivos por el lado de la demanda para motivar a los niños a que permanezcan en la escuela, como en Oportunidades (anteriormente Progresá) de México y Bolsa Escola de Brasil. (Estas últimas medidas también pueden ser útiles para ampliar los sistemas de protección social de los grupos más pobres, como se ve más adelante). Todos estos experimentos deberán complementarse con una evaluación permanente sobre qué enfoques ejercen el mayor impacto en el proceso de aprendizaje escolar de modo de garantizar un uso eficiente del gasto en educación.

El desafío que enfrenta la educación terciaria es el de aumentar el acceso por parte de aquellos estudiantes brillantes de origen pobre. A este respecto, parte del problema es la baja calidad y la falta de cobertura en los niveles inferiores. Sin embargo, también hay posibilidades de enfrentar las restricciones de crédito y de información que limitan el ingreso. Medidas como una significativa ampliación de la disponibilidad de crédito educacional, becas focalizadas para aquellos estudiantes de las familias más pobres, exámenes estatales, programas de certificación y talleres u observatorios facilitarían enormemente la extensión que requiere la educación terciaria. En este marco, la alta

recuperación de costos de las universidades públicas y el apoyo presupuestario según el desempeño constituirían importantes complementos.

Además de dichas medidas generales, es necesario abordar aquellas estructuras excluyentes con las que lidian los grupos históricamente subordinados. Se pueden plantear argumentos a favor de la inversión en planes de estudios y maestros que proporcionen una educación multicultural y multirracial, que incluya una educación bilingüe en áreas con una fuerte presencia indígena. En el nivel terciario, existe una presunción razonable para la aplicación de programas de discriminación positiva, especialmente para los grupos excluidos, como aquellas personas de ascendencia africana en Brasil. Sin embargo, estos programas pueden originar reacciones adversas y de estigmatización, y deben ser analizados, diseñados y supervisados cuidadosamente.

Pese a que un impulso por igualar el acceso a la educación de calidad es clave para la distribución del ingreso a largo plazo, el impacto de la educación tardarán un tiempo en sentirse. Puesto que los niños que ahora son favorecidos con una mejor escolaridad ingresarán en el futuro al mercado laboral, se requerirán décadas para transformar la base educacional de toda la fuerza laboral. Durante la transición, la expansión terciaria incluso podría aumentar la desigualdad, si se mantiene la alta rentabilidad para los graduados del nivel terciario. Además existe incertidumbre acerca de lo que sucederá con el patrón de rentabilidad sobre la educación en el largo plazo. En una comparación entre Brasil y Estados Unidos (ver Capítulo 6 y Cuadro 6.3) se concluyó que las diferencias en el patrón de educación en la fuerza laboral “explicaban” alrededor de un tercio de la diferencia en la desigualdad de los ingresos. Otro tercio se explicaba por las diferencias en el patrón de rentabilidad de la educación. Sin embargo, en una comparación entre Chile e Italia, se concluyó que las diferencias en la estructura del ingreso estaban más relacionadas con las diferencias en las rentabilidades que en la distribución de los años de educación. Aunque estas comparaciones sólo constituyen ejercicios estadísticos, apuntan al hecho de que hay muchos factores que influyen sobre el impacto de la educación en la desigualdad de los ingresos.

La distribución de la tierra y la seguridad de los derechos de propiedad. La desigualdad en la distribución de la tierra fue, históricamente, una importante fuente tanto de altos niveles de inequidad económica como de influencia política. Dado el considerable aumento en la urbanización y, en la mayoría de los países, la desaparición de las elites de terratenientes como una fuerza importante de influencia política, la tenencia de tierras es menos significativa que en el pasado. Sin embargo, la distribución de las tierras rurales aún es importante para una considerable minoría, relativamente pobre, en los países de ingresos medios, al igual que para grupos más numerosos en los países más pobres de la región.

América Latina se puede clasificar como una región con una reforma agraria extensa pero incompleta. Algunos esfuerzos pasados lograron dividir las haciendas, pero casi ninguno pudo cambiar la situación de los campesinos pobres, debido a las fallas en el diseño y el contexto político. Cuando los derechos de propiedad se volvieron más inseguros, las elites de terratenientes utilizaron, con frecuencia, otros medios para mantener su posición económica, como desalojar a los arrendatarios y obtener subsidios al capital o a los productos. Adicionalmente, aquellas áreas recién reformadas no contaron con la infraestructura y otros servicios económicos necesarios para generar un sector dinámico de pequeña escala.

Existe el espacio para las reformas agrarias rurales, pero la naturaleza y el nivel dependen del país. Si bien los derechos de propiedad de la tierra son reconocidos y legítimos en general (por ejemplo, como en gran parte del Cono Sur), las medidas coercitivas son inconvenientes y contraproducentes. Sin embargo, en muchos países existen regiones con asentamientos cuyos derechos están mal definidos o son ilegítimos. En esos casos, si el proceso se lleva a cabo en forma adecuada, la redistribución se puede realizar simultáneamente con el fortalecimiento de los derechos de propiedad. Es posible que esta reforma comprenda varias técnicas, desde la redefinición de la posesión y la redistribución de aquellas tierras en manos de traficantes de droga hasta el cambio de uso de las tierras que aún son de propiedad pública. En Brasil y Colombia, se están llevando a cabo procesos de adquisición de tierras para la redistribución y experimentos de una reforma agraria comunitaria y de mercado. En cuanto a los diseños posteriores a la reforma, a veces los grupos indígenas prefieren mantener formas tradicionales de administración colectiva, en cuyos casos el tema es cómo proveer un acceso adecuado al crédito y a los servicios en el contexto de estas estructuras de propiedad y de gobernabilidad. En todas las áreas resulta esencial complementar la producción a pequeña escala con infraestructura y otros servicios de apoyo, con el fin de integrar nuevos esquemas a las estrategias territoriales para el desarrollo y proporcionar los fundamentos legales para los mercados de alquiler.

