La visión del Banco Mundial sobre la desigualdad en América Latina

OSCAR LEÓN ISLAS
<ca1897@bancomext.gob.mx>

Desigualdad en América Latina y el Caribe. ¿Ruptura con la historia?[1] es el principal estudio anual de investigación sobre la región del Banco Mundial. En él se plantean los siguientes objetivos: *1)* analizar los motivos de la persistente desigualdad en la región; *2)* identificar de qué manera la desigualdad obstaculiza el desarrollo, y *3)* proponer formas para lograr más equidad en cuanto a la distribución de la riqueza, el ingreso y las oportunidades.

Pobreza, desigualdad y bienestar, aunque con frecuencia relacionados, guardan entre sí grandes diferencias. El Banco Mundial define la *desigualdad* como la dispersión de una distribución, sea del ingreso, del consumo o de algún otro indicador de bienestar o atributo de una población, y señala que es un concepto más amplio que el de pobreza porque se define sobre la distribución entera y no sólo en la de individuos o familias que viven por debajo de la línea de pobreza (definida por esta misma institución como un dólar diario por persona). Cuando se mide la desigualdad, los ingresos en la parte alta y media de la distribución pueden ser tan importantes

1. *Desigualdad en América Latina y el Caribe. ¿Ruptura con la historia?*, Banco Mundial, octubre de 2003, 467 pp. El Informe fue elaborado por un equipo de funcionarios de dicha institución, dirigidos por David de Ferranti (vicepresidente para América Latina y el Caribe), junto con Guillermo Perry, Francisco H.G. Ferreira y Michael Walton. El documento en su versión final estará disponible a partir de enero de 2004, pero la versión de trabajo, que es de donde se elaboró el presente resumen, está disponible en inglés en la página de internet del Banco Mundial: <www.bancomundial.org> (fecha de consulta: 27 de octubre de 2003).

como los situados en la parte baja. Del mismo modo, la desigualdad es un concepto más estricto que el de bienestar, ya que a pesar de que estos dos incluyen la entera distribución de un indicador, la desigualdad (a diferencia del bienestar) es independiente de su promedio y se halla asociada sólo con la dispersión de la distribución.

Contenido del informe

Los objetivos señalados se desarrollan en el Informe, el cual consta de 10 capítulos organizados en tres partes. La primera comprende los capítulos 1 al 4 y establece los hechos básicos acerca de la desigualdad en América Latina y el Caribe. Para ello, se encuestó a más de 3.6 millones de personas en 20 países de la región con preguntas

Apuntes de coyuntura

sobre el grado educativo y la salud; ocupaciones e ingresos; sistemas familiares y de vida; acceso a servicios públicos, y sus propiedades; se presentan también las diferencias según los grupos, ya sea por raza, etnia o género. Además, el equipo recurrió a fuentes secundarias de información, en particular a una amplia bibliografía económica, sociológica y de ciencias políticas sobre la desigualdad.

En la segunda parte (capítulos 5 al 7) el equipo de investigación aborda las causas y los factores determinantes del alto grado de desigualdad en la región, y en la tercera (capítulos 8 al 10), con base en capítulos previos, los autores recomiendan algunas opciones que los gobiernos de la región pueden aplicar con el fin de reducir la desigualdad y sus consecuencias negativas.

Los hechos

Desigualdad en América Latina y el Caribe. ¿Cómo romper con la historia?

América Latina y el Caribe ha sido una de las regiones del mundo con mayor desigualdad, con excepción del África subsahariana, lo cual es válido tanto si se observan algunos de los indicadores económicos o políticos establecidos para medirla, como por ejemplo, el ingreso o gasto de consumo, la educación y la salud, cuanto si se trata de la influencia y la participación política.[2]

Ingresos

Aunque el decil más alto de la población más rica de la región recibe 48% del ingreso total, el decil más pobre sólo recibe 1.6%. Estas cifras se pueden contrastar con la distribución del ingreso en los países más desarrollados, donde el decil superior recibe 29.1% del ingreso total, en comparación con 2.5% del inferior. El coeficiente de Gini indica algo similar, ya que mientras durante los años noventa el promedio de los países de la OCDE, Europa Oriental y Asia fue de 0.342, 0.328 y 0.412, respectivamente, las naciones de América Latina promediaron 0.522.[3]

Esta tendencia supone que los segmentos más ricos de la población acumulan porciones muy grandes del ingreso en relación con los más pobres, lo cual supone a su vez, con toda certidumbre —señalan los autores—, diferencias en el acceso a los bienes y servicios que consumen las personas para satisfacer sus necesidades y deseos; sin embargo, señalan, las desigualdades se extienden mucho más allá del consumo privado.

Educación

Con respecto a la educación, se señala que aun cuando la mayoría de los países de la región cuenta con un sistema público, las diferencias de logros son importantes. En México, por ejemplo, una persona promedio del quintil más pobre alcanza 3.5 años de escolaridad, frente a 11.6 años de una persona promedio del quintil más rico; lo anterior, sin considerar las desigualdades en la calidad de la educación. En lo que respecta al género, las diferencias entre hombres y mujeres se han acortado e incluso revertido en la población más joven, aunque persisten las disparidades entre la población mayor.

Salud

Los resultados del sector de salud también varían de forma significativa junto con la distribución del ingreso, lo que tiene efectos importantes en las oportunidades y la calidad de vida. En Brasil, los niños nacidos en hogares del quintil más pobre de la población tienen tres veces más probabilidades de morir antes de llegar a los cinco años que los infantes en hogares correspondientes al quintil más rico. En Bolivia, esta cifra es más de cuatro veces mayor.

