Public Disclosure Authorized

34856

La desigualdad en América Latina

¿Rompiendo con la historia?

Francisco H.G. Ferreira
Michael Walton

Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

SERIE DESARROLLO PARA TODOS BANCO MUNDIAL

La desigualdad en América Latina

¿Rompiendo con la historia?

Francisco H. G. Ferreira y Michael Walton

Con la colaboración de Mark Feige

SERIE DESARROLLO PARA TODOS 1 | BANCO MUNDIAL

Título original en inglés
Inequality in Latin America
Breaking with History?
Development Matters Series

Copyright © 2004 by
The International Bank for Reconstruction
and Development/The World Bank
1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, USA.

La desigualdad en América Latina
¿Rompiendo con la historia?
Serie Desarrollo para todos
Copyright © 2004 Banco Mundial

The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of the Board of Executive Directors of the World Bank or the governments they represent.
The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgement on the part of the World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en este libro corresponden a su autor (o autores) y no reflejan necesariamente los puntos de vista de las Directivas del Banco Mundial ni de los gobiernos representados.
El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta obra. Las fronteras, colores, nombres y demás información expuesta en cualquier mapa del presente documento no implican ningún juicio por parte del Banco Mundial sobre la condición jurídica de ningún territorio, como tampoco el respaldo o aceptación de tales fronteras.

Publicado originalmente por el Banco Mundial en inglés como: *Inequality in Latin America. Development Matters Series.* La traducción al castellano fue realizada por Alfaomega Colombiana, que es responsable de la precisión de la misma. En caso de discrepancias prima el idioma original.

Para esta edición:
© 2005 Banco Mundial en coedición con
Alfaomega Colombiana,
Calle 106A Nº 22-56,
Bogotá, Colombia.
www.alfaomega.com.co

Todos los derechos reservados

ISBN 958-682-544-2 (Colección)
ISBN 958-682-545-0 (Volumen)

Traducción al castellano
Luis Eduardo Fajardo Suárez

Diseño
Camila Cesarino Costa

Fotografías de interior y de cubierta
Archivo fotográfico del Banco Mundial

Edición y diagramación
Alfaomega Colombiana, S.A.

Impresión y encuadernación
Quebecor World Bogotá
Calle 15 Nº 39A-34

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

CONTENIDO

4 LOS AUTORES

5 Introducción

11 ¿Qué es desigualdad?

15 ¿Por qué la desigualdad es importante?

17 ¿Qué tipos de desigualdad se presentan en América Latina?

22 ¿Cuáles son las causas de la desigualdad?

29 ¿Qué puede hacerse?

56 Conclusiones

62 GLOSARIO Y ABREVIATURAS

63 LECTURAS RECOMENDADAS - PUBLICACIONES RELACIONADAS

64 SERIE DESARROLLO PARA TODOS

LOS AUTORES

FRANCISCO H. G. FERREIRA se desempeña actualmente como director adjunto del Informe de Desarrollo Mundial (2006) sobre Equidad y Desarrollo y como Economista Senior con el Grupo de Investigaciones del Banco Mundial. Es miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (LACEA, por sus siglas en inglés), y Editor Asociado de Economía, la revista de la Asociación. Francisco ha publicado tres libros y cerca de 20 artículos de revistas y capítulos de libros sobre aspectos teóricos y empíricos relacionados con la distribución del ingreso. Tiene un doctorado de la London School of Economics. De 1999 a 2002, Francisco fue profesor de economía en la Universidad Católica de Río de Janeiro.

MICHAEL WALTON es conferencista en Desarrollo Internacional en la Universidad de Harvard. Con anterioridad a su vinculación a la Academia, Walton estuvo vinculado con el Banco Mundial, donde trabajó por más de 20 años como economista en varios países, entre los que se cuentan Brasil, Indonesia, México, Sur África, la Franja Occidental y Gaza y Zimbabwe. A comienzos de los años 1990, fue jefe adjunto del Informe del Banco Mundial sobre Desarrollo Mundial. Fue director del Informe del Banco Mundial sobre Desarrollo Mundial sobre el Trabajo, y director del programa de Reducción de la Pobreza entre 1997 y 2000. Tiene una maestría en filosofía y economía y una maestría en economía de la Universidad de Oxford.

Introducción

América Latina es y ha sido históricamente la región del mundo con mayor desigualdad. La desigualdad en América Latina es grande: el país de la región con la menor desigualdad de ingreso tiene mayor desigualdad que cualquier país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (ocde) o del este de Europa. La calificación de América Latina como una región de alta desigualdad no se restringe sólo al ingreso. Se puede llegar a la misma conclusión cuando se considera la distribución del consumo, tenencia de tierra, estado de salud y algunas variables de representatividad política. La desigualdad en América Latina es generalizada, afectando todos los aspectos de la vida, y persistente, ya que ha sobrevivido a diferentes regímenes políticos y económicos, desde la etapa intervencionista y de sustitución de importaciones hasta las políticas más orientadas al mercado. Así mismo persisten importantes diferencias raciales y étnicas.

A pesar de la alta desigualdad, América Latina tiene un mejor desempeño en términos de niveles de pobreza (cuando la medida se estandariza mediante líneas de pobreza internacionales) que otras regiones menos desarrolladas del mundo, principalmente por tener un ingreso per cápita más alto. La pobreza es más baja en la región que en África y en la mayor parte de Asia. La pobreza del mundo ha sido reducida significativamente en la última década, y los indicadores de América Latina son mejores que los de África, Europa del este y el sur de Asia –pero mucho menos buenos que los del este de Asia.

Causas que contribuyen a la desigualdad

A pesar de que pueden ser muchas las causas que explican la desigualdad, existen cuatro factores interrelacionados que parecen ser los más importantes:

- La distribución de la educación es desigual, en términos de calidad y cantidad (años de escolaridad), así como de otros activos.

- Los trabajadores calificados –aquellos que tienen la mejor educación– reciben salarios mucho más altos que los demás trabajadores.

- Los individuos con ingresos más altos y mejor educación tienden a tener menos niños –de modo que el ingreso dado de una familia significa un ingreso per cápita mayor.

- A pesar de que algunos Estados latinoamericanos intervienen activamente en la economía, en general no redistribuyen mucho ingreso de los ricos hacia los pobres.

La intensidad de estos factores parece haber aumentado en la mayoría de los países latinoamericanos durante la década de 1990.

Los grandes costos de la desigualdad

Una alta desigualdad tiene grandes costos. Reduce el impacto del desarrollo económico en la reducción de la pobreza. Probablemente afecta el crecimiento económico agregado, especialmente cuando se asocia con las tensiones sociales y un acceso desigual al crédito y a la educación. Una gran

Viviendo vidas diferentes

No es una exageración decir que cada aspecto de la vida se ve afectado por la persistente desigualdad. Una familia guatemalteca, cuyo ingreso se ubica en el quintil inferior de la distribución del ingreso, tiene en promedio tres hijos, mientras que su contraparte en el quintil superior tiene 1,9 niños. En el primer hogar, 4,5 personas viven en cada cuarto, comparado con 1,6 en el segundo. El primer hogar tiene 57% de probabilidad de tener una conexión de agua y un 49% de probabilidad de tener acceso a la electricidad. Las mismas probabilidades para la familia en el quintil superior son de 92% y 93%, respectivamente.

En cada modo concebible, las vidas de estas dos familias tienen muy poco en común. El significado mismo de ser un ciudadano de un país es casi con seguridad sustantivamente diferente para las familias. En el peor de los casos una familia guatemalteca pobre ha experimentado violencia y represión, y en el mejor de los casos una ciudadanía de "baja densidad" y la ausencia del imperio de la ley en las décadas recientes. Las familias guatemaltecas pobres son principalmente indígenas y han experimentado siglos de explotación y exclusión, con una débil influencia en el proceso de toma de decisiones locales y nacionales. El 20% más rico de la población es con mayor probabilidad blanco y ha disfrutado al menos hasta cierto punto de una ciudadanía normal. A pesar de que Guatemala está en el extremo superior de la liga de desigualdad de América Latina y tiene instituciones sociales y políticas particularmente débiles, la situación de la mayor parte de la región es cualitativamente similar. En países que son más igualitarios, para el estándar latinoamericano (como Argentina, Uruguay y Venezuela), la tendencia reciente ha sido una de creciente desigualdad, al menos en términos del ingreso. ■

mayoría de latinoamericanos afirman que los niveles actuales de desigualdad del ingreso son injustos, y que la desigualdad de oportunidades es especialmente inaceptable.

Romper con la historia de la desigualdad puede lograrse si se toma una acción decisiva para enfrentarse al grupo de mecanismos que la promueven.

- Primero, es necesario reducir la desigualdad en el acceso a activos productivos. Igualar el acceso a la calidad de la educación es primordial, por su influencia en las oportunidades económicas, estatus social e influencia política.

Sin embargo, una educación más igualitaria tomaría décadas en transformar otras desigualdades. También es importante lograr acceso más igual a la tierra, derechos de propiedad e infraestructura.

Dada las raíces históricas e institucionales de la desigualdad, progresar en estos frentes requiere una acción social y liderazgo político decisivos.

- En segundo lugar, es necesario hacer que las instituciones de mercado funcionen mejor para todos mediante mercados financieros y de productos más profundos y unas instituciones laborales más incluyentes, que logren un equilibrio entre la flexibilidad con protección de los trabajadores. Las crisis macroeconómicas tienden a afectar a los pobres en mayor medida, reforzando la importancia de un manejo prudente de política monetaria y fiscal. Lograr esto requerirá construir instituciones y reglas que reduzcan el riesgo de crisis y la desigualdad en la distribución de efectos negativos cuando ocurren las crisis.

- En tercer lugar, es necesario fortalecer la capacidad del Estado para redistribuir la riqueza. Para la mayoría de países en la región esto implica incrementar sus bajos esfuerzos tributarios, y, en el largo plazo, hacer que los impuestos sean más progresivos mediante un recaudo efectivo de éstos al ingreso y la propiedad. Un incremento en los impuestos sólo tiene sentido si éstos se usan efectivamente. Pese a algún progreso y a la mayor progresividad del gasto social en la década de 1990, una parte grande del gasto público continúa siendo altamente regresiva (por ejemplo, con respecto a subsidios a la educación terciaria y al estado de bienestar "truncado", especialmente respecto a pagos pensionales). Las transferencias redistributivas juegan un papel precisamente porque las estrategias basadas en activos toman tiempo para implementarse. Un área particularmente promisoria es la de las transferencias condicionales de dinero efectivo,

que pueden tener un impacto significativo en la redistribución del ingreso, al mismo tiempo que extienden la protección social contra los choques para los pobres e incentivan la inversión en capital humano de éstos.

Dada las raíces históricas e institucionales de la alta desigualdad, progresar en todos estos frentes requiere una acción social y liderazgo político decisivos. Esto implica hacer progresos hacia instituciones políticas más incluyentes, ya que las desigualdades en influencia están detrás de muchos de los mecanismos que reproducen la desigualdad general.

Esta no es una tarea fácil. Sin embargo, probablemente es más fácil lograrla en la actualidad que en el pasado, dadas las crecientes demandas sociales por una democracia más profunda, una distribución más igualitaria de la influencia política, mayor acceso a la educación y a la salud, y mayor reconocimiento para los grupos afrodescendientes e indígenas. Estas demandas, que son palpables en todas las regiones, son una consecuencia parcial de la globalización de la información, las oportunidades económicas y los derechos humanos. Existen ejemplos prometedores en la actualidad, en especial a niveles subnacionales, con nuevas alianzas entre élites progresistas, funcionarios públicos, la clase media y los pobres, promoviendo el establecimiento de instituciones más incluyentes y eficientes.

¿Qué es desigualdad?

