



# FOCAL

POLICY PAPER  
DOCUMENT DE POLITIQUE  
DOCUMENTO DE POLÍTICA

FPP-04-5

## El Talón de Aquiles de América Latina El estado del debate sobre la desigualdad

*Florencia Jubany y Judy Meltzer*

### RESUMEN

Cada vez más latinoamericanos no creen que la democracia pueda mejorar su calidad de vida, en 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. La creciente concientización del estrecho vínculo existente entre la profunda desigualdad de ingresos y oportunidades, la prosperidad económica y la estabilidad política está cambiando el debate sobre la inequidad en América Latina. El presente trabajo examina el debate actual sobre el tema en el que participan gobiernos, académicos, ONGs, y organismos multilaterales del hemisferio y se basa en una multiplicidad de conferencias y encuentros abocados a la cuestión de la inequidad y a políticas tendientes a reducirla, que tuvieron lugar en varios puntos de la región durante 2003 y 2004. Del análisis surge un creciente consenso en que los altos niveles de inequidad existentes en América Latina han restringido el crecimiento económico, y que éstos subyacen a gran parte de la inestabilidad política y social que aqueja a la región. Por otra parte, la necesidad de diseñar e implementar políticas con el objetivo de reducir la brecha de equidad dentro y entre las sociedades aparece como una preocupación central en los debates hemisféricos, independientemente de las preferencias ideológicas o la geografía. Por consiguiente, este análisis otorga considerable atención a distintas estrategias destinadas a reparar la profunda brecha de inequidad que han sido implementadas en la región así como a estrategias innovadoras todavía no puestas a prueba. El trabajo también trata varios aspectos de política educativa e impositiva, consideradas medios clave para aumentar los niveles de equidad. También examinará el candente debate sobre cómo liberalizar el comercio e integrar las economías para elevar colectivamente el bienestar de la población del hemisferio, y cómo lograr que las ganancias provenientes del comercio sean distribuidas equitativamente. Finalmente, se ofrecen conclusiones y se consideran consecuencias para Canadá.

*Las ideas expresadas en este trabajo están basadas en gran medida en una serie de eventos importantes sobre el tema del desarrollo de América Latina que se produjeron entre 2003 y 2004, entre los que se encuentran la Conferencia de Montreal: Pensamiento innovador y cambio en América Latina (2003); el Foro de Expertos de Asuntos Hemisféricos, bajo el tema: "¿Qué Nueva Agenda para América Latina?" (FOCAL, 2003, Ottawa); Universidad de Quebec en Montreal: Conferencia Construyendo a las Américas (2003); El Foro de las Américas sobre el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ATSDF, Miami, 2003); El Encuentro previo a la Cumbre Extraordinaria de las Américas auspiciado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá (2003, Ottawa); La Cumbre Extraordinaria de las Américas y la Conferencia "El Futuro de las Américas" y la Mesa Redonda Académica sobre Integración y Desigualdad celebradas al margen de la Cumbre Extraordinaria (Monterrey, 2004).*



# FOCAL

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

## SUMMARY

Increasingly, Latin Americans no longer believe that democracy is able to improve their lives in a region where 40% live in poverty, and the richest one-tenth owns almost half of the wealth. The growing understanding of the tight links between gaps in income and opportunity, and prosperity and political stability is changing the debate on inequality in Latin America. This paper seeks to assess the state of the debate and policies to reduce inequality, among the region's academics, non-governmental organizations, governments, and multilateral institutions participating in hemispheric processes. It draws upon discussions on tackling inequality in Latin America held in 2003 and early 2004 at multiple fora across the Hemisphere. What emerged is a growing consensus that Latin America's high inequality has constrained economic growth and underlies much of today's social and political instability. Moreover, the need to devise specific policies to reduce the equity gap within and between societies consistently appears in hemispheric discussions as a prominent, if not primary concern, irrespective of ideological preferences or geography. Considerable attention is thus allocated in this paper to tested and untested strategies to redress the equity gap. The paper discusses various aspects of education and tax policy, which are widely considered prime avenues to increase levels of equity. It will also examine the heated debate on how to liberalize trade and integrate economies to collectively elevate the wealth of the region's population, and how to ensure that gains are shared broadly. Finally, it considers the implications for Canadian policy.

## RÉSUMÉ

En Amérique latine près la moitié des gens ne croient plus que la démocratie peut améliorer leur vie et plus de 40% vivent dans la pauvreté dans une région où les plus riches, qui représentent un dixième de la population, détiennent presque la moitié des richesses. Il devient de plus en plus évident qu'il existe des liens étroits entre revenus et possibilités, entre prospérité et stabilité politique, ce qui change le débat sur l'inégalité en Amérique latine. Ce document évalue où en sont les débats et les politiques visant à réduire les inégalités, entre les universitaires, les organismes non gouvernementaux et les institutions multilatérales de la région qui participent aux processus hémisphériques. Il se fonde sur des discussions sur la manière d'aborder les inégalités en Amérique latine qui se sont tenues en 2003 et au début de 2004 lors de nombreux forums qui ont eu lieu dans tout l'hémisphère. Ce qui en ressort est un consensus grandissant que les inégalités de plus en plus criantes en Amérique latine ont entravé la croissance économique et sont en grande partie responsables de l'instabilité politique et sociale actuelle. De plus, le besoin d'élaborer des politiques spécifiques pour réduire les écarts de richesses à l'intérieur des sociétés et entre elles apparaît dans les discussions hémisphériques comme un enjeu important sinon prioritaire, peu importe les préférences idéologiques ou la géographie. Le document accorde donc une importance considérable aux stratégies éprouvées ou non pour alléger le fardeau des inégalités. Il aborde les divers aspects de l'éducation et de la politique fiscale qui sont considérées par beaucoup comme des outils privilégiés pour augmenter les richesses. Il examine également le débat sur la manière de libéraliser le commerce et d'intégrer les économies pour augmenter collectivement la richesse de la population de la région et s'assurer que les gains sont partagés entre le plus grand nombre. Enfin, il évalue les implications pour la politique canadienne.

## 1. INTRODUCCIÓN

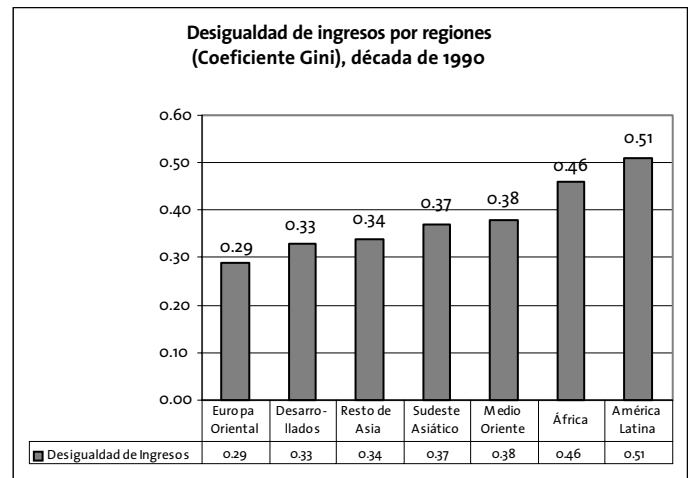
*“...El principal obstáculo para los esfuerzos de reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe consiste en que la receta más efectiva para tratar la pobreza que azota a la región, es decir, la reducción de la desigualdad, es la que la región parece tener mayor dificultad en suministrar...”*

[Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Programa de Naciones Para el Desarrollo (PNUD), y el Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas de Brasil (IPEA), encuentro “Hacia el objetivo del Milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe”, 2002]

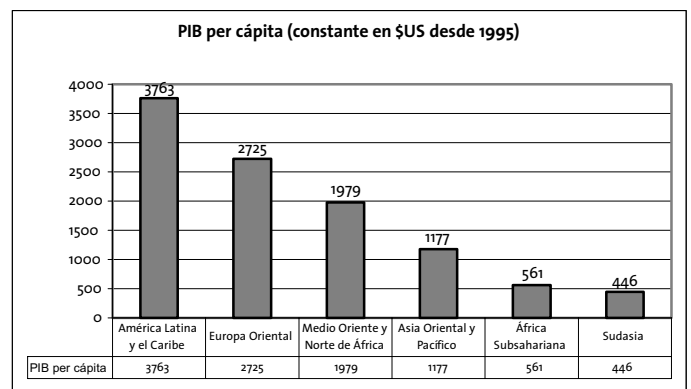
Se calcula que con sólo una pequeña mejoría en la equidad (una reducción de uno o dos puntos en el Coeficiente de Gini) lograría reducir la pobreza en la misma escala que lograrían muchos años de crecimiento económico. De acuerdo con el informe conjunto de la CEPAL, el PNUD y el IPEA, casi la totalidad 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 del PIB per cápita de no más del 3%. Si no se logra reducir la concentración de los ingresos en manos de unos pocos y al ritmo de crecimiento de los noventa, sólo unas pocas naciones podrán alcanzar este objetivo. Los datos también indican que los altos índices de desigualdad en la región limitan un crecimiento más acelerado, lo cual está motivando una mayor atención por parte de analistas políticos e investigadores al tema de la desigualdad como cuestión independiente a la pobreza.