Afirman los autores que todos los aspectos de la vida se ven afectados por una desigualdad generalizada en la región. Por ejemplo, una familia guatemalteca cuyos ingresos la sitúan en el quintil inferior de la distribución tiene tres hijos en promedio, mientras que su contraparte del quintil superior tiene 1.9 hijos. En el primer hogar

2. Salvo que se indique lo contrario, la información que a continuación se presenta, constituye un resumen personal del citado informe; el mismo criterio se aplica para las notas al pie de página.
3. El coeficiente de Gini es una medida estándar de la desigualdad en la distribución. Fluctúa de cero a uno y aumenta con la desigualdad. Un valor de cero corresponde a una igualdad perfecta y un valor de uno, a una distribución en la que una sola unidad recibe todos los ingresos y las demás no reciben nada.

viven 4.5 personas en cada habitación, en comparación con 1.6 en el segundo caso. El primero tiene 57% de probabilidades de estar conectado a la red de agua y 49% de tener acceso a electricidad, mientras que las probabilidades del segundo son del 92 y 93 por ciento, respectivamente.

Influencia y participación política

Las familias pobres de la región cuentan con poca o nula influencia en la toma de decisiones políticas en escalas local y nacional y en ocasiones están prácticamente al margen del estado de derecho; por tanto, no es de extrañar que la vida de las familias ubicadas en la parte alta y en la parte más baja de la distribución de los ingresos tenga muy poco en común, ya que hasta el significado mismo de ciudadanía es diferente. Lo anterior se ve agravado por la existencia de instituciones sociales y políticas débiles y poco equitativas.

Marco conceptual

A partir de los datos estadísticos anteriores, los autores delimitan el marco conceptual que guía el presente informe. Se señala que el concepto de desigualdad alude a una medida de dispersión en la distribución, que en los estudios económicos suele ser una medida de bienestar individual que por lo general se sirve del ingreso familiar (o el gasto en consumo) per cápita como variable sustitutiva. Sin embargo, dado que cada vez más se reconoce que el bienestar tiene múltiples dimensiones, los autores analizan las desigualdades con respecto a otras variables: educación, salud, seguridad y acceso a los servicios. Además de las variables anteriores, los autores se interesan también por el poder o la influencia política de los individuos dentro de una sociedad, ya que es un elemento adicional de desigualdad, y la falta de equidad en participación acentúa las diferencias entre individuos.

Resultados, distribución de activos y oportunidades

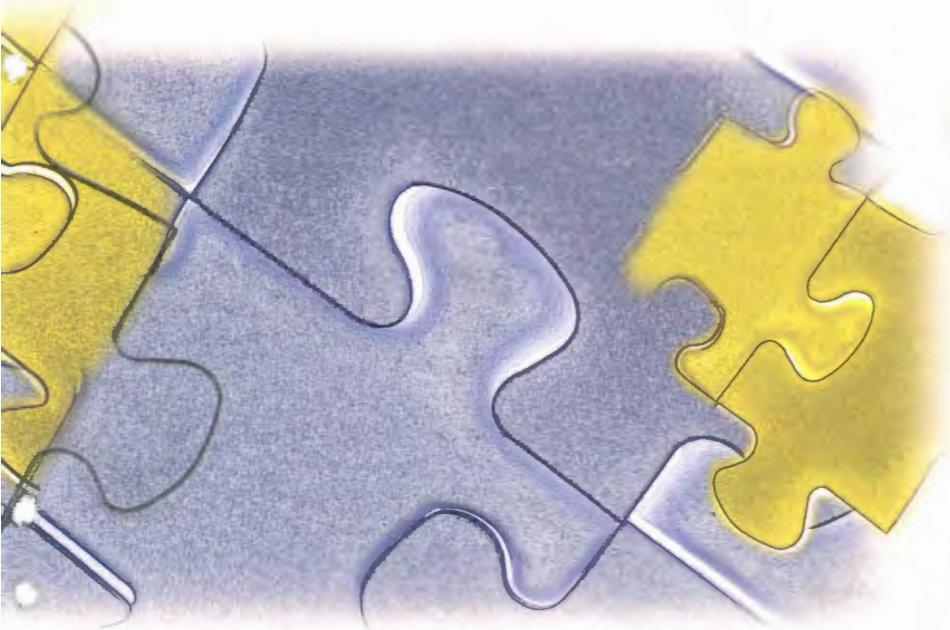
Es posible analizar no sólo la distribución de los resultados (como los ingresos, los indicadores de salud o la seguridad frente a

la violencia), sino también la distribución de activos y las oportunidades, estas últimas determinantes fundamentales de los resultados. Comentan los autores que esta categoría goza de gran aceptación entre los estudiosos de las teorías sobre la justicia social, que señalan que la equidad y la justicia se definen más en términos de las oportunidades que de los resultados, ya que éstos también dependen de una amplia gama de características humanas variables: edad, talento, capacidad física, antecedentes sociales, preferencias.

Las oportunidades, por su parte, tienen que ver con el conjunto de circunstancias que se encuentran más allá del control del individuo y afectan sus resultados, pero no dependen de sus propios esfuerzos o decisiones; aunque, advierten los autores, están bastante correlacionadas con el conjunto de activos a los que las personas pueden recurrir, al igual que con el conjunto de mercados a los que pueden acceder y las instituciones que les rodean. Por este motivo, el informe presenta datos sobre las distribuciones de activos individuales y el acceso a servicios y mercados, así como el análisis de una serie de instituciones formales e informales que tienen efectos en las oportunidades con las que cuentan las personas.

Por último, los autores señalan que es probable que sea más difícil crear un consenso similar al logrado en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio,[4] que uno acerca de la evaluación de la

4. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio resumen las metas de desarrollo convenidas en conferencias y cumbres internacionales de los años noventa. En la Asamblea del Milenio realizada en septiembre de 2000, los líderes mundiales sintetizaron ocho metas, 18 objetivos y más de 40 indicadores clave, con la finalidad de reducir la pobreza de ingreso y las privaciones humanas en sus múltiples facetas hacia el año 2015. Las ocho metas son: erradicar la pobreza extrema y el hambre; lograr una educación primaria universal; promover la igualdad y conceder poder a las mujeres; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/sida, la malaria y otras enfermedades; asegurar el desarrollo sustentable del medio ambiente, y forjar una colaboración mundial para el desarrollo. Esta información se puede consultar en <www.worldbank.org/poverty/spanish/mission/up4.htm> (fecha de consulta: 27 de octubre de 2003). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de la ONU presentó el *Informe sobre Desarrollo Humano 2003* que ofrece un análisis de los progresos del mundo en el logro de los objetivos de desarrollo del milenio. Un resumen del documento se puede consultar en Alma Rosa Cruz Zamorano, "*Informe sobre Desarrollo Humano:* compromiso para erradicar la pobreza", *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 10, México, octubre de 2003, pp. 980-985. [N. de la R.]



igualdad de los *resultados* en toda la distribución de los ingresos, aunque es posible, comentan, que sea más fácil en su lugar formar coaliciones amplias a favor del concepto de igualdad de *oportunidades,* aun cuando tal concepto no tiene el mismo significado para todos.

