

**Inequidad: notas para una reflexión
estratégica de un tema clave**

Rebeca Grynsman y Bernardo Kliksberg

Rebeca Grynspar

Secretaria General Auxiliar, Administradora Auxiliar y Directora Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Fue Directora de la Sede Subregional en México de la CEPAL. Es Miembro del Consejo Directivo del Programa de Apoyo al Liderazgo y Representación de la Mujer, fue Vicepresidenta del Consejo Directivo del International Food Policy Research Institute y es Miembro de la Revista Pensamiento Iberoamericano. En el Poder Ejecutivo de Costa Rica ocupó, entre otros, los cargos de Segunda Vicepresidenta de la República, Ministra de Vivienda, Ministra Coordinadora del Sector Social y Viceministra de Finanzas. Ha colaborado como consultora, asesora e investigadora con múltiples instituciones y organismos internacionales, además de gobiernos nacionales y locales.

Ha publicado numerosos trabajos por sí misma o en colaboración con otros sobre política social y económica, género y pobreza. Entre ellos: *Reflexiones sobre opciones estratégicas para reducir la pobreza. La desigualdad en las oportunidades en América Latina: una revisión crítica de los resultados de las últimas dos décadas* (2005); *Economic and Social Trends in Latin America: The bases for Social Discontent* (2004).

Bernardo Kliksberg

El Senado argentino ha declarado por unanimidad de interés de ese alto cuerpo el conjunto de su obra científica. La Iglesia católica de dicho país le otorgó, en el 2006, su máxima distinción: el Premio Educar. La Fundación Empresarial Pro Desarrollo Sostenible le confirió su distinción 2005. Nominado al Premio Príncipe de Asturias, autor de 47 obras y centenares de trabajos traducidos a numerosos idiomas, asesor especial de los principales organismos internacionales, es reconocido como pionero de nuevas áreas como la gerencia social, la ética para el desarrollo, el capital social, y la responsabilidad social empresarial.

Asesor de diversos presidentes, es actualmente el Asesor Principal de la Dirección Regional del PNUD para América Latina.

Ha recibido numerosos Doctorados Honoris Causa, el último de ellos le fue conferido por la Universidad Rey Juan Carlos de España.

Entre sus obras recientes el *best seller* internacional “Más ética, más desarrollo” (Temas, 14 ediciones en América Latina, España, y Brasil).

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

Dirección Regional para América Latina y el Caribe
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Naciones Unidas

One United Nations Plaza, DC1-2292

New York, NY 10017 - Estados Unidos

Tel.: (1212)9065481

Fax: (1212)9066017

E-mail: bernardo.kliksberg@undp.org

La convivencia de desigualdad y opulencia con pobreza relativa y extrema, crea una situación de alta tensión social y daña severamente la cohesión social.

Inequidad: notas para una reflexión estratégica de un tema clave

I. El nuevo debate sobre las desigualdades

América Latina es, según las mediciones de todas las fuentes, tierra de profundas disparidades. Después de haberlo postergado durante largo tiempo, el nuevo debate público en la región viene integrando el tema cada vez más en el centro de la agenda nacional.

Hay razones muy concretas para ello. Una es que el alto nivel de desigualdad es resentido fuertemente por sociedades civiles cada vez más participativas y articuladas. Entre el 80 y el 90% de los ciudadanos considera las tasas de inequidad existentes "injusta o muy injustas".

Los ciudadanos advierten crecientemente que una explicación central de porqué sociedades con una dotación privilegiada de recursos naturales y un inmenso potencial como las latinoamericanas presentan una pobreza persistente de gran magnitud, está en las intrincadas relaciones entre desigualdad y pobreza.

Desde las mediciones clásicas de Birdsall y Londoño (1997) demostrando que el aumento de la desigualdad entre los años 70 y los 90, fue responsable del 50% del aumento de la pobreza, hasta las simulaciones econométricas recientes de CEPAL, numerosas mediciones demuestran el impacto de la desigualdad sobre la alarmante pobreza latinoamericana.

El Banco Mundial (2005) estima que, a bajos niveles de desigualdad, un 1% de incremento en el Producto Bruto puede reducir la pobreza extrema en un 4%. En cambio, a altos niveles de desigualdad, típicos de la mayor parte de los países de la región, un aumento de un 1% en el Producto Bruto tiene cero efectos en términos de reducción de pobreza extrema. Otros análisis (CEPAL y Programa Mundial de Alimentos, 2007) muestran cómo, teniendo la región una producción de alimentos que supera tres veces las necesidades, un 16% de los niños presentan desnutrición crónica por las desigualdades de acceso.

CEPAL (2003) ha medido que los países con situaciones alimentarias más críticas podrían reducir a la mitad la población con

Recibido: 05-12-2007. Aceptado: 04-01-2008.

hambre si disminuyeran moderadamente las desigualdades de acceso a los alimentos.

Por otra parte, la desigualdad afecta la cohesión social y la gobernabilidad democrática. Los ciudadanos saben que están viviendo en países con un gran potencial económico y donde núcleos reducidos de población logran niveles de vida comparables a algunas de las capitales de mayor bienestar del mundo. La convivencia de desigualdad y opulencia con pobreza relativa y extrema, crea una situación de alta tensión social y daña severamente la cohesión social.