### **Mayor atención al tema de la desigualdad**

Este cambio de pensamiento representa un giro significativo de lo que llegó a conocerse como las reformas del Consenso de Washington en los años noventa. Los diez temas que trata el Consenso se basan en el crecimiento económico y brindan poca atención directa al tema de la equidad, partiendo de la suposición de que los beneficios del crecimiento económico se traducirían en beneficios para los sectores pobres,<sup>1</sup> incluso cuando no haya un objetivo específico para hacer que tal crecimiento beneficie a los pobres. Una década después en su trabajo “El Disenso de Washington: Políticas Económicas para la Equidad Social en Latinoamérica,” Birdsall y de la Torre (2001) ofrecen diez políticas de reforma económica que van más allá de las diez contenidas en el Consenso y que integran las consideraciones sociales y de equidad al crecimiento económico. Las diez “reformas de las reformas” para coadyuvar a que los países latinoamericanos logren mayor equidad sin disminuir



Fuente: “Desigualdad, Exclusión y Pobreza en América Latina y el Caribe: Implicaciones para el Desarrollo,” Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.



Fuente: “Desigualdad, Exclusión y Pobreza en América Latina y el Caribe: Implicaciones para el Desarrollo,” Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.

el crecimiento económico son: disciplina fiscal reglamentada; atemperar las expansiones y contracciones del mercado; redes automáticas de protección social; escuelas accesibles para los pobres; gravar a los ricos y gastar más en los demás; dar oportunidades para la pequeña empresa; protección de los derechos de los trabajadores; abordar abiertamente la discriminación; sanear los mercados de tierras; servicios públicos al servicio de los consumidores.

El Disenso de Washington señala un paradigma nuevo sobre el crecimiento económico y la desigualdad en América Latina,<sup>2</sup> a pesar de las críticas de una parte por no cuestionar la ortodoxia de las políticas neoliberales, o por no abordar las causas que subyacen la desigualdad; y las dudas planteadas por la otra acerca de la compatibilidad de las reformas “discrepantes” con el crecimiento económico. Igual que expresan sus autores: los tiempos han cambiado. Los encargados de formular políticas en Washington y en América Latina

han dejado de ver el problema de la desigualdad con desprecio.” En años recientes, el problema de la desigualdad ha pasado a ocupar un lugar más destacado entre los gobiernos de la región (como ha podido observarse en las declaraciones y planes de acción de las sucesivas cumbres de las Américas que han tenido lugar), los académicos y las organizaciones multilaterales. En 2003 y 2004, las principales publicaciones sobre la región ya sean de la CEPAL, el BID o el Banco Mundial han abordado este tema.

### ***Los costos de la desigualdad***

La desigualdad es tanto causa como consecuencia del subdesarrollo en América Latina y es considerada como un obstáculo importante para alcanzar la prosperidad. Los altos niveles de desigualdad en la región han provocado una reducción de los índices de crecimiento económico y los beneficios de mayor desarrollo al limitar las oportunidades de educación y empleo, lo que a su vez afecta la productividad. Asimismo, la desigualdad genera inestabilidad social y política al crear un pequeño grupo de “privilegiados” y una mayoría de “desafortunados.” Esto a su vez produce un desencanto con los principios democráticos de gobierno y las reformas económicas que conduce a una polarización e inestabilidad que limitan las oportunidades de inversión, crecimiento económico y desarrollo.

Los costos socio-políticos de la desigualdad han sido puestos de relieve en una encuesta reciente realizada por Latinobarómetro que da cuenta de la creciente desilusión con la democracia y las reformas económicas concomitantes. El informe publicado recientemente por el PNUD titulado “La democracia en América Latina: Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos” (2004) no sólo define la desigualdad y la pobreza como los puntos más débiles de la democracia en América Latina sino que indica que la democracia tiene mayor respaldo en los países que poseen un índice de desigualdad más bajo. El informe señala además que sólo el 43% de los latinoamericanos apoya plenamente la democracia y que más de la mitad (54.7%) apoyarían regímenes autoritarios que fueran capaces de resolver los problemas económicos, lo que pone de manifiesto una merma bastante considerable del apoyo a la democracia.<sup>3</sup>

La interrelación entre desigualdad y desarrollo político-económico es abordada en un trabajo de

William Easterly titulado “La Desigualdad sí Produce Subdesarrollo” (2002). El autor concluye que la dotación de bienes facilita la participación de la clase media en los ingresos, lo que a su vez propicia el desarrollo y el crecimiento económico.<sup>4</sup> Igualmente reafirma los mecanismos –instituciones y educación– a través de los cuales la participación de la clase media en una parte de los ingresos propicia un compromiso alrededor de un contrato social caracterizado por instituciones democráticas, la generación de ingresos y la redistribución.

### ***Enfrentamiento a la desigualdad: atención al papel de las instituciones***

La clave para acabar con la desigualdad en América Latina son las reformas institucionales, expresa Guillermo Perry, economista en Jefe para América Latina y el Caribe, Banco Mundial, y coautor del estudio “Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?” (2004). “Para poder vencer la desigualdad que entorpece los esfuerzos por salir de la

pobreza, las personas tienen que adquirir 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.”

Este énfasis en instituciones fuertes y participación amplia es también secundado por Nancy Birdsall, presidenta del Centro para el Desarrollo Global, que resalta de manera especial la importancia

de ir más allá de las medidas para reducir la pobreza en favor de diseñar un contrato social que incluya a la casi pobre clase media. Esta perspectiva tiene dos aristas: primero que los núcleos familiares de clase media en América Latina no disfrutaban los mismos niveles de ingresos o seguridad de que disponen las clases medias en las economías avanzadas y están constantemente bajo la amenaza de caer en la pobreza; y segundo, que la solución de las necesidades de este grupo mayoritario amerita “atención política” para poder obtener apoyo para las reformas y conseguir un crecimiento estable y generación de más empleos.<sup>5</sup>

En la actualidad casi nadie, si es que existe alguien, cuestiona la significación del establecimiento de instituciones eficientes y transparentes como condición para resolver los problemas de desempleo que aquejan a América Latina, así como las

---

---

***La desigualdad  
es tanto  
causa como  
consecuencia del  
subdesarrollo en  
América Latina***

---

---

disparidades ingentes en la distribución de los ingresos y oportunidades tanto dentro de las sociedades como entre ellas. En un artículo titulado “La Primacía de las Instituciones” (Revista Finanzas y Desarrollo, junio 2003) Dani Rodrik y Arvind Subramanian concluyen que la calidad de las instituciones, en particular el papel que juegan los derechos de propiedad y el imperio de la ley, anula otros factores que pueden producir desigualdad como la ubicación geográfica y el comercio internacional.<sup>6</sup> (Tomando a las instituciones como variable dependiente, la geografía tiene, cuanto más, muy poca influencia directa sobre los ingresos; aunque influye fuertemente y de manera indirecta a través de las instituciones al influir en la calidad de éstas. Análogamente, el comercio tiene gran influencia sobre la calidad de las instituciones, pero no tiene un impacto directo y positivo sobre los ingresos).

Como elementos clave de las reformas institucionales propugnadas, las secciones siguientes tratan fundamentalmente el tema de la desigualdad en los diferentes países, en particular las áreas de educación y los regímenes tributarios, incorporando los debates e investigaciones que se desarrollan al respecto en el hemisferio. Las disparidades entre los distintos países de las Américas en cuanto al comercio y la integración son abordadas también en algunos debates específicos.

## 2. LA EDUCACIÓN: UN ELEMENTO DE CONTRAPESO

Existe una aceptación amplia de que la educación no sólo 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. Sin embargo, se siguen realizando debates sobre cuáles son las mejores vías para mejorar la calidad, el acceso y relevancia de la educación. Tal como expresara Jeffrey Puryear, Director del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), durante una mesa redonda organizada por FOCAL en junio de 2004, la educación en la región está “muy mal” en todos los sentidos,

excepto en cantidad. A pesar de que en los últimos años se han expandido y elevado los presupuestos, la equidad y la calidad siguen mal. Puryear señaló que existen elementos que continúan entorpeciendo la realización de reformas, en particular los intereses arraigados de los sindicatos de maestros, la burocracia y grupos de incidencia que defienden el financiamiento exclusivamente público de la educación lo cual sólo suele favorecer a las clases alta y media. La educación sigue siendo un tema muy politizado.

