



FOCAL

Canadian Foundation for the Americas
Fondation canadienne pour les Amériques
Fundación Canadiense para las Américas
Fundação Canadense para as Américas

“El Estado del Debate Sobre la Inequidad en América Latina”

Florencia Jubany, Analista Principal, Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL)

Presentado en Conferencia “Gobernanza y Justicia Social en CUBA: Pasado, presente y futuro”.
FLACSO México, 21-22 de Abril de 2005

1. Ante todo, quisiera hacerme eco de las personas que me precedieron y agradecer la invitación al Cuban Research Institute y a FLACSO México. Desde el punto de vista de FOCAL, este evento representa un paso más hacia la integración y polinización cruzada del Cuba Research Forum y el resto de los programas de FOCAL.

2. En los minutos que tengo voy a centrarme en los principales elementos y grandes líneas del actual debate sobre la inequidad en América Latina (LAC), desde la perspectiva de FOCAL.

3. Mis comentarios se basan en nuestro trabajo y observaciones como ONG canadiense siguiendo los debates sobre los desafíos institucionales, sociales y económicos que se están dando en la región y en los principales eventos interamericanos - foros y cumbres- en los que participaron gobiernos, académicos, ONGs, y organismos multilaterales del hemisferio, durante los últimos tres años (2003-2005).

Como ustedes saben, muchos de estos procesos excluyen a Cuba, por lo que intentaré enfocarme en aquellos aspectos que son relevantes para este país como son la necesidad de un nuevo contrato social, la redefinición del rol del estado, y políticas específicas como la educativa, impositiva y del mercado laboral.

4. Antes de comenzar quisiera ofrecerles algunos “números de la inequidad” para dejar sentado de qué tipo de inequidad estamos hablando:

LAC es una región donde más del 40% de la población vive en la pobreza y el 10% más rico es dueño de casi la mitad de la riqueza.

El 10% más rico de la población recibe el 48% del ingreso total, mientras que el 10% más pobre solo recibe el 1.6%.

Esto contrasta con lo que ocurre en las naciones industrializadas donde el 10% más rico recibe el 29.1%, al tiempo que el 10% más pobre recibe el 2.5%.

Si nos remitimos al “Coeficiente de Gini” sobre la concentración de los ingresos entre los años setenta y noventa, observamos que América Latina y el Caribe es 10 puntos

más desigual que Asia; 17.5 puntos más desigual que los 30 países de la OCDE; y 20.4 puntos más desigual que Europa del Este. La inequidad en el país menos desigual de América Latina – Uruguay – es mayor que el país más desigual de Europa del Este y las naciones industrializadas.

Con estas cifras de trasfondo, paso ahora al debate.

5. Una primera observación es la creciente convergencia en cuanto al diagnóstico y al tratamiento a recomendar, que existe entre los gobiernos, académicos, organismos multilaterales (CEPAL, Banco Mundial, BID), ONGs e incluso los grupos anti-globalización (o de globalización alternativa).

6. La convergencia se da en dos planos:

a) Ideológico o post-Consenso de Washington: en entorno a la necesidad de integrarlas agendas económica y de desarrollo social, y de encontrar formas más inclusivas y justas de manejar la actividad económica y el comercio internacional. Este cambio de pensamiento representa un giro significativo con los años de 1990, donde la atención estaba concentrada en los equilibrios macroeconómicos y se operaba bajo la premisa del goteo automático (“trickle down”) y de reformas secuenciadas.

y

b) en torno a la identificación de las profundas inequidades de ingreso y oportunidades como la prioridad # 1 de la región, independientemente de preferencias ideológicas y la geografía.

7. La atención al tema de la inequidad, como realidad propia y no como apéndice de la pobreza, es algo relativamente nuevo.

En los últimos dos, tres años (2003 y 2004) vemos que las principales publicaciones sobre la región ya sean de la CEPAL, el BID o el Banco Mundial se han centrado en este tema. Atención de la que se han hecho eco el proceso de las cumbres de las Américas y parte de la comunidad académica.

8. ¿Qué ha llevado a esta convergencia?

Creemos que la creciente concientización del estrecho vínculo que existe entre la desigualdad de ingresos y oportunidades, la prosperidad económica y la estabilidad política. En otras palabras: **una mayor conciencia de los costos de la inequidad.**

9. Otros elementos que conllevan a esta convergencia, incluyen:

- escasos avances en términos de equidad registrados en las últimas dos décadas,
- persistencia de la alta inequidad a pesar de que el gasto social aumentó en la región, en promedio 60% (por habitante), en los últimos diez años.
- el hecho de que la pronunciada inequidad persiste a pesar del crecimiento económico (aunque modesto).

10. Hoy sabemos que una sociedad más equitativa es un requisito previo al crecimiento económico y que las políticas dirigidas a paliar la pobreza no son suficientes ni eficientes para cambiar substancialmente la realidad de inequidad de la región.

Los altos niveles de desigualdad han inhibido los beneficios de mayor desarrollo al limitar las oportunidades de educación y empleo, lo que a su vez afecta la productividad.