Con la urbanización ha aumentado la importancia de los temas relativos a las tierras urbanas y la vivienda. Un tema vital es la seguridad de los derechos de propiedad, puesto que los grupos más pobres son más susceptibles de carecer de títulos legales. La experiencia en Perú indica que es posible aplicar programas de adjudicación de tierras a gran escala, un enfoque que se debe complementar con medidas para mejorar el funcionamiento de los mercados habitacionales, proporcionar infraestructura local y garantizar que los gobiernos locales sean sensibles a las necesidades de los habitantes urbanos pobres.

Tanto en las áreas rurales como urbanas, el fortalecimiento de los impuestos a la propiedad constituye un aspecto importante dentro de la acción pública. En América Latina, los impuestos a la propiedad son bajos en comparación con los estándares internacionales, incluso después del control de los ingresos. El aumento de los impuestos a la propiedad puede ser tanto una valiosa fuente de ingresos para los gobiernos locales como un incentivo para un uso más eficiente de la tierra.

Ampliación de la cobertura de infraestructura. El acceso poco equitativo a la infraestructura pública es otro elemento determinante dentro de la dinámica de la desigualdad. Un reciente trabajo a nivel nacional indica que mientras más infraestructura tenga un país (incluidos el suministro de electricidad, las telecomunicaciones, los caminos y los ferrocarriles) menor será su nivel de desigualdad. Los datos sugieren que esta relación es causal y que los efectos pueden ser considerables en el largo plazo (Calderón y Chong 2003). Así, la acentuada reducción en las inversiones en infraestructura que tuvo lugar durante los años ochenta y noventa en muchos países de América Latina (ver Calderón, Easterly y Servén 2003) es causa de inquietud desde el punto de vista del crecimiento y la equidad. En ese sentido, esta tendencia ha originado una profunda y creciente brecha en términos de infraestructura entre América Latina y los países exitosos de Asia oriental y de la OCDE. Este descenso fue causado por las grandes reducciones en el gasto público en infraestructura, primero durante la crisis de la deuda de los años ochenta y luego en el

contexto de cálculos optimistas sobre el potencial de la privatización en los años noventa. Aunque el aprovisionamiento privado aumentó, sólo compensó del todo por las reducciones públicas en el sector de las telecomunicaciones.

Para enfrentar las desigualdades en el futuro se requerirá una combinación acertada de suministro público y privatización. El proceso de privatización ha adquirido una pesada carga política. En algunas áreas es poco probable que se lleve a cabo un suministro exclusivamente privado, especialmente en sectores como redes viales rurales y el suministro de agua. En estos subsectores, las inversiones públicas y privadas en infraestructura constituyen complementos, no sustitutos. Aquí los temas son análogos a los desafíos de hacer que todo servicio público responda a las necesidades de todos los ciudadanos. Sin embargo, en muchas áreas, aún se pueden plantear argumentos a favor de la privatización, incluso aduciendo motivos de igualdad.

Muchos servicios públicos han respondido a estructuras clientelistas y han resultado ser poco equitativos e ineficientes. Los esfuerzos de privatización pueden superar estas barreras, pero sólo tendrán éxito si están bien diseñados y sujetos a una fuerte regulación autónoma. La información sobre privatizaciones previas de los servicios públicos sugiere que, en general, la mayoría tiende a un acceso más equitativo y a servicios de mejor calidad, pero los efectos sobre los precios han variado según el caso, dependiendo de las condiciones iniciales y de la calidad de la regulación. Adicionalmente, el proceso es clave: en la mayor parte de los casos los procesos privatizadores no se han efectuado con el fin de distribuir la propiedad de manera más amplia, y en aquellas instancias en las que la transparencia y la competencia han sido débiles se han producido transferencias regresivas de riqueza y corrupción. Esto sucede especialmente en los sectores no competitivos, en los cuales es esencial aplicar estructuras reguladoras sólidas junto con la privatización para lograr resultados eficientes y equitativos.

Creación de mercados más profundos e instituciones más equitativas

Mercados más profundos. Con frecuencia se acusa a las reformas de mercado de beneficiar a los ricos a expensas de los pobres. Con lo anterior se ignora el hecho de que las instituciones fuera del mercado en América Latina, históricamente, se diseñaron para favorecer a los ricos y, por otra parte, es importante comprender los efectos distributivos de las reformas de mercado dada su importancia para la agenda de crecimiento. En un estudio de la bibliografía no se encuentra ningún patrón general asociado al efecto de las reformas estructurales de la desigualdad. A fin de cuentas, las reformas basadas en el mercado se han asociado-con frecuencia- a una mayor desigualdad en los ingresos, pero los efectos no son importantes y a menudo, no son sólidos en términos estadísticos. La situación general es que la desigualdad ha sido especialmente resistente a una variedad de experimentos en materia de políticas, desde la industrialización para sustituir a las importaciones hasta políticas populistas y reformas de mercado.