El Consejo de Europa (Council of Europe, 2004) ha definido la cohesión social como "la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, al minimizar las disparidades y evitar la polarización". Los dos elementos básicos de la definición presentan serios déficit en la región. El bienestar de 205 millones de habitantes que viven por debajo de la línea de pobreza (38,5% del total) no está asegurado, y la polarización es intensa. Esta última exacerba las insatisfacciones. No es lo mismo ser pobre en una sociedad parejamente pobre, a serlo en sociedades duales, donde coexisten niveles de vida como los de Ginebra o Bruselas, con otros semejantes a los de países mucho menos desarrollados. La tensión que se genera es muy alta.

El clima de que esta dinámica no es un "juego limpio" tiene un gran impacto en la desconfianza en las instituciones. Las grandes desigualdades son un destructor de capital social. Crean incredulidad, cinismo, falta de interés en la asociatividad, apatía, corroen el civismo.

Los indicadores latinoamericanos de desconfianza hacia las instituciones básicas son muy altos, como lo indican los resultados del Latinobarómetro (2006) (ver Gráfico N° 1).

Como se observa, encabezan la tabla de confianza instituciones claramente ajenas a la desigualdad, y que por el contrario la atenúan permanentemente; en cambio, menos del 50% cree en las instituciones básicas, y menos del 25% en los partidos políticos, ambos con incidencia en las oportunidades reales que tienen los ciudadanos.

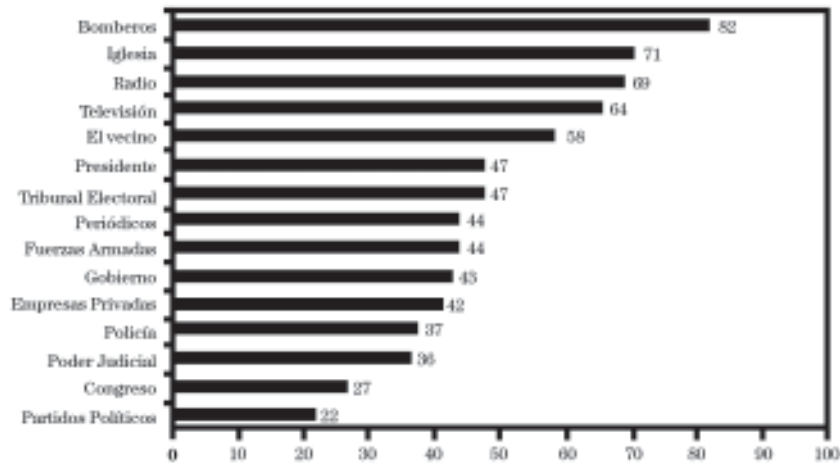
La falta de confianza mina la legitimidad y reduce los márgenes de la gobernabilidad democrática. Es típica de las dificultades de legitimidad la respuesta que los latinoamericanos dan cuando se les consulta (Latinobarómetro, 2006) sobre "para quién gobiernan los que gobiernan". El 69% considera que "son gobernados por

unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio". Hay un largo camino a recorrer para obtener la legitimidad plena necesaria para una eficiente gobernabilidad democrática. Parte del mismo pasa por crear condiciones de "juego limpio", reduciendo las inequidades.

Gráfico N° 1

**CONFIANZA EN...
AMÉRICA LATINA 2006**

P. Por favor, mire esta tarjeta y dígame, cuánta confianza tiene cada uno de estos grupos / instituciones. ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en...? 'Aquí sólo 'Mucha' más 'Algo'.



Fuente: Latinobarómetro 2006. n=20,234.

Además de incidir en la pobreza, en las dificultades para enfrentarla, en la cohesión social y la gobernabilidad, la desigualdad tiene efectos regresivos múltiples en la eficiencia de la economía y en las posibilidades de crecimiento sostenido.

Bourguignon y Walton (2007) abren una sugerente agenda de discusión al plantear que en realidad el tema "no es cómo alcanzar crecimiento con equidad, sino cómo entender las relaciones entre ambos".

La inequidad genera por lo menos dos grandes dimensiones de ineficiencia. Por una parte, estrecha las oportunidades de amplios sectores de desarrollar sus capacidades de inversión e innovación.

La desigualdad se halla presente en casi todas las áreas de la economía. Normalmente los análisis se concentran en la distribución del ingreso, pero una visión más integral debería incorporar otras dimensiones de fuerte impacto.

Por otra, crea condiciones para que sectores privilegiados agudicen las imperfecciones del mercado y fomenten mecanismos de monopolización, protección de privilegios, captura de rentas, en lugar de incentivos para la inversión y la innovación.

Esas dinámicas van a fortalecer asimetrías muy fuertes en la distribución del poder, que a su vez incentivarán aun más la tendencia a crear o promover instituciones favorecedoras de los privilegios.

Los autores mencionados plantean que en realidad "es mala economía y mala política" separar la desigualdad del crecimiento.

