

Democracia/Estado/Ciudadanía

Hacia un **Estado**
de y para
la **Democracia**
en **América Latina**



Serie Contribuciones al Debate
Volumen II

Democracia/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina / Coordinado por Rodolfo Mariani – Lima: Sede PNUD

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD, 2007
Av. Benavides 786, Miraflores, Lima 18, Perú

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007 1 UN Plaza, New York, NY, 10017, Estados Unidos de América.

Copias electrónicas de esta publicación pueden accederse en:

www.democracia.undp.org

530 de Páginas: 17 x 24 cms.

Portada: Camilo Jaramillo Rengifo

Primera edición, febrero 2008

Tiraje: 3000 ejemplares

Esta publicación ha sido posible gracias a la ayuda financiera de la Unión Europea. En ningún caso debe considerarse que los análisis y recomendaciones de la misma reflejan la opinión oficial de la Unión Europea.

El análisis y las recomendaciones de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros. Es una publicación independiente preparada por encargo de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD. Este libro es fruto de las contribuciones de un conjunto de prestigiosos expertos y del equipo coordinador del libro.

Preprensa:

Mirza Editores e Impresores S.A.C.

Teléfono: 330 6402 - 9834 1937

Lima - Perú

Impresión:

FIMART S.A.C.

Teléfono: 424 0662

Lima-Perú

Hecho el Depósito Legal 2007-12563

ISBN: 978-9972-612-30-5

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Administrador

Kemal Dervis

*Administradora Auxiliar y Directora Regional
para América Latina y el Caribe*

Rebeca Grynspan

Asesora Regional de Gobernabilidad Democrática

Myriam Méndez Montalvo

Coordinador del Libro "Contribuciones al Debate, Volumen II"

Rodolfo Mariani

Autores

Guillermo O'Donnell	Marcela Ríos Tobar
Laurence Whitehead	Maria Teresa Zegada
Rodolfo Mariani	George Gray Molina
Fátima Anastasia	Juan Carlos Moreno Brid
Nuria Cunill Grau	Martín Puchet Anyul
Marta Arretche	Álvaro García Hurtado
Celina Souza	Cecilia López Montaña
Isidoro Cheresky	Bernardo Kliksberg
Mitchell Seligson	Juan Gabriel Valdés
Federico Vázquez Calero	Luís Guillermo Solís
Rania Antonopoulos	David Ibarra
Francisco Cos Montiel	Jean Jacques Kourliandsky

Anexo Estadístico

Gerardo Munck

Jeffrey Bosworth

Pamela Phillips

Equipo de Coordinación

Daniel Mulet Lind

ÍNDICE

PRÓLOGOS

Kemal Dervis

Administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 9

Benita Ferrero-Waldner

Comisaria de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea 13

Rebeca Grynspan

Administradora Auxiliar y Directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD 15

PRESENTACIÓN

Myriam Méndez-Montalvo

Asesora Regional de Gobernabilidad Democrática del PNUD 19

PROPUESTA DE REFLEXIÓN:

Guillermo O´Donnell: *“Hacia un Estado de y para la Democracia”* 25

COMENTARIOS Y APORTES:

■ *Democracia y Estado*

Laurence Whitehead:

“Variabilidad en la aplicación de derechos: una perspectiva comparada” 65

Rodolfo Mariani:

“Democracia, Estado y construcción del sujeto (ciudadanía)” 79

Fátima Anastasia:

“Estado, sociedad e institucionalidad democrática” 99

■ *Democracia, Estado e Instituciones*

Nuria Cunill Grau:

“La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada” 113

Marta Arretche:	
<i>“Estado Nacional y Derechos de Ciudadanía: extrayendo lecciones de la parte llena del vaso”</i>	139
Celina Souza:	
<i>“Gobiernos Locales en el Brasil: experiencias y dilemas de la democracia participativa”</i>	153
■ <i>Democracia, Instituciones y Sociedad</i>	
Isidoro Cheresky:	
<i>“Comentario a propósito del Estado y la democracia”</i>	179
Mitchell Seligson:	
<i>“El Estado, la gobernabilidad y la legitimidad política en América Latina”</i>	189
Federico Vázquez Calero:	
<i>“México en el espejo latinoamericano: política, Estado y ciudadanía”</i>	201
■ <i>Democracia, Estado y Diversidad</i>	
Rania Antonopoulos y Francisco Cos Montiel:	
<i>“Estado, diferencia y diversidad: buscando un camino con mayor democracia e igualdad de género”</i>	233
Marcela Ríos Tobar:	
<i>“Género, Ciudadanía y Democracia”</i>	253
María Teresa Zegada:	
<i>“Democracia y diversidad: una visión desde la crisis boliviana”</i>	275
George Gray Molina:	
<i>“El Estado del interculturalismo en Bolivia”</i>	291
■ <i>Democracia, Estado y Economía</i>	
Juan Carlos Moreno-Brid y Martín Puchet Anyul:	
<i>“Objetivos, alcances y limitaciones de la intervención del Estado en la economía en América Latina y el Caribe para impulsar un desarrollo socialmente incluyente”</i>	309
Álvaro García Hurtado:	
<i>“Un Estado democrático en América Latina: de la visión a la acción. Una perspectiva económica”</i>	325
Cecilia López Montaña:	
<i>“Democracia y política social en América Latina”</i>	341

Bernardo Kliksberg:	
<i>“América Latina: la región mas desigual”</i>	357
■ <i>Democracia, Estado y Globalización</i>	
Juan Gabriel Valdés:	
<i>“Notas sobre globalización y política en América Latina”</i>	373
Luis Guillermo Solís:	
<i>“Estado y globalización”</i>	391
David Ibarra:	
<i>“México: democracia, Estado de derecho y globalización”</i>	405
Jean Jacques Kourliandsky:	
<i>“Europa, democracia y economía global”</i>	409
RESEÑA DE AUTORES	423
ANEXO ESTADÍSTICO	
Indicadores sobre Democracia y Ciudadanía del Proyecto para el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL) 2006	429
<i>Índice de tablas</i>	429

DEMOCRACIA, ESTADO Y ECONOMÍA

Juan Carlos Moreno Brid / Martín Puchet Anyul

Álvaro García Hurtado

Cecilia López Montaña

Bernardo Kliksberg

América Latina: la región más desigual

*Bernardo Kliksberg**

I. UNA LATINOAMÉRICA EN CAMBIO

En el nuevo escenario mundial están emergiendo cambios fundamentales en la visión de cómo saber si las sociedades realmente progresan y cómo medir el desarrollo. Tienen que ver con las profundas frustraciones experimentadas en las últimas décadas en muchas sociedades, entre ellas varias de las latinoamericanas, que medidas por los criterios usuales de tasas de crecimiento anual, producto bruto per cápita, reducidos niveles de inflación, parecían tener todos los signos del progreso, y donde, sin embargo, había profundos procesos de deterioro en las bases de su economía y grupos crecientes de la población estaban siendo excluidos.

América Latina aparece en el pensamiento emergente como ejemplo claro de una región donde, como afirma el Premio Nóbel de Economía Stiglitz (2002), los modos convencionales de enfocar el desarrollo y medirlo han sido desmentidos por la realidad. Reflexiona basándose en su caso: "Yo argumentaría que debemos reexaminar, rehacer, y ampliar los conocimientos acerca de la economía de desarrollo que se toman como verdad mientras planificamos la próxima serie de reformas".

La nueva visión que comienza a tener fuerza creciente amplía totalmente los dimensiones que deberían tenerse en cuenta para saber si una sociedad progresa, e incluye junto a indicadores económicos usuales, aspectos que tienen que ver con el desarrollo social, el desarrollo medio ambiental, el acceso a la cultura, las libertades y la construcción de ciudadanía. Sabemos si hay progreso si en definitiva crecen lo que

* Asesor Principal de la Dirección Regional del PNUD para América Latina y el Caribe.

Amartya Sen ha llamado “los grados de libertad”, las opciones efectivas para que cada ser humano pueda desenvolver su potencial.

Ello obliga a plantearse una pregunta absolutamente estratégica: ¿qué implica para esos grados de libertad el hecho de que Latinoamérica sea considerada unánimemente como la más desigual de todas las regiones del mundo?.