La mayoría de las personas tienen preferencias por la justicia social y creen que al menos algunos tipos de desigualdad son injustos. Sin embargo, no hay un consenso real acerca de cuánta desigualdad es aceptable o, de hecho, qué tipo de desigualdades son importantes. Por ejemplo, algún grado de desigualdad de ingreso parece ser necesario para ofrecer incentivos en el funcionamiento de una economía de mercado, pero esto puede verse balanceado por las potenciales tensiones sociales. Mientras se supone que la democracia ofrece representación igualitaria a todos sus ciudadanos, muchos sienten que los pobres no están en capacidad de proyectar efectivamente sus voces en el proceso político, al menos en algunos países.

Se presentan diferencias en la etapa de identificar y definir los aspectos de la vida que se consideran más importantes de igualar entre los individuos con el objetivo de lograr una sociedad más justa. La primera decisión que se debe tomar es entre resultados y oportunidades. ¿Se debería intentar reducir las diferencias en resultados (por ejemplo, niveles de ingreso o consumo), o por el contrario, garantizar la igualdad de oportunidades para lograr estos resultados? Muchos autores están a favor de la segunda alternativa. Según esta visión, la desigualdad no debe ser una preocupación social, bajo las siguientes condiciones:

Pese a algún progreso y a la mayor progresividad del gasto social en la década de 1990, una parte grande del gasto público continúa siendo altamente regresiva.

- Si surge entre personas sujetas a las mismas restricciones.
- Si es la consecuencia de opciones individuales sobre el esfuerzo invertido en mejorar los resultados.

- Si está relacionada con otras variables por las cuales la gente debería hacerse responsable.

Infortunadamente, el concepto de oportunidad es difícil de definir y medir, y en consecuencia en la práctica es usualmente abandonado y se favorece el análisis de la desigualdad utilizando variables de resultados.

La desigualdad de oportunidades es especialmente inaceptable en términos éticos –implicando que los individuos en el momento de su nacimiento enfrentan opciones de vida totalmente diferentes– y es particularmente dañina para el potencial general de crecimiento de las sociedades. A pesar de que es difícil separar el efecto de la desigualdad de oportunidades del efecto de otros factores (como las diferencias en preferencias y esfuerzo) en la desigualdad de los resultados, algunos intentos indican que en efecto dichas desigualdades de oportunidades sí explican una fracción significativa de la desigualdad de ingresos en países como Brasil.

La desigualdad de oportunidades es especialmente inaceptable en términos éticos –al implicar que los individuos en el momento de su nacimiento enfrentan opciones de vida totalmente diferentes– y es particularmente dañina para el potencial general de crecimiento de las sociedades.

Las enormes diferencias en el ingreso de los ciudadanos del mismo país en los países latinoamericanos implican claramente diferentes grados de acceso a bienes y servicios que las personas consumen para satisfacer sus necesidades y deseos. Sin embargo, las diferencias se extienden más allá del consumo privado. Tomando la terminología del ganador del Premio Nobel, Amartya Sen, existen profundas diferencias en la libertad o la capacidad, de diferentes individuos y grupos para seguir la vida de su escogencia –es decir, hacer las cosas que valoran. Los recursos privados y patrones de oferta pública afectan tales capacidades, mientras que los acuerdos políticos y sociales afectan la capacidad de participar significativamente en la sociedad, influenciar la toma de

decisiones o vivir sin vergüenzas. Mientras que la mayor parte del análisis económico se concentra en la desigualdad en la distribución de algunas medidas de bienestar individual –como el ingreso de los hogares– existe un creciente reconocimiento de que el bienestar tiene muchas dimensiones, como educación, salud, seguridad y acceso a servicios. El poder político o la influencia en la sociedad también está dis tribuido desigualmente, y estas "desigualdades de agencia" están fuertemente entrelazadas con la desigualdad económica.

Medición de la desigualdad

Aunque el concepto de desigualdad puede ser fácil de entender, intentar medir la desigualdad –particularmente comparar la desigualdad entre países o a través del tiempo– puede ser más complicado. La desigualdad no sólo se limita al ingreso –existen desigualdades (frecuentemente relacionadas) en términos del acceso a la infraestructura y a la educación y servicios de salud, e incluso en términos de representación política. Sin embargo, no hay un consenso ▸

amplio (o buenos datos) sobre cómo medir algunos de los aspectos sociales o políticos de la desigualdad, y la mayor parte de los datos y análisis presentados en este libro están relacionados con la desigualdad económica.

La estadística comparativa más comúnmente usada está basada en el ingreso de los hogares. La mayoría de economistas prefieren usar datos sobre consumo (gasto) –ya que captura mejor formas no reportadas de ingreso, e igualmente suaviza la volatilidad del ingreso (por ejemplo, el trabajo estacional)– pero, en América Latina, los datos disponibles son superiores para el ingreso.

Uno de los modos más fáciles de medir la desigualdad es comparar el ingreso de los ricos y de los pobres. En promedio, el decil más rico de la población en América Latina recibe el 48% del ingreso total, mientras que el decil más pobre recibe sólo 1,6% –en otras palabras, el 10% más rico de la población gana 30 veces más que el 10% más pobre. En Guatemala este cociente es casi el doble de malo. Sin embargo, aunque útil, este método no ofrece una información adecuada sobre otros grupos de ingreso.

Los economistas usan una estadística llamada Coeficiente Gini para ofrecer una medida de la desigualdad para todo el espectro de ingresos. La gráfica en el recuadro ofrece una explicación visual fácil de esta medida. La línea de igualdad de 45° representa la igualdad total –25% de la población recibe 25% del ingreso total, mientras que el 50% recibe el 50% del ingreso total, y así sucesivamente. En Bélgica el 20% más pobre de la población recibe 9,5% del ingreso total, mientras que el 20% más rico recibe 34,5%. El área entre la línea de igualdad y la línea de Bélgica representa el grado de desigualdad de la región. El Coeficiente Gini es la razón de esta área respecto al área por debajo de la línea de igualdad total (desigualdad total). Para Bélgica, el Coeficiente Gini es de 0,25.

En Brasil el 20% más pobre recibe 2,6%, y el 20% más rico recibe cerca del 62% del ingreso total. El área entre las líneas de igualdad y la de Brasil es significativamente más grande que el área entre la línea de igualdad y la línea de Bélgica –reflejando la mayor desigualdad de Brasil, cuyo Coeficiente Gini es de 0,59. ■

¿Por qué la desigualdad es importante?

La pobreza y la desigualdad, aunque están relacionadas, son fenómenos muy diferentes. La mayoría de personas estarían de acuerdo en que cierto grado de desigualdad en una sociedad es necesario para ofrecer los incentivos para trabajar e invertir. Sin embargo, los niveles de desigualdad existentes en América Latina son claramente costosos para el bienestar. Los gobiernos y las instituciones internacionales tienen tres grandes temas de preocupación:

- **Una alta desigualdad es recibida con amplio desagrado.** Según encuestas de opinión pública organizadas por Latinobarómetro, en casi todos los países encuestados, cerca del 80-90% de los ciudadanos consideran que los niveles existentes de desigualdad de ingreso son injustos o muy injustos.

- **Los altos niveles de desigualdad están usualmente asociados con altos niveles de pobreza.** Para un nivel dado de ingreso (que es más alto que la línea de pobreza), una mayor desigualdad significa más pobreza en un punto dado del tiempo. Una alta desigualdad implica también un menor impacto dinámico del desarrollo sobre la pobreza, a menos que se lleve a cabo una importante redistribución. En otras palabras, los países con mayor desigualdad convierten un punto porcentual de crecimiento en el ingreso promedio de los hogares en una reducción menor en la incidencia de la pobreza, que los países con mayor igualdad. Del mismo modo, para lograr una reducción de 1% en el

Uno de los modos más fáciles de medir la desigualdad es comparar el ingreso de los ricos y de los pobres. En promedio, el decil más rico de la población en América Latina recibe el 48% del ingreso total.

número de personas que viven en la pobreza, los países con mayor desigualdad necesitan crecer a un ritmo más rápido que lo que necesitan los países más igualitarios.

- **La desigualdad puede tener consecuencias negativas para todos los procesos de desarrollo, incluyendo la reducción en el ritmo de crecimiento de la economía como un todo.** De hecho, es probable que la desigualdad afecte a un importante número de otros objetivos y procesos de desarrollo –como la capacidad de resolver conflictos sin necesidad de recurrir a la violencia y la habilidad de manejar choques macroeconómicos negativos efectivamente.

¿Qué tipos de desigualdad se presentan en América Latina?

La desigualdad es una característica persistente de las sociedades latinoamericanas en términos de las diferencias de ingresos, acceso a servicios, poder e influencia; y en muchos países frente al tratamiento por parte de la Policía y del sistema judicial. Para el período de tiempo en el cual existen datos disponibles, América Latina ha sido una de las regiones del mundo con mayor desigualdad. Con la excepción de África subsahariana, esto es cierto para un amplio grupo de indicadores, desde ingreso y gastos de consumo, a medidas de influencia política y voz, incluyendo también aspectos de salud y educación.

Según las encuestas de hogares, el 10% de individuos más ricos reciben entre 40-47% del ingreso total en la mayoría de sociedades de América Latina, mientras que el 20% más pobre recibe sólo entre el 2-4%. Estas diferencias son sustancialmente mayores que en los países de la OCDE, Europa del este y la mayor parte de Asia. Además, la característica más distintiva de la desigualdad del ingreso en América Latina es la inusualmente alta concentración de ingreso en el extremo superior de la distribución. Sólo algunos países en África y algunos Estados sucesores de la antigua Unión Soviética tienen desigualdades comparables. A modo de comparación, el 10% más rico de Estados Unidos recibe 31% del ingreso total, y en Italia lo recibe 27% –que es significativamente más alto que aun en los países con mayor igualdad en América Latina (Costa Rica y Uruguay).

América Latina ha sido una de las regiones del mundo con mayor desigualdad.

La desigualdad en consumo –donde puede ser medida adecuadamente– también parece ser más alta en los países de

América Latina, aunque las diferencias con otras regiones no parecen ser tan fuertes como en el caso de la desigualdad del ingreso. La desigualdad en el acceso a agua, salubridad, electricidad y telefonía también es usualmente grande y correlacionada con las diferencias en el ingreso. Las encuestas usuales no ofrecen material comparable sobre las desigualdades de poder o influencia dentro de una sociedad, pero una gran cantidad de información política, histórica y sociológica dan fe de su importancia y asociación con la riqueza.

INDICADORES DE DESIGUALDAD PARA PAÍSES ESCOGIDOS DE AMÉRICA LATINA, ESTADOS UNIDOS E ITALIA

País y año	Coeficiente Gini	Participación del 10% superior en el ingreso total	Participación del 20% inferior en el ingreso total	Razón del nivel de ingreso del decil 10 respecto al decil 1
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: Apéndice estadístico. Tablas A.2 y A.3, World Bank Development Indicators Database, World Bank.

América Latina es una región con diversidad racial y étnica, y los niveles de bienestar no son los mismos entre razas, o grupos étnicos y de género. Los indígenas son sistemáticamente más pobres que los no indígenas, y este patrón puede ser rastreado a niveles de menor "dotación inicial de factores" –como educación, experiencia laboral, estructura familiar y ocupación– y a otras causas como preferencias diferenciales, instituciones, relaciones sociales, normas culturales y discriminación. El ingreso de las mujeres y su participación en la fuerza laboral son consistentemente más bajos que en los hombres y también pueden relacionarse con las "dotaciones" iniciales y otros efectos.

Los indígenas son sistemáticamente más pobres que los no indígenas, y este patrón puede ser rastreado a niveles de menor dotación inicial de factores (...) y a otras causas como preferencias diferenciales, instituciones, relaciones sociales, normas culturales y discriminación.

Distribución de la desigualdad. Los hombres blancos y sus familias tienen más –en términos de ingreso laboral, trabajos en el sector formal, activos y educación– que cualquier otro grupo étnico o racial, incluyendo las mujeres. Sin embargo, no todos los hombres blancos son ricos; por el contrario, tanto los hombres como las mujeres, blancos y grupos

afro e indo, indígenas y no indígenas, están representados en los sectores con y sin ventajas en la sociedad. En otras palabras, las variaciones al interior de los grupos (por ejemplo, entre hombres blancos) son más altas que entre grupos (por ejemplo, entre hombres blancos y negros). Las comparaciones de medidas de desigualdad entre países también muestran que no existe un único grupo étnico, racial o de género que consistentemente experimente mayor desigualdad.