Las consecuencias del alto grado de desigualdad

La misión del Banco Mundial es ayudar a los países a eliminar la pobreza; sin embargo, la pobreza y la desigualdad, aunque se trata de temas relacionados, son diferentes, como ya se mencionó. Por tanto, en el estudio se señala que el Banco Mundial se preocupa por la segunda, en esencia por tres razones:

• A los pueblos y los gobiernos de los países miembro del Banco Mundial les disgusta la desigualdad *per se*, tanto en los resultados como en las oportunidades.

• En un nivel determinado de ingreso medio, la mayor desigualdad suele significar mayor pobreza. Incluso peor, para una tasa de crecimiento determinada en los ingresos medios, mayor desigualdad por lo general significa una tasa de reducción de la pobreza más lenta.

• Los datos indican que, además de reducir la pobreza de manera más lenta por cada punto porcentual de la tasa de crecimiento de la economía, el alto nivel de desigualdad en cuanto a oportunidades y resultados dismnuye la propia tasa de crecimiento. En el límite, la combinación de estos dos efectos podría suponer que los países con altos grados de desigualdad encuentran dificultades o les es imposible escapar de la pobreza absoluta.[5] También existen pruebas de que la desigualdad está asociada a un gran predominio de conflictos sociales y violencia personal, en especial cuando las instituciones a cargo de manejar los conflictos y el estado de derecho son débiles, lo cual, además, restringe la capacidad de la economía de responder con eficacia a la volatilidad de las variables macroeconómicas.

Vidas diferentes: desigualdad en América Latina y el Caribe

En este segundo capítulo, los autores presentan información acerca de la distribución de diversas variables —ingresos familiares per cápita, salarios por hora, horas trabajadas, acceso al agua por tubería y tasas de violencia— entre individuos y hogares, clasificadas por estratos, desde los más pobres hasta los más ricos, sin considerar otras características como el grupo al que se pertenece en términos de raza, etnia o género.

Tendencias relativas a ingreso y acceso a servicios públicos

A partir del análisis de la información anterior, los autores encuentran dos tendencias; primero, la desigualdad del ingreso es alta en América Latina y el Caribe y ha aumentado aún más durante los tres últimos decenios. Sin embargo, durante los años noventa, el ritmo de incremento disminuyó un poco y fue menor que los aumentos en las economías en transición. Sin embargo, durante este período surgió en la región una tendencia hacia la convergencia de la desigualdad, al disminuir en países como Brasil (la economía con la mayor desigualdad) y aumentar en Uruguay, Venezuela y Argentina (que antes presentaban bajos niveles de desigualdad).

La segunda tendencia tiene que ver con el acentuado mejoramiento en el acceso a los servicios públicos (como electricidad, teléfono y agua), al igual que en algunos indicadores no monetarios clave de bienestar y capacidades (como la media de los años de escolaridad, las tasas de

5. El término *pobreza absoluta* se emplea cuando ésta se determina a partir de un poder adquisitivo inferior a determinado nivel absoluto (umbral de pobreza, que el Banco Mundial define como un dólar por persona al día). Su solución es, por tanto, un debate acerca del crecimiento; es decir, que la velocidad con que disminuye la pobreza se determina de manera conjunta por el ritmo de incremento del ingreso medio y las variaciones de la distribución del ingreso. Por su parte, la *pobreza relativa* se define en función del ingreso o el gasto por persona y las condiciones de empleo, aceptación social, etcétera; en este punto, los cambios en la desigualdad pasan a ser la fuente principal de variaciones en su incidencia y las políticas de naturaleza redistributiva la prioridad de los gobiernos. Sobre esta conceptualización de pobreza y las políticas aplicadas en cada caso, se puede revisar, entre otros, Albert Berry, "Respuestas de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo", *Revista de la CEPAL*, núm. 79, Santiago, Chile, abril de 2003, pp. 101-114. [N. de la R.]

Algunos programas han tenido bastante éxito en la focalización de los pobres, pero en general tienen un alcance limitado ya que al parecer existe una disyuntiva entre la focalización eficaz y el grado de cobertura de los programas, incluso entre los pobres

alfabetismo, la esperanza de vida al nacer y la mortalidad infantil).

A pesar de lo informativo que pueda ser el enfoque anónimo implícito en el análisis de las distribuciones de la frecuencia en los individuos, la pobreza y la desigualdad en América Latina tienen importantes características propias de la región, señalan los autores. En particular las desigualdades raciales y étnicas tienen profundas raíces históricas que se remontan a los períodos coloniales.

Desigualdades relacionadas con grupos: raza, etnia y género

El tercer capítulo aborda las desigualdades relacionadas con los grupos (raza, etnia y género) mediante una evaluación de la bibliografía disponible, concentrándose en los casos específicos en que éstos se han convertido en factores adicionales que acentúan la desigualdad, como Brasil y Guyana (raza), Bolivia y Guatemala (etnia).

Raza, etnia y género

Los autores concluyen que las diferencias de raza y origen étnico aún son importantes para determinar las diferencias en el bienestar y las capacidades, a pesar de siglos de mezcla parcial de los grupos. Esta tendencia se interpreta como el resultado de prácticas de explotación y exclusión históricas que siguen vigentes en el presente, no obstante la eliminación de las fuentes legales de exclusión.