Hay más que decir cuando se consideran de manera individual las reformas específicas. Cada vez que las reformas fiscales han conducido a una estabilización de los precios, el resultado ha sido una reducción de la desigualdad. Mas aún, los efectos de la privatización en la distribución a menudo han sido positivos (ver análisis anterior). Sin embargo, durante la década pasada,⁵ muchos países de la región experimentaron un aumento de la desigualdad en los salarios de cada trabajador, lo que parece haberse facilitado con una

apertura del comercio y la inversión extranjera directa (De Ferranti y otros, 2003). La liberalización del comercio, además de la distribución desigual de la educación, se ha asociado a un aumento en la disparidad salarial, porque ha llevado a una adopción más rápida de nuevas técnicas y procesos de producción con gran intensidad de mano de obra calificada. Sin embargo, existe cierta evidencia de que éste es un efecto único, puesto que recientemente las desigualdades salariales se han nivelado, en el caso de Chile y México, dos de las economías de la región más integradas a nivel internacional.

La mejor respuesta ante tales fuerzas que aumentan la desigualdad está en no eludir el uso de los mercados, sino enfrentar las fuentes subyacentes de desigualdad. Hacerlo supone ampliar e igualar la base de activos, especialmente en educación e infraestructura, y reformar los sistemas de protección social para que sean más integrados. También es importante extender y profundizar la cobertura de los mercados. Parte del problema es que el acceso al mercado es muy diferente para los hogares más pobres y para los trabajadores del sector informal que para los ricos y las compañías establecidas. A este respecto los mercados financieros son especialmente importantes, tanto para mejorar la igualdad de oportunidades en la inversión productiva como en facilitar un acceso más equitativo a activos, tales como tierra, vivienda y educación. La transparencia, la divulgación, el control empresarial adecuado, las agencias crediticias y sólidos derechos de propiedad para los acreedores y accionistas minoritarios han resultado ser elementos determinantes en la profundización financiera y, por ende, en un mayor acceso a los servicios financieros. Además hay una variedad de instituciones específicas, productos y regulaciones colaterales que podrían aumentar el acceso al crédito por parte de las pequeñas y microempresas.

Mercados laborales integradores y eficientes. Para la mayoría de los hogares, el mercado laboral es el área más importante para la fijación de ingresos. Las instituciones del mercado laboral pueden ejercer una influencia significativa en este aspecto, particularmente en relación a la calidad del trabajo. El mercado laboral y las instituciones de seguridad social vigentes hoy en América Latina (como los sindicatos, las normas para el salario mínimo y los beneficios laborales) protegen los intereses de los trabajadores del sector formal y en gran medida excluyen a los trabajadores informales y casi todos los desempleados. A diferencia de las condiciones de los países de la OCDE, los trabajadores del sector formal de América Latina rara vez constituyen una mayoría en la clase trabajadora, y por lo general, se ubican en el medio o en los niveles superiores de la distribución del ingreso. En casi todos los países, la mayoría de los trabajadores pobres se encuentra empleada (o autoempleada) en el sector informal, donde no están protegidos por beneficios formales, normas de salario mínimo, ni sindicatos. Los trabajadores sindicalizados a veces practican, con eficacia, una forma de “acumulación de oportunidades” o protección de sus privilegios, que puede limitar la posibilidad de aplicar reformas equitativas. Entre los ejemplos se incluyen los esfuerzos por proteger las pensiones del privilegiado sector público de Brasil y la resistencia de algunos sindicatos de maestros frente a reformas de la educación básica que mejoren la calidad de la instrucción y beneficien a todos los niños.

Se advierte una gran necesidad de acercarse hacia un marco laboral y de seguridad social que sea más inclusivo y menos distorsionador. Por una parte, dicho marco debiera procurar extender los derechos básicos laborales y la protección de la seguridad a todos los trabajadores, mientras que, por otra, aumente la flexibilidad laboral, especialmente en áreas donde hay grupos con enormes y afianzados privilegios. Este enfoque también admite la activa participación de los sindicatos dentro de entornos competitivos.

Evitar las crisis y las prácticas regresivas que se originan de shocks macroeconómicos. Un hallazgo notable de este informe es la regresividad de las crisis financieras. Las crisis son regresivas porque aquellos más adinerados y mejor informados son los primeros en retirar el dinero de sus países, con lo que a veces disfrutaban de las ganancias de capital en términos del poder adquisitivo a nivel local. Las crisis también son regresivas debido a los costos fiscales de los mecanismos de solución que se han adoptado para lidiar con los recientes problemas de la banca en América Latina. Durante los años ochenta y noventa, las transferencias públicas a grandes depositantes y accionistas de bancos, aplicadas como mecanismos de solución de crisis (es decir, pago de fianzas), se encontraban dentro del margen del 13% al 55% del Producto Interno Bruto (PIB). Estas transferencias minimizaron los programas dirigidos a combatir la pobreza y fueron financiadas por una combinación de aumento de impuestos y reducción de beneficios y servicios públicos. Dado que la incidencia de los sistemas tributarios globales en general es proporcional (o tal vez levemente progresiva) y se hizo común que la incidencia marginal de la expansión de servicios en los años noventa fuera progresiva, estas transferencias fueron en gran medida regresivas. Es poco probable que dichas importantes transferencias regresivas a grandes deudores y depositantes – e incluso, ocasionalmente, accionistas – en realidad fueran necesarias para evitar el colapso de los sistemas bancarios.