(Un estudio de la CEPAL, PNUD e IPEA (Brasil) calcula que con sólo una pequeña mejoría en la equidad (una reducción de uno o dos puntos en el Coeficiente de Gini) lograría reducir la pobreza en la misma escala que lograrían muchos años de crecimiento económico. De acuerdo con el informe conjunto de la CEPAL, el PNUD y el IPEA, casi la totalidad de los países de América Latina podrían alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad la pobreza para el 2015 si la desigualdad se redujera en menos de un 4% y con un crecimiento anual PIB per capita de no más del 3%.)

11. Por otro lado, **los costos socio-políticos** de la desigualdad han sido puestos en relieve en una encuesta realizada por Latinobarómetro el año pasado que da cuenta de la creciente desilusión con la democracia y las reformas económicas.

Los datos fueron utilizados por el PNUD en un polémico informe sobre “La democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos” (2004) que resalta que la democracia tiene mayor respaldo en los países que poseen un índice de desigualdad más bajo.

No es casual que el apoyo a la democracia entre los latinoamericanos esté en el punto más alto en los dos países que presentan un menor grado de desigualdad: Uruguay y Costa Rica; y que tal apoyo experimente los niveles más bajos en Brasil y Nicaragua, países que probablemente presentan los índices de desigualdad más elevados del mundo, donde entre el 65% y el 71% de sus poblaciones respectivas indicaron que ‘no les importaría que existiera un gobierno no democrático’.

12. El desaliento creciente con el sistema de gobierno democrático y las reformas económicas, originado en la incapacidad de reducir la desigualdad de manera significativa, **evita que se logre formar un consenso alrededor de un contrato social, lo que es esencial para lograr democracias prósperas y sostenibles.**

13. Por ejemplo, el pago de impuestos es en sí mismo un indicador de apoyo a un determinado contrato social. Nuevamente, los brasileños y nicaragüenses, quienes poseen los índices de desigualdad más elevados, se muestran reacios a pagar impuestos, países en los cuales solo el 16% afirman pagar impuesto sobre el valor agregado, comparado con entre un 50% y un 70% en el resto de la región (Latinobarómetro, 2003).

14. A su vez, apoyo a las reformas institucionales propugnadas para corregir los problemas de desigualdad sean educativas, laborales o fiscales, dependen de un consenso social amplio de gobierno y sociedad; un acuerdo sobre como deberían generarse y distribuirse los escasos recursos públicos.

15. He aquí la importancia política de abordar con firmeza la cuestión de la inequidad en América Latina. No solo es lo moralmente correcto sino que también tiene racionalidad económica y política. Y es esta realidad la que está impulsando el debate sobre la inequidad en LAC.

Rol de las instituciones

16. Otra dimensión del debate, y yo diría de consenso a lo largo del espectro ideológico, es **el rol primordial de las instituciones** modernas, eficientes y transparentes para proveer efectivamente bienes y servicios públicos; corregir las obscenas disparidades de ingresos y oportunidades, y apoyar la economía de mercado.

17. En el 2002, Levine e Easterly publicaban sobre el tema y afirmaban que “El estado de desarrollo institucional provee la única variable que predice con certeza cuan desarrollado es un país”.

18. La reforma institucional no es una tarea sencilla. A veces se la llama reforma política o reformas de segunda generación y comprende instituciones legales (ej. derechos/títulos de propiedad), regulatorias (ej. mercado laboral, financiero) e instituciones políticas (ej. partidos políticos, servicio público, sistema judicial). La complejidad política es probablemente el rasgo más saliente de estas reformas, en parte dados su alto grado técnico, impacto a largo plazo y efectos adversos sobre grupos poderosos de la sociedad. El **cómo** casi más que el **qué** hacer es el meollo de la reforma política.

19. Notamos también un fuerte énfasis en la importancia de contar con instituciones transparentes. Esta es una línea de pensamiento ampliamente compartida en los debates y propugnada con particular vigor por el Banco Mundial. En el tratado del banco sobre la inequidad “Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?” (2004), se enuncia que “La clave para acabar con la desigualdad en América Latina son las reformas institucionales. El Banco pone particular énfasis en la participación ciudadana y adquisición de influencias dentro de las instituciones políticas y económicas, incluyendo las instituciones educacionales y de servicios públicos. Y para que ellos puedan obtener tal influencia es necesario que las instituciones sean abiertas, transparentes, democráticas, participativas y fuertes.”

20. En cuanto a reformas institucionales y **políticas públicas** necesarias para disminuir la inequidad, el debate se ha centrado en políticas **educativas**, **impositivas**, de empleo y más ampliamente **de inversión en capital humano**.

21. Educación. Es universalmente aceptado que la educación no solo es uno de los principales motores del desarrollo sino que también es un elemento clave que incide sobre los problemas de desigualdad en América Latina.

22. En la década de los ochenta y noventa, muchos países latinoamericanos incrementaron los gastos de educación, con especial ahínco en la educación primaria y secundaria. Hubieron considerables avances en acceso, cobertura y alfabetismo, pero la calidad es una cuestión todavía pendiente.