### *Oscilaciones de un extremo a otro*

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. Por lo general tales gastos fueron más allá de la educación formal como reflejan un grupo de programas exitosos desarrollados en la región: Progreso/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.<sup>7</sup> A pesar de los avances logrados, el aumento de las inversiones en los niveles elementales no se ha traducido en mayor calidad a largo plazo. Además, se han realizado a expensas de los niveles superiores ya que la educación secundaria y terciaria son vistas como “los niveles olvidados” de las reformas.<sup>8</sup>

Recientemente la atención se ha dirigido hacia la relación entre la educación superior, el mercado laboral y la “economía de conocimientos especializados.” Esta integración de la educación con los objetivos de desarrollo más amplios por parte de los países y regiones se ha convertido en una meta común tanto en América Latina como en todo el mundo, desde Nueva Zelanda hasta Corea del Sur. La importancia de la cooperación trisectorial (el estado, el sector académico, y el empresarial) fue el eje central de los debates en la conferencia de académicos previa la Cumbre Extraordinaria de Monterrey en 2004:

---

---

*la calidad de las instituciones, en particular el papel que juegan los derechos de propiedad y el imperio de la ley, anula otros factores que pueden producir desigualdad*

---

---

América Latina es una de las regiones menos interconectadas desde el punto de vista académico y económico del mundo (sin dudas menos que Europa y Asia). Para resolver esta situación, los participantes en el foro académico en Monterrey, entre ellos Michael Crow, Presidente de la Universidad del Estado de Arizona, hicieron un llamado en favor de un nuevo tipo de universidad en las Américas que sea inclusiva, de carácter social, transnacional y vinculada con el sector privado.

### ***Prioridades nuevas: la educación superior y la economía del saber***

Las altas tasas de rendimiento de la educación terciaria, al compararse con la secundaria o primaria, le conceden una importancia vital para resolver los problemas de desigualdad. Por ejemplo, las tasas de rendimiento de la educación terciaria en Argentina, Chile y Colombia son dos veces más altas que las de la educación secundaria. Se estima que en Brasil los rendimientos de la educación terciaria ascendieron en un 23% entre 1982-1998 mientras que los rendimientos de la educación primaria y secundaria se redujeron en el mismo período.<sup>9</sup>

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.<sup>10</sup> (Aunque un promedio del 27% de los jóvenes entre 18 y 24 años de edad están 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 halla 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.

Las instituciones nacionales e internacionales están cada vez más abocadas a realizar reformas en el nivel terciario como respuesta al mercado laboral y sobre todo para hacer frente a las necesidades de conocimiento, investigación y el desarrollo apoyado en la innovación. América Latina está rezagada en cuanto a las inversiones y el establecimiento de vínculos entre los sectores público y privado para fomentar la investigación en favor del desarrollo, no sólo en términos de recursos sino también por la carencia de mecanismos de retroalimentación necesarios para estar al tanto de estudiantes, empleadores y de las habilidades necesarias para crear una relación más efectiva. A diferencia de los países de la OCDE, las inversiones en investigación para el desarrollo provienen fundamentalmente del sector público y equivalen a un porcentaje del PIB mucho más bajo (0.5% contra 2.4%).<sup>11</sup>

Colombia y Corea del Sur se destacan por la manera novedosa en que han vinculado al sector privado con el proceso educativo en el diseño de planes de estudio, capacitación de profesores y ubicación laboral. Colombia es considerado uno de los países en América Latina más adelantados en la vinculación del sector privado con la educación y sirve de modelo a seguir por parte del sector privado en países como El Salvador, Nicaragua y la República Dominicana. Por su parte, Corea del Sur ha implementado reformas amplias dirigidas primeramente a la educación básica y luego ha elevado las inversiones en la educación superior unidas a los avances tecnológicos. En el transcurso de cuatro décadas, la secuencia de las reformas, iniciadas en los niveles básicos entre los años setenta y ochenta y seguidas de los niveles secundario y terciario en los noventa, se estima que ha funcionado bien en Corea del Sur. Ese país sigue siendo el principal destino de las inversiones en el Asia del Pacífico gracias a las reformas efectuadas en los noventa, las cuales sentaron las bases para un crecimiento económico asentado en el conocimiento.

---

### ***El perfil de la educación terciaria en América Latina ha cambiado***

---

Daniel Morales-Gómez, durante el Foro de Expertos Hemisféricos organizado por FOCAL (2003), enfatizó la importancia de observar sistemáticamente y evaluar las reformas en curso, así como la necesidad de que las reformas educacionales estén integradas a los planes de desarrollo nacionales. El diseño de una política encaminada a lograr un equilibrio adecuado entre las reformas y la asignación de recursos para los niveles primario, secundario y terciario para aprovechar el potencial de cada sector continúa siendo un reto de consecuencias sociales y económicas a largo plazo.

### 3. EL SISTEMA TRIBUTARIO

El reclamo de instituciones sólidas, servicios sociales más amplios y protección conducen a una necesidad imperiosa: el fortalecimiento de la capacidad del estado. En este sentido, no es de sorprender que la política fiscal, especialmente los impuestos, ocupe un primer plano en los debates sobre desigualdad y redistribución de las riquezas en América Latina. Elevar la eficiencia en la recaudación de impuestos, eliminar las fisuras y exenciones son algunas de las medidas más deseables que contribuyen al crecimiento económico (por ejemplo, el aumento de la tasa impositiva marginal sobre los ingresos). La instauración de impuestos sobre la propiedad ocupa también un lugar destacado en estos debates. Además, la imposición de impuestos progresivos es un mecanismo clave para redistribuir los ingresos, pero sólo un puñado de países en América Latina poseen algún tipo de política redistributiva, por ejemplo Uruguay, y en menor medida, Chile y Costa Rica.

#### *El panorama impositivo en América Latina*

- Bajos niveles de ingreso y recaudación por concepto de impuestos: 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 son muy desiguales).
- Tasa impositiva efectiva baja para los de mayor ingreso: el 10% más rico de los latinoamericanos enfrentan impuestos de sólo el 8% de sus ingresos

#### **“Brain Korea 21”**

En 1995, el gobierno coreano estableció la Comisión Presidencial de Reforma Educativa con el propósito de elaborar propuestas de reformas a la educación nacional para invertir en el capital humano y asegurar que Corea estuviera preparada para la “economía del saber” del futuro. Entre las recomendaciones hechas se encuentran la desregulación acompañada de mayor responsabilidad pública; reformas de los planes de estudio para lograr una mayor diversificación; e integración de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs). Para poder financiar estas medidas la comisión propuso que un 5% del PIB se destinara a la educación. El resultado de estas reformas se conoce como 'Brain Korea 21,' el cual se convirtió en el mecanismo para realizar inversiones en la educación superior con el objetivo de crear universidades de prestigio mundial y generar conocimientos en aquellos sectores de mayor importancia para la economía coreana. Se destinaron 1,200 millones de dólares norteamericanos para este proyecto en un plazo de siete años. Entre las reformas a los planes de estudio se encuentran conectar las universidades y escuelas vocacionales con las demandas del mercado laboral y los avances tecnológicos; facilitar la capacitación de trabajadores in-situ en sus centros de trabajo; garantizar una alta familiarización con las TICs (de hecho Corea del Sur es considerada un país que cuenta con redes de Internet entre las más amplias del mundo). La mayor parte de los objetivos del proyecto de ampliar las capacidades de investigación para el desarrollo; elevar la calidad de las universidades y recursos humanos; y lograr mayor cooperación entre el sector académico, la industria y el gobierno, han sido alcanzados.

*Fuente: “Políticas Educativas y Reforma en Corea del Sur” (“Education Policies and Reform in South Korea”), Gwang-Jo Kim, Banco Mundial, 2002*

(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.<sup>12</sup> 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.

- Bajos ingresos por concepto de impuestos sobre la tierra y los bienes: 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.