Los daños de las altas inequidades son muy directos. En Suecia el 0,5% de los niños muere antes de cumplir un año de edad, en Bolivia el 10% entre las madres no educadas; o sea, 20 veces más. En la misma Bolivia la tasa desciende al 2% cuando se toma a madres educadas.

La inequidad genera daños humanos, macroeconómicos, políticos y sociales.

Pero además las disparidades graves son violatorias de valores éticos centrales del género humano. Independientemente de sus diferencias, todas las creencias muestran actitudes pro dignidad del ser humano, y de rechazo a condiciones que la ponen en cuestión. El Diálogo Mundial de las Religiones sobre el Desarrollo (1999) concluyó que: "todas las religiones ven a la extrema pobreza en el mundo actual como una ofensa a la humanidad y una ruptura de la confianza con la familia humana".

En teoría de los juegos se ha llegado en los últimos 10 años, mediante experimentos, a rechazar la hipótesis convencional de que las personas sólo están interesadas en su bienestar individual. Según Fehr y Fischbacher (2003), un número significativo de gente muestra tendencias a dos tipos específicos de comportamiento: premiar y compensar a los que cooperan, y sancionar y castigar a los que sólo buscan su provecho. La equidad y el juego limpio les importan mucho.

También en estudios recientes sobre liderazgo, cuando se dio a grupos la posibilidad de elegir líderes, seleccionaron a aquellos que mostraban un carácter más solidario.

II. Las brechas de desigualdad latinoamericanas

La desigualdad se halla presente en la región en casi todas las áreas de la economía. Normalmente los análisis se concentran

en la distribución del ingreso, pero una visión más integral debería incorporar otras dimensiones de fuerte impacto. Por otra parte, las diversas desigualdades interaccionan a diario reforzándose mutuamente, generando "trampas de desigualdad" por un lado, y "espacios de privilegio" por el otro, que tienen un grado considerable de reproducción intergeneracional.

Ingresos

Los últimos datos disponibles sobre distribución del ingreso (CEPAL, 2006) son los que se muestran en el Cuadro N° 1.

Cuadro N° 1
Estratificación de países en América Latina según el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso, 1999 y 2005^a

Nivel de desigualdad	Alrededor de 1999		Alrededor de 2005	
Muy Alto 0,580 - 1	Brasil	0,640	Bolivia (2002)	0,614
	Bolivia	0,586	Brasil	0,613
	Nicaragua	0,584	Honduras	0,587
Alto 0,520 - 0,579			Colombia	0,584
			Nicaragua (2001)	0,579
			R. Dominicana	0,569
			Chile	0,550
			Guatemala (2002)	0,542
			Paraguay	0,536
			México	0,528
			Argentina ^b	0,526
Medio 0,470 - 0,519	El Salvador	0,518	Ecuador ^b	0,513
	Panamá ^b	0,513	Perú	0,505
	Venezuela, R.B.	0,498	Panamá ^b	0,500
	Costa Rica	0,473	El Salvador	0,493
Bajo 0 - 0,469			Venezuela, R.B.	0,490
			Costa Rica	0,470
	Uruguay ^b	0,440	Uruguay ^b	0,451

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Los valores límite del índice de Gini para cada categoría son los mismos que se emplearon en el capítulo I del *Panorama social de América Latina 2004*. Estos se determinaron empleando el algoritmo de estratificación estadística de las k-medias, que busca generar estratos que sean homogéneos en su interior pero a la vez presenten la máxima variabilidad posible entre ellos.

^b Área urbana.

Puede observarse que en la región predominan desigualdades muy altas y altas. En el sexenio 1999-2005 ha habido cambios muy reducidos.

Los Gini latinoamericanos son muy superiores a los de los países desarrollados, como puede observarse en el Cuadro N° 2.

Cuadro N° 2
Indicadores de desigualdad para algunos países desarrollados

	Coefficiente de Gini	10% más rico respecto al 10% más pobre
Estados Unidos (2000)	40,8	15,9
Italia (2000)	36,0	11,6
Noruega (2000)	25,8	6,1
Suecia (2000)	25,0	6,2
Canadá (2000)	32,6	9,4
Finlandia (2000)	26,9	5,6
Dinamarca (1997)	24,7	8,1
España (2000)	34,7	10,3

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 2006.

El más alto Gini del grupo de países desarrollados es el de Estados Unidos con 0,408, muy inferior al más bajo de la región, Uruguay con 0,451. El más alto de América Latina, Brasil con 0,614, más que duplica a los de Noruega, Suecia, Finlandia y Dinamarca.

El Gini latinoamericano es el más elevado de todas las regiones del mundo (ver Cuadro N° 3).

Cuadro N° 3
Coefficientes de Gini de la distribución de ingreso per cápita por hogar: promedio simple por década por región

Región	1990s
América Latina y el Caribe	52,2
Asia	41,2
OCDE	34,2
Europa del Este	32,8

Fuente: Cálculos basados en WIDER 2000; Smeeding y Grodner, 2000; Székely, 2001; y aproximaciones para América Latina, Banco Mundial (2005).