Las políticas para reducir la probabilidad y la gravedad de las crisis, por lo tanto, son parte necesaria de una agenda para reducir la desigualdad. Las economías latinoamericanas se han mantenido excesivamente vulnerables a los cambios en los flujos de capital, debido a una combinación de niveles de deuda pública de moderado a alto, excesiva resistencia a la deuda externa vinculada al dólar, relaciones bajas entre las exportaciones y los impuestos, regulación y supervisión prudencial débil y políticas fiscales procíclicas. El mejor curso para la política macroeconómica de la región, desde el punto de vista de la reducción de la pobreza y de la desigualdad, probablemente sea aumentar el ahorro en el sector público y adoptar prácticas reguladoras y supervisoras del sistema financiero “en extremo prudentes” durante los buenos tiempos económicos, aumentando al mismo tiempo el nivel de apertura de las economías, desarrollando mercados de capital interno a largo plazo, mejorando la gestión de la deuda y aumentando las tasas de impuestos. Dado que estos últimos objetivos tardarán en alcanzarse, también sería conveniente generar superávit en el sector público, con ajuste cíclico durante algún período en los países con altas cargas de deuda, para reducir la vulnerabilidad frente a los *shocks* y las probabilidades de una crisis.

Un elemento clave es el establecimiento de normas e instituciones que permitan la aplicación de políticas fiscales anticíclicas a través de la mitigación de los problemas de economía política y de información que yacen tras las políticas fiscales procíclicas. A su vez, esto superaría el carácter procíclico de los gastos sociales y evitaría su reducción cuando más se necesitan.

La búsqueda de la prudencia fiscal por motivos de equidad podría parecer sorprendente para aquellos que por bastante tiempo han identificado la gobernabilidad en favor de los pobres con los déficit presupuestarios. Este punto de vista es coherente con la necesidad de una considerable proporción de accionar público – y gasto público- para reducir la pobreza, la desigualdad y diversas fuentes de ineficiencia en América Latina. Sin embargo, el financiamiento de estos gastos no se debe generar con mayores déficit fiscales porque esto aumentaría la probabilidad de inflación y de crisis en la balanza de pagos y de la banca, en

circunstancias que ambas tienen efectos muy regresivos. Más bien, el financiamiento debería provenir de otras fuentes, como del aumento de los impuestos y la redirección del gasto existente, ya que parte del cual es muy probable que se derroche y mucho del mismo es regresivo.

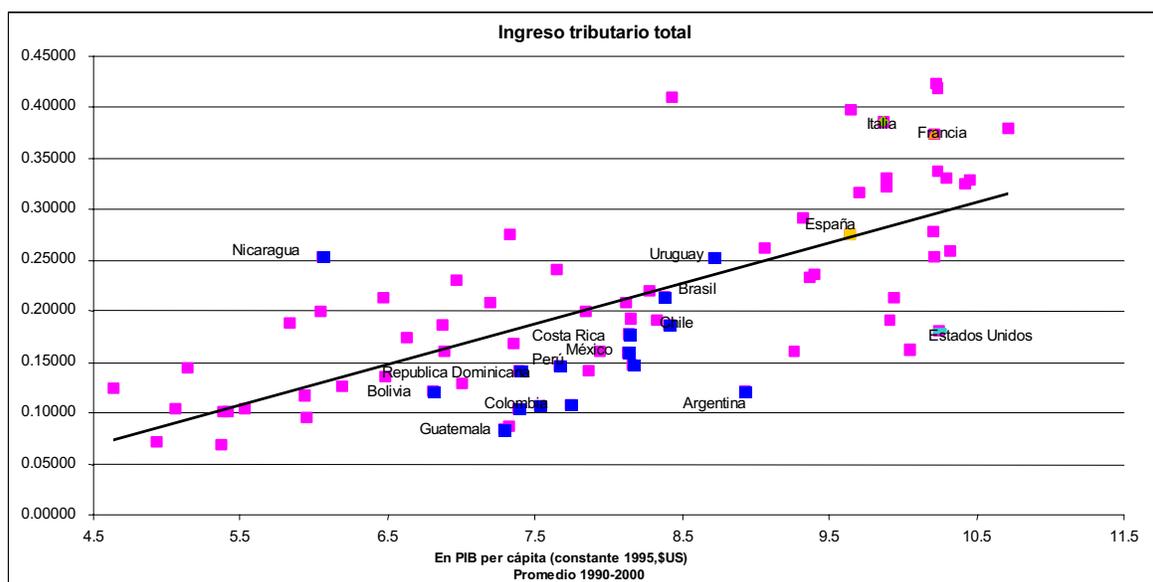
Por último, dado que nunca se evitarán por completo las crisis, es clave establecer mecanismos de resolución de crisis ex ante eficientes y equitativos (particularmente con respecto a posibles problemas financieros), de modo de evitar las transferencias derrochadoras y muy regresivas que han caracterizado la administración de la mayor parte de las crisis bancarias en el pasado. Estos mecanismos deberían complementarse con redes de protección que contribuyan automáticamente a resguardar a los pobres cuando se produzcan las crisis (De Ferranti y otros 2000).

Uso del poder redistributivo del estado

Aumento de los impuestos para un estado eficaz. Un sistema tributario saludable es un ingrediente vital para un estado eficaz. Actualmente, la mayoría de los países de América Latina tiene bajas tasas en la relación impuesto-PIB, dado su nivel de desarrollo (ver 1.7). Algunos países, particularmente Uruguay y en menor proporción, Chile y Costa Rica, tienen impuestos moderadamente altos y una constitución significativa y algo redistributiva de reservas públicas. Brasil se destaca como un caso en el cual existe una carga de impuestos relativamente alta y una constitución de reservas públicas muy desigual. Aunque los problemas metodológicos abundan en el análisis de las incidencias y es poco lo que se puede afirmar con certeza, una presunción razonable es que, dado el bajo nivel de recaudación de impuestos a la renta personal y a la propiedad, la mayor parte de los regímenes tributarios de la región son proporcionales o sólo levemente progresivos o regresivos. Esta situación significa que los pobres, la clase media y los ricos pagan en impuestos casi la misma proporción de sus ingresos.