Existe un consenso amplio en que la elevación de la eficiencia de los instrumentos de recaudación de impuestos es el primer paso que hay que dar. Se considera que 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 experiencia peruana de eliminar las lagunas del sistema tributario y elevar los mecanismos de control en los años

noventa así lo demuestra.<sup>13</sup> La reforma institucional y modernización del sistema tributario en Ecuador a finales de la misma década también elevó notablemente la eficiencia en la recaudación al elevar casi al doble la cantidad de impuestos recaudados como porcentaje del PIB en los tres primeros años.<sup>14</sup> No obstante, en algunos de los casos más alarmantes podrían elevarse de manera efectiva las tasas de impuestos personales (TIP). En cuanto a los impuestos sobre las utilidades de las empresas (IUE), la política seguida de manera unánime en algunos países latinoamericanos consiste en imponer un impuesto moderado y estable sobre todas las empresas. A pesar de que podrían obtenerse beneficios de distribución si se integraran los IUE a las TIP, no existe acuerdo sobre el tema.<sup>15</sup>

### *¿No tan fácil como parece?*

Además de las dificultades habituales que se interponen a la recaudación de impuestos, junto a una extensa economía informal, las autoridades fiscales nacionales tienen que lidiar también con los retos que impone una economía cada vez más globalizada.

## Fuentes de ingresos tributarios en países de América Latina y de la OCDE

	Impuestos sobre los ingresos, las ganancias y el capital	Contribuciones a la Seguridad Social e impuestos sobre los trabajadores en plantilla	Impuesto sobre los bienes	Subtotal: Impuestos sobre el ingreso y los bienes	Impuestos sobre los bienes y servicios	Otros impuestos	Total
<b>Por ciento del PIB</b>							
OCDE a	12.4	9.7	2.4	2.4	24.5	0.3	32.5
América Latina b	4.7	3.8	0.3	0.3	8.8	3.4	21.1
Otros países de mercados emergentes c	6.5	0.8	0.2	0.2	7.5	3.4	19.2
<b>Por ciento del total de ingresos tributarios</b>							
OCDE a	38.2	29.8	29.8	7.3	75.3	0.9	100
América Latina b	22.1	18.1	18.1	1.4	41.5	16.2	100
Otros países de mercados emergentes c	33.9	4.2	4.2	1	39.1	17.8	100

a. Excluye a México  
b. América Latina incluye Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Guatemala, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela  
c. Incluye a la India, Indonesia, Malasia, Rusia, Singapur, Tailandia y Ucrania

Fuente: "A Fiscal Policy Agenda," Artana, López Murphy y Navajas, 2003.

Estos retos incluyen, específicamente: el auge del uso del comercio electrónico y transacciones comerciales en sentido general; la importancia creciente de mercados extraterritoriales y paraísos impositivos como conductos para la inversión financiera; el auge de instrumentos y agentes financieros nuevos para canalizar los ahorros como derivados y fondos de cobertura; la creciente importancia de las operaciones comerciales entre las compañías multinacionales y entre sus distintas dependencias en localidades diferentes; la incapacidad de los países para gravar el capital financiero e ingresos devengados por individuos con alto nivel de conocimientos.<sup>16</sup>

### ***Los impuestos directos frente a los indirectos***

La experiencia reciente de las reformas fiscales en América Latina se ha caracterizado por un “cambio de la carga impositiva que va de los impuestos sobre el ingreso (por lo general considerados al menos como ligeramente progresistas) a los impuestos sobre el consumo (usualmente vistos como ligeramente regresivos) indica John Williamson (2003). Aunque él reconoce que esta política ha sido de utilidad para el desarrollo de una base impositiva más amplia, Williamson recomienda revertir este proceso.

Existe cierta tirantez referente a los impuestos directos e indirectos. El IVA se considera en la actualidad como la base de los ingresos en América Latina, y marcha a la cabeza de esa tendencia en todo el mundo (los países de la OCDE están tratando de seguir el mismo camino). Entre sus ventajas está su simplicidad, garantía de recaudación y la posibilidad de expandir la base impositiva mediante la inclusión de otros servicios (especialmente aquellos que de manera desproporcionada consumen los más ricos). En muchos países el IVA actúa como una fuente compensadora de ingresos luego de la reducción o casi desaparición de los derechos de importación y exportación como resultado de la liberalización comercial. Esto se observa de forma particular en los países pequeños del Caribe en los que esta fuente de ingresos puede alcanzar hasta un 60% del total de los ingresos (Bahamas).<sup>17</sup>

Por otro lado, la principal desventaja de los impuestos indirectos reside en su carácter regresivo (ya que una mayor parte de las recaudaciones proviene de los ingresos de los pobres que de los ricos debido a que los menos favorecidos tienen que gastar una mayor parte de sus ingresos que los más acaudalados). No obstante, los efectos negativos de los impuestos sobre el consumo pueden compensarse si se excluyen determinados artículos como alimentos y medicina. De esta forma se pueden obtener beneficios de los impuestos indirectos y cobrar menos impuestos a los más pobres al mismo tiempo.

### ***Los impuestos sobre los bienes***

Existe unanimidad en que la aplicación efectiva de impuestos sobre los bienes debe ocupar un lugar prominente en cualquier plan de reformas dada la importante relación que existe entre riquezas, ingresos, desarrollo social, uso y ocupación de la tierra

que subyacen la propia naturaleza de los impuestos sobre los bienes. Asimismo, en muchos países como Chile, los impuestos sobre los bienes constituyen el método principal para recaudar fondos a instancia de los gobiernos locales. Como la estructura y aplicación de los impuestos sobre los bienes en la actualidad son aún muy débiles, las posibilidades de perfeccionamiento son amplias. Un ejemplo bien conocido de la

aplicación ineficiente de los impuestos sobre los bienes es el caso de Brasil. Un estudio realizado en 2001 muestra que tan sólo en una docena de municipalidades la evasión de impuestos no rebasó el 20%, y en una de cada cinco municipalidades la recaudación representó menos del 20% de las propiedades incluidas en el catastro.<sup>18</sup> Una de las características más notables de los impuestos sobre los bienes es la gran diversidad que hallamos en su administración. Por ejemplo, el impuesto sobre los bienes es un impuesto de aplicación puramente local en Brasil, Colombia y Ecuador; sin embargo, en Argentina es administrado a instancias provinciales; y en El Salvador nunca se ha empleado.<sup>19</sup>

Para poder lograr avances en la eliminación de las desigualdades es necesario que los impuestos

---

*El IVA se  
considera en la  
actualidad como  
la base de los  
ingresos en  
América Latina*

---

progresivos vayan acompañados de gastos progresivos. En lo que respecta a los gastos, los debates comienzan a tomar un rumbo distinto y en lugar de abogarse por más gastos sociales,<sup>20</sup> se empieza a hablar de mejores gastos o de gastos que tengan un mayor impacto redistributivo. La educación, por muchos considerada como una de las fuerzas motrices de la desigualdad, es una de las áreas que ha recibido atención particular en los debates hemisféricos y en este trabajo. Aquí no nos proponemos realizar un análisis minucioso de los gastos públicos por parte de los gobiernos; no obstante, existen otras áreas como salud, pensiones, y asistencia social en las que la intervención gubernamental es indispensable para elevar la equidad en sentido general y en las que ya se empiezan a ver algunas transformaciones.<sup>21</sup>

### 3. EL SISTEMA TRIBUTARIO

“Si pudiéramos pedir tres deseos para eliminar la desigualdad en América Latina, ¿qué pediríamos?” La pregunta fue lanzada durante una conferencia académica organizada al margen de la Cumbre Extraordinaria de las Américas a inicios de 2004. “Empleos, empleos, empleos,” respondió Nancy Birdsall, presidente del Centro para el Desarrollo Global. No cabe duda de que el desempleo ha sido la oveja negra en América Latina. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a pesar de modestos avances económicos en 2003, en sentido general aún persisten altos niveles de desempleo, un descenso en la calidad de los empleos, aumentos de los empleos informales junto a una caída del salario real y la disminución de la productividad de las fuerzas laborales.<sup>22</sup>

#### El desempeño Laboral en América Latina 1990-2003<sup>23</sup>

- Prosigue la informalización del empleo: de cada 10 empleos creados desde 1990, alrededor de 7 han sido informales;
- Se mantiene la tendencia a la terciarización del empleo: 9.4 de cada 10 nuevos ocupados trabajan en el sector de servicios desde 1990;
- Persiste la precarización laboral: sólo 4 de cada 10 nuevos ocupados tienen acceso a los servicios de la seguridad social y únicamente 2 de cada 10 ocupados en el sector informal cuentan con protección social.