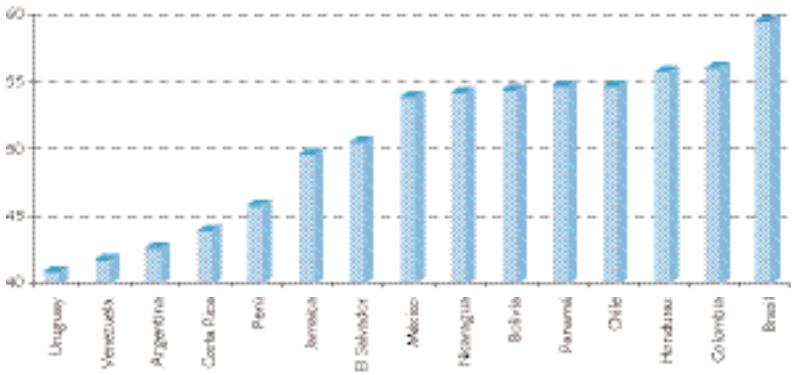
Las comparaciones de medidas de desigualdad entre países también muestran que no existe un único grupo étnico, racial o de género que consistentemente experimente mayor desigualdad.

¿Está mejorando la desigualdad? Durante la última década han emergido diversos patrones con respecto a las diferencias de ingreso, con más países experimentando una tendencia al empeoramiento que al mejoramiento. Al resumir la información, los países relativamente más igualitarios han experimentado un empeoramiento, con un deterioro dramático para Argentina antes y después de su crisis económica. En el otro extremo de la escala, Brasil, históricamente el país más desigual de la región, experimentó una reducción modesta pero significativa de la desigualdad de ingreso. En décadas anteriores hubo una tendencia hacia la reducción de la desigualdad en la década de 1970 y una tendencia más pronunciada hacia el incremento de la desigualdad durante la temporada caracterizada por la crisis de la década de 1980. Sin embargo, el hecho más notorio en el largo plazo es la persistencia de la alta desigualdad frente a la diversidad de regímenes económicos y políticos.

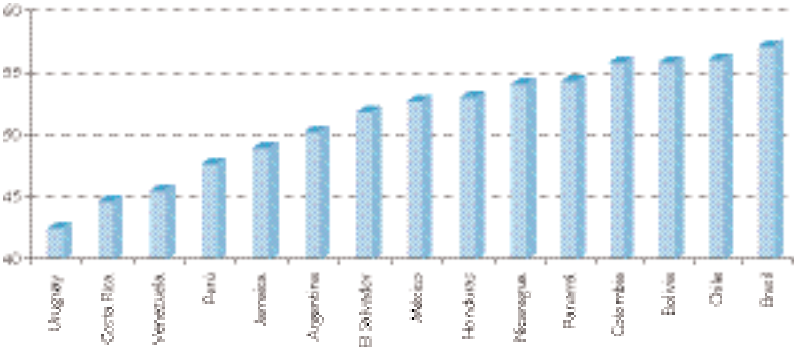
Respecto a otros aspectos de desigualdad, la tendencia general en las últimas décadas fue más positiva. La mayor parte de la región experimentó al menos cierta igualación en términos del acceso al servicio y nivel básico de educación. Sin embargo, en un tema clave –acceso a educación universitaria– el patrón dominante fue de ampliación de las diferen-

COEFICIENTE GINI: INGRESO EQUIVALENTE DE LAS FAMILIAS

A. PRINCIPIO DE LA DÉCADA DE 1990



B. FINAL DE LA DÉCADA DE 1990 O PRINCIPIO DE LA DÉCADA DE 2000



FUENTE: Cálculo de los autores a partir de microdatos de las encuestas de hogares.

cias entre los ricos y los pobres a medida que la asistencia aumentó más rápido para los miembros de las familias en la parte superior de la distribución. La ola de democratización en la década de 1980 trajo, a un nivel básico, cierta igualación de la condición de ciudadanía y potencialmente en diferencias de poder. Sin embargo, las desigualdades en influencia y el imperio de la ley se han mantenido altas en gran parte de la región, incluso bajo el auspicio de la democracia.

¿Cuáles son las causas de la desigualdad?

Es interesante anotar que la posición de la mayoría de países de América Latina en la clasificación de desigualdad global ha sido prácticamente la misma durante las últimas décadas, a pesar de los cambios en el ambiente económico, social y político. Las últimas cinco décadas han presenciado bonanzas económicas y duras recesiones, estrategias de crecimiento de desarrollo "hacia adentro", liderados por exportaciones, frecuentes intervenciones del sector público y grandes reformas a favor del mercado, dictaduras y democracias.

Sin embargo, en ninguno de los países de la región cambió alguno de estos escenarios la distribución del ingreso para parecerse significativamente más a las distribuciones de ingreso de otras partes del mundo. Esta observación sugiere un punto importante: América Latina parece ser más desigual que el resto del mundo por razones que van más allá del ciclo económico o políticas económicas en particular. Estos factores han jugado, sin ninguna duda, un papel importante en dar forma a la distribución del ingreso, un papel que debe ser estudiado y entendido. Sin embargo, otros factores subyacentes parecen ser determinantes más fuertes en los niveles de desigualdad de la región. Algunos de ellos tienen fuertes raíces históricas.

América Latina parece ser más desigual que el resto del mundo por razones que van más allá del ciclo económico o de políticas económicas en particular.

Persistencia de la desigualdad. América Latina entró al siglo xx con niveles tan altos de desigualdad, que virtualmente toda la evidencia presentada en este informe indica que se mantuvieron durante el resto del siglo. Explicar la

Raíces de la desigualdad

Las causas de la desigualdad pueden ser rastreadas al pasado colonial de la región, y en particular a las interacciones entre los colonizadores europeos y las poblaciones subordinadas. A comienzos del período colonial, las condiciones económicas y las diferencias de poder reforzaron la influencia sobre la desigualdad. Los asentamientos europeos se concentraron inicialmente en áreas donde los recursos naturales –especialmente la minería y la producción de azúcar– pudieron ser explotados con el uso de mano de obra no calificada. El trabajo era suministrado por las poblaciones indígenas subyugadas o esclavos importados de África. Los colonizadores desarrollaron instituciones –en especial las relacionadas con el manejo de la mano de obra (incluyendo el esclavismo), uso de la tierra, y control político– que consolidaron y perpetuaron su influencia y riqueza. En el período posterior a la independencia, las élites locales continuaron dando forma a las instituciones y políticas para mantener sus posiciones privilegiadas, por ejemplo, en temas de sufragio restringido, acceso a la educación y política de tierras.

A pesar de los inmensos cambios políticos, sociales y económicos del siglo pasado, éstas fuentes de desigualdad formadas históricamente persisten hasta el presente, aunque en formas institucionales cambiantes. En países con poblaciones indígenas o afrodescendientes, las diferencias aún son muy grandes: los salarios promedios de estos grupos son apenas cercanos a la mitad de los de sus contrapartes "blancas" en Bolivia, Brasil y Guatemala. Estas disparidades a su vez reflejan diferencias en la educación y otros activos de los grupos étnicos y raciales menos ▸

favorecidos. En el otro extremo de la escala, las élites han perpetuado su posición mediante una variedad de mecanismos, incluyendo el campo de las relaciones sociales (por ejemplo, las personas usualmente escogen compañero marital con el mismo nivel de educación).

A finales del siglo xx, la mayor parte de los Estados latinoamericanos todavía se conformaban cercanamente al modelo de clientelismo que estaba compenetrado en un patrón más amplio de relaciones sociales desiguales, aunque con la existencia de islotes con altos niveles de competencia técnica. Este patrón está asociado con los altos grados de desigualdad de influencia, con una influencia desproporcionada en el Estado de parte de los individuos o corporaciones ricos, mientras que los grupos más pobres típicamente interactúan con el Estado mediante relaciones verticales de clientelismo o son excluidos. Pocos Estados han realizado la transición hacia partidos programáticos y burocracias autónomas que fueron las características del cambio institucional en gran parte de Europa y Norteamérica. Esto se ve reflejado posteriormente en la débil capacidad de los Estados latinoamericanos para ofrecer bienes públicos clave (en especial estabilidad macroeconómica, derechos de propiedad y ciudadanía) y una oferta amplia de servicios financiados por impuestos. Este tipo de fallas en la oferta de bienes públicos y servicios son casi siempre desigualadores. ■

persistencia de la desigualdad es problemático. Durante el siglo **xx**, las sociedades latinoamericanas pasaron por importantes cambios sociales, económicos y políticos. La urbanización aumentó considerablemente y el papel de la agricultura cayó. Así, el patrón altamente desigualador de la propiedad de la tierra que caracterizó a América Latina, debería haber pasado a ser menos y menos importante como determinante de la desigualdad del ingreso. En contraste, los logros educativos presentaron un rezago respecto a Norteamérica.

Efectos de la modernización. Adicionalmente, la modernización llevó a casi todos los países en la dirección de política

más abierta y democrática. Incluso si la democracia es tal vez relativamente superficial y poco consolidada, parece haber pasado por un cambio importante respecto al siglo xix. Además, muchos países, incluyendo Bolivia, México y Nicaragua (y posiblemente Colombia, dependiendo de la interpretación del período de La Violencia en los años cincuenta) pasaron por revoluciones dramáticas, mientras que otros, como Perú después de 1968, implementaron políticas redistributivas radicales. Sin embargo, los niveles de desigualdad permanecieron en niveles muy altos a lo largo de toda la región. Este patrón latinoamericano contrasta con lo que ocurrió en Europa, donde la desigualdad económica parece haber caído dramáticamente durante la mayor parte del siglo xx. También se diferencia del patrón observado en Estados Unidos, donde las medidas de desigualdad indican una reducción desde la década de 1930 hasta la de 1960, antes de que comenzara un recrudecimiento más reciente.

Educación y estrategia de desarrollo. La educación masiva ha sido de baja calidad en América Latina, especialmente si se compara con Norteamérica. A pesar del incremento en la educación, aún existen fuertes patrones compenetrados de exclusión social y discriminación, que son difíciles de quebrar y que impiden la movilidad hacia niveles superiores. Otra explicación posible respecto al fracaso de la reforma educativa en reducir la desigualdad es el tipo de estrategia de desarrollo que evolucionó en América Latina después de la década de 1930; esta aproximación, basada en un desarrollo "hacia adentro", sustitución de importaciones y aislamiento de los mercados mundiales, pueden haber reducido los incentivos para invertir en educación y construcción de habilidades. Es importante resaltar el hecho de que algunos países que adoptaron estrategias de desarrollo orientadas a las exportaciones en el siglo xx (por ejemplo Mauricio y Singapur) también experimentaron una reducción de la

La desigualdad política causa y es causada por la desigualdad económica.

desigualdad.

Estos efectos pueden haberse reforzado por la dotación de factores en América Latina. Incluso en el siglo XX, muchas economías fueron dominadas por la exportación de bienes primarios, como petróleo en Venezuela, café en Colombia, Brasil y Centroamérica, banano en Centroamérica, azúcar y banano en el Caribe y cobre y nitratos en Chile. También se ha afirmado que el desarrollo intensivo en *commodities* reduce los retornos de la educación, que puede haber sido otro factor en la reducción del impacto de la expansión de la educación sobre la desigualdad.

El modo más confiable de inducir la reducción de desigualdad es promover la inversión sostenida en educación y la acumulación de activos de parte de los pobres y asegurar mecanismos para la movilidad económica y social.