Cuáles cambios son convenientes en la política tributaria dependerá de la situación inicial de un país. En los países más pobres, a menudo la prioridad principal consiste en crear una administración tributaria que funcione razonablemente bien, con el fin de ampliar los recursos disponibles del estado. Cuando esto aún no se ha realizado, es posible promover el avance de los sistemas de impuestos indirectos hacia la aplicación de impuestos al valor agregado (IVA) de amplia base, que puedan combinar fuertes capacidades de generación de ingresos con niveles razonables de eficiencia. Para lograr niveles moderados de desarrollo, un nuevo sistema del IVA debiera tener una estructura de tasa simple, posiblemente, consistente en exenciones de algunos productos (en especial de alimentos), una tasa básica para la mayor parte de otros productos y una tasa más alta para artículos de lujo. Se podrían imponer impuestos al consumo sobre los bienes que suponen altas externalidades negativas, como el tabaco, el alcohol y los vehículos motorizados. Sin embargo, algunos impuestos al consumo (como los aplicados al kerosén y al tabaco) en general son bastante regresivos, lo que hace necesario equilibrar la igualdad con otros objetivos.

FIGURA 1.7
Ingresos tributarios en relación con el PIB per cápita



Fuente: Cálculos de los autores; ver Capítulo 9.

Los impuestos a la renta personal y a la propiedad también desempeñan un importante papel, puesto que las recaudaciones tributarias son muy bajas en la mayor parte de los países latinoamericanos en comparación con los de la OCDE. La estructura del impuesto a la renta no necesita contar con muchas tasas para ser progresiva. Los esfuerzos por cobrar un poco más de impuestos a los ricos se deben concentrar en gran medida en mejorar el cumplimiento de la obligación y en eliminar los resquicios y las exenciones para reducir la evasión tributaria. Esto también es válido para los impuestos a la propiedad, los que existen en muchos países, pero en general casi no recaudan ingresos y tienen una importancia decisiva en el financiamiento de los servicios públicos locales. Las gestiones en pos de la reforma no se deben concentrar en aumentar las tasas tributarias, sino en eliminar las exenciones y en idear mecanismos de divulgación para mejorar la recaudación y su cumplimiento.

Suministro de servicios para todos. Dados los límites de la redistribución a partir de los impuestos, en especial en el corto plazo, el lado del gasto de la ecuación tiene importancia fundamental. Los datos confirman lo que a menudo sugieren los análisis históricos y políticos: la mayor parte de los servicios públicos llegan a los ricos antes que a los pobres. La incidencia promedio de una gran cantidad de servicios se mantiene regresiva en la mayor parte de los países de América Latina. Sin embargo, el aspecto positivo es que durante los años noventa, la expansión del acceso a la educación básica y a la salud fue bastante progresiva. En gran medida, esto se debe simplemente a que las ampliaciones incorporaron en forma automática a más pobres, puesto que los ricos ya tenían acceso a tales servicios. Sin embargo, en muchos casos, este cambio también fue el resultado de la acción pública deliberada, bien intencionada y eficaz.

Dada la importancia de estos servicios básicos, el aumento total en el gasto social que se produjo en casi todos los países de la región en los años noventa (debido al aumento en la

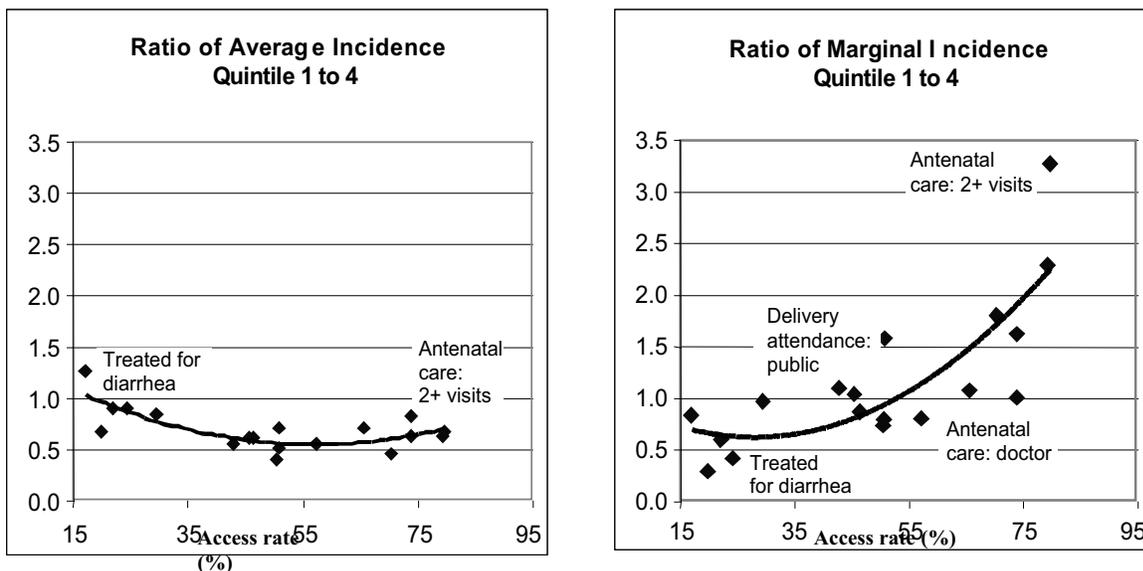
relación entre gasto social, PIB y crecimiento) en general fue progresivo, a pesar de que una parte importante se destinó a los subsidios de pensiones, que en general son bastante regresivos.