El crecimiento económico reduce la pobreza principalmente a través de su incidencia sobre el empleo. Durante la década de los noventa en América Latina el crecimiento económico no disminuyó el desempleo, lo cual exacerba el problema. Asimismo, la liberalización del comercio por sí misma no bastó para elevar y mantener de manera significativa el crecimiento económico, y en algunos casos puede haber contribuido a las tasas de desempleo y desigualdad. La desocupación y la creciente disparidad en los ingresos son desgraciadamente parte del precio a pagar por la apertura comercial debido a que la fuerza laboral no emigra automáticamente de los sectores declinantes a los emergentes –parte de las ganancias en eficiencia derivadas del comercio proviene de la reasignación de recursos–.<sup>24</sup> Todos estos problemas se pueden observar en las experiencias liberalizadoras en Chile, México, Argentina y Brasil. Aunque el desempleo no ha disminuido en Chile y en México, aún persiste la inequidad en la distribución de los ingresos y la pobreza en el caso de México. Los niveles de desempleo en Brasil y Argentina continúan altos, y la distribución de ingresos en Brasil se ha hecho más crítica en los últimos diez años.

Las bajas tasas de empleo incidieron sobre la inequidad en la distribución de los ingresos fundamentalmente debido a las habilidades y preparación específicas que demandan la competencia internacional y los avances tecnológicos. Algunos trabajadores más calificados se beneficiaron

#### La 'economía oscura,' los derechos de propiedad y el crecimiento económico

“En algunos países en desarrollo entre un 70 y un 90 por ciento de la actividad económica se desarrolla en la economía oscura, es decir, se realiza al margen de la ley, lo cual se traduce en baja productividad y falta de competitividad” expresó Hernando de Soto, presidente del Instituto Libertad y Democracia (ILD) de Perú, durante una presentación realizada en la sede del Banco Interamericano de Desarrollo el 17 de febrero de 2004. En México solamente, añadió, “la economía informal asciende a \$315 mil millones, recursos que no se pueden movilizar para el crecimiento porque no tienen marco jurídico que les permita ser convertidos en préstamos, hipotecas, inversiones de capital o títulos comerciables.” De acuerdo con De Soto y el ILD, no basta con distribuir títulos de propiedad. Es necesario disponer de un sistema legal de derechos de propiedad abarcador que inserte los bienes personales y de las empresas dentro de la economía formal y convertirlos en capital para así contribuir a los ingresos del gobierno, la reducción de la corrupción y de la pobreza.

*Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo; Instituto Libertad y Democracia, 2004.*

desproporcionadamente de la apertura comercial, contribuyendo así a la disparidad salarial. Es por eso que es necesario impulsar las inversiones para la capacitación de la fuerza laboral, la innovación y las investigaciones para el desarrollo.

La liberalización del comercio puede haber contribuido también al auge del sector informal. A pesar de que resulta difícil establecer un vínculo directo entre la llamada 'economía oscura' y el comercio, es posible que los trabajadores de aquellos sectores e industrias que se quedaron rezagadas al producirse la apertura comercial hayan encontrado una fuente de ingresos en el sector informal.

“La liberalización comercial aumenta el potencial del crecimiento económico, pero para hacer realidad ese potencial se necesitan instaurar un compendio de políticas complementarias” señalan Roberto Bouzas y Saúl Keifman en “Making trade liberalization work” (2003) [Cómo hacer para que la liberalización comercial funcione].<sup>25</sup> Las políticas y mecanismos que se requieren para hacer sostenibles la liberalización comercial y el crecimiento económico y para garantizar que las ganancias sean repartidas más ampliamente tanto dentro como entre los países ocupa un lugar prioritario de los debates en el hemisferio. Algunos temas como asistencia de reajustes comerciales, fondos de indemnizaciones y movilidad de la mano de obra ocuparon un lugar importante de los debates en el Foro de las Américas sobre el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ATSDF) que se desarrolló paralelamente a la 8va. Reunión Ministerial del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en Miami (noviembre de 2003) y en otros encuentros académicos que se sostuvieron con antelación a la Cumbre Especial de las Américas en Monterrey (enero de 2004).

### ***Compensación para los menos favorecidos de la integración comercial***

Uno de los temas más recurrentes en los debates hemisféricos entre académicos, centros de análisis de políticas y ONGs es la necesidad de que los que han tenido éxito con la integración brinden ayuda de reajuste comercial a los que han fracasado. Según se argumenta, esta ayuda debería producirse tanto dentro como entre países.

La importancia de las labores de ajuste interno fue abordada ampliamente durante el Foro de las Américas sobre el Comercio y el Desarrollo Sostenible en cuyas recomendaciones finales se expresa:

*“La liberalización comercial no garantiza que los beneficios potenciales (del comercio) sean duraderos ni repartidos de manera eficiente entre la población general...Dado que las ventajas se multiplican con la participación de todos los factores de la producción, la exclusión no sólo conlleva un costo social sino económico también. Aunque está claro que los acuerdos de libre comercio son ante todo un mecanismo económico, es de esperar que de existir incentivos fuertes los ALC sirvan también para exigir a los gobiernos nacionales que elaboren políticas públicas que den prioridad a la inclusión, participación y el beneficio colectivo de toda la población.”*

Entre las medidas específicas recomendadas para que los gobiernos asistan a los desfavorecidos y evitar la

aparición de una clase dislocada por la apertura comercial se encuentran los créditos subsidiados (la experiencia positiva de los programas de préstamos a pequeñas empresas durante los ochenta en los Estados Unidos ha sido valorada como un posible modelo a seguir); fortalecimiento de los programas de capacitación y ubicación laboral, el establecimiento de incentivos fiscales para la inversión en industrias nuevas y áreas de mayor desempleo; la designación de recursos adicionales para las inversiones en educación, salud e infraestructura.

Al rezagarse el crecimiento económico y aumentar la desigualdad y la pobreza en los primeros años del nuevo milenio, los llamados de asistencia de ajustes para

enfrentar las asimetrías surgidas entre los países de las Américas son cada vez más frecuentes y fuertes. Con frecuencia se menciona el Fondo Social Europeo (FSE) como ejemplo de lo que podría hacerse en este hemisferio, aunque no parece existir una comprensión cabal de la experiencia europea (ver tabla sobre el FSE). Que sepamos nosotros, hasta la fecha no se ha hecho un estudio minucioso del modelo europeo o si determinados elementos podrían aplicarse al contexto de las Américas ni cual sería el costo de tal fondo.

El único mecanismo que existe en la actualidad es el Programa de Cooperación Hemisférica (PCH), creado en 2001, el cual brinda asistencia técnica a los países de más bajo desarrollo para ayudarles a participar plenamente en las negociaciones del ALCA e implementar compromisos comerciales. El PCH comprende la asistencia para la “adaptación a la

---

---

*La liberalización comercial no garantiza que los beneficios potenciales (del comercio) sean duraderos ni repartidos de manera eficiente entre la población general*

---

---

integración” mediante el fortalecimiento de la capacidad productiva, la competitividad, impulso al desarrollo de la capacidad de innovación y la transferencia de tecnologías. Sin embargo, este programa no ha sido capaz de satisfacer las necesidades y demandas de los diferentes países debido a su escaso presupuesto, alcance y número de beneficiarios.

Además, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas, una de las tres entidades coordinadoras del PCH, reconoció recientemente que el libre comercio, aún cuando vaya acompañado de determinadas disposiciones que tomen en cuenta las asimetrías entre naciones, (lo cual contradice el principio actual de “nivelar el terreno de juego”) no podrá lograr una convergencia de ingresos entre los países. En un trabajo titulado “Asimetrías y cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas” (CEPAL 2003) Inés Bustillo y José Antonio Ocampo señalan:

*“Los fondos de cohesión e integración y la mayor movilidad de la mano de obra son dos complementos fundamentales [para el libre comercio en las Américas]. Los fondos pueden contribuir notablemente a acelerar el proceso de convergencia a nivel hemisférico. Como ha quedado demostrado en el caso de Puerto Rico, las transferencias pueden ser esenciales para reducir el costo del ajuste económico y social en las áreas menos desarrolladas...”*

Aunque prácticamente nadie duda la conveniencia de esta asistencia, algunos desconfían de su viabilidad política y económica. Un científico político mexicano que tomó parte de la Mesa Redonda sobre Integración y Desigualdad que se desarrolló en Monterrey (enero de 2004) advertía que “no sería viable desde el punto de vista político que los Estados Unidos consintieran en transferir fondos a los países del Sur donde los ricos no pagan impuestos,”<sup>26</sup> y a la luz de la experiencia reciente de México en sus relaciones con los Estados Unidos, recomendó apartarse de propuestas que se asemejen al modelo de la UE. A diferencia del caso europeo, la disparidad de riquezas entre los 34 países que toman parte en las negociaciones comerciales regionales es tal que el peso del financiamiento recaería en un pequeño grupo de países.