Con respecto al género, los autores señalan que la situación es distinta, ya que las diferencias de género en cuanto a educación e ingresos en la mayoría de los países son menores que las encontradas entre los grupos raciales y étnicos.

En el informe también se distinguen los mecanismos mediante los cuales se reproducen las formas de desigualdad racial, étnica y de género, al revisarse en particular el nexo ingreso-educación. Sobre este tema en particular, los autores identifican tres procesos, a saber: *1)* persiste cierta desigualdad en la transmisión intergeneracional de la educación (los hijos de padres con mayor educación formal tienden también a ser más instruidos); *2)* quienes no son blancos permanecen menos tiempo en la escuela, obtienen peores calificaciones y encuentran peores empleos que la población de raza blanca, y *3)* los que no son blancos reciben menor remuneración que los blancos por trabajos comparables.

Esta tendencia coincide con el pensamiento sociológico que sostiene que las desigualdades basadas en los grupos persisten por medio de las prácticas y las estructuras entre los grupos dominantes y subordinados, las cuales se resisten a los cambios formales o legales emprendidos para reducir las fuentes explícitas de desigualdad.

Impuestos, gasto público y desigualdad: mitos y realidades

En el capítulo 4 se afirma que el bienestar no depende sólo de los ingresos o la propiedad de bienes privados, sino también del acceso a los bienes y servicios públicos. Ello se aborda en este apartado, en particular, la problemática latinoamericana de la estructura de ingresos y gastos del Estado, la cual se caracteriza por una baja tributación con regímenes fiscales proporcionales o levemente progresivos o regresivos (lo que significa que los pobres, la clase media y los ricos pagan en impuestos casi la misma proporción de sus ingresos), lo cual a su vez debilita la capacidad de los gobiernos de utilizar el gasto con fines redistributivos.

Sobre este particular, el patrón histórico del gasto social no ha sido el óptimo en relación con el ciclo económico. De hecho, el gasto social por cada persona pobre es bastante procíclico en casi todos los países de la región, lo que significa que los recursos son escasos justo cuando más se necesitan, lo cual tampoco es exclusivo de América Latina y el Caribe, pero no por ello debe permanecer así, ya que es inferior al óptimo en términos intertemporales.

Con relación al acceso a los servicios públicos, los datos muestran que los ricos acceden a ellos antes que los pobres, ya que la incidencia histórica promedio de varios servicios, como el saneamiento y los teléfonos, se mantiene regresiva en la mayor parte de los países de la región. Aunque el aspecto positivo consiste en que durante los años noventa se tornó progresivo, en parte porque los ricos ya tenían acceso a ellos y no quedaban más que los pobres para proporcionarlos. Además de lo anterior se destaca que este cambio también fue el resultado de la acción pública deliberada; América Latina tiene una experiencia importante en el uso de mecanismos de provisión de servicios focalizados. [6]

Algunos programas han tenido bastante éxito en la focalización de los pobres, pero en general tienen un alcance limitado, ya que al parecer existe una disyuntiva entre la focalización eficaz y el grado de cobertura de los programas, incluso entre los pobres. En parte, dicha disyuntiva puede deberse a dificultades administrativas, pero también a interacciones entre instituciones económicas y políticas.

Causas y factores determinantes

Raíces históricas de la desigualdad en América Latina y el Caribe

En el capítulo 5 se buscan las raíces históricas de la desigualdad en la región. El argumento central señala que no se pueden comprender los orígenes del problema sin hacer referencia al primer período de colonización de los siglos XVI y XVII y la evolución subsiguiente de las interacciones entre los factores económicos, políticos y sociales.

Durante la época de la colonización, la dotación de los factores de la mayor parte de América Latina permitía la producción de bienes de gran valor en los mercados internacionales: oro y plata en los países ricos en minerales de los Andes y en la Nueva España, y azúcar y otros cultivos tropicales en Brasil y otras colonias con abundantes tierras. Las tecnologías predominantes para la extracción de minerales y la agricultura de plantaciones tenían una gran intensidad de mano de obra. Puesto que las tasas de mortalidad entre los colonizadores europeos de estas tierras conquistadas eran altas, no se produjeron grandes flujos de inmigrantes libres. La escasez de mano de obra asignaba un alto valor a la subyugación y la explotación de los trabajadores nativos cuando estaban disponibles o a la importación de esclavos africanos. Algunos países latinoamericanos fueron excepciones a estas tendencias, como Argentina, Costa Rica y Uruguay.

En la actualidad, consideran los autores, las raíces de la desigualdad en América Latina yacen en el duro contraste inicial entre un pequeño grupo de dignatarios europeos que tenían poder sobre vastas extensiones de tierras y enormes recursos y una población consistente en trabajadores empobrecidos y subyugados o esclavizados. El hecho de que la desigualdad persistiera en el tiempo —y permaneciera luego de la independencia de los poderes europeos y de la abolición de la esclavitud, al igual que otras formas de trabajo forzado— tiene más relación con el protagonismo político de las élites y el gran poder de recuperación de las instituciones jerárquicas y no igualitarias sociales, culturales y políticas, que han evolucionado y se han adaptado según las necesidades de cada época.

Mecanismos económicos en la persistencia de la alta desigualdad

En el capítulo 6 el informe señala que son múltiples los factores explicativos para entender la desigualdad excesiva en la región, los cuales se pueden agrupar en los siguientes mecanismos económicos: *1)* la distribución de activos por debajo de la línea de generación del ingreso; *2)* la estructura del empleo y la influencia de las instituciones laborales (sindicatos); *3)* los bajos niveles salariales y la alta rentabilidad de la educación; *4)* las tendencias sociales (como la mayor propensión a establecer vínculos familiares con personas del mismo nivel educativo o de ingreso similar); *5)* la acción del Estado, caracterizada por un bajo nivel de ingresos, así como el menor gasto público en elementos con incidencia progresiva como la educación privada, los sistemas de pensiones, y *6)* transferencias, que han resultado ser más regresivas que en otras regiones.