23. Por lo general tales gastos fueron más allá de la educación formal como reflejan un grupo de programas exitosos desarrollados en la región: *Progresas/Oportunidades* en México; *Bolsa Escola* en Brasil; y el programa *Chile Joven* en Chile. Estos programas fueron diseñados tanto para resolver necesidades públicas básicas como inversiones en el capital humano.

24. El péndulo ha volteado nuevamente y la atención se ha centrado en la educación terciaria, como el nivel olvidado por las reformas de los últimos 20 años. Recientemente la atención se ha dirigido hacia la relación entre la educación superior, el mercado laboral y la “economía del conocimiento”, en gran parte dado los altos y casi crónicos niveles de **desempleo** en LAC. La importancia de la cooperación trisectorial (el estado, el sector, y el sector empresarial) es el eje central de los debates.

25. El perfil de la educación terciaria en América Latina ha cambiado. La matrícula se ha más que duplicado desde mediados de los ochenta y el número de instituciones universitarias y no universitarias públicas y privadas ha crecido considerablemente en muchos países. (Aunque un promedio del 27% de los jóvenes entre 18 y 24 años de edad está matriculados, esta cifra se queda aún muy por debajo del promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE] del 55%).

No obstante, el aumento de la matrícula por sí solo no equivale necesariamente a una mayor equidad. Si el mayor número de matriculados se haya entre los sectores de mayores ingresos, los patrones de distribución se mantienen inalterables y la inequidad puede incluso aumentar. (Esta sigue siendo la situación que se observa en muchos países que han elevado el número de matriculados como Brasil donde más del 70% de los estudiantes en la educación terciaria provienen del 20% más acaudalado de la población. Estas disparidades, junto a las tasas de rendimiento relativamente altas de la educación terciaria, empeoran las desigualdades)

26. Otro elemento es el **rol de la política impositiva**. El reclamo de instituciones sólidas, servicios sociales más amplios y protección conducen en una necesidad imperiosa: el fortalecimiento de la capacidad del estado.

27. Y el cuadro impositivo de América Latina no está a la altura de las circunstancias. Se caracteriza por:

- ***Bajos niveles de recaudación:*** Los ingresos derivados de los impuestos promedian un 18% del PIB, comparado con entre un 30-50% en los países de la OCDE (Brasil es una excepción con ingresos alrededor del 30% del PIB, pero los beneficios potenciales están truncados debido a que los gastos públicos acentúan las desigualdades).
- ***Una tasa impositiva efectiva baja para los de mayor ingreso:*** el 10% más rico de los latinoamericanos enfrentan impuestos de solo el 8% de sus ingresos (comparado con el 30% en EE.UU.), a pesar de que la ley establece que la tasa impositiva marginal sobre los ingresos puede llegar hasta el 40%. Esta brecha se debe por lo general a niveles de exenciones personales mínimos muy elevados que son 10 veces más altos que el promedio de ingresos en Ecuador, Nicaragua, y Guatemala; 5.9 veces más altos en Honduras y 3.5 en Brasil. Otro ejemplo es el caso de Argentina donde los jueces están exonerados de pagar impuestos sobre los ingresos. Además de las exenciones, existen numerosas grietas y vías más o menos complejas de evasión fiscal que tienden a beneficiar a los más pudientes.
- ***Los impuestos sobre el consumo son la principal fuente de ingresos:*** los impuestos sobre el consumo, en especial el impuesto al valor agregado (IVA), representa alrededor del 60% del total de los ingresos en la región,

comparado con el 30% en Europa. El desplazo de la carga impositiva a los impuestos directos a los indirectos (considerados regresivos) es una tendencia casi universal.

- ***Bajos ingresos por concepto de impuestos sobre la tierra y bienes raíces: los impuestos no tienen una cobertura amplia y tanto las tasaciones como las recaudaciones son por lo general bajas en la mayoría de los países latinoamericanos. A esta situación se suma la muy desigual distribución de la tierra.***

28. Se considera que con elevar la eficiencia en la recaudación, al fortalecer los mecanismos de control, simplificar las regulaciones y eliminar algunas exenciones podrían elevarse los ingresos, sin tener que aumentar la carga impositiva sobre las clases trabajadoras y familias de clase media.

La instauración de impuestos sobre la propiedad / bienes raíces ocupa también un lugar destacado en estos debates, dada la importante relación que existe entre riquezas, ingresos, desarrollo social, uso y ocupación de la tierra. Asimismo, en muchos países como Chile, los impuestos sobre los bienes raíces constituyen el método principal para recaudar fondos a instancia de los gobiernos locales.

29. Otros elementos, que si bien no son nuevos, están ganando espacio en la agenda hemisférica en relación a su impacto sobre la inequidad son:

a) el fortalecimiento de la situación de la mujer como agente de desarrollo (MDG #3, objetivo transversal a los otros 7), y

b) el fortalecimiento de los gobiernos locales como primer nivel del buen gobierno y de creación de empleo.

30. Lamentablemente no hay tiempo de profundizar sobre estos y otros temas durante la presentación pero espero que haya una oportunidad durante el debate.

Gracias, nuevamente, por la oportunidad de estar aquí con todos ustedes.