Acceso a los mercados financieros. También es posible que, ante la presencia de mercados financieros imperfectos, los cambios en la estructura de la economía de la agricultura a la industria tengan poco efecto sobre la desigualdad. A pesar de que no hay datos comparativos sobre esta conexión, es probable que la propiedad de la industria en América Latina sea mucho más concentrada, y los mercados financieros mucho menos desarrollados que en Norteamérica. Por ejemplo, en 1910 Estados Unidos tenía cerca de 25.000 bancos con una estructura de mercado altamente competitiva. Por el contrario, México tenía 42 bancos, dos de los cuales controlaban el 60% de los activos bancarios y virtualmente ninguno competía en realidad con los demás bancos. Este ejemplo, y otros similares, sugieren que los mercados financieros en América Latina eran muy pequeños y monopolizados. Sin acceso a los mercados financieros, los pobres siguieron siendo pobres.

Desigualdad política. A pesar de que el tema de interés de este informe es la desigualdad económica, es difícil separarlo de la desigualdad política. La desigualdad política causa y es causada por la desigualdad económica. Una de las razo-

nes principales para la persistencia de desigualdad en el siglo xx puede ser la permanencia del autoritarismo en América Latina. A pesar de que ha habido democratización en la región, este proceso normalmente no ha sido consolidado y sí limitado en sus potenciales alcances. Adicionalmente, muchos partidos democráticos populares que estaban en capacidad de lograr el poder, también se han visto controlados por consideraciones políticas muy estrechas y han optado por políticas que eran muy dramáticas en el corto plazo pero generaban pocos beneficios duraderos.

En general es difícil atacar la desigualdad económica de un modo directo (por ejemplo, mediante medidas redistributivas), sin hacer daño a algunas de las estructuras de incentivos que son críticas para asegurar procesos de crecimiento económico. Por ésta y otras razones, las políticas más indirectas que amplían el acceso efectivo a las oportunidades económicas –no sólo para la población actual, sino más importante, para las generaciones futuras– son frecuentemente preferidas. Tales políticas incluyen no sólo mayor inversión en aumentar el acceso a educación de alta calidad, sino también esfuerzos en ofrecer mayor acceso a influencia política igualitaria y a la protección de la ley. Las experiencias históricas de Europa y Estados Unidos sugieren que el modo más confiable de inducir la reducción de desigualdad es promover la inversión sostenida en educación, la acumulación de activos de parte de los pobres y asegurar mecanismos para la movilidad económica y social. En general, esto puede implicar resolver las fallas de mercado e institucionales que desincentivan a los pobres y a sus hijos de llevar a cabo el tipo de inversión que los puede ayudar a tener éxito en una economía global.

Algunos países que adoptaron estrategias de desarrollo orientadas a las exportaciones en el siglo xx también experimentaron una reducción de la desigualdad.

Estados débiles. La historia le ha heredado a América Latina relaciones sociales desiguales y Estados débiles, en diferentes

grados a través de la región. Las relaciones clientelistas, respaldadas por culturas políticas y sociales en los diferentes grupos, tienden a perpetuar la desigualdad. Los Estados débiles –en el sentido de baja capacidad de ofrecer bienes públicos como estabilidad macroeconómica, asegurar los derechos de propiedad y ciudadanía y ofrecer servicios básicos– son un contexto pernicioso para la desigualdad, ya que son particularmente vulnerables a las depredaciones por parte de grupos bien organizados de ingresos medios, como los sindicatos del sector público.

Las relaciones clientelistas, respaldadas por culturas políticas y sociales en los diferentes grupos, tienden a perpetuar la desigualdad.

Las fallas en la acción del Estado –un trabajo deficiente en ofrecer bienes públicos como estabilidad macroeconómica, derechos de propiedad y ciudadanía y en la oferta de servicios básicos como educación, salud, agua, salubridad, carreteras, electricidad y protección social– son típicamente regresivas, afectando a los pobres y a los débiles desproporcionadamente. También, en la mayoría de áreas son nocivas para el desarrollo en general. En los casos en los cuales el Estado falla en ofrecer bienes públicos, los miembros con mayor riqueza de la sociedad típicamente pueden ejercer influencia privada sobre el Estado para buscar una oferta selectiva o pueden optar por no participar en el sistema. Por ejemplo, las élites pueden llevar sus ahorros al exterior y desarrollar medios privados para proteger sus derechos de propiedad y su seguridad personal. Los pobres y los grupos de ingresos medio tienen que vivir con las consecuencias. Con respecto a los servicios, algunos Estados latinoamericanos han hecho un trabajo razonable en ofrecer servicios para las élites (por ejemplo, mediante una formación temprana de universidades en muchos países). Sin embargo, la mayoría ha hecho un trabajo muy pobre en la ampliación de la oferta.

¿Qué puede hacerse?

¿Qué puede hacerse en temas de política, específicos para reducir la desigualdad en América Latina? ¿Cómo puede la acción pública llevar a una mayor igualdad con un costo mínimo en términos de eficiencia, y a su vez, generar una reducción de la pobreza más rápida y efectiva?

Aunque la influencia de la historia y su reflejo contemporáneo en la estructura institucional son factores importantes, sus efectos no son determinísticos. Los análisis económicos, políticos y sociales indican la potencialidad de un cambio y la agencia política como una fuente del cambio, tanto con respecto a las experiencias dentro de América Latina como

frente a las comparaciones con otras sociedades. La velocidad del cambio potencial varía a lo largo de las diferentes dimensiones de la desigualdad. Es intrínsecamente lenta para la educación y también probablemente lenta para la desigualdad general de ingresos. Sin embargo, el cambio puede ser relativamente rápido en términos de patrones de oferta de servicios, para niveles específicos de distribución del ingreso (incluyendo a los más pobres), y bajo ciertas condiciones, en reducir las desigualdades de poder. Adicionalmente, precisamente porque los cambios toman tiempo, las decisiones que se toman tempranamente y de modo concertado son de gran importancia. El rango de niveles de política económica que son clave para hacer la diferencia se presentan a continuación, después de un análisis de los cambios políticos y sociales subyacentes que se requerirán para ayudar y sostener los cambios de política económica.

Es sorprendente, pero imposible definir un culpable único de la desigualdad en América Latina.

Causas probables. El balance de la evidencia presentada –tanto por correlaciones internacionales como de comparaciones más detalladas entre Brasil y Estados Unidos– sugiere que cuatro factores son conjuntamente responsables del alto nivel de desigualdad del ingreso en América Latina:

- Una distribución desigual moderada de las asignaciones de educación.
- La persistencia de altas tasas de retornos sobre la educación en el mercado laboral, que pueden operar mediante instituciones específicas.
- Patrones de formación de familias con altos niveles de selección (*sorting*) marital y una correlación negativa y grande entre el número de niños y el ingreso per cápita de las familias.

- El papel de un gasto público alto pero mal focalizado.

Además de estos cuatro factores, también debe señalarse que cierta parte del exceso de desigualdad de América Latina puede estar sobreestimado debido a la predominancia de medidas de ingreso en lugar de medidas de gasto en las encuestas.

Es sorprendente, pero imposible definir un culpable único de la desigualdad en América Latina. La interacción entre los cuatro factores señalados previamente refuerza mutuamente el papel individual de cada uno y genera el resultado final. Esto es particularmente claro en el caso de la distribución de años de escolaridad, que no son en extremo desiguales para los niveles estándares de países en desarrollo. Es sólo cuando estas distribuciones interactúan con los inusualmente altos retornos de la educación (particularmente en la educación pos-secundaria) y con los altos coeficientes de correlación entre cónyuges, como éstas llevan a altas desigualdades en las ganancias y en consecuencia en el ingreso.

Aunque la influencia de la historia y su reflejo contemporáneo en la estructura institucional son factores importantes, sus efectos no son determinísticos.

Una aproximación complementaria para la reforma. Una estrategia económica para reducir la desigualdad necesita reflejar estas interacciones. Esto implica, en particular, acciones complementarias en las siguientes tres áreas:

- Ampliar la propiedad de activos.
- Desarrollar mercados más profundos e instituciones más igualitarias.
- Usar el poder redistributivo del Estado de una manera más progresiva.

En algunas áreas, las políticas para reducir la desigualdad estarán a favor de un crecimiento agregado más alto y generar ganancias para la mayor parte de la población. En otras áreas, existirán contraprestaciones, si no en el crecimiento agregado, sí en la reducción de los privilegios de quienes en la actualidad se benefician de la desigualdad. Estas tres direcciones de política son examinadas en detalle en las siguientes secciones.

Ampliación de la propiedad de activos: redistribución con crecimiento

La educación es el activo productivo más importante que la mayoría de las personas poseerán alguna vez. Además de sus efectos económicos, la educación está fuertemente relacionada con las desigualdades políticas y socioculturales. Una educación más igualitaria tiene múltiples influencias potenciales en resultados y prácticas más igualitarias. Adicionalmente, tiene dos ventajas importantes: su distribución puede ser mejorada sin la necesidad de redistribuirla quitándosela a alguien más, y el incremento en su distribución (que va conjuntamente con el incremento en los niveles generales de educación) es bueno para la eficiencia y el crecimiento.

La reciente "masificación" de la educación básica parece estar asociada con nuevas formas de desigualdad, en particular las relacionadas con una alta varianza en la calidad, y con el hecho de que las élites tienen los medios financieros para no participar del sistema público.

A pesar de que la importancia de la educación es muy aceptada en la actualidad por los gobiernos, su implementación no ha sido siempre una tarea fácil. En particular, la reciente "masificación" de la educación básica parece estar asociada con nuevas formas de desigualdad, en particular las relacionadas con una alta varianza en la calidad, y con el hecho de que las élites tienen los medios financieros para no participar del sistema público.

Aunque ha habido una amplia experimentación, la fórmula mágica para aumentar la calidad de la educación todavía no ha sido encontrada. Además, la división clave en términos de retornos de mercado es el logro de educación universitaria. El creciente valor de la educación superior está determinado por la naturaleza sesgada, por habilidad o conocimiento del cambio tecnológico. Sin embargo, la educación superior sigue estando en gran parte reservada

La educación es el activo productivo más importante que la mayoría de las personas poseerán alguna vez.

para los hijos de los ricos, con creciente desigualdad en los niveles de matrícula en la última década. Así, un elemento importante de una estrategia educativa más profunda puede ser la introducción de una iniciativa cívica, que incluya los sectores privado y público, para lograr un salto significativo en la cobertura y calidad en el sistema de escuelas públicas al nivel primario y, en particular, en la secundaria.

Un elemento importante de una estrategia educativa más profunda puede ser la introducción de una iniciativa cívica, que incluya los sectores privado y público, para lograr un salto significativo en la cobertura y calidad en el sistema de escuelas públicas al nivel primario y, en particular, en la secundaria.

Una creciente rendición de cuentas. Aunque no existe un plan institucional específico para esta estrategia, las acciones exitosas pueden incluir mecanismos para incrementar la rendición de cuentas de los profesores y las escuelas. Esto puede tomar diferentes formas:

- Incentivos por resultados (como en el caso de las competencias de escuelas de Chile y el programa de bonos o "vouchers").

- Fondos especiales para complementar los presupuestos de las escuelas (como el programa `fundef` de Brasil).

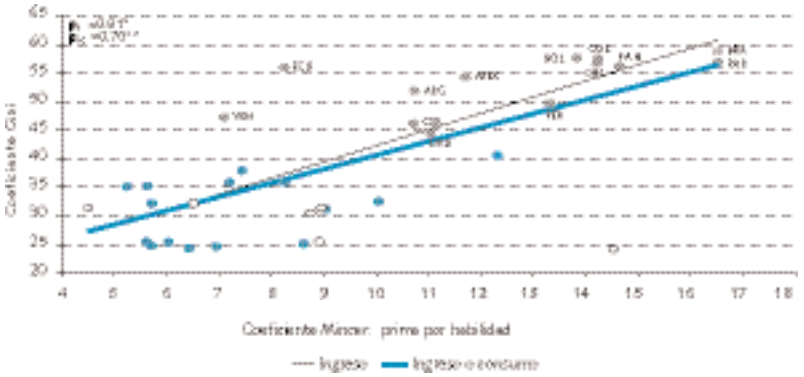
- Mayor participación de las comunidades locales (como el programa `educo` de El Salvador).