Estado, sociedad y distribución

En el capítulo 7 se revisan algunos de los mecanismos políticos y socioculturales que explican la subordinación histórica de los pobres frente a las élites de la región; al respecto, se señala que hay dos explicaciones posibles: *1)* los factores macroinstitucionales que aluden a las formas en que los grupos subordinados se han incorporado a las políticas locales y nacionales, por lo general por medio de estructuras verticales y relaciones clientelares y corporativistas, y *2)* los procesos socioculturales, que tienen que ver con el arraigo de prácticas, disposiciones y actitudes entre grupos dominantes y dominados que complementan las desigualdades generadas en las estructuras económicas y políticas.

Mecanismos políticos y socioculturales

Los programas contra la pobreza pueden ser un buen instrumento para identificar a las poblaciones que necesiten ayuda en áreas geográficas específicas, siempre y cuando sean aportaciones directas que eliminen a los intermediarios, los cuales han servido de herramienta política de algunos gobiernos para obtener votos en las elecciones.

Sobre este tema en particular se menciona el caso del Programa Nacional de Solidari-

6. Es abundante la bibliografía en materia de *focalización* con referencia a la erradicación de la pobreza; al respecto, se puede consultar, entre otros, Amartya Sen, "La economía política de la focalización", *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, México, junio de 2003, pp. 555-562. [N de la R.]

dad (Pronasol) de México que, según indica el informe, fue influido por criterios políticos y electorales en la determinación del monto y el destino de los recursos orientados en esencia a la creación de obras de infraestructura pública (caminos, puentes, escuelas, dotación de agua, etcétera), con muy pocas repercusiones en la reducción de la pobreza a largo plazo. Dicha situación cambió durante el régimen del presidente Zedillo, cuando el Pronasol fue sustituido por el Progresa, centrado en proyectos de desarrollo humano, es decir, educación, salud y programas de nutrición, con mejores resultados que su antecesor.

Señalan los autores que durante el actual gobierno de Vicente Fox, el principal impulso en materia de programas de reducción de la pobreza ha recaído en el programa Oportunidades, el cual ayuda a las familias pobres a financiar los costos de educación y salud. Algunos de los resultados de este programa indican que a fines de 2002 había beneficiado a cuatro millones de familias rurales y urbanas; la matrícula de enseñanza media aumentó de 67% a alrededor de 75% para las niñas y 73% para los niños.

Los resultados en materia de salud y nutrición son más sorprendentes: el crecimiento de estatura de los niños en su etapa crucial (de los 12 a los 36 meses) aumentó alrededor de un centímetro al año, con 44% de incidencia de enanismo o crecimiento insuficiente entre la población infantil. Además y como resultado del aumento de las visitas a los proveedores de salud, las enfermedades entre los recién nacidos disminuyeron 25%; 19% entre los menores de dos años, 22% y los niños de tres y cinco años.

Las opciones

Mercados e instituciones

En el capítulo 8 los autores abordan los mercados y las instituciones, en particular, las consecuencias distributivas de tres aspectos de las reformas normativas

aplicadas en la región en el decenio pasado, a saber: las reformas estructurales de los años noventa (liberación comercial y financiera, apertura de la cuenta de capital, la reforma tributaria y la privatización de empresas estatales); las instituciones del mercado laboral, y el manejo de las crisis macroeconómicas, con especial atención a resolver las crisis bancarias.

Reformas estructurales

No hay un patrón general asociado con el efecto de las reformas estructurales en la desigualdad. El resultado de la evaluación tal vez sea que las reformas basadas en el mercado se han asociado a una mayor desigualdad del ingreso, pero sus efectos no son importantes ni sólidos en términos estadísticos. La situación general es que la desigualdad ha sido muy resistente a una variedad de experimentos normativos: desde la industrialización sustitutiva de importaciones hasta experimentos populistas y recientemente las reformas orientadas al mercado.

Sin embargo, es posible analizar de manera particular algunos aspectos propios de estas reformas estructurales; el informe señala que cada vez que las reformas fiscales han originado una estabilización de precios, el resultado ha sido una reducción de la desigualdad. La privatización, por su parte, ha tenido un efecto positivo, por cuanto extiende la cobertura del servicio a la gente más pobre, y uno negativo, que tiene que ver con el aumento de los precios que acompaña a este proceso. La liberación comercial, además de la distribución desigual de la educación, se asoció con un aumento en la disparidad de los salarios producto de la introducción de tecnologías intensivas en mano de obra calificada.

El informe asevera que, al mismo tiempo, el financiamiento del gasto público empleado para reducir la pobreza, la desigualdad y diversas fuentes de ineficiencia en América Latina no debe generar déficit fiscales, que tienen efectos en la inflación, en la balanza de pagos y en la banca. En su lugar, el financiamiento debe provenir de otras fuentes, como una reducción del gasto, parte del cual es casi seguro un derroche y gran parte del mismo regresivo, y un aumento de los impuestos, en los casos de los países con bajos niveles tributarios.

Mercado laboral e instituciones de seguridad social

En casi todos los países de la región, la inmensa mayoría de los trabajadores pobres se desempeña en el sector informal, donde no reciben beneficios formales ni están protegidos por las normas del salario mínimo ni por sindicatos. Además, los trabajadores organizados a veces practican con cierta eficacia una forma de *acumulación de oportunidades* o protección de sus privilegios, lo que puede limitar el alcance de reformas más equitativas.

Si bien la formulación de reformas en materia laboral rebasa el alcance del presente estudio, los autores expresan la conveniencia de contar con un marco laboral y de seguridad social más integral y menos distorsionado. Para tal fin, dicho marco debería intentar extender los derechos básicos y la protección laboral a todos los trabajadores, así como aumentar la flexibilidad laboral, en especial en áreas con grupos con privilegios afianzados y significativos.

Crisis bancarias

Los autores señalan el carácter regresivo de los costos fiscales implícitos en los mecanismos de solución de las crisis bancarias en América Latina durante los años ochenta y noventa. Durante esos dos decenios las transferencias públicas a los ahorradores y accionistas bancarios, aplicadas como mecanismos de rescate de las instituciones, se ubicaron en un margen de 13 a 55 por ciento del PIB. Estas transferencias se financiaron principalmente por una combinación de aumento de impuestos y reducción de beneficios y servicios públicos.