Según los datos del Banco Mundial (2004), el 10% más rico de los latinoamericanos tiene el 48% del ingreso, mientras que el 10% más pobre sólo el 1,6%.

Reflejando las grandes distancias existentes entre los sectores sociales, 3/4 de los latinoamericanos tienen un ingreso per cápita que es menor al per cápita promedio, por lo que el 1/4 restante tiene uno que es muy superior al promedio.

Ello revela, una vez más, el carácter engañoso del per cápita promedio como expresión del bienestar colectivo, en sociedades con altas disparidades.

Mercado laboral

En la década de los 90, el 66% de todos los empleos creados lo fueron en el sector informal. El empleo evolucionó en ambos sectores, tal como se refleja en el Cuadro N° 4.

Cuadro N° 4
Distribución del empleo urbano en América Latina por segmento del mercado de trabajo y estatus laboral, 1990-1999

Estatus laboral	Proporción del empleo urbano	
	1990	1999
Total de personas empleadas	100,0	100,0
Total del sector formal	58,9	53,6
Sector público	16,0	12,9
Sector privado	44,4	41,3
Empleados, profesionales independientes y técnicos	3,8	4,3
Empleados	40,6	36,9
Profesionales y técnicos	4,7	7,8
No profesionales, trabajadores no técnicos	35,9	29,1
Total del sector informal	41,0	46,3
Empleo en microempresas	14,7	15,5
Empleo doméstico	5,4	6,3
Trabajadores autoempleados sin formación ^a	22,3	25,8
En agricultura, selvicultura, caza y pesca	2,2	3,0
En Industria y construcción	4,3	5,2
En comercio y servicios	15,8	17,7

Fuente: CEPAL, de data de tabulaciones de encuestas de hogar conducidas en varios países. Incluido en Sáinz (2006).

^a Incluye a empleadores y empleados en firmas de hasta cinco trabajadores.

A fines de la década, los informales habían elevado su participación en el mercado de trabajo del 41% en 1990 al 46,3%, y los puestos formales se habían reducido del 58,9% al 53,6%. Ello implica que se había producido una fuerte degradación en la calidad de los trabajos, dado que la economía informal implica menor productividad, falta de protección social, y menores ingresos. En 1990, el ingreso

Han sido notables los progresos en matriculación en primaria y reducción del analfabetismo, pero las desigualdades sociales los han minado.

promedio de los empleados en el sector formal era 60% más alto que el de los trabajadores informales. En el 2000 esa relación había aumentando al 72% (Machinea y Kacef, 2007).

También las desigualdades son agudas en el campo del desempleo. Durante los años 90, el desempleo abierto creció del 4,6 al 8,6%. El desempleo promedio entre el 40% más pobre de la población fue considerablemente más alto que las tasas promedio.

Educación

Han sido notables los progresos en matriculación en primaria y reducción del analfabetismo, pero las desigualdades sociales los han minado. Independientemente del trabajo de la escuela, dichas disparidades impactan a los sectores más pobres, generando altas tasas de deserción. Cerca de la mitad de los que comienzan la primaria no la terminan. Entre las causas principales: el trabajo infantil (20 millones de niños menores de 14 años trabajan), la desarticulación familiar, la desnutrición, el hacinamiento. Las diferencias en grados de escolaridad son muy acentuadas. Según los estimados de CEPAL, el mínimo de escolaridad necesaria para obtener un empleo decente son 12 años. El 75% de los jóvenes urbanos vienen de hogares en donde los padres han tenido menos de 10 años de escolaridad. En promedio, el 45% de ellos no llega a los 12 años. En las zonas rurales es peor: es el 80% (Sáinz, 2006). Sólo el 30% de los hijos de padres que no terminaron primaria termina la secundaria.

Por otra parte, refuerza las diferencias el hecho de que el sector de alta escolaridad tiene a su vez una educación de mucho mejor calidad que el de baja escolaridad. Según los datos de Delich (2002), el estudiante promedio de la escuela pública sólo ve el 50% del currículum, mientras que el de la escuela privada, el 100%. En los *tests*, el 40% de los niños de cuarto y quinto grado de bajo nivel socioeconómico no entienden lo que leen.

Los niveles de educación diferenciales van a incidir en múltiples aspectos. Uno muy importante son las brechas salariales. Según los estimados de CEPAL (2006), la educación es la causante del 38% de dichas brechas y su importancia viene aumentando.

Investigaciones comparadas indican que se paga muy caro la inequidad en educación. Un estudio reciente en Estados Unidos determinó que una persona que no completa la secundaria vive 9,2 años menos que aquella que la termina. El estado de salud de

un desertor de la secundaria, a los 45 años, es peor que el de un graduado de la secundaria a los 65 años.

Salud

Hay progresos relevantes en los indicadores promedio de la región en salud. Sin embargo, cuando se desagregan aparecen importantes brechas entre países y al interior de los mismos. Dada la trascendencia definitoria de la salud, base estratégica para el desempeño, esas brechas van a repercutir en todos los órdenes.