No obstante, los problemas persisten. Aún existen diferencias muy significativas entre los programas con respecto a su efecto distributivo. Como se observó anteriormente, la ampliación subsidiada de matrículas de la educación terciaria ha atentado contra la equidad. Esto también parece ser válido para cualquier servicio que tenga una baja tasa de acceso inicial. La Figura 1.8 muestra la incidencia promedio y marginal de los programas de salud e indica la manera en que la incidencia marginal es más progresiva para los programas que inicialmente tienen altas tasas de acceso. En sectores de infraestructura con baja cobertura (como el de las telecomunicaciones en la mayor parte de la región y la electricidad en los países más pobres), en general, las expansiones han favorecido primero a los grupos más ricos.

Los países latinoamericanos también tienen una experiencia significativa en la aplicación de mecanismos de entrega focalizada. Algunos programas han tenido mucho éxito en cuanto a concentrarse en los pobres, pero tienen a ser de un tamaño reducido. Por cierto, aparentemente existe una disyuntiva entre una focalización eficaz y el nivel de cobertura de los programas entre los pobres (ver Figura 1.9 para obtener ejemplos de Brasil). En parte, dicha disyuntiva se podría deber a dificultades administrativas, pero también es probable que sea el resultado de las interacciones con las instituciones políticas y económicas. En general, las políticas progresivas deben tener como base amplias coaliciones de apoyo. Así, es probable que los programas focalizados deban vincularse o venir “en paquetes” en conjunto con programas de acceso universal que también beneficien a la clase media. El uso de transferencias para los pobres condicionadas a la participación de los niños en la educación general y a la asistencia a los sistemas de salud constituye un buen ejemplo (ver a continuación).

FIGURA 1.8:

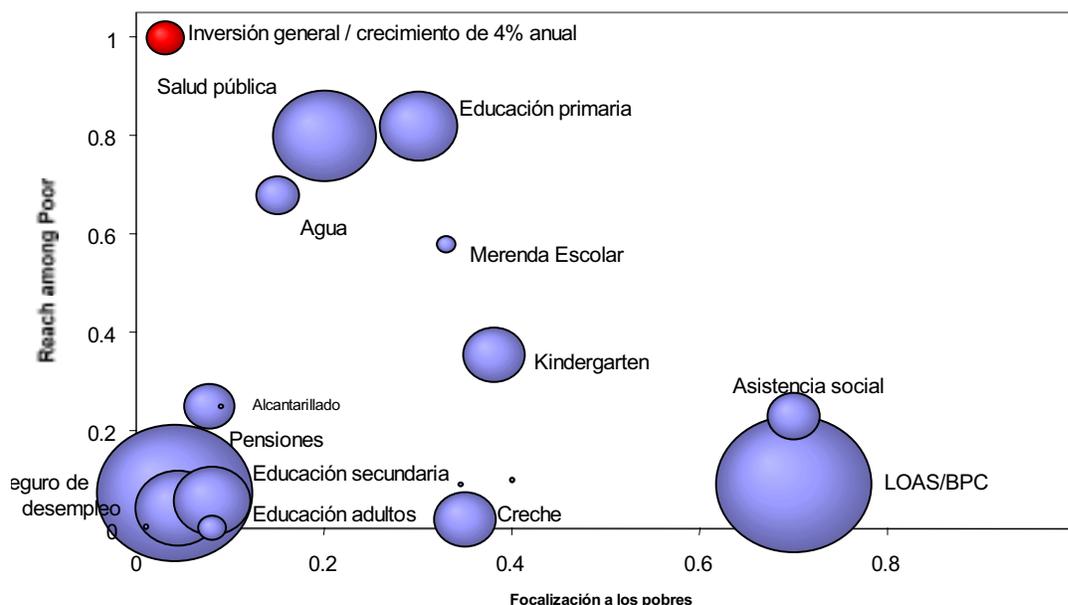
INCIDENCIA PROMEDIO Y MARGINAL EN EL ACCESO A DIVERSOS SERVICIOS DE SALUD



Fuente: *Ajwad y Wodon 2002.*

FIGURA 1.9

Atención focalizada a los pobres y alcance entre los pobres correspondiente a los diferentes tipos de programas en Brasil



Fuente: Banco Mundial (2000e); ver capítulo 9.

Por último, el patrón histórico del gasto social no ha sido el óptimo en relación a ciclo económico. De hecho, el gasto social por cada persona pobre es bastante procíclico en casi todos los países de América Latina, lo que significa que los recursos son escasos justo cuando más se necesitan. Este no es un patrón exclusivo de esta región, y es fácil comprender los procesos políticos que pueden llevar a este resultado. Pero se mantiene el hecho de que supone altos costos para la actividad económica general, especialmente, para los pobres. De ahí la importancia de adoptar normas fiscales e instituciones que permitan superar la tendencia procíclica de las políticas fiscales en general y de los gastos sociales en favor de los pobres en particular.