Estas medidas del lado de la oferta pueden ser complementadas por incentivos del lado de la demanda, que fomenten que los niños permanezcan en las escuelas, como el programa Oportunidades (anteriormente Progresa) en México y Bolsa Escola en Brasil. Estas últimas medidas también pueden servir para el propósito de ampliar los sistemas de protección social de los grupos más pobres, como se discute más adelante. Todas estas experiencias tendrán que estar acompañadas por una continua evaluación de cuáles aproxima-

ciones tienen el mayor impacto en el aprendizaje de los estudiantes, con el objetivo de garantizar un uso eficiente del gasto en educación.

Ampliación del acceso. Para la educación terciaria el reto es incrementar el acceso de niños brillantes con pocos recursos. Parte del problema en este aspecto es la baja calidad y la falta de cobertura en los niveles inferiores. Sin embargo, existe el potencial para enfrentar las restricciones de crédito y de información que limitan el acceso. Medidas como un incremento fuerte en la disponibilidad de crédito educativo, focalización de becas para estudiantes de las familias más pobres, exámenes de Estado, programas de acreditación, y observatorios laborales, facilitarán en gran medida la expansión requerida de educación terciaria. En este contexto, la mayor recuperación de costos en las universidades públicas y los presupuestos basados en desempeño serán complementos importantes.

RETORNOS DE LA ESCOLARIDAD
Y DESIGUALDAD PARA DIFERENTES PAÍSES



Nota: * Significativo a nivel de 5%; ** Significativo a nivel de 10%; círculo lleno: ingreso; círculo vacío: coeficientes de consumo del retorno por escolaridad.

FUENTE: World Development Indicators para el Coeficiente Gini; Gasparini (2002), Capítulo 2 para Gini de ingreso; Fernández y otros (2001) para las primas por habilidad, medidas mediante ecuaciones de Mincer.

Enfrentar la exclusión. Además de las medidas generales es necesario resolver las estructuras de exclusión afrontadas por grupos históricamente subordinados. Pueden hacerse argumentos a favor de la inversión en currículo y profesores para ofrecer educación multicultural y multirracial, incluyendo la educación bilingüe en áreas con fuerte presencia de personas indígenas. A nivel terciario, existe un caso claro para el uso de la acción afirmativa, especialmente para las personas excluidas de grupos afrodescendientes en Brasil; sin embargo, tales programas pueden llevar a una reacción negativa y a la estigmatización y necesitan ser discutidos, diseñados y monitoreados cuidadosamente.

Además de las medidas generales es necesario resolver las estructuras de exclusión afrontadas por grupos históricamente subordinados.

A pesar de que un esfuerzo para igualar el acceso a la educación es crítico para la distribución del ingreso en el largo plazo, los efectos de la educación toman mucho tiempo. Ya que los niños que se benefician de una mejor escolaridad ahora entrarán en el mercado laboral en el futuro, tomará décadas transformar la composición de la educación para toda la fuerza laboral. Durante la transición, la expansión terciaria puede incluso llegar a incrementar la desigualdad, si los altos retornos de la educación terciaria persisten. También existe incertidumbre sobre lo que ocurrirá en el patrón de retornos a la educación en el largo plazo. Una comparación entre Brasil y Estados Unidos determinó que las diferencias en la desigualdad de la educación en la fuerza laboral "explican" cerca de un tercio de las diferencias en la desigualdad del ingreso, y otro tercio es explicado por diferencias en los patrones de los retornos de la educación. Sin embargo, una comparación entre Chile e Italia encontró que las diferencias en la estructura del ingreso estaban relacionadas más con las diferencias en retornos que con las diferencias en la distribución de años de educación.

Para la educación terciaria el reto es incrementar el acceso de niños brillantes con pocos recursos.

Aunque estas comparaciones son sólo ejercicios estadísticos, sugieren que muchos factores influyen en los efectos de la educación sobre la desigualdad del ingreso.

Continuar la reforma agraria. La distribución desigual de la tierra ha sido históricamente una importante fuente de altos niveles de desigualdad económica y de influencia política. Con un enorme incremento en la urbanización y, en la mayoría de países, el declive de las élites terratenientes como una importante fuente de influencia, la propiedad rural es menos importante que en el pasado. Sin embargo, la distribución de la tierra rural es aún relevante para una importante y relativamente pobre minoría en los países de ingreso medio, así como para grupos más grandes en los países más pobres de la región.

La distribución desigual de la tierra ha sido históricamente una importante fuente de altos niveles de desigualdad económica.

América Latina puede ser catalogada como una región de reformas agrarias extensivas pero incompletas. Algunos esfuerzos pasados tuvieron éxito fragmentando las haciendas, pero la mayoría falló en transformar la posición de los campesinos pobres, debido a dificultades en el diseño y en el contexto político. Cuando los derechos de propiedad pasaron a ser más inseguros, las élites terratenientes usaron otros medios para preservar su posición económica, como expulsar a los inquilinos y asegurar subsidios sobre el capital o el producto. Adicionalmente, las áreas recién reformadas no fueron apoyadas con servicios de infraestructura y económicos de otra índole, necesarios para generar un sector vibrante de pequeños propietarios rurales.

La naturaleza y grado de reforma a la propiedad rural varió en cada país. En los casos donde los derechos de propiedad sobre la tierra son generalmente reconocidos y legítimos (como en la mayor parte del Cono Sur), la acción coercitiva sería indeseable y contraproducente. Sin embargo, muchos

7464

países tienen regiones de colonización donde los derechos no están bien definidos o son ilegítimos. En estos casos, el potencial redistributivo puede ir de la mano con un fortalecimiento de los derechos de propiedad si el proceso está bien manejado. Esto puede involucrar un grupo de técnicas, desde la confiscación y redistribución de la tierra en propiedad de narcotraficantes hasta el cambio del uso de la tierra que todavía está en propiedad estatal. En Brasil y Colombia, los procesos de compra estatal para la redistribución y los experimentos con reformas basadas en la comunidad o en el mercado están avanzando. En términos de los diseños de pos-reforma, los grupos indígenas algunas veces prefieren mantener formas colectivas tradicionales de manejo de la tierra, donde el problema se centra en cómo ofrecer un acceso adecuado al crédito y a los servicios en el contexto de estas estructuras de propiedad y de gobernabilidad. En todas las áreas, es esencial complementar la producción de pequeña escala con la infraestructura y otros servicios adicionales, para integrar nuevos esquemas al interior de las estrategias territoriales para el desarrollo, y ofrecer el marco legal a un mercado de arrendamiento.

En términos de los diseños de pos-reforma, los grupos indígenas algunas veces prefieren mantener formas colectivas tradicionales de manejo de la tierra, donde el problema se centra en cómo ofrecer un acceso adecuado al crédito.

Los temas de vivienda y tierras urbanas han aumentado en importancia con la urbanización. Una división importante es la de la seguridad en los derechos de propiedad de la tierra, ya que los grupos más pobres sufren de mayor falta de garantía legal de la propiedad. La experiencia de Perú indica que es posible llevar a cabo grandes programas de titulación; esta aproximación necesita ser complementada con medidas para hacer que los mercados de vivienda funcionen mejor, ofrecer infraestructura local y asegurar que los gobiernos locales respondan a las necesidades de los habitantes urbanos pobres.

Reforma a los impuestos de propiedad. Tanto en áreas urbanas como rurales, el fortalecimiento de los impuestos a la propiedad es un tema importante de acción pública. Los impuestos de propiedad en América Latina son bajos para los estándares internacionales, incluso después de controlar por ingresos. El incremento en los impuestos a la propiedad puede ser una fuente valiosa de ingresos para los gobiernos locales y ofrecer incentivos para un uso más eficiente de la tierra.

Mejorar el acceso a la infraestructura. El acceso desigual a la infraestructura pública es otro determinante importante de la dinámica de la desigualdad. Trabajos recientes de comparación entre países indican que a medida que un país tiene mayor infraestructura instalada (incluyendo energía eléctrica, telecomunicaciones, carreteras y ferrocarriles), menos desigual es. La evidencia sugiere que esta relación es causal y que el efecto puede ser grande en el largo plazo. Del mismo modo, la fuerte reducción de la inversión en infraestructura en las décadas de 1980 y 1990 en muchos países de América Latina es causa de preocupación desde una perspectiva de crecimiento y equidad. Esta tendencia ha llevado a unas grandes y crecientes brechas en términos de infraestructura entre países de América Latina, la OCDE y del este de Asia. Esta reducción estuvo determinada por la reducción en el gasto público en infraestructura, en primer lugar por la crisis de la deuda de la década de 1980 y luego por el contexto interno de exageradas expectativas relacionadas con las posibilidades de la privatización en los años noventa. A pesar de que la oferta privada aumentó, sólo alcanzó a compensar completamente la reducción pública en el caso de las telecomunicaciones.

El acceso desigual a la infraestructura pública es otro determinante importante de la dinámica de la desigualdad.

Enfrentar las desigualdades en el futuro requerirá una juiciosa mezcla de oferta pública y privatización. El proceso de

privatización ha pasado a ser altamente politizado. En muchas áreas, la oferta puramente privada es poco probable, especialmente en áreas como carreteras rurales, agua y sanidad. En estos subsectores, la inversión privada y pública en infraestructura son complementos, no sustitutos. El tema acá es análogo a los retos de hacer que cualquier servicio público esté disponible para todos los ciudadanos. En muchas áreas, todavía puede argumentarse a favor de la privatización, incluso con base en consideraciones de equidad.

Muchas empresas de servicios públicos han sido parte de las estructuras clientelistas, inequitativas e ineficientes. Los esfuerzos de privatización que pueden quebrar estas barreras, no tendrán éxito si no están bien diseñados y sujetos a una regulación fuerte y autónoma. La evidencia de privatizaciones pasadas de empresas públicas sugieren que la mayor parte tiende a llevar a un acceso más igualitario y a mayor calidad del servicio; sin embargo, los efectos en precios han variado dependiendo de las condiciones iniciales y de la calidad de regulación. El proceso es clave: en la mayoría de los casos, los procesos de privatización no han sido usados para distribuir la propiedad más ampliamente, y en los casos en que la transparencia y la competencia han sido débiles, se ha presentado una transferencia regresiva de riqueza y ha habido corrupción. Este es el caso particularmente en sectores no competitivos, en los cuales el establecimiento de estructuras regulatorias fuertes junto con la privatización son esenciales para lograr resultados eficientes y equitativos.

Desarrollar mercados más profundos e instituciones más equitativas

Las reformas a favor del mercado usualmente son acusadas de favorecer a los ricos en contra de los pobres. Mientras que esto tiende a ignorar el hecho de que la mayoría de ins-

tituciones distintas al mercado de América Latina han sido históricamente moldeadas para favorecer a los ricos, es importante entender el impacto distributivo de las reformas de mercado a la luz de su importancia para la agenda del crecimiento. Un resumen de la literatura encuentra que no hay un patrón fuerte de asociación con el impacto de las reformas estructurales sobre la desigualdad. En un balance, las reformas basadas en el mercado han estado asociadas con mayor desigualdad del ingreso, pero los efectos no son grandes y no son estadísticamente fuertes. El resultado principal es que la desigualdad ha sido muy resistente a una gama de experimentos de política, desde la industrialización por sustitución de importaciones hasta las políticas populistas y las reformas orientadas al mercado.

La desigualdad ha sido muy resistente a una gama de experimentos de política, desde la industrialización por sustitución de importaciones hasta las políticas populistas y las reformas orientadas al mercado.