Las cifras de mortalidad infantil de Bolivia multiplican casi nueve veces las de Chile. Mueren 70 niños de cada mil antes de cumplir 5 años de edad, frente a ocho en Chile. Cuando se abren los promedios, la mortalidad infantil del 20% más pobre de Bolivia es cinco veces la del 20% más rico. La misma proporción se repite en Perú. En Brasil la diferencia es 3 a 1.

Las cifras de desnutrición crónica alcanzan el 16% promedio para toda la región. Suben al 38,5% en el 10% más pobre de Ecuador, y llegan en la población indígena de dicho país al 58%. En Perú son del 49,6% en el 10% más pobre, y del 47% en la población indígena.

Las posibilidades de que una madre muera al dar a luz son 1 entre 7.300 partos en el mundo desarrollado. En América Latina, con progresos, son 1 entre 160. Cerca de una quinta parte de las madres no tiene asistencia durante el embarazo. En el 20% más pobre de Bolivia y de Perú la cifra se triplica.

La desigualdad en factores de riesgo clave en salud, como agua potable y saneamiento, es muy pronunciada. Hay en la región 50 millones de personas que carecen de agua en buenas condiciones. Están concentradas en los sectores de menores ingresos. Mientras que en Perú en el 20% más rico el 100% tenía agua potable, en el 20% más pobre era sólo el 25%. En Colombia las proporciones eran 100% vs. 41%. En Bolivia el acceso era, en la población no indígena del 80% y en la indígena, del 49%.

Mientras que para el 20% más rico de la región el costo del agua es un porcentaje muy reducido de sus gastos, para los pobres que se ven obligados a comprarla es mucho mayor. El gasto en agua en el 10% más pobre triplica al del 10% más rico en los centros urbanos de Ecuador y Brasil. En el 20% más pobre de El Salvador, Jamaica y Nicaragua representa el 10% de los gastos.

En materia de saneamiento, 120 millones de latinoamericanos carecen de una infraestructura adecuada. En Brasil, la cobertura

no llegaba al 50% en aquellos hogares cuyo ingreso es un salario mínimo.

Activos productivos

La posibilidad de acceder a tierra productiva es muy desigual en la región. Los coeficientes Gini respectivos superan ampliamente los de todas las otras regiones, y son mucho mayores aun a los deficientes Gini de distribución del ingreso antes referidos.

El Cuadro N° 5 ilustra al respecto.

Cuadro N° 5
Coefficientes Gini de distribución de la propiedad de la tierra

Región	D&O (i)	UNDP (ii)
América Latina	0,81	0,74
Medio Oriente y África del Norte	0,67	0,56
Norteamérica	0,64	
África Sub-Sahara	0,61	0,51
Europa Occidental	0,57	
Asia del Sur y del Este	0,56	0,52

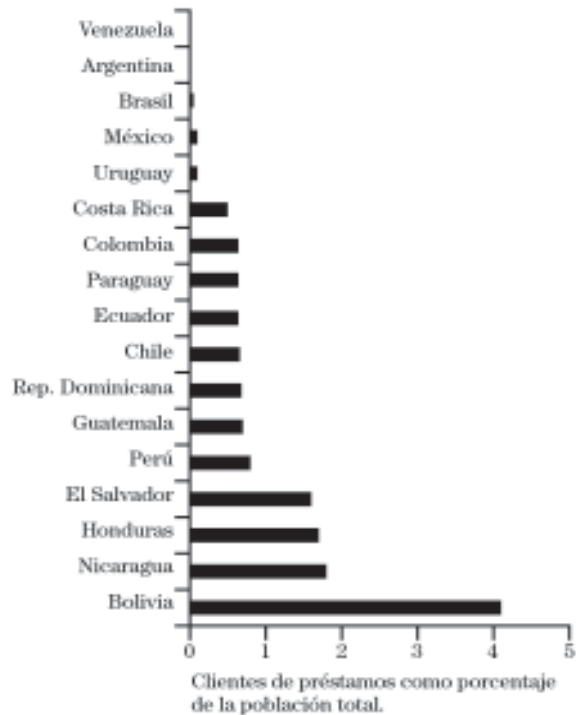
Nota: Columna (i) muestra los promedios del período 1950-1994; Columna (ii) muestra los valores alrededor de 1981.

Fuentes: Deininger y Olinto (2002) y UNDP (1993), mencionados por Banco Mundial (2004).

Acceso al crédito

El acceso al crédito es muy asimétrico en la región y ello va a incidir fuertemente en las posibilidades de desarrollar emprendimientos productivos. El sistema financiero tiende a presentar una alta concentración, y privilegiar el crédito a las empresas de mayor dimensión. Los niveles mismos de bancarización son limitados en amplios sectores. Así, en Ciudad de México sólo el 25% de los hogares hacen uso de los servicios bancarios. Por otra parte, con avances considerables, el microfinanciamiento tiene una cobertura reducida y es más bajo que en otras regiones. Mientras en Bangladesh, Indonesia y Sri Lanka llega al 8% de la población, en los países latinoamericanos va de proporciones casi ínfimas en las economías mayores como Brasil, México y Argentina, hasta un 4% de la población en el país con tasa más alta que es Bolivia, como puede apreciarse en el Gráfico N° 2.