Reforma y ampliación del estado de bienestar truncado. Las transferencias desempeñan un papel importante en todas las sociedades por cuanto ayudan a los hogares a enfrentar los riesgos –por ejemplo, aquellos relativos a la salud, el desempleo y la pérdida de las cosechas– y al redistribuir los recursos hacia los pobres. El argumento a favor de las transferencias redistributivas se acentúa con el hecho de que es probable que la transición a sociedades más equitativas mediante la ampliación de la propiedad de los activos tarde tiempo. Sin embargo, la evolución histórica de América Latina ha dado origen a lo que se podría describir como estados de bienestar “truncados”, que proporcionan beneficios sólo a los trabajadores formales. Tales estados tienden a presentar un alto nivel de desigualdad; por ejemplo, los sistemas de seguridad social de México para los trabajadores públicos y privados constituyen uno de los programas más poco equitativos del país.

Muchos países han emprendido reformas a su estado de bienestar para que éste sea más eficiente y menos oneroso, pero aquí se trata de diseñar instrumentos que permitan a los estados ser más inclusivos, minimizando al mismo tiempo los costos en términos de la

eficiencia. Es posible que esto suponga diversas medidas, según el área de vulnerabilidad. Por ejemplo, la cobertura para aquellos pobres de avanzada edad se logra de mejor manera a través de pensiones básicas financiadas por ingresos generales, como lo demuestra el sistema de pensiones brasileño para los campesinos. Es probable que lidiar con los riesgos del desempleo comprenda una serie de transferencias relacionadas con el empleo –incluidos los sistemas de seguro de desempleo que ya existen– y los programas de empleo con salario mínimo dirigidos a los trabajadores pobres del sector informal, tales como Trabajar en Argentina (redefinido como Jefas y Jefes de Hogar durante la reciente crisis económica), A Trabajar en Perú y Manos a la Obra en Colombia.

Los programas de transferencias en efectivo especialmente prometedores son aquellos que están dirigidos a ciertos grupos sobre la base de las necesidades y que sólo se entregan cuando los beneficiarios han seguido un conjunto de acciones, que por lo general consisten en inversiones en su capital humano. Los datos destacan la capacidad de algunos de estos programas (como Oportunidades de México, Bolsa Escola de Brasil, y la Red de Protección Social de Nicaragua) de llegar a los pobres de manera eficiente y de ejercer efectos positivos en su acumulación de capital humano. Además de efectuar transferencias redistributivas, tales programas también tienen potencial como instrumentos de gestión y podrían transformarse en parte eficaz de un sistema de protección social integral y equitativo. Como se mencionó antes, los beneficios derivados de unir las transferencias en efectivo condicionadas a los pobres con la expansión general de los servicios de educación básica y salud son indiscutibles, tanto desde el punto de vista de la eficiencia (puesto que de otro modo los pobres no solicitarían estos servicios) como de la sostenibilidad política de los programas focalizados.

1.6 La reforma de las políticas públicas debe contar con el respaldo de cambios políticos y sociales

Las políticas económicas antes descritas proporcionan un conjunto de instrumentos potencialmente poderosos para hacer que las sociedades de América Latina sean más equitativas en el largo plazo, pero ni el diseño de las medidas ni su puesta en práctica constituyen un asunto puramente tecnocrático. El análisis de las condiciones sociales y políticas, tanto históricas como vigentes, demuestra que sólo es posible elegir e implementar con eficacia políticas económicas redistributivas y eficientes si se cuenta con las condiciones políticas y sociales que las sostengan. En diferentes grados, esas condiciones no están hoy presentes en la mayoría de las sociedades latinoamericanas, por lo tanto, la acción pública debe fomentar un viraje hacia un nuevo equilibrio político.

Desde estados clientelistas y débiles a estados eficaces y redistributivos

El legado histórico de relaciones sociales desiguales y estados débiles, en diferentes grados a través de la región, ha sido el origen fundamental de la combinación característica de suministro insuficiente de bienes públicos tales como macroestabilidad, derechos de propiedad y participación ciudadana, así como de bajos niveles de suministro de servicios de amplia base. Probablemente, la democratización fue necesaria para la transformación, pero no ha sido suficiente. Las relaciones clientelistas suelen permanecer con el beneplácito de la democracia, en especial, cuando se asocian a culturas desiguales dentro de los grupos. De ninguna manera este patrón es exclusivo de América Latina: las maquinarias políticas

de las principales ciudades estadounidenses también se mantuvieron durante parte importante del siglo XX.

Tanto las experiencias internacionales como las latinoamericanas destacan el potencial para que se produzcan cambios, pero esto es más probable que ocurra cuando existen modificaciones en las oportunidades de influencia política (incluso la competencia electoral) y un fortalecimiento de las capacidades de los grupos más pobres de expresar sus intereses y organizarse para llevar a cabo acciones eficaces. Estos procesos podrían adoptar diversas formas: en el largo plazo, los partidos políticos, frecuentemente difamados, tienen un papel clave que cumplir siempre que su accionar se determine siguiendo líneas de políticas o programáticas, en lugar de mantener una base vertical orientada al patronazgo. También existen relaciones complementarias importantes entre las demandas programáticas y la formación de burocracias autónomas. Chile es el mejor ejemplo de la región de un caso en que la combinación de partidos programáticos y competencia burocrática permitió apoyar importantes cambios hacia un estado más eficaz y redistributivo luego de la transición a la democracia, lo que tuvo consecuencias progresivas a partir del mejoramiento de la prestación de bienes públicos clave y de servicios tanto focalizados como de amplia base. Otros casos a nivel nacional, como Brasil durante la década pasada, parecen coincidir con este planteamiento.