Es posible decir más sobre reformas específicas. En los casos en que las reformas han llevado a una estabilización de precios, los resultados han sido de reducción en la desigualdad. Adicionalmente, los efectos de la privatización sobre la distribución han sido positivos. Sin embargo, muchos países en la región han experimentado un incremento en la desigualdad en salarios de los trabajadores para la última década, lo que parece haber sido mediado por una apertura del comercio y la inversión extranjera directa. La liberalización del comercio, además de la distribución desigual de la educación, ha estado asociada con la creciente disparidad salarial, porque ha llevado a una adopción más rápida de nuevas técnicas y procesos de producción que son intensivos en mano de obra calificada. Sin embargo, alguna evidencia sugiere que éste es un efecto que sólo ocurre una vez, con una nivelación reciente de las desigualdades salariales, que es el caso de Chile y México, dos de las economías de la región con mayor integración internacional.

Abordar la influencia institucional. La respuesta más efectiva a las fuerzas que aumentan la desigualdad no es evitar el uso de mercados, sino enfrentar las fuentes subyacentes de la desigualdad. Hacer esto implica ampliar e igualar la base de activos –en especial en educación e infraestructura– y reformar los sistemas de protección social para hacerlos más incluyentes. Extender y profundizar el alcance de los mercados es importante también. Parte del problema es que el acceso al mercado es muy diferente para las familias pobres y los trabajadores del sector informal frente a las compañías ricas y establecidas. Los mercados financieros son de particular importancia en este aspecto, tanto para mejorar la igualdad de oportunidades en inversión productiva como para facilitar un acceso más igualitario a activos, como tierra, vivienda y educación. La transparencia, divulgación de resultados, buen gobierno corporativo, empresas de evaluación de riesgo crediticio y fuertes derechos de propiedad para los prestamistas y pequeños accionistas, han mostrado ser un determinante importante en la profundización financiera y a mayor acceso al sistema financiero. Numerosas instituciones específicas, productos y regulaciones colaterales

El mercado laboral es el principal escenario para la determinación del ingreso en la mayoría de las familias.

pueden aumentar el acceso al crédito para microempresas y empresas de menor escala.

El mercado laboral es el principal escenario para la determinación del ingreso en la mayoría de las familias. Las instituciones del mercado laboral pueden tener una significativa influencia en esta área, en particular respecto a la calidad del trabajo. Las actuales instituciones del mercado de trabajo y la seguridad social en América Latina (como los sindicatos, normatividad de salario mínimo y prestaciones laborales) protegen los intereses de trabajadores de sectores formales y excluyen en gran medida a los trabajadores informales y a la mayoría de los desempleados. Contrario a las condiciones de los trabajadores de países de la OCDE, los trabajadores del sector formal de América Latina pocas veces conforman la mayoría de la clase trabajadora y usualmente están ubicados en el medio o la parte superior de la distribución del ingreso. En la mayoría de países, la mayor parte de los trabajadores pobres están empleados o autoempleados en el sector informal, donde la protección al trabajador no se ofrece. Los trabajadores organizados usualmente llevan a cabo cierto tipo de "acaparamiento de oportunidades" o protección de sus privilegios, que pueden limitar la aplicación de reformas equitativas. Ejemplos de lo anterior incluyen esfuerzos de proteger las pensiones favorecidas del sector público en Brasil y la resistencia de algunos sindicatos de maestros a reformas igualadoras en la educación básica que podrían beneficiar a los estudiantes.

Existe la necesidad de moverse hacia un marco laboral y de seguridad social que sea más incluyente y menos distorsionador.

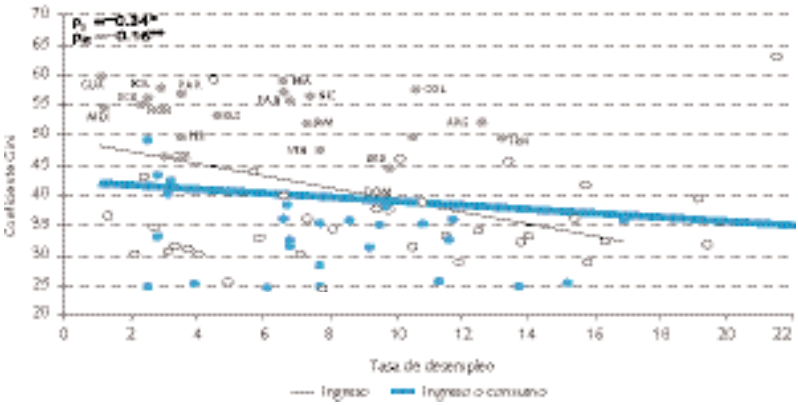
Existe la necesidad de moverse hacia un marco laboral y de seguridad social que sea más incluyente y menos distorsionador. Tal marco debe buscar la extensión de los derechos laborales básicos y la protección de todos los trabajadores al tiempo que incremente la flexibilidad laboral, especialmente en áreas donde los grupos tienen fuertes intereses crea-

dos. Esta aproximación es consistente con el activo papel de los sindicatos al interior de ambientes competitivos.

Regresividad de las crisis financieras. Un resultado notable es la regresividad de las crisis financieras. Las personas ricas y mejor informadas, sacan su dinero más rápido de sus países, en algunos casos disfrutando de ganancias de capital en términos del poder de compra respecto al país de origen. Adicionalmente, los costos fiscales de mecanismos de resolución han sido adoptados en las recientes crisis bancarias en América Latina. Durante las décadas de 1980 y 1990, las transferencias públicas a grandes depositantes y accionistas de bancos, tomadas como un mecanismo de solución de la crisis, estuvieron en el rango de 13-55% del pib. Estas transferencias eran mucho mayores que los programas focalizados de lucha contra la pobreza y fueron financiadas con una combinación de altos

Las personas ricas y mejor informadas, sacan su dinero más rápido de sus países.

DESEMPLEO Y DESIGUALDAD ENTRE PAÍSES



Nota: * Significativo a nivel de 5%; ** Significativo a nivel de 10%; círculo lleno: ingreso; círculo vacío: coeficientes de consumo.

FUENTE: World Development Indicators para el Coeficiente Gini; Gasparini (2002), Capítulo 2 para Gini de ingreso y desempleo en América Latina. Base de datos de desempleo de la Organización Internacional del Trabajo.

impuestos y menores beneficios y servicios públicos. Ya que la incidencia de un sistema impositivo general es usualmente proporcional (o posiblemente progresivo en grado moderado) y la incidencia marginal de la expansión del servicio en la década de 1990 fue típicamente progresiva, estas transferencias fueron muy regresivas. Es poco probable que transferencias regresivas de ese tamaño a grandes deudores y depositantes, e incluso accionistas, en realidad fuesen necesarias para evitar el colapso del sistema bancario.

Las políticas para reducir la probabilidad y severidad de las crisis son una parte necesaria de la agenda para reducir la desigualdad.

Las políticas para reducir la probabilidad y severidad de las crisis son una parte necesaria de la agenda para reducir la desigualdad. Las economías latinoamericanas han permanecido muy vulnerables a oscilaciones sorpresivas de los flujos de capital debido a la combinación de niveles de deuda pública moderados a altos, excesiva dependencia en deuda externa y atada al dólar, bajos cocientes de exportación e impuestos, débil regulación prudencial y supervisión, y políticas fiscales procíclicas. El mejor camino de política macroeconómica en la región, desde el punto de vista de la reducción de la pobreza y la desigualdad, podría ser uno de incremento del ahorro del sector público y adopción de regulación y supervisión "super prudencial" en el sistema financiero durante períodos de auge económico, mientras que se incrementan los niveles de apertura de la economía, desarrollando mercados de capitales de largo plazo, mejorando el manejo de la deuda y aumentando los cocientes de impuestos. Ya que estos últimos objetivos toman mucho tiempo en ser alcanzados, también será deseable generar superávit del sector público ajustado cíclicamente para períodos de tiempo en los países que tengan altos cos-

Las economías latinoamericanas han permanecido muy vulnerables a oscilaciones sorpresivas de los flujos de capital.

tos de deuda, para reducir la vulnerabilidad a choques y la probabilidad de una crisis.

Implementar políticas contracíclicas. Un elemento clave es el establecimiento de reglas e instituciones que permitan la operación de políticas fiscales contracíclicas, que mitiguen los problemas de economía política y de información que se esconden al interior de las políticas fiscales procíclicas. A su

vez, esto superará el efecto procíclico del gasto social y evitará su reducción cuando es más necesario.

Adherirse a la prudencia fiscal. Buscar la prudencia fiscal en el tema de la igualdad puede ser sorprendente para aquellos que han creído por muchos años que la gobernabilidad a favor de los pobres es equivalente a la aceptación de déficit fiscales. Esta visión es consistente con la necesidad de grandes cantidades de acciones públicas –y gasto público– para reducir la pobreza, desigualdad y diferentes fuentes de ineficiencia en América Latina. Sin embargo, financiar este gasto no debe generar grandes déficit fiscales porque al hacerlo se incrementará la probabilidad de inflación y crisis de balanza de pagos y sistema bancario, que tienen soluciones altamente regresivas. Por el contrario, la financiación debe venir de otras fuentes, incluyendo impuestos más altos y la redirección del gasto existente, que en cierta medida es casi seguramente mal usado y en gran parte regresivo.

En la actualidad la mayor parte de los países de América Latina tienen razones de impuestos a PIB muy bajos dado su nivel de desarrollo.

Desarrollar mecanismos de solución para las crisis. Finalmente, ya que las crisis nunca pueden evitarse por completo, es crítico tener en su lugar *ex ante* un mecanismo de solución de las crisis que sea eficiente y equitativo (especialmente con respecto a los potenciales problemas financieros) para evitar transferencias llenas de desperdicio y altamente regresivas que han caracterizado el manejo de la mayor parte de las crisis bancarias del pasado. Estos mecanismos deben ser complementados por redes de seguridad social que se activen automáticamente para proteger a los pobres de un choque negativo.

Usar el poder redistributivo del Estado

Un sistema impositivo saludable es un ingrediente vital para un Estado eficiente. En la actualidad, la mayor parte de los

países de América Latina tienen razones de impuestos a pib muy bajos dado su nivel de desarrollo. Algunos, en especial Uruguay y en menor medida Chile y Costa Rica, tienen impuestos moderadamente altos y una oferta de bienes públicos redistributiva e importante. Brasil se presenta como el caso en el cual un esfuerzo tributario relativamente alto coincide con una oferta altamente desigual de servicios públicos. A pesar de que los problemas metodológicos representan un obstáculo para el análisis de incidencia y se puede decir poco con confianza, un supuesto razonable es que dada una recolección muy baja de impuestos al ingreso y a la propiedad, la mayor parte de los regímenes impositivos de la región son proporcionales o sólo medianamente progresivos o regresivos. Esta situación implica que los pobres, la clase media y los ricos pagan aproximadamente la misma proporción de sus ingresos en impuestos.

Seleccionar las políticas tributarias. La naturaleza y el grado de cambios deseables en la política tributaria dependerá de la posición inicial de un país. En países más pobres, usualmente la prioridad más grande está en desarrollar una administración de impuestos con razonablemente buen funcionamiento para expandir los recursos disponibles para el Estado. En los casos donde esto no ha ocurrido, es posible mover los sistemas de impuestos indirectos hacia impuestos al valor agregado (iva) de base amplia, que puede combinar fuertes capacidades de recaudo de ingreso con altos niveles de eficiencia. Para lograr niveles modestos de progresividad, un nuevo sistema de iva debe tener una estructura tarifaria simple, que consista de pocas excepciones de productos (en gran medida para alimentos), una tasa impositiva básica para la mayoría de productos y una mayor tasa para bienes de lujo. Los impuestos indirectos pueden aplicarse a bienes que generan altas externalidades negativas,

La naturaleza y el grado de cambios deseables en la política tributaria dependerá de la posición inicial de un país.

como tabaco, alcohol y vehículos a motor. Sin embargo, algunos impuestos indirectos (como los aplicados al kerosene o al tabaco) son típicamente regresivos, implicando la necesidad de balancear la equidad con otros objetivos.