### **Movilidad de la Fuerza Laboral**

Otro de los temas constantes en los debates sobre integración y desigualdad en la región es la necesidad de incluir la movilidad de la mano de obra como una fuerza que sirva para equiparar las acciones futuras de construcción hemisférica. Esto se basa en

## **Los Fondos Estructurales y de Cohesión de la Unión Europea**

“El Fondo Social Europeo (FSE) es el principal instrumento financiero a través del cual la Unión Europea (UE) implementa su política estratégica de empleo. El FSE fue creado por disposición del Tratado de Roma y es el Fondo Estructural de mayor antigüedad. El FSE provee a los países de la UE fondos a gran escala para programas dirigidos a impulsar la “empleabilidad” de los individuos. Asimismo, dirige su apoyo hacia programas estratégicos a largo plazo en toda Europa, particularmente aquellas regiones que estén más rezagadas para facilitar la formación y actualización de las habilidades de la fuerza laboral y promover la iniciativa empresarial. Esto promueve la inversión nacional y extranjera en las regiones, ayudándoles así a alcanzar una competitividad económica mayor y prosperidad.

Los Estados Miembros, junto a la Comisión Europea, proyectan los programas que luego llevan a la práctica un amplio número de organizaciones ejecutoras del sector público y privado. Estas organizaciones comprenden a autoridades nacionales, regionales y locales, asociaciones educacionales y de capacitación, y los Socios Sociales; es decir, los sindicatos, consejos laborales, asociaciones industriales y profesionales, y compañías particulares.

El Fondo de Cohesión financia proyectos diseñados a mejorar el medio ambiente y a desarrollar la infraestructura de transporte en los Países Miembros cuyo PIB per cápita esté por debajo del 90% de la media de la Comunidad. Los Países Miembros con derecho al fondo en el período 2000-2006 son Irlanda, Grecia, España y Portugal (antes de la ampliación de mayo de 2004). El presupuesto del Fondo de Cohesión para el período 2000-2006 asciende aproximadamente a \$22 mil millones, casi el doble del PIB anual de Uruguay o más que PIB de Paraguay y Panamá juntos.

Fuente: Comisión Europea <http://www.europa.eu.int>, 2004.

razonamientos tantos políticos como económicos. Desde el punto de vista político, podría despertar el interés del latinoamericano común en favor de los esfuerzos integradores, de la manera que hasta el momento el ALCA no ha sido capaz de lograr. La movilidad de la mano de obra podría tener un gran peso para lograr una distribución más equitativa de los beneficios del ALCA, SIEMPRE que se de participación tanto a trabajadores calificados como de bajo nivel.

En “How to Make the Trade Regime Work for Development” (febrero de 2004) el profesor de la Universidad de Harvard, Dani Rodrik, se refiere a la movilidad temporal de la mano de obra como una

cuestión única de la economía mundial en cuanto a su potencial en elevar los niveles de ingresos en los países pobres al tiempo que realza la eficiencia en la distribución de los recursos globales. Él señala que mediante un programa de tres a cinco años, diseñado de manera que incentive el regreso de los trabajadores a sus lugares de origen, sobrepasaría en mucho las expectativas de todas las propuestas de la Ronda de Doha de la OMC. El regreso al lugar de origen es un factor clave que tendría efectos positivos a partir de la experiencia, inversiones, espíritu empresarial y ética laboral que traen consigo los que retornan y que se sumarían a los beneficios que producen las remesas (las cuales sirven de ayuda a las familias pero no inducen a un crecimiento económico a largo plazo).<sup>27</sup>

En el contexto latinoamericano, son múltiples los criterios que se oponen a la inclusión de la movilidad de la mano de obra. Uno de ellos es de carácter técnico y se refiere al hecho de que las negociaciones hemisféricas actuales buscan establecer un área de libre comercio y no un mercado común que sí establecería la circulación libre de los trabajadores. Otro de los argumentos se fundamenta en la teoría económica de que el influjo de trabajadores de baja preparación provenientes de países en desarrollo amenazaría con un declive de los salarios de los trabajadores de poca formación en los países industrializados. Un tercer argumento se refiere a la ida de trabajadores capacitados hacia ciudades y países que ofrecen mejores oportunidades, privando así a algunos países de sus ciudadanos más calificados. La concentración demográfica que existe en algunos países latinoamericanos se emplea frecuentemente para ilustrar lo que podría pasar a escala continental. Aunque sería difícil abogar por una movilidad masiva de trabajadores, se podrían emplear algunas medidas para facilitar la movilidad en menor escala. La propuesta reciente del Presidente norteamericano George Bush de instaurar un programa para trabajadores temporales con México podría verse como indicativo de que los tiempos van cambiando.

**¿Qué tipo de Área de Libre Comercio de las Américas?**  
El nuevo enfoque para el ALCA que emergió de la Reunión Ministerial en Miami, en noviembre de 2003 ha dado un nuevo giro a los debates hemisféricos sobre integración económica. Existe un criterio generalizados entre los académicos y las ONGs de que el ALCA en su estado actual no valdrá para alcanzar los objetivos de crecimiento económico, oportunidades, inversiones, etc. que se propuso en un comienzo. El

grupo de académicos que se dio cita durante la celebración de la Cumbre Extraordinaria de las Américas, en enero de 2004 en Monterrey, emitió un comunicado en el que expresan su descontento con el nuevo enfoque para ALCA adoptado en noviembre de 2003 en Miami:

*“Lo que se necesita es un acuerdo de comercio que una a todo el hemisferio, no que lo divida. La adopción de un acuerdo en el que proliferan los acuerdos bilaterales preferenciales y que crea una estructura en la que un país se desempeña como el centro del que emanan múltiples apéndices bilaterales y regionales es la antítesis de lo que se requiere para la integración hemisférica.”*

Muchos concuerdan en que este esquema de acuerdos comerciales que surgió en Miami no producirá un ALCA balanceado que tome en consideración los intereses y necesidades de cada una de las partes involucradas. Otra cuestión que va cobrando cada vez más partidarios (finalmente entre los gobiernos de la región) es el criterio de que la participación de la sociedad civil en las consultas y negociaciones comerciales no sólo le otorga al proceso un sello de transparencia e integridad sino que también es vital para el funcionamiento de cualquier acuerdo. El dar cabida a un número diverso de opiniones coadyuva a que los acuerdos que se adopten reflejen mejor las diferentes virtudes y oportunidades nacionales, así como a prevenir y prepararse ante posibles consecuencias negativas. En estos momentos el “Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil” está estudiando una propuesta realizada en la Reunión Ministerial de Miami para crear un Comité Consultivo de la Sociedad Civil dentro del marco institucional del ALCA.

## 5. CONCLUSIONES

La atención a los problemas de desigualdad tiene un significado moral, político y económico. La mayor conciencia que existe hoy en cuanto a los costos económicos, políticos y sociales que acarrea la desigualdad, junto a los escasos avances logrados en la solución de este problema en los últimos veinte años, hacen de este un desafío apremiante. La desigualdad limita la creación de las bases esenciales para el desarrollo, como son la reducción de la pobreza y acceso a los servicios de atención médica, así como

otras cuestiones tan complejas como la gobernabilidad, reforma institucional y estabilidad democrática. El desaliento creciente con el sistema de gobierno democrático y las reformas económicas tiene su origen en la incapacidad de reducir la desigualdad de manera significativa. Tal situación evita que se logre formar un consenso alrededor de un contrato social específico, cuestión esta esencial para lograr una transición sostenible hacia la democracia en América Latina. 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' (durante una encuesta realizada por Latinobarómetro, en 2003). A pesar de que la desigualdad ha sido considerada por mucho tiempo como un problema dominante en América Latina, es posible que la mayor atención que en años recientes han empezado a dedicarle al tema los principales sectores de elaboración de políticas y de desarrollo podría generar la voluntad política y medidas más eficaces para resolver este problema.