Lo anterior parte del análisis que hacen los autores con relación a la política macroeconómica aplicada en la región, que ha provocado que las economías latinoamericanas se hayan mantenido en exceso vulnerables a los cambios en los flujos externos de capital debido a la combinación de niveles medios a altos de deuda pública; la deuda externa vinculada a movimientos del dólar; las razones bajas entre las exportaciones y los impuestos; la regulación y supervisión prudencial débil, y las políticas fiscales procíclicas.

En este sentido, los autores recomiendan que la mejor política macroeconómica para la región desde el punto de vista de la reducción de la pobreza y la desigualdad tiene que ver con el aumento del ahorro del sector público; una mayor apertura de las economías; un mejor desarrollo de los mercados de capital interno a largo plazo; una mejor administración de la deuda y un aumento de los coeficientes tributarios. Por consiguiente, defienden la adopción de regulaciones bancarias prudenciales más fuertes, junto con una supervisión y un marco institucional más eficaces y equitativos para la solución de crisis bancarias. Dado que éstas nunca se evitarán por completo, señalan que es necesario establecer mecanismos de resolución de crisis *ex ante*, eficientes y equitativos a fin de evitar las transferencias derrochadoras y regresivas que han caracterizado a la mayoría de los programas de rescate bancario aplicados en el pasado.

Distribución de activos y acceso a servicios

En el capítulo 9 se consideran las políticas que podrían reducir la desigualdad de activos fortaleciendo la base de activos de los pobres; en particular, el estudio se centra en la educación, la tierra y el acceso a los servicios de infraestructura.

Educación

La educación es el activo productivo más importante que alguna vez conocerá la mayoría de la gente. Aparte de su efecto económico, también está muy ligada a desigualdades socioculturales. Una educación más igualitaria puede tener múltiples influencias en resultados y prácticas más igualitarios, ya que tiene dos grandes ventajas: primero, se puede mejorar su distribución sin la necesidad de redistribuirla quitándosela a otra persona; segundo, las mejoras en su distribución, ligadas de forma estrecha a los aumentos de los niveles de educación media general, son buenas para la eficiencia y el crecimiento. Por tanto, parece evidente que un impulso para una mayor escolaridad de mejor calidad debería ser una recomendación de política clave para reducir la pobreza y la desigualdad.

Sin embargo, si bien este enfoque es aceptado ampliamente por los gobiernos, su aplicación ha ocasionado problemas como la *masificación* de la educación, la cual parece estar ligada con nuevas formas de desigualdad, como las relacionadas con una alta variedad en la calidad y la práctica permanente de las élites de salir de los sistemas públicos. En este sentido, debe encontrarse la fórmula mágica que vincule el acceso a la educación con la calidad en la misma.

Las lentas y desequilibradas transiciones educativas en América Latina y el Caribe han sido muy perjudiciales para el crecimiento y la desigualdad, dada la naturaleza del cambio tecnológico que se inclina hacia las habilidades. Por otra parte, los recientes aumentos en la demanda de educación también presentan una oportunidad de recuperación más rápida y equitativa de los sistemas educativos de la región. En este marco, los autores sugieren a los países de la región cuatro políticas.

• Equiparar la cobertura y la calidad por medio del sistema escolar público primario y secundario mediante un impulso cívico que incorpore al público y al sector empresarial y, aunque no presentan medidas específicas, señala el informe que deben incluirse mecanismos para aumentar la responsabilidad de los maestros y las escuelas, como incentivos por resultados, fondos especiales para complementar el presupuesto escolar o buscar una mayor participación de las comunidades.

• Combinar medidas por el lado de la oferta con incentivos por el de la demanda para motivar que los niños permanezcan en las escuelas; al respecto mencionan el programa Oportunidades (anteriormente Progresa) de México y Bolsa Escola de Brasil.

• Superar las restricciones de crédito y de información que impiden que las familias pobres obtengan las altas tasas de rentabilidad privadas de la educación terciaria. Al respecto se mencionan entre otras las siguientes medidas: promover el crédito educacional, becas focalizadas para estudiantes de familias pobres, exámenes estatales, programas de certificación y observatorios laborales. Con relación al presupuesto otorgado a las universidades públicas, señalan que éste se debe basar en el desempeño y en la recuperación de costos y en la adopción de programas de discriminación positiva, en especial para los grupos tradicionalmente excluidos o subordinados, cuidando que no generen reacciones adversas y estigmatización.

• Invertir en planes de estudio adecuados y en maestros preparados para la educación multicultural, multirracial, multiétnica y bilingüe en el caso de las comunidades indígenas.

Al mismo tiempo, los autores señalan que la expansión y el mejoramiento de la instrucción no deben considerarse una panacea distributiva y al respecto ubican tres razones para ello.

a] Aprovechar los beneficios de la educación lleva tiempo, puesto que los niños que se benefician con más años de escolaridad ingresan al mercado laboral en fechas más tardías que la población con menores niveles de escolaridad. En este sentido, para efectuar un cambio sustancial en la composición de la fuerza laboral, las reformas educacionales deben afectar a varios grupos y lleva tiempo para que estos grupos jóvenes con mayores niveles educativos remplacen a los grupos mayores con menores niveles de escolaridad.

b] La rentabilidad de la educación es *convexa* en cuanto a que los niveles más altos de escolaridad producen rentabilidades más altas, en especial con respecto a la educación terciaria. Esto significa que, a medida que los años de escolaridad se desplazan de manera gradual hacia la derecha de la curva de distribución, la desigualdad del ingreso podría aumentar antes de descender, aun cuando la desigualdad educacional disminuyera.

c] Parte del efecto esperado de una educación mayor y mejor sobre la distribución de los ingresos surge de la reducción esperada en la rentabilidad producida por los niveles más altos de escolaridad (a medida que aumenta la oferta) y de un aumento en la rentabilidad de la mano de obra menos calificada (a medida que disminuye la oferta de esos trabajadores).