Están en curso en la región cambios de envergadura en cuanto a la percepción de los caminos para el desarrollo y los contenidos del mismo, que abren un nuevo entorno a la lucha contra la pobreza y por la inclusión. Hay un crecimiento democrático de gran significación. Las sociedades civiles participan cada vez más activamente y exigen pasar de una democracia pasiva a una democracia activa. Crecen las presiones públicas por un Estado más transparente, descentralizado, abierto. Comienza a haber una movilización en ascenso del capital social de la sociedad. Hay una nueva expectativa sobre el rol mismo de las políticas públicas. Las visiones marginadoras de las mismas perdieron credibilidad por sus pobres resultados y se espera una nueva rearticulación entre políticas públicas activas, fuerzas productivas y sociedad civil.

Estos desarrollos tienen, como uno de los puntos básicos de su agenda, el más absoluto rechazo de los actuales niveles de desigualdad. Organizaciones como el Banco Mundial señalan sobre el tema (2004) que “el alto nivel de desigualdad es rechazado en forma generalizada en casi todos los países, entre el 80 y el 90% de los ciudadanos considera que las tasas de inequidad imperantes son injustas o muy injustas”.

Se están gestando nuevas configuraciones de fuerzas en los espacios democráticos de América Latina con una clara visión renovadora del modelo de desarrollo y una vigorosa actitud anti-inequidad. Ellas están llevando a programas de cambio de gran envergadura. El mismo Banco Mundial advierte este proceso señalando (2004) que “hay un cambio en marcha, en especial a nivel subnacional, conforme al cual las nuevas alianzas entre la élite progresista, los funcionarios públicos, la clase media y los pobres, actualmente están impulsando la creación de instituciones más inclusivas y eficientes”.

Este es un contexto cargado de cambios de magnitud, en donde aparecen grandes riesgos y desafíos.

Este trabajo tiene por finalidad aportar a la respuesta de la pregunta planteada anteriormente: ¿cuáles son algunas de las implicancias de estar inmerso en la región más desigual del planeta? De las numerosas consecuencias macroeconómicas, microeconómicas y de diversa índole que surgen de ello, el trabajo se concentra en el problema de la pobreza. Para cumplir estos fines se propone cubrir varios momentos de análisis sucesivos. En primer lugar, presentar un cuadro de las tendencias más recientes en materia de desigualdad en los ingresos en la región. Luego, analizar las múltiples desigualdades que están operando interrelacionadamente. Finalmente, poner a foco algunos costos de estos altísimos niveles de inequidad.

II. LA BRECHA DE INGRESOS

Un informe conjunto de la CEPAL, IPEA del Brasil, y el PNUD (2004) sobre el estado de la región en relación con las metas del milenio destaca que en todos los países de América Latina, sin excepción, los coeficientes Gini (que miden la desigualdad en la distribución de los ingresos) superan los promedios internacionales y de la OCDE. El Banco Mundial (2004) en su informe sobre desigualdad plantea que “América Latina sufre de una enorme desigualdad... Se trata además de un fenómeno invasor que caracteriza a cada aspecto de la vida, como el acceso a la educación, la salud y los servicios públicos; el acceso a la tierra y a otros activos; el financiamiento de los mercados de crédito y laborales formales y la participación e influencia política”.

TABLA 1. INDICADORES DE DESIGUALDAD PARA ALGUNOS DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y PAÍSES DESARROLLADOS

	COEFICIENTE DE GINI	10% MÁS RICO RESPECTO AL 10% MÁS POBRE
América Latina y El Caribe		
Brasil (2003)	58,0	57,8
Guatemala (2002)	55,1	48,2
Colombia (2003)	58,6	63,8
Chile (2000)	57,1	40,6
México (2002)	49,5	24,6
Argentina (2003)	52,8	34,5
República Dominicana (2003)	51,7	30,0
Costa Rica (2001)	49,9	30,0
Uruguay (2003)	44,9	17,9
Panamá (2002)	56,4	54,7
Venezuela RB (2000)	44,1	20,4
Perú (2002)	54,6	40,5
Ecuador (1998)	43,7	44,9
Paraguay (2002)	57,8	73,4
Nicaragua (2001)	43,1	15,5
Bolivia (2002)	60,1	168,1
Honduras (2003)	53,8	34,2
El Salvador (2002)	52,4	57,5
Jamaica (2000)	37,9	11,4
Trinidad y Tobago (1992)	40,3	14,4
Otros países		
Estados Unidos (2000)	40,8	15,9
Italia (2000)	36,0	11,6
Noruega (2000)	25,8	6,1
Suecia (2000)	25,0	6,2
Canadá (2000)	32,6	9,4
Finlandia (2000)	26,9	5,6
Dinamarca (1997)	24,7	8,1
España (2000)	34,7	10,3

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

Las cifras comparadas no dejan lugar a dudas sobre la certeza de estas afirmaciones. Véase la Tabla 1 que compara los coeficientes Gini y las brechas de ingresos entre países de América Latina, Estados Unidos e Italia.