Gráfico N° 2
Cobertura del microfinanciamiento en América Latina
(porcentajes de la población con microfinanciamiento)



Fuente: Honohan, P. (2004), incluido en Bourguignon, F. y Walton, M. (2007)

Las trampas de desigualdad en acción

Las disparidades en ingresos, participación en el mercado laboral, educación, salud, activos productivos, acceso al crédito y otras añadibles se refuerzan unas a otras.

Configuran en su conjunto una situación que puede denominarse el "accidente de nacimiento". Los niños no tienen ninguna posibilidad de influir sobre en qué país y región del mismo van a nacer, cuál será el nivel de educación de sus padres, cuál su posicionamiento socioeconómico, y cuál será su nivel nutricional y de salud inicial. Todo ello será, sin embargo, determinante en sus vidas.

En un estudio en Brasil (Universidad de São Paulo 1996) se verificó que la incidencia de peso menor al que correspondería según la edad era del 19,9% cuando las madres tenían menos de

Las interrelaciones funcionan permanentemente convirtiendo los "accidentes de nacimiento" en trampas cada vez más rígidas de desigualdad, si es que no intervienen activamente políticas públicas que provean de oportunidades a los desfavorecidos.

tres años de educación formal, y seis veces menor (3,35%) cuando tenían 11 o más años de educación.

Paxson y Schady (2005) hallaron en Ecuador, en niños de 3 a 6 años, que el desarrollo cognitivo tenía una correlación robusta con factores como los ingresos del hogar y el nivel educacional de las madres.

Las interrelaciones funcionan permanentemente convirtiendo los "accidentes de nacimiento" en trampas cada vez más rígidas de desigualdad, si es que no intervienen activamente políticas públicas que provean de oportunidades a los desfavorecidos.

Las trampas pueden tomar todo tipo de formas. Así, por ejemplo, los sectores de menores ingresos tienden a postergar sus necesidades de atención en salud de modo sistemático.

En Paraguay (OPS, 2003) se halló que el 51% de la población que declaró haber tenido enfermedades o accidentes en los tres meses anteriores, no consultó sin embargo ningún establecimiento médico.

Diversos estudios encontraron fuertes correlaciones entre logros educativos y esperanza de vida. En Chile (Vega y otros, 2003) hallaron que la diferencia entre los grupos con mayor y menor nivel educativo era de 4,7 años. Messias (2003) encontró en Brasil, estudiando comparativamente los diversos estados, que un 10% más de analfabetismo significa 2,2 años menos de esperanza de vida.

III. ¿La equidad es mejorable?

En las últimas décadas se ha tendido con frecuencia en la región a colocar la posibilidad de mejorar la equidad en el rango de un subproducto más de la obtención de un crecimiento elevado. El crecimiento de por sí "derramaría" equidad. Los intentos de apresurar ese camino podrían ser incluso nocivos para el crecimiento y retardarlo.

Esta línea de pensamiento ha chocado con la experiencia histórica concreta. Ella está indicando que la situación es muy disímil. La falta de equidad es un obstáculo formidable para un crecimiento sostenido. Genera, entre otros aspectos, reducciones importantes en el tamaño de los mercados internos, bajas tasas de ahorro nacional, déficit de envergadura en la calidad educativa de la población (factor central para la competitividad en una economía mundial cada vez más de "conocimiento intensiva"), destrucción de

capital social, un costo enorme en términos de potencial desaprovechado de la población, fracturas considerables en la cohesión social, y conduce a climas conflictivos y baja gobernabilidad. Ello, a su vez, obstruye el fortalecimiento de las instituciones y retrae la atracción de inversiones.

Por otra parte, las altas disparidades propias de la región crean restricciones múltiples a la conversión del crecimiento en reducción efectiva de la pobreza. Generan una inelasticidad de los niveles de pobreza ante el crecimiento, porque están operando activamente las "trampas de desigualdad" que impiden que los atrapados en ellas reciban sus efectos.

El mejoramiento de la equidad es una clave decisiva para obtener en la región mejores niveles de eficiencia, construir un crecimiento sostenible en el tiempo, recuperar la confianza y afianzar la gobernabilidad democrática.

Frente al peso de los hechos, las reservas de algunos sectores respecto a la necesidad de mejorar de modo efectivo la equidad, se han concentrado en la viabilidad de lograrlo. Para ellos, sería una meta válida como tal, pero no realista. La experiencia internacional no da mayores avales a este razonamiento. Indica claramente que es un camino complejo y que requiere políticas innovadoras coherentes, y con visión de mediano y largo plazo, pero que se pueden obtener progresos considerables.