Cuando se carece de partidos programáticos, con frecuencia el cambio se lleva a cabo a través de agentes externos, en general, en forma de empresarios políticos o movimientos que pueden ser catalizadores de una ruptura con la historia. Sin embargo, es probable que tales cambios provocados por agentes externos sólo sean sostenibles si se encuentran arraigados en instituciones formales, en especial, aquellas que crean la capacidad para que los grupos inferiores y medios se expresen y organicen para obtener un estado eficaz y redistributivo. Entre los complementos – pero no sustitutos – importantes del cambio desde dentro o fuera del sistema predominante se incluyen las medidas para aumentar la transparencia, promover el debate público y fortalecer las capacidades administrativas públicas. Estos aspectos sostienen la presión social y aumentan la capacidad de crear y mantener un gobierno sensible a las necesidades de sus ciudadanos.

El estado subnacional se ha transformado en un terreno cada vez más importante de acción para el cambio político y las políticas económicas, debido a la combinación de la descentralización política (incluida la incorporación de la elección de alcaldes) y la delegación de responsabilidades. En este marco, en sólo unos cuantos años se han producido varios casos de cambios importantes en el desempeño del estado, en especial en Bogotá, Colombia y Porto Alegre, Brasil. Estos casos dan señales de un cambio real hacia un nuevo equilibrio político, con importantes mejoramientos distributivos de los servicios, reducciones en la influencia y la corrupción e incrementos en los esfuerzos tributarios.

Enfrentar las divisiones étnicas y raciales

La historia ha dejado a algunos países de América Latina con importantes divisiones entre los grupos étnicos y raciales, en particular, grupos indígenas y de ascendencia africana. (Aunque las diferencias de género aún están presentes, al parecer se han logrado avances concretos en este aspecto). Aunque este informe no intenta tratar estos temas en profundidad, enfrentar las divisiones de los grupos claramente es parte importante de la agenda global destinada a reducir la desigualdad en la región. Al igual que con la transición

a la democracia, la mayoría de los países ha tomado medidas formales en esta dirección; por ejemplo, reconociendo el multiculturalismo en las constituciones nacionales.

Ahora los verdaderos problemas residen en cambiar la dinámica social que perpetúa dichas desigualdades basadas en los grupos. Como se observó anteriormente, un campo de acción es la educación bilingüe y multicultural. También hay un aumento de demandas en varias otras áreas, como los derechos sobre la tierra y las prácticas judiciales y de salud. En el pasado reciente, estas demandas fueron expresadas en forma convincente por los movimientos indígenas, especialmente en los Andes, México y Centroamérica. Sin embargo, en muchos países existe un programa relacionado pero diferenciado en torno a los grupos de ascendencia africana, como lo demuestra el creciente reconocimiento público del tema en Brasil. En muchos casos, los movimientos que representan a los indígenas y a los grupos descendientes de africanos son de naturaleza “externa”. Un desafío para la próxima década y el futuro será su inclusión en los procesos políticos y sociales básicos.

Alianzas, elites sin prejuicios y dinamismo económico

Las sociedades latinoamericanas disponen de los instrumentos de política económica para realizar cambios importantes, en el tiempo, en sus arraigados patrones de desigualdad. Sólo se tomarán alternativas seguras y se aplicarán estas políticas de manera eficaz cuando estén asociadas a estructuras políticas y sociales inclusivas, proceso que primero podría requerir un cambio en el equilibrio político. Que esto pueda convertirse en realidad está ilustrado por los sucesos tanto dentro como fuera de la región. Será esencial establecer alianzas entre los grupos más pobres y medios con elementos de las elites más progresistas. Una consecuencia clave de tales alianzas será la igualdad de oportunidades económicas y políticas, incluida la tendencia hacia sociedades con estructuras de elites más abiertas. La historia sugiere que esto será conveniente para el dinamismo económico y social y, por cierto, para la equidad.

Notas

¹ Los planteamientos generales acerca de América Latina de este informe se refieren a América Latina *continental*, sin incluir Belice, Guyana Francesa y Surinam. Desafortunadamente, los autores no pueden efectuar planteamientos generales con respecto al Caribe, puesto que sólo se disponía de encuestas domiciliarias correspondientes a 3 de los 15 países de la región: República Dominicana, Jamaica y Trinidad y Tobago. No obstante, se han informado resultados para estos tres países y se incluyen en los promedios regionales presentados. Sin embargo, no habría justificación estadística para hacer inferencias para la subregión del Caribe en su conjunto, sobre la base de un análisis primario de datos sobre estas tres naciones.

² Aunque una mayor volatilidad en el ingreso y en el consumo podría sobreestimar el nivel de exceso de desigualdad existente en América Latina (con respecto a otras regiones), en general, la información incompleta sobre los ingresos de capital en las encuestas domiciliarias, en especial en los deciles superiores, podría subestimarlos. Para obtener un análisis detallado sobre tales problemas de medición, ver el Capítulo 2.

³ Por cierto, existe una amplia variedad dentro de la región, en la cual Chile, probablemente se acerque más a ese modelo.

⁴ La desigualdad en las relaciones sociales puede exacerbar estas influencias –como en el ejemplo de la clasificación matrimonial, que puede hacer que la desigualdad familiar magnifique la desigualdad individual– y además puede ser la fuente de las diferencias económicas, por ejemplo, al desempeñar un papel clave en los procesos que determinan los niveles educacionales y las rentabilidades del mercado.

⁵ Sin embargo, por diversos motivos, el aumento de la desigualdad salarial no necesariamente se traduce en un aumento de la desigualdad de los ingresos familiares. Por ejemplo, el aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral con salarios bajos puede incrementar la desigualdad salarial sin aumentar la desigualdad de los ingresos familiares.