Como se advierte, las brechas latinoamericanas son muy superiores a las de Estados Unidos, Italia y otros países. Hay una concentración aguda de los ingresos.

Se estima que el 10% más rico de la región tiene el 48% de los ingresos y el 10% más pobre sólo el 1.6%.

Los Gini latinoamericanos, que miden la distribución de los ingresos, resultan los peores del mundo en términos internacionales y por otra parte muestran desde los 70s una tendencia creciente al deterioro. Así lo registra la Tabla 2.

TABLA 2. COEFICIENTES GINI DE LA DISTRIBUCIÓN DE INGRESO PER CAPITA POR HOGAR: PROMEDIO SIMPLE POR DÉCADA POR REGIÓN

REGIÓN	1970s	1980s	1990s	PROMEDIO GENERAL
Niveles				
América Latina y el Caribe	48.4	50.8	52.2	50.5
Asia	40.2	40.4	41.2	40.6
OCDE	32.3	32.5	34.2	33.0
Europa del Este	28.3	29.3	32.8	30.1
Cambios				
		70s-80s	70s-90s	70s-90s
América Latina y el Caribe		2.4	1.3	3.7
Asia		0.2	0.8	1.1
OCDE		0.2	1.7	1.9
Europa del Este		1.0	3.5	4.5
Diferencias en puntos Gini: LAC vs.				
Asia	8.3	10.4	10.9	9.9
OCDE	16.1	18.3	18.0	17.5
Europa del Este	20.2	21.6	19.4	20.4

Fuente: Cálculos basados en WIDER 2000, Smeeding y Grodner 2000, Székely, y aproximaciones para América Latina. Banco Mundial. Desigualdad en América Latina y el Caribe. ¿Ruptura con la historia?. Washington DC

En la década de los 90 el Gini de América Latina superaba en 19 puntos al de Europa Oriental, en 18 al de los países desarrollados de la OCDE y en más de 10 al de Asia.

El cuadro podría ser analizado bajo otra perspectiva si la tendencia fuera positiva. Pero el análisis en el tiempo muestra que ha tendido a empeorar. El Gini latinoamericano creció entre la década del 70 y la del 90. Por otra parte, su distancia con los Gini de Asia

y la OCDE es superior en la década de los 90 a la que existía en la década de los 70. El Gini latinoamericano era superior incluso en los 90 a los de una de las regiones más pobres del planeta: el Africa Subsahariana que era de 0.47.

III. LAS DESIGUALDADES MÚLTIPLES

La dimensión mas difundida de la desigualdad latinoamericana es la que se da en la distribución de los ingresos, pero no es la única, ni la más grave. La desigualdad se halla presente en todas las dimensiones centrales de la vida cotidiana de la región.

Otra de sus expresiones, es la extrema concentración de un activo productivo fundamental como la tierra, que excluye del acceso a la misma a vastos sectores de la población rural.

Los Gini comparados de distribución de la tierra son los siguientes según los cálculos de Deininger y Olinto (2002) y del PNUD (1993) Tabla 3.

TABLA 3. COEFICIENTES GINI DE DISTRIBUCIÓN DE PROPIEDAD DE LA TIERRA

REGIÓN	D&O (I)	UNDP (II)
América Latina	0.81	0.74
Medio Oriente y África del Norte	0.67	0.56
Norteamérica	0.64	
África Sub-Sahara	0.61	0.51
Europa Occidental	0.57	
Asia del Sur y del Este	0.56	0.52

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

Fuentes: Deininger and Olinto (2002) and UNDP (1993). Mencionados por Banco Mundial. Desigualdad en América Latina y el Caribe. Op. Cit.

Puede observarse que la concentración es aún mucho peor que en los ingresos. El Gini de tierra de América Latina es asimismo mucho peor que el de todas las regiones del mundo.

Una dimensión clave de las desigualdades es el campo de la educación. Ha habido progresos