Experiencias económicas altamente exitosas recientes han tenido como uno de sus ejes la apuesta por vigorosas políticas creadoras de oportunidades para todos. Países como los nórdicos Noruega, Finlandia, Suecia, Dinamarca, que se hallan entre los primeros lugares de los rankings de desarrollo humano, desarrollo sostenible, progreso tecnológico y competitividad, y entre otros Corea y Taiwán, han realizado inversiones iniciales de gran magnitud y sostenidas en el tiempo en universalizar educación de buena calidad, y en el caso de estos últimos, en posibilitar el acceso a la propiedad de la tierra. Japón adoptó como uno de los pilares de su reconstrucción después de la guerra el establecimiento de un sistema de salud universal. Informes comparativos detallados sobre las economías más exitosas, como "Macroeconomía y salud" (OMS, 2002), dirigido por Sachs, señalan que es común a la gran mayoría de ellas que no dejaron la inversión en salud para después que hubiera un crecimiento importante, sino que la consideraron una condición previa imprescindible, y dedicaron importantes

En América Latina hay actualmente un escenario muy propicio para el desarrollo de activas políticas pro equidad. Hay una "ventana de oportunidad" muy significativa al respecto.

recursos a la dotación de infraestructuras de agua y saneamiento, la reducción de la mortalidad infantil y materna, y la creación de extendidas coberturas de salud.

Este orden de políticas generadoras netas de equidad contribuyeron decisivamente a formar una población de alta calidad que fue y es fundamental en la inserción competitiva exitosa que han logrado esas economías.

En América Latina hay actualmente un escenario muy propicio para el desarrollo de activas políticas pro equidad. Hay una "ventana de oportunidad" muy significativa al respecto. La constituyen condiciones favorables estratégicas como, entre otras, el buen desempeño macroeconómico de los últimos años, las ganancias democráticas, y el firme apoyo que estas políticas tienen en las expectativas de la población. Existen, asimismo, amplias posibilidades de convocar a pactos nacionales sobre estas políticas que puedan transformarlas en verdaderas políticas de Estado.

Se tendría que actuar estructuralmente sobre las dos caras de la inequidad: los "accidentes de nacimiento" y los "espacios de privilegio".

En el primer caso, las metas son expandir oportunidades para los sectores postergados, y facilitar y promover la inclusión productiva. Los resultados iniciales de nuevas políticas y programas que apuntan hacia la pobreza pero con una visión inclusiva y no solamente atenuadora, son promisorios. Está en esa dirección la nueva generación de políticas sociales en marcha en diversos países de la región que tiene, entre sus ejes, la descentralización de los programas, la participación de las comunidades asistidas, el crecimiento de su capital social, el blindaje de los programas contra su instrumentación clientelar, la buena gerencia social y el acceso a crédito, tecnologías y oportunidades de mercados.

También se halla en la misma vía la recomposición de la inversión en educación y salud que se está produciendo en diversos países. Hay un amplísimo camino a recorrer en estas áreas, en dirección a políticas universalizadoras. También en la conformación de un mercado financiero que facilite el acceso a crédito a las PYMES y las microempresas, y en servicios tecnológicos y de mercado que las apoyen de modo sistemático.

El espectro de políticas necesarias es muy vasto y va desde reforzar los programas de intervención temprana para mejorar la situación de los niños pobres, hasta la inversión en escala en

agua y saneamiento sostenible. Un eje fundamental será el de articular sólidamente las políticas económicas y las sociales.

Por otra parte, para recortar los "espacios de privilegio" se requerirán políticas que actúen a favor de la democratización de los mercados.

También será necesario profundizar la discusión sobre un nuevo pacto fiscal que dé bases más sólidas a las inversiones sociales que se requieren, que establezca una distribución de fuentes impositivas más equitativa, y reduzca al mínimo la evasión. El argumento de que un aumento de la presión fiscal generará necesariamente un retroceso económico, parece ser cada vez más débil a la luz de las experiencias comparadas. Las economías más desarrolladas muestran como rasgo común un significativo aumento de dicha presión en las últimas tres décadas, como lo muestran las cifras del Gráfico N° 3.

Gráfico N° 3
Incremento del costo del Gobierno
Proporción del Producto Interno Bruto destinado a los impuestos

Ingreso fiscal como porcentaje del PIB

	1975	2006 PRELIMINARY	PERCENTAGE-POINT CHANGE
1. Sweden	41.6 %	50.1 %	+ 8.5
2. Denmark	38.4	49.0	+ 10.6
3. France	35.4	44.5	+ 9.1
4. Norway	39.2	43.6	+ 4.4
5. Finland	36.5	43.5	+ 7.0
6. Italy	25.4	42.7	+ 17.3
7. Austria	36.7	41.9	+ 5.2
8. Netherlands	41.2	39.5	- 1.7
9. Britain	35.3	37.4	+ 2.1
10. Spain	18.4	36.7	+ 18.3
11. Germany	34.3	35.7	+ 1.4
12. Portugal	19.7	35.4	+ 15.7
13. Canada	32.0	33.4	+ 1.4
14. Turkey	16.0	32.5	+ 16.5
15. Ireland	28.7	31.7	+ 3.0
16. Switzerland	24.5	30.1	+ 5.6
17. United States	25.6	28.2	+ 2.6
18. Greece	16.9	27.4	+ 10.5
19. Japan	20.9	27.4 (2005)	+ 6.5
20. South Korea	15.1	26.8	+ 11.7

Fuente: The New York Times, October 18, 2007.