#### **Las reformas institucionales**

Los sectores a cargo de la formulación de políticas concuerdan en la primacía que ocupa el establecimiento de instituciones sólidas en América Latina para poder abordar las graves diferencias que existen en cuanto a la distribución de ingresos y oportunidades. Conforme hemos indicado en este trabajo, entre las principales vías para el cambio está la educación, la creación de empleos y la redistribución a través de los impuestos. A pesar del reconocimiento amplio de que la educación es uno de los principales factores para el desarrollo y la igualdad en América Latina esto no se ha traducido aún en reformas nacionales coherentes e integrales. La eliminación de los altos índices de subempleo y desempleo es otro aspecto fundamental en aras de elevar la equidad. Asimismo, el fortalecimiento de la recaudación de impuestos es vital para elevar la capacidad del estado a la hora de llevar adelante muchas de las reformas mencionadas anteriormente. No obstante, las reformas institucionales (o "reformas de

segunda generación" como a veces se les llama) no han sido fáciles de materializar debido a las complicaciones de carácter político que les imprime su complejidad técnica, impacto a largo plazo y efectos adversos que provocan en determinados grupos poderosos de la sociedad. Por ende, la manera en que se deberían llevar a la práctica las reformas institucionales sigue siendo un tema central en los debates.<sup>28</sup>

#### **Un esfuerzo conjunto**

Existe un campo muy amplio en que los esfuerzos de cooperación regional podrían apoyar los empeños nacionales en favor de reducir las desigualdades en las áreas mencionadas aquí y en otras. Por ejemplo, la fusión entre educación e innovación con el propósito de promover la cooperación trisectorial entre los estados, las universidades y los negocios, tanto dentro de los países como entre ellos, es un área que no ha sido muy explotada y que encierra la posibilidad de crear un 'banco' de conocimientos en las Américas.

En el terreno de las políticas fiscales los socios regionales podrían ejercer presión así como dar cooperación técnica a fin de eliminar la evasión fiscal sobre todo ante los retos que impone la creciente globalización a la hora de recaudar impuestos. En este sentido, las experiencias de otras entidades multilaterales, como el Modelo de Convención Fiscal de la OCDE, podrían servir de referencia para América Latina. A la larga, estos son asuntos que pueden resolverse y que dependen de la voluntad

política. Un compromiso serio por parte de los gobiernos en este campo redundará a su vez en una actitud más favorable con respecto al pago de impuestos, lo cual es en sí mismo un indicador de apoyo a determinado contrato social. Es de esperar que los brasileños y nicaragüenses, quienes poseen los índices de desigualdad más elevados, se muestren reacios a pagar impuestos, países en los cuales sólo 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).

Aunque estamos conscientes de que la liberalización comercial sola no producirá los efectos de crecimiento económico y bienestar social deseados, existe un espíritu creciente en pos de modificar las estructuras y políticas existentes, tanto dentro de los países como

---

*entre las  
principales vías  
para el cambio  
está la educación,  
la creación de  
empleos y la  
redistribución a  
través de los  
impuestos*

---

entre ellos, a fin de lograr que los beneficios sean repartidos más ampliamente. La necesidad de una mayor asistencia a los programas de ajuste económico, fondos de prestaciones y la movilidad de los trabajadores ocupa cada vez un espacio en los debates convencionales; sin embargo, no ha logrado generar aún una convicción política en las naciones más ricas del hemisferio –los Estados Unidos y Canadá–. La dilación en las negociaciones para un área de libre comercio de las Américas hace poco probable la adopción de esas medidas compensadoras en el futuro inmediato.

### ***La posición canadiense en el 'debate'***

Al menos retóricamente, Canadá ha reconocido la importancia de abordar los problemas de desigualdad a los más altos niveles políticos. En sus palabras ante los Jefes de Estados de la región reunidos en el marco de la Cumbre Extraordinaria de las Américas en Monterrey, el Primer Ministro Paul Martin, expresó que “...incluso una pequeña reducción de la desigualdad, acompañada de un crecimiento económico modesto, podría tener un gran impacto en la reducción de la pobreza.” Asimismo, procedió a señalar tres elementos igualmente importantes para lograr que los beneficios del crecimiento económico sean repartidos equitativamente entre todos los ciudadanos:

*“...Primero, hay que realizar reformas fiscales, crear un marco legal para que las instituciones sean transparentes y eficaces; procurar que la liberalización comercial siga un orden lógico, y poner en vigor un sistema financiero sólido. Segundo, que al mismo tiempo se instauren servicios sociales básicos que incluyan el acceso a una atención médica y educación con calidad. Por último, debemos procurar que todo esto se haga de manera incluyente...”*

(12 de enero de 2004, Monterrey, México)

---

---

*A menudo, la cuestión de la desigualdad sólo aparece en muchos programas de desarrollo como un apéndice del problema de la pobreza*

---

---

Aún persiste un problema esencial que consiste en llevar a la práctica este interés político. A menudo, la cuestión de la desigualdad sólo aparece en muchos programas de desarrollo como un apéndice del problema de la pobreza. Las estrategias para mitigar las desigualdades de ingresos y oportunidades son por lo general bien diferenciadas, lo cual debe tenerse en cuenta en las políticas de desarrollo social, político y económico.

Estos problemas son bien conocidos en Canadá, donde las poblaciones autóctonas (Primeras Naciones) continúan padeciendo los males de desigual acceso a los ingresos y a las oportunidades. En el plano interno, se ha observado por mucho tiempo que los programas tradicionales de desarrollo y reducción de la pobreza no han sido en sí mismos suficientes para solucionar la desigualdad. Está claro que la mayor atención que se le presta a los problemas de desigualdad en la región se corresponde con la mayor prominencia que ocupan los temas de las poblaciones indígenas en los asuntos que se abordan en las cumbres de las Américas.

Por último, las reformas educacionales, laborales y fiscales y demás reformas institucionales propugnadas para resolver los problemas de desigualdad dependen de la cohesión social; o sea, un consenso social amplio de gobierno y un acuerdo sobre cómo deberían generarse y distribuirse los escasos recursos públicos. Esto fue reflejado en el Comunicado emitido por los académicos que participaron en la Mesa Redonda sobre Integración y Desigualdad que se celebró durante la Cumbre Extraordinaria de las Américas en Monterrey, 2004: *“La cohesión social es una condición esencial para la democracia y la prosperidad...Uno de los principales obstáculos de la integración, en nuestra opinión, es la grave desigualdad de ingresos, poder y oportunidades que prevalece no sólo entre los países de las Américas sino también dentro de ellos, entre las élites acaudaladas en muchas naciones y la mayoría de sus ciudadanos.”*

## ENDNOTES

---

- 1 John Williamson, *Después del Consenso de Washington: Cómo reanudar el crecimiento y las reformas en América Latina*, 2003.
- 2 No obstante, Moises Naim nos recuerda que muchas de estas ideas aparecieron por primera vez en los años cuarenta y cincuenta del siglo pasado bajo lo que se denominó entonces “economía del desarrollo.” “El subdesarrollo no puede resolverse, se pensaba, sin la aplicación de un enfoque incluyente y amplio que le otorgue relevancia al papel de las instituciones, la desigualdad, “factores estructurales,” peculiaridades culturales, y las limitantes que impone el escenario internacional.” *Washington Consensus or Washington Confusion?* Moises Naim, *Foreign Policy*, Spring 2000.
- 3 Hubo algunas discrepancias entre el PNUD y Latinobarómetro en cuanto a la metodología empleada, pero no en cuanto a los resultados generales.
- 4 Es decir, determinadas dotaciones como los cultivos comerciales y los minerales que se apoyaron en una mano de obra esclava y economías de escala propiciaron conductas como el arrendamiento y la apropiación por parte de los grupos dominantes, y por ende se caracterizaban por una alta desigualdad. Por otro lado, las dotaciones que propician la producción a pequeña escala (por ejemplo, trigo y maíz en Norteamérica) en granjas familiares facilitaban el auge de una clase media grande, ver William Easterly, *Inequality Does Cause Underdevelopment, Working Paper 1*, Centro para el Desarrollo Global, enero de 2002.
- 5 Nancy Birdsall, *From Social Policy to an Open-Economy Social Contract in Latin America, Working Paper 21*, Centro para el Desarrollo Global, diciembre de 2002.
- 6 La geografía en este sentido se refiere al determinante clave del clima y los recursos naturales, que también puede decidir las enfermedades que prevalecen, los costos de transporte y la difusión de tecnología de zonas más avanzadas.
- 7 Ver Nancy Birdsall, *From Social Policy to an Open-Economy Social Contract in Latin America*, 2002.
- 8 Ver PREAL 2004.
- 9 Lauritz Holm-Nielsen y Kristian Thorn, “*Benchmarking Higher Education in Latin America and the Caribbean*,” trabajo presentado en el Congreso Bienal sobre Educación Superior, Integración Continental y Desarrollo Humano: Redes, Asociaciones y Alianzas Estratégicas, México, 2003.
- 10 *Ibid.*
- 11 Ver “Cerrando la Brecha en Educación y Tecnología” (2003) del Banco Mundial; y “Marcador de Ciencia, Tecnología e Industria,” [*Science, Technology & Industry Scoreboard*] de la Organización de Cooperación Económica y Desarrollo, 2002:7.
- 12 *El Disenso de Washington: Políticas Económicas para la Equidad Social en Latinoamérica*, 2001.
- 13 Rossana Mostajo, “Perspectivas de una reforma tributaria integral con equidad: ¿Hacia un pacto fiscal en el Perú?” Trabajo presentado en el XVI Seminario Regional de Política Fiscal, ECLAC, Santiago de Chile, enero de 2004.
- 14 Las reformas realizadas al Servicio de Rentas Internas (SRI) de Ecuador contaron con financiamiento de alrededor de \$15 millones de dólares estadounidenses suministrados por el BID. Las recaudaciones tributarias del SRI se basan en los impuestos a las ventas, los ingresos personales, los impuestos sobre el consumo, y sobre los vehículos (el impuesto sobre el petróleo representa más del 35% de todos los impuestos y es administrado separadamente). Entre las reformas efectuadas se encuentran una reconstrucción radical del departamento mediante la adquisición de personal calificado y tecnología de punta, un liderazgo firme y mayor autonomía institucional. Entre 1998 y 2001 la recaudación de impuestos ascendió de \$1,400 millones USD (7.3% del PIB) a \$2,300 millones USD (13% del PIB). Revista en línea BID América, marzo de 2003.
- 15 Richard M. Bird, *Taxation in Latin America: Reflections on Sustainability and Balance between equity and efficiency, International Tax Program (ITP) Paper 0306*, 2003.