La tierra

El otro activo importante que se analiza tiene que ver con la tierra agrícola en las áreas rurales y la vivienda en las zonas urbanas. Se reflexiona sobre la experiencia de las reformas agrarias incompletas de América Latina durante el siglo XX, y se concluye que se puede mejorar el bienestar con la aparición de mercados más eficaces de alquiler y de crédito y que a su vez dependan de una mejor protección jurídica en cuanto a los derechos de propiedad de los terratenientes y los acreedores.

En ambos casos se señala un enorme campo de aplicación para la tributación progresiva de la propiedad, que se trata de tributación del alquiler de tierras y que esto tiene cualidades de eficiencia e igualdad.

Acceso a los servicios de infraestructura

El sector de la infraestructura abarca un importante conjunto de activos tanto para la distribución actual del bienestar como para los procesos de crecimiento. En este sentido, abordar las desigualdades comprende una combinación entre el suministro público y el privado, pasando este último, muchas veces, por la privatización de empresas públicas prestadoras de servicios. Este tema presenta una pesada carga política, por lo que se requiere un enfoque que reconozca la interacción entre la formulación de las políticas y el marco institucional. En este sentido, se señala que en muchas áreas es posible que siga predominando el suministro público, por ejemplo, en la dotación de agua rural; en otras, hay argumentos posibles para la privatización, en específico por motivos de equidad, ya que muchos servicios públicos han formado parte de estructuras clientelares y han resultado ser poco equitativos, además de ineficientes. La privatización, se argumenta, tiene la

posibilidad de subsanar esto, pero sólo tendrá éxito si el modelo es adecuado, ya que la información sobre anteriores privatizaciones de los servicios públicos indica que la mayoría suele mejorar el acceso y la calidad y que los efectos en los precios varían según el caso. Por otra parte, se concluye que si la regulación no es la adecuada, existe el riesgo de que sean los conglomerados quienes se lleven los mayores beneficios.

Estado participativo: instrumentos redistributivos

En el capítulo 10 el informe refiere que existen tres motivos básicos por los cuales los gobiernos necesitan preocuparse de los flujos de ingreso aun si han logrado mejorar sus mercados e instituciones y hacer más equitativa la distribución de la educación y otros activos. Primero, los gobiernos proporcionan servicios que van desde el mantenimiento de la ley y el orden hasta los servicios de alcantarillado, salud y educación, los cuales se pueden financiar en parte mediante tarifas al usuario, pero en la mayoría de los casos los ingresos necesarios provienen de los impuestos que se cobran sobre el ingreso o los flujos de gastos.

Segundo, la volatilidad agregada en términos de la idiosincrasia de la población latinoamericana se explica, en parte, a partir de episodios históricos de inestabilidad macroeconómica, los cuales han repercutido en altas tasas de rotación en el mercado laboral; lo anterior, dicen los autores, proporciona un fundamento para la existencia de algunos sistemas de seguros públicos, como por ejemplo, el seguro de desempleo, las pensiones básicas financiadas por el sector público dentro del sistema general de pensiones o algunas redes de protección condicionadas al nivel de vida. Estas consideraciones se destacan sobre todo en los países latinoamericanos que tienen lo que los autores llaman estados de *bienestar truncado*.

Algunos tipos de seguro público son productos de las formas parciales y verticales de incorporación del segmento formal de las clases trabajadoras del siglo XX, y por lo general combinan los peores aspectos de los estados de bienestar de Europa y Estados Unidos; es decir: cobertura incompleta, exclusión de la mayoría de los pobres e incentivos adversos. Es por ello que con una protección social débil fuera del sistema formal existen fuertes incentivos para quienes luchan por mantener su posición relativamente protegida dentro de esos estados de bienestar *truncados*.

Tercero, la aversión a la desigualdad como una preferencia social constituye en sí un motivo para entregar transferencias en efectivo a los miembros más pobres de la sociedad. Es decir, que aun cuando se hubieran logrado aplicar todas las reformas institucionales recomendadas y las distribuciones de activos hubieran llegado a ser más igualitarias, ante la presencia del riesgo y la incertidumbre, todavía existirían personas que incluso de manera temporal sufrirían períodos de dificultades que la sociedad considera inaceptables. Por tanto, los autores subrayan que el desafío es establecer transferencias que ayuden a aquellos que se encuentran en el extremo inferior de la distribución del ingreso, lo cual se debe hacer sin retenerlos ahí con disuasivos para trabajar o invertir.

En este punto, los autores consideran que un sistema tributario saludable es un ingrediente indispensable para un Estado eficaz, y recomiendan que si no se ha hecho, se debe modificar sus sistemas tributarios indirectos hacia la aplicación de impuestos al valor agregado (IVA). En este sentido, señalan que dicho sistema debería tener una estructura simple de tasa y posiblemente exenciones de algunos productos (en especial alimentos), así como una tasa básica para la mayor parte de otros productos y una tasa más alta para artículos de lujo. Los impuestos al consumo los recomiendan para productos con externalidades negativas como el alcohol, el tabaco y los vehículos motorizados, aunque señalan que éstos pueden ser en ocasiones regresivos como en el caso del tabaco.

El análisis también se refiere a los impuestos sobre la renta personal, cuyas recaudaciones son bajas en la mayoría de

La privatización, se argumenta, tiene la posibilidad de subsanar los problemas en el suministro público, pero sólo tendrá éxito si el modelo es adecuado, ya que la información sobre anteriores privatizaciones de los servicios públicos indica que la mayoría suele mejorar el acceso y la calidad y que los efectos en los precios varían según el caso

los países de la región. Los autores aseveran que los esfuerzos por cobrar un poco más de impuestos a los ricos se deben concentrar en gran medida en mejorar la aplicación y en eliminar los resquicios para reducir su evasión, como en el caso de los impuestos a la propiedad, además de que los esfuerzos de las reformas no se deben concentrar sólo en elevar las tasas de estos impuestos, sino en eliminar las exenciones y en instaurar mecanismos de difusión para mejorar su cobro y aplicación.