Como se advierte, la presión fiscal ha crecido considerablemente en los países desarrollados entre 1975 y el 2005. Ha pasado de un promedio de 30% a un 36% en ese período, incluido Estados Unidos donde aumentó en un 2,6%. Heady (2007), Director de Política Fiscal de la OCDE, resalta el caso de Suecia, "que tiene la más alta presión fiscal de toda la OCDE, superior al 50%, y sin embargo es uno de los países de la OCDE de mejor desempeño económico en los últimos 20 años".

La presión fiscal en los países de la OCDE duplica virtualmente la latinoamericana, a pesar de tener déficit sociales mucho menores. Por otra parte, está basada, en muchos de ellos, en sistemas mucho más progresivos que los de la región.

Una América Latina que está en pleno proceso de cambios positivos en la macroeconomía, la estabilidad y la democratización, debe poner en primera línea de sus prioridades mejorar la equidad. No es un tema más; hacerlo será definidor para la configuración de economías y sociedades de real solidez y calidad.

Por otra parte, no parece ser una opción. Es una demanda planteada en forma cada vez más aguda y exigente por la ciudadanía.

Bibliografía

- Banco Mundial (2004), *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, Washington, Banco Mundial.
- _____ (2005), *World Development Report 2006: Equity and Development*, Washington, Banco Mundial.
- Birdsall, Nancy y Londoño, Juan Luis (1997), "Asset Inequality Matters: an Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction", en *American Economic Review*, Vol. 87 N° 2, Nashville, May.
- Bourguignon, François y Walton, Michael (2007), "Is Greater Equity Necessary for Higher Long-Term Growth in Latin America?", en *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, Ricardo Ffrench-Davis y José Luis Machinea (eds.), Houndmills, CEPAL, Palgrave Macmillan.
- CEPAL (2003), *Panorama social de América Latina 2002-2003*, Santiago, CEPAL.
- _____ (2006), *Panorama social de América Latina*, Santiago, CEPAL.
- CEPAL y Programa Mundial de Alimentos (2007), *El costo del hambre en Centro América y la República Dominicana*, Santiago, CEPAL.

- Council of Europe. European Committee for Social Cohesion (2004), Revised Strategy for Social Cohesion, Brussels, Council of Europe, http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/revisedstrategy_en.pdf.
- Delich, Francisco (2002), "La declinación argentina", en *Archivos del Presente*, Año 7 N° 27, Buenos Aires, octubre-diciembre.
- Fehr, Ernest y Fischbacher, Urs (2003), "The Nature of Human Altruism", en *Nature*, N° 425, Zurich, October.
- Heady, Christopher (2007), citado por David Cay Johnston, "Taxes in Developed Nations Reach 36% of Gross Domestic Product", en *The New York Times*, New York, October 18.
- Honohan, P. (2004), *Financial Sector Policy and the Poor: Selected Findings and Issues*, Washington, Banco Mundial.
- Latinobarómetro (2006), *Informe Latinobarómetro*, Santiago, Latinobarómetro.
- Machinea, José Luis y Kacef, Osvaldo L. (2007), "Growth and Equity: in Search of the 'Empty Box'", en *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, Ricardo French-Davis y José Luis Machinea (eds.), Houndmills, CEPAL, Palgrave Macmillan.
- Messias, Erick (2003), "Income Inequality, Illiteracy Rate, and Life Expectancy in Brazil", en *American Journal of Public Health*, Vol. 93 N° 8, Washington, August.
- OMS (2002), *Macroeconomic and Health: Investing in Health for Economic Development*, Geneva, OMS.
- OPS (2003), *Exclusión en salud en países de América Latina y del Caribe*, Washington, OPS.
- Paxson, C. H. y Schady, N. (2005), "Cognitive Development among Young Children in Ecuador: the Role of Wealth, Health and Parenting", Washington, Banco Mundial (Policy Research Working Paper Series; N° 3605).
- PNUD (2006), *Informe sobre desarrollo humano*, Washington, PNUD.
- Sáinz, Pedro (2006), "Equity in Latin America since the 1990s", New York, Naciones Unidas (DESA Working Paper Series; N° 22).
- Smeeding, T. M. y Grodner, A. (2000), "Changing Income Inequality in OECD Countries: Updated Results from the Luxembourg Income Study (LIS)", en *The Personal Distribution of Income in an International Perspective*, R. Hauser y J. Becker (eds.), Berlin, Springer-Verlag.
- The New York Times (2007), "Tabla sobre el ingreso fiscal como porcentaje del PIB de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico", en *The New York Times*, New York, 18 de octubre.
- Universidad de São Paulo (Brasil) (1996), *Estudios epidemiológicos en nutrición*, São Paulo, Escuela de Salud Pública.

Vega, Jeannette ...[et al] (2003),
"Chile: diferenciales
socioeconómicos y mortalidad
en una nación de ingreso medio",
en *Desafío a la falta de equidad
en la salud*, Washington, OPS,
Fundación Rockefeller.

World Faiths Development
Dialogue (1999), Final Statement
by the Co-Chairs Second
Meeting of the World Faiths
Development Dialogue,
Washington, WFDD, Banco
Mundial, mimeo.