- 16 Victor Tanzi, *Taxation and the future of Social Protection, The Global Third Way Debate*, 2001.
- 17 Banco Interamericano de Desarrollo, *El Impacto Fiscal de la Liberalización en las Américas*, 2004.
- 18 Claudia De Cesare, *Toward More Effective Property Tax Systems in Latin America*, *Land Lines*, Volume 14, Number 1, enero de 2002.
- 19 Ibid.
- 20 Las cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) muestran que los gastos en educación, salud y asistencia social se elevaron en 18 países de la región, alcanzando un promedio del 58% entre 1990 y 2001. La proporción de gastos sociales con respecto al PIB ascendió de 12.1% en 1996 a 13.8% en 2001. *Panorama Social de América Latina 2002-2003*.
- 21 En este aspecto, el estudio del Banco Mundial "Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?" (2004) concluye: "Un área especialmente prometedora son las transferencias en efectivo condicionadas que pueden tener un efecto significativo en la redistribución de los ingresos, ampliando al mismo tiempo la protección social para los pobres ante eventuales shocks, y estimulando la inversión en el capital humano de los grupos más desfavorecidos. Estos y otros instrumentos pueden proporcionar la base para un sistema de protección realmente progresivo en América Latina."
- 22 Organización Internacional del Trabajo, "Panorama Laboral 2003: América Latina y el Caribe."
- 23 Ibid.
- 24 David de Ferranti, Daniel Lederman, Guillermo Perry, y Rodrigo Suescún, "Comercio para el Desarrollo en América Latina y el Caribe," 2003; y Roberto Bouzas y Saúl Keifman, "Making Trade Liberalization Work," en "Después del Consenso de Washington," 2003.
- 25 En "Después del Consenso de Washington," 2003.
- 26 Este es otro contexto en que en los debates hemisféricos salen a relucir la necesidad de llevar a cabo reformas fiscales.
- 27 L. Alan Winters (2000) anteriormente había indicado que el aumento de los permisos de trabajo para los trabajadores temporales en los países industrializados en un 3% de su actual fuerza laboral, tanto calificada como no calificada, generaría beneficios que sobrepasarían los \$150 mil millones de dólares por año, superior a los \$66 mil millones que generaría la total liberalización comercial de bienes entre las naciones desarrolladas y los países en desarrollo. La investigación realizada por Winters y Rodrik apunta a que globalmente los beneficios que crea la movilidad de mano de obra no calificada sobrepasa los que produce la movilidad de trabajadores calificados.
- 28 Ver Informe final del IV Foro de Expertos de Asuntos Hemisféricos [inglés] (FOCAL, Junio de 2003) ([http://www.focal.ca/images/pdf/Forum03\\_Report.pdf](http://www.focal.ca/images/pdf/Forum03_Report.pdf)); y Patricio Navia y Andrés Velasco, *The Politics of Second Generation Reform in* "Después del Consenso de Washington," 2003.

## Anexo I: Cuadro sobre la desigualdad en América Latina

### ¿Qué tipo de desigualdad?

En el contexto latinoamericano la desigualdad se entiende como la extrema distribución desigual o injusta de los recursos políticos, económicos y sociales de la sociedad. Un informe elaborado recientemente por el Banco Mundial, titulado “Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia? (2004) señala:

“América Latina es altamente desigual en cuanto a ingresos y también en el acceso a servicios como educación, salud, agua y electricidad; persisten además enormes disparidades en términos de participación, bienes y oportunidades...En una economía global, donde el "capital humano" es un aspecto crucial para la competitividad, las desigualdades que implican, entre otras cosas, no desarrollar la capacidad y el conocimiento de los individuos hasta niveles óptimos, pueden en rigor frenar el ritmo del crecimiento económico y debilitar el efecto sobre la pobreza del crecimiento que sí se logra.”

### La desigualdad dentro y entre países

A la hora de medir los niveles de desigualdad dentro y entre países se emplean variables diferentes. La desigualdad dentro de los países descansa en las estructuras sociales, la actualidad de los sistemas impositivos, políticas laborales, educación y las correspondientes diferencias que se crean en cuanto a riquezas, influencia, y poder. Por otro lado, la desigualdad entre países se determina a partir de las disparidades en indicadores como el PIB, consideraciones de estabilidad macroeconómica y el crecimiento acelerado.

### La causas de la desigualdad

Las causas que subyacen la desigualdad extrema son complejas y están basadas en una amplia gama de factores históricos, sociales, políticos, y económicos. El estudio del Banco Mundial (2004) afirma que la desigual distribución de los recursos que caracteriza a la región está determinada por patrones creados por la colonización europea, particularmente en lo que respecta a educación (por ejemplo, el bajo nivel de apoyo prestado a la educación primaria contrasta con el generoso financiamiento que recibieron las universidades, donde se educaban los hijos de los grupos dominantes), y la debilidad de las instituciones políticas en las que aún existe una tradición de clientelismo y patronazgo que perpetúan patrones de influencia desiguales. El informe destaca que en América Latina las cuestiones raciales y étnicas son factores determinantes e invariables para el acceso a oportunidades y al bienestar e indica que los hombres indígenas ganan entre 35 y 65 % menos que los blancos, de acuerdo a una encuesta realizada de Brasil, Guyana, Guatemala, Bolivia, Chile, México y Perú. A pesar de que la estratificación social y económica como resultado de consideraciones étnicas es bien conocida, los problemas de inequidad y etnia por lo general se ven separadamente a través del lente del desarrollo y sólo esporádicamente se establecen nexos directos entre ellos en los debates. Una de las explicaciones posibles podría ser que los debates se han centrado en las vías para resolver la desigualdad más que en las causas que la originan.

### La desigualdad en América Latina expresada en cifras

El grado de pobreza e indigencia se elevó entre 2000 y 2002, afectando desproporcionadamente a los niños. Según la UNICEF, un 59% de los menores de 12 años vive en la pobreza y la mayoría de los países muestran avances escasos en el logro de los Objetivos del Milenio. En lo que respecta a desigualdad, el 10% más rico de la población recibe el 48% del ingreso total, mientras que el 10% más pobre sólo 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. El estudio del Banco Mundial (2004) muestra también que 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.



Julio de 2004

(Traducción de documento original en inglés publicado en junio de 2004. Título de la publicación original: “*The Achilles’s Heel of Latin America: The State of the Debate on Inequality*”)

ISBN: 1-894992-06-7

*Publications Mail Agreement:* 40012931

La Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL) es una organización no gubernamental independiente que fomenta el diálogo y debates informados y oportunos sobre temas de importancia para los encargados de tomar decisiones y los líderes de opinión en Canadá y el Hemisferio Occidental. FOCAL se fundó 1990 y tiene la misión de desarrollar una mejor comprensión sobre asuntos de importancia hemisférica y ayudar a formar una comunidad americana más sólida.

La preparación, impresión y distribución de este documento fueron posibles gracias al apoyo de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional y del Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá.

En el sitio web de FOCAL se pueden obtener ejemplares adicionales gratis de este documento ([www.focal.ca](http://www.focal.ca)).



# FOCAL

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

1, rue Nicholas Street,  
Suite/Bureau 720  
Ottawa, Ontario  
K1N 7B7 Canada  
Tel/Tél : (613) 562-0005  
Fax/Télé : (613) 562-2525  
E-mail/Courriel : [focal@focal.ca](mailto:focal@focal.ca)  
[www.focal.ca](http://www.focal.ca)