En el tema de las transferencias, el desafío es adoptar sistemas más integrales y justos de protección social. En particular, los autores prevén que varias transferencias relacionadas con el empleo (como los sistemas de seguro de desempleo de algunos países de la zona) seguirán desempeñando un papel en el futuro y es probable que adquieran mayor importancia las pensiones de vejez para los pobres.

No obstante lo anterior, el informe se concentra en las llamadas *transferencias inteligentes*, dirigidas a ciertos grupos sobre la base de la necesidad y que sólo se entregan cuando los beneficiarios han seguido un conjunto de acciones condicionadas, con el fin de aumentar más que reducir los incentivos para invertir en capital humano.

Por último, el informe considera la formulación de otros posibles enfoques para mejorar la gestión de riesgos de las transferencias en efectivo condicionadas, las que a decir de los autores podrían pasar a formar parte de un sistema de protección social integral y equitativo, ya que unir aquéllas para los pobres con la expansión general de los servicios de educación básica y salud tiene un sentido indiscutible desde el punto de vista de la eficacia y la sustentabilidad política de los programas focalizados.

Conclusiones

El informe concluye con los siguientes tres mensajes y cuatro posibles campos de acción:

Primero, los altos niveles de desigualdad tienen importancia para el desarrollo por tres motivos: por razones éticas, a las personas les disgustan; disminuyen el ritmo de reducción de la pobreza, con efectos importantes a largo plazo, y puede tener efectos perniciosos en el proceso de desarrollo en general, en especial, cuando interactúa con instituciones débiles, situaciones ambas presentes a lo largo de la historia de América Latina y el Caribe.

Segundo, la región tiene y ha tenido por mucho tiempo enormes desigualdades en diversos aspectos. Éstas se relacionan con los ingresos, el acceso a los servicios, la influencia y la participación en las decisiones, los activos y las oportunidades. Los autores señalan que, en conjunto, se han logrado avances en cuanto a la desigualdad en el acceso a los servicios, pero no tanto en relación con los ingresos. Además, existen factores adicionales de grupo, como el género y, en particular, la raza y el origen étnico, que tienen y han tenido una enorme importancia en lo que respecta a las oportunidades y el bienestar en América Latina.

Tercero, a pesar de los poderosos mecanismos económicos, políticos y sociales para la reproducción de la desigualdad, hay posibilidades de actuar mediante el ejercicio de la influencia política de los gobiernos y de los grupos de la sociedad. Para ello, señalan, se necesitan liderazgos fuertes y coaliciones amplias que podrían lograr reformas en varios frentes para permitir romper con la larga historia de desigualdad en la región.

Los cuatro campos de posibles acciones tienen que ver con lo siguiente.

1) Instituciones políticas y sociales más abiertas, democráticas, transparentes y participativas, lo cual supone realizar esfuerzos concertados para integrar y reconocer a los grupos históricamente subordinados, en especial los descendientes de africanos e indígenas.

2) Instituciones y políticas económicas más equitativas. En escala macroeconómica, se requiere crear instituciones y normas capaces de lograr prudencia fiscal y financiera, así como mecanismos de solución más transparentes y equitativos cuando se presenten crisis, las cuales, como se dijo, tienen efectos regresivos. En escala microeconómica se precisa, entre otras cosas, evitar la gran rigidez de los mercados laborales, además de mejorar las bases institucionales y jurídicas (como los derechos de propiedad de los pequeños accionistas y acreedores, un buen manejo de las empresas y una regulación y supervisión prudencial eficientes) que permitirían la creación de mercados financieros profundos y más sólidos, con la intención de aumentar el acceso de los pobres a las inversiones productivas y facilitarles la adquisición de capital humano, tierras, vivienda y otros activos.

3) Ampliación de la propiedad, es decir, aumentar el acceso a los servicios públicos, en especial en educación, salud e infraestructura, así como combinar la política de tierras con diversos servicios rurales, lo cual, dicen los autores, es fundamental para cambiar la estructura de oportunidades de largo plazo. Esto, señalan, junto con la gestión de riesgos y las transferencias, requerirá, entre otras cosas, un aumento de la recaudación tributaria en países con baja captación de impuestos, la cual tenderá a ser moderadamente progresiva, con una mayor atención en el IVA en relación con los impuestos indirectos, combinado con mayores impuestos sobre la renta personal y en los que gravan a la propiedad.

4) Reforma del estado de bienestar truncado y elitista a fin de enfrentar los intereses creados, de modo que tanto la gestión de riesgos como las transferencias redistributivas (protección y asistencia social) se extiendan de manera generalizada a toda la sociedad, en especial a los pobres.

Un área de especial interés para los especialistas consiste en la formulación eficaz de las transferencias en efectivo a los pobres, las cuales deben estar condicionadas a su participación en programas de inversión en capital humano y social que pueden servir de base para una mayor protección social progresiva en la región.

EXPORTAR Y EXPORTAR

no es lo mismo.

Al pertenecer al Club de Exportadores tu empresa obtendrá más y mejores beneficios.

Comienza a recibir descuentos del 10 al 50% en:

- Ferias internacionales, investigaciones de mercado y canales de distribución
- Cursos de capacitación y asesorías especializadas en el diseño de productos
- Agendas de negocios y promoción de productos en mercados específicos

Además, obtén de forma gratuita:

- Información sobre cerca de 4,000 oportunidades de exportación y acceso al directorio de importadores con más de 30,000 registros a través del sistema export@net
- Suscripción anual para las revistas de Negocios Internacionales y de Comercio Exterior, así como otras publicaciones de Bancomext
- Descuentos y cortesías de empresas que ofrecen servicios a la comunidad exportadora

Bancomext evoluciona, se perfecciona y trabaja por y para México.

Para mayor información llama a EXPORTATEL:
01 800 EXPORTA (01800 397 6782)
o entra a bancomext.com

BANCOMEXT
TE AYUDA