Reformar los impuestos personales y a la propiedad. Los impuestos al ingreso personal y a la propiedad juegan un importante papel en el largo plazo, ya que la recolección es muy baja en la mayoría de países de América Latina en comparación con la OCDE. Las estructuras de impuestos al ingreso no necesitan tener muchas tasas para ser progresivas. Los esfuerzos para cobrar más impuestos a los ricos deben concentrarse en mejorar los mecanismos de exigencia y cerrar excepciones y ventanillas de escape legales con el objetivo de reducir la evasión y elusión de impuestos. Esto implica cobrar impuestos a la propiedad, que existe en muchos países pero generalmente no recaudan muchos ingresos, y que son críticos para financiar los servicios públicos locales. Los esfuerzos de reforma no deben concentrarse en aumentar las tasas de esos impuestos, sino en eliminar las excepciones y diseñar mecanismos de rendición de cuentas para mejorar la recolección y la exigencia de pago.

La evidencia confirma lo que los análisis históricos y políticos sugieren: la mayor parte de los servicios públicos llegan a los ricos antes que a los pobres.

Ampliar el impacto distributivo. Dados los límites de la redistribución por los impuestos, especialmente en el corto plazo, el lado de gastos de la ecuación es de fundamental importancia. La evidencia confirma lo que los análisis históricos y políticos sugieren: la mayor parte de los servicios públicos llegan a los ricos antes que a los pobres. La incidencia promedio de gran número de servicios aún es regresiva en la mayor parte de América Latina. Las buenas noticias son, sin embargo, que durante la década de 1990 la expansión del acceso a la educación básica y a la salud fue

muy progresiva. En gran medida, esto es simplemente porque la expansión, automáticamente incluyó a las personas pobres, ya que los ricos ya tenían acceso a tales servicios. En muchos casos, sin embargo, el salto es también resultado de una acción pública deliberada y bien planeada.

La expansión subsidiada de la matrícula de educación terciaria va en contra de la igualdad.

Dada la importancia de estos servicios básicos, el incremento general en el gasto social que se llevó a cabo en la mayoría de los países de la región en los años noventa (debido al incremento en la razón de gasto social respecto al pib y al crecimiento económico) fue en general progresivo, a pesar del hecho de que una importante porción fue dirigida a subsidios de las pensiones, que en general son altamente regresivas. Sin embargo, aún hay problemas. Grandes diferencias existen entre programas respecto al impacto distributivo. La expansión subsidiada de la

matrícula de educación terciaria va en contra de la igualdad. Esto parece ser cierto para cualquier servicio en el cual la tasa de acceso inicial es baja. En los sectores de infraestructura con baja cobertura (como las telecomunicaciones en la mayor parte de la región y la electricidad en los países más pobres), la expansión ha tendido a favorecer primero a los ricos.

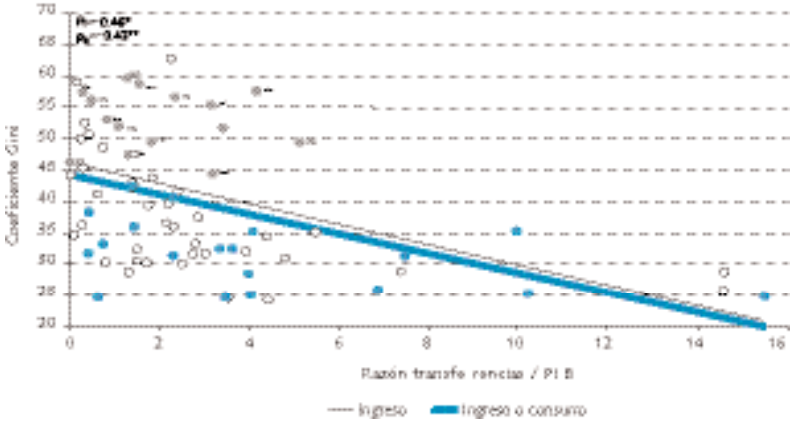
Los países latinoamericanos también tienen una importante experiencia en el uso de mecanismos de suministro focalizados.

Revisar los mecanismos de suministro focalizados. Los países latinoamericanos también tienen una importante experiencia en el uso de mecanismos de suministro focalizados. Algunos programas son muy exitosos en focalizar los pobres, pero tienden a ser muy pequeños; de hecho, parece haber una disyuntiva entre una focalización efectiva y el grado de cobertura de programas entre los pobres. Tal disyuntiva puede deberse a las dificultades administrativas, pero también es probable que sea el resultado de la interacción con instituciones políticas y económicas. Las políticas progresivas usualmente necesitan basarse en una amplia coalición que las apoye. Así, los programas focalizados deben estar relacionados o "empacados" con programas de acceso universal que beneficien a la clase media. El uso de las transferencias condicionales a la participación de niños en el sistema general escolar y de salud, son un buen ejemplo.

Las políticas progresivas usualmente necesitan basarse en una amplia coaliciónque las apoye.

Finalmente, el patrón histórico de gasto social ha estado muy lejos de ser óptimo en relación con el ciclo económico. El gasto social por persona pobre es altamente procíclico en casi todos los países de América Latina; los recursos son escasos exactamente cuando más se necesitan. Esto no es un patrón único a esta región, y es fácil de entender el proceso

TRANSFERENCIAS PÚBLICAS PARA LOS HOGARES
Y DESIGUALDAD DEL INGRESO



Nota: * Significativo a nivel de 5%; ** Significativo a nivel de 10%; círculo lleno: ingreso; círculo vacío: coeficientes de consumo.

FUENTE: World Development Indicators para el coeficiente Gini; Gasparini (2002), Capítulo 2 para Gini de ingreso; y estadísticas financieras de los gobiernos (Fondo Monetario Internacional) para razones de transferencias (instituciones sin ánimo de lucro y hogares)-respecto de PIB.

político que puede llevar a este resultado. Sin embargo, sigue siendo cierto que este patrón tiene altos costos para la actividad económica, en especial para los pobres. Por tanto, es importante adoptar reglas e instituciones fiscales que ayuden a superar las políticas fiscales procíclicas en general y de los gastos a favor de los pobres en particular.

Es importante adoptar reglas e instituciones fiscales que ayuden a superar las políticas fiscales procíclicas.

Las transferencias juegan un importante papel en todas las sociedades al ayudar a las familias a manejar los riesgos –por ejemplo, los relacionados con salud, empleo y desastres en las cosechas– y en la redistribución de recursos para los pobres. El argumento a favor de las transferencias redistributivas es resaltado por el hecho de que la transición a sociedades más igualitarias mediante la ampliación de la propiedad de

activos puede tomar mucho tiempo. Aún así, la evolución histórica de América Latina ha llevado a la formación de lo que puede considerarse como un Estado de bienestar "truncado" que ofrece beneficios sólo a los trabajadores formales. Tales Estados tienden a ser muy desiguales; por ejemplo, el sistema de seguridad social mexicano para los trabajadores públicos y privados es uno de los programas más desiguales del país.

Muchos países han estado reformando sus sistemas de bienestar para hacerlos más eficientes y menos costosos. La preocupación es diseñar instrumentos que hagan que el

Estado sea más incluyente, mientras que se minimicen simultáneamente los costos de eficiencia. Esto incluye un rango de políticas, dependiendo del área de la vulnerabilidad. Por ejemplo, cubrir a los ciudadanos pobres de edad avanzada se puede lograr mejor mediante pensiones básicas financiadas por los ingresos generales, como en el sistema de pensiones para los agricultores en Brasil. Enfrentar el riesgo del desempleo probablemente incluirá un grupo de transferencias relacionadas con el empleo –incluyendo sistemas de seguro al desempleo que existen en la actualidad– y programas de bienestar laboral enfocados hacia los trabajadores pobres del sector informal, como Trabajar en Argentina (que se rediseñó como Jefas y Jefes de Hogar durante la reciente crisis económica), A Trabajar en Perú, y Manos a la Obra en Colombia.

Las transferencias juegan un importante papel en todas las sociedades al ayudar a las familias a manejar los riesgos –por ejemplo, los relacionados con la salud, empleo y desastres en las cosechas– y en la redistribución de recursos para los pobres.

Son particularmente prometedores los programas de transferencias en efectivo que están dirigidos a ciertos grupos según la necesidad y que son ofrecidos sólo cuando los beneficiarios han tomado una serie de decisiones, que usualmente consisten de inversión en su propio capital humano. La evidencia resalta la capacidad de algunos de estos programas (como Oportunidades en México, Bolsa Escola en Brasil y la Red de Protección Social en Nicaragua) para alcanzar a los pobres de una manera efciente y tener efectos positivos en la acumulación de capital humano. Además de afectar la redistribución de transferencias, tales programas también tienen el potencial de ser un instrumento de administración del riesgo y pueden pasar a ser efectivos como mecanismo de un sistema de protección social equitativo y completo. Atar las transferencias condicionales de dinero en efectivo para los pobres con la expansión general de la educación básica y servicios de salud tiene un gran

sentido desde el punto de vista de la eficiencia (ya que en otro caso los pobres pueden no demandar estos servicios) y la sostenibilidad política de los programas focalizados.

Conclusiones

Las políticas económicas descritas en este ensayo ofrecen un conjunto de potentes instrumentos para hacer que las sociedades latinoamericanas sean sustancialmente más igualitarias, especialmente en el largo plazo. Sin embargo, ni el diseño de las políticas ni su implementación es un tema puramente tecnocrático.

El análisis de la historia y las condiciones sociales y políticas actuales muestran que sólo será probable que las políticas económicas eficientes y redistributivas sean seleccionadas e implementadas efectivamente si están basadas en condiciones sociales y políticas favorables. En grados distintos, las sociedades latinoamericanas no tienen estas condiciones hoy. La acción pública necesita promover cambios hacia un nuevo equilibrio político.

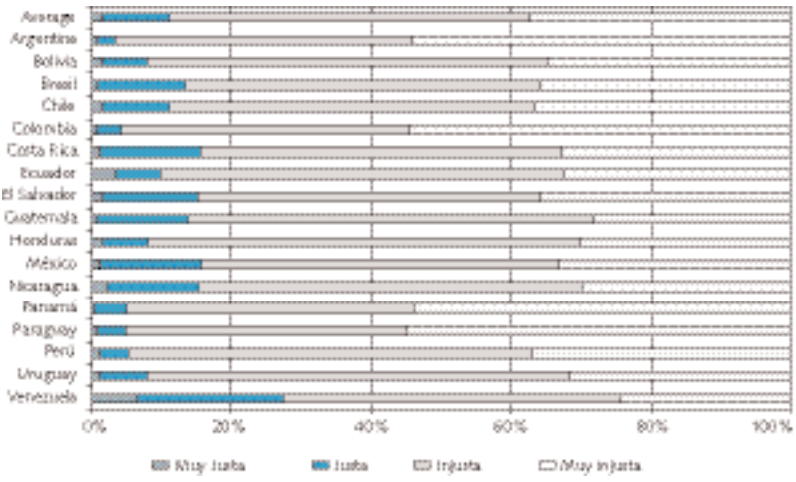
La historia le heredó a América Latina relaciones sociales desiguales y Estados débiles, en magnitudes que varían en la región. Esto ha sido una fuente fundamental de la mezcla característica de oferta insuficiente de los bienes públicos de estabilidad macroeconómica, derechos de propiedad y ciudadanía así como de bajos niveles de oferta de servicios de base amplia. La democratización que probablemente fue necesaria para la transformación, no ha sido suficiente. Las relaciones clientelistas tienden a continuar bajo auspicios democráticos, especialmente cuando están asociadas con culturas desiguales entre los

La acción pública necesita promover cambios hacia un nuevo equilibrio político.

grupos. Este patrón no es de ninguna manera único a América Latina: las maquinarias políticas de la mayor parte de ciudades de Estados Unidos también mantuvieron este esquema en gran parte del siglo **xx**.

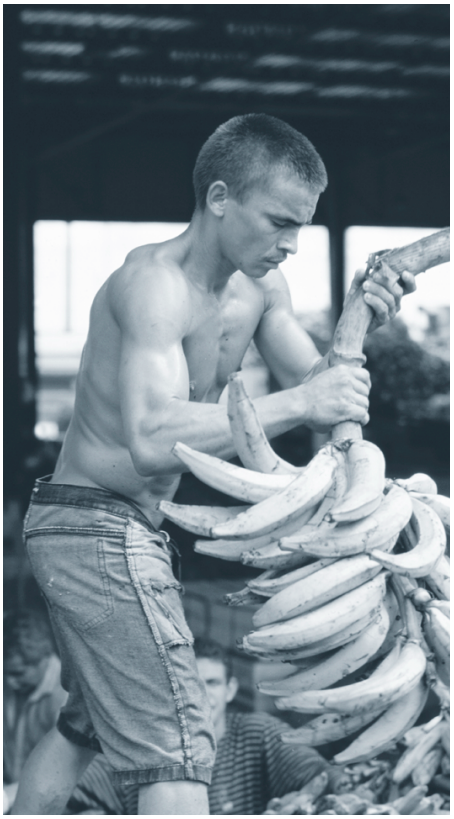
Las experiencias internacionales y latinoamericanas resaltan el potencial de cambio. Esto es más probable que ocurra cuando hay cambios en las oportunidades de influencia política (incluyendo la competencia electoral) y el fortalecimiento de las capacidades de los grupos pobres para articular sus intereses y organizarse para una acción efectiva. Estos procesos pueden tomar diferentes formas. En el largo plazo, los tan frecuentemente vilipendiados partidos políticos tienen un papel importante que jugar, dado que estén formados según líneas o políticas programáticas en lugar de estar basados en relaciones verticales y clientelistas. Existen importantes relaciones complementarias entre las demandas programáticas y el desarrollo de burocracias autóno-

PERCEPCIÓN DE JUSTICIA EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN AMÉRICA LATINA



FUENTE: Latinobarómetro (2001). Respuestas a la pregunta: "¿Usted cree que la distribución del ingreso es…?"

mas. Chile es el mejor ejemplo de la región en el cual la combinación de partidos programáticos y competencia burocrática ayudó a fortalecer cambios importantes hacia un Estado más efectivo y redistributivo luego de la transición a la democracia –con el resultado de que las consecuencias progresivas fluyeron de una mejor oferta de bienes públicos clave y servicios tanto focalizados como de base amplia. Otros casos nacionales, incluyendo Brasil en la última década, parecen estar moviéndose en esta dirección.



En los casos en los cuales no existan partidos programáticos, el cambio se llevó a cabo por agentes externos, generalmente mediante emprendedores políticos o movimientos que pueden ser catalizadores para romper con la historia. Sin embargo, los cambios determinados por agentes externos sólo tienen probabilidad de ser sostenibles si están insertos en instituciones formales, especialmente aquellas que crean la capacidad para los grupos de bajos y medianos ingresos de articular y organizarse para buscar un Estado efectivo y redistributivo. Algunos complementos importantes –pero no sustitutos– para el cambio desde el interior o desde el exterior del sistema existente incluyen medidas de incremento en la transparencia, promoción del debate público y fortalecimiento de la capacidad de la administración pública.

Estos aspectos sostienen la presión social e incrementan la capacidad de desarrollar y mantener un gobierno con capacidad de respuesta.

El Estado a nivel subnacional ha pasado a ser un terreno de creciente importancia para el cambio político y la política económica, debido a la combinación de descentralización política (incluyendo la introducción de elecciones de alcaldes) y la devolución de responsabilidades. En este contexto, un número de casos de grandes cambios en el desempeño del Estado se han presentado en apenas unos pocos años, en especial en Bogotá, Colombia y Porto Alegre, Brasil. Estos casos muestran signos de un desplazamiento real hacia un nuevo equilibrio político, con grandes mejoras en la redistribución de los servicios, reducción en el clientelismo y la corrupción, e incrementos en los esfuerzos tributarios.

El problema real radica en cambiar la dinámica social que perpetúa tales desigualdades basadas en grupos.

La historia también ha dejado a algunos países de América Latina con grandes divisiones entre grupos raciales y étnicos, en particular grupos indígenas y afrodescendientes. (A pesar de que las diferencias de género todavía están presentes, aparentemente se han hecho esfuerzos tangibles en este aspecto). Aunque este informe no estudia estos temas a profundidad, enfrentar las divisiones basadas en grupos es claramente una parte importante de la agenda de reducción de desigualdad en la región. Así como con la transición hacia la democracia, la mayoría de países tienen movimientos formales en esta dirección, por ejemplo, al reconocer el multiculturalismo en las constituciones nacionales.

A pesar de que las diferencias de género todavía están presentes, aparentemente se han hecho esfuerzos tangibles en este aspecto.

El problema real radica ahora en cambiar la dinámica social que perpetúa tales desigualdades de grupo. Un área de actividad es la educación bilingüe y multicultural. También existen crecientes demandas en otras áreas, incluyendo los derechos de propiedad, y prácti-

cas judiciales y de salud. En el pasado, estas demandas han sido articuladas fuertemente por los movimientos indígenas, especialmente en los Andes, México y Centroamérica. Sin embargo, en muchos países existe una agenda relacionada, pero distinta, respecto a los grupos afrodescendientes, como es evidente por el creciente reconocimiento público del asunto en Brasil. En muchos casos los movimientos que representan a los indígenas y afro-descendientes tienen un carácter de grupos externos o *outsiders*. Un

reto para la próxima década será el de la inclusión de estos grupos a los procesos políticos y sociales fundamentales.

Las sociedades latinoamericanas tienen los instrumentos de política económica para llevar a cabo, con tiempo, grandes cambios en sus patrones internalizados de desigualdad. Las opciones correctas y la efectividad en su ejecución pueden ocurrir con mayor probabilidad cuando sean asociadas con estructuras políticas y sociales incluyentes, un proceso que puede requerir un desplazamiento en el equilibrio político. Que esto pueda ocurrir se ve ilustrado por el desarrollo al interior y al exterior de la región. La formación de alianzas entre los grupos pobres y de ingreso medio, con elementos progresivos de las élites, será esencial. Una consecuencia clave de

Las sociedades latinoamericanas tienen los instrumentos de política económica para llevar a cabo, con tiempo, grandes cambios en sus patrones internalizados de desigualdad.

GLOSARIO Y ABREVIATURAS

A Trabajar. Programa para enfrentar el riesgo del desempleo de Perú.

Bolsa Escola. Programa de bienestar social de Brasil, en el que se resalta su capacidad para llegar a la población menos favorecida.

Coeficiente Gini. Estadística usada por los economistas para ofrecer una medida de la desigualdad para todo el espectro de ingresos.

EDUCO. Programa de incentivación de rendición cuentas en El Salvador, dando mayor participación a las comunidades locales.

FUNDEF. Programa brasileño de rendición de cuentas, que crea fondos especiales para complementar los presupuestos de las escuelas.

Jefas y Jefes de Hogar. Programa de bienestar laboral argentino, reorientado de uno menos general tras la crisis económica.

Manos a la Obra. Programa colombiano para proteger en el desempleo a los trabajadores pobres del sector informal.

Oportunidades. Programa de incentivación para la demanda educativa en México, por medio del cual se fomenta la permanencia de los niños en las escuelas. Anteriormente conocido como Progresa.

Outsiders. Movimientos que representan a los indígenas y afrodescendientes y tienen un carácter de externos.

Red de Protección social. Programa de Nicaragua dirigido a los pobres, que ha tenido efectos positivos en la acumulación de capital humano.

Vouchers. Concepto aplicado a un programa de bonos establecido en Chile para incrementar la rendición de cuentas de los profesores y las escuelas, mediante el cual se obtienen incentivos por resultados.

SIGLAS

IVA	Impuesto al valor agregado.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

LECTURAS RECOMENDADAS

De Ferranti, David, Guillermo Perry, Indermit Gill, José Luis Guasch, William F. Maloney, Carolina Sánchez-Páramo y Norbert Schady. 2003. *Cerrar la brecha en educación y tecnología*. Bogotá, D.C., Alfaomega, Banco Mundial.

De Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Daniel Lederman, y William E. Maloney. 2002. *From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and Job Quality.* Washington D.C., World Bank.

Inter-American Development Bank. 1998. *Facing Up to Inequality in Latin America.* Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press.

Sen, Amartya. 1992. *Inequality Reexamined*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

World Bank. 2000. World Development Report 2000/0: *Attacking Poverty*. New York, Oxford University Press.

_____. 2003. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2004: *Servicios para los pobres.* Bogotá, D.C., Alfaomega, Banco Mundial.

_____. 2003. *Políticas de tierras para el surgimiento y la reducción de la pobreza*. Bogotá, D.C., Alfaomega, Banco Mundial.

PUBLICACIONES RELACIONADAS

Desigualdad en América Latina y el Caribe ¿Rompiendo con la historia?

David de Ferranti, Guillermo Perry, Francisco H.G. Ferreira y Michael Walton.

Este libro es el principal estudio de investigación anual del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Analiza los motivos de la persistente desigualdad que aflige a la región, identifica de qué manera ésta obstaculiza el desarrollo y propone formas para lograr más equidad en cuanto a la distribución de la riqueza, el ingreso y las oportunidades.

Coedición: Alfaomega-Banco Mundial, noviembre 2004
ISBN: 958-682-542-6

English edition: Inequality in Latin America: Breaking with History?
February 2004
ISBN: 0-8213-5665-8

SERIE DESARROLLO PARA TODOS

1. *La desigualdad en América Latina. ¿Rompiendo con la historia?*
   Francisco H.G. Ferreira

2. *Agricultura, comercio y desarrollo. Multilateralismo* vs. *proteccionismo.*
   John D. Nash

3. *Se buscan buenos empleos. Los mercados laborales en América Latina.*
   Carmen Pagés y Rita Funaro

4. *El desafío global de los conflictos locales.*
   Paul Collier

5. *Las nuevas fronteras de América Latina.*
   Robert Devlin, Antonio Estevadeordal y Ernesto Stein

6. *¿Puede la globalización beneficiar a todo el mundo?*
   David Dollar

7. *El futuro de la seguridad social en América Latina.*
   Indermit Gill

8. *Un mejor clima de inversión para todos.*
   Warrick Smith

9. *Haciendo negocios en América Latina.*
   Simeon Djankov

10. *Acceso a la tierra, desarrollo y reducción de la pobreza.*
    Klaus Deininger

11. *Cerrar la brecha en educación y tecnología.*
    Indermit Gill

12. *Crecimiento responsable con el medio ambiente.*
    Ian Jhonson

La desigualdad en América Latina
¿Rompiendo con la historia?

El objetivo de la serie **Desarrollo para Todos** es poner a disposición de formadores de opinión, dirigentes públicos y privados, estudiantes y académicos, los resultados y discusiones en torno a tópicos clave de la agenda actual de los países en desarrollo en los foros multilaterales: globalización, desigualdad, integración económica, empleo, comercio internacional y proteccionismo, pensiones y clima de inversión, entre otros. Todos los materiales han sido escritos y presentados para permitir que personas no expertas en el tema puedan leerlos fácilmente, aunque tienen como base los más complejos y recientes informes e investigaciones tanto del Banco Mundial como del BID.

Es bien sabido que ninguna otra región en el mundo tiene una desigualdad tan extrema en riqueza e ingreso como América Latina y el Caribe. Los niveles de vida en la región varían fuertemente entre los ciudadanos, entre y al interior de los países, y las brechas no parecen estar reduciéndose con el tiempo. ¿Ha sido siempre de este modo?, ¿Por qué persiste?, ¿Cómo pueden América Latina y el Caribe romper con su larga historia de desigualdad? Este libro explora por qué la región sufre de tan implacable desigualdad y cómo ésta limita el ritmo de reducción de pobreza y el proceso de desarrollo mismo. Estudia las profundas raíces históricas de la desigualdad en la región y presenta cuatro áreas generales para la acción, con el fin de romper con este patrón destructivo.

BANCO MUNDIAL

Alfaomega

codigo de barras:
ISBN 958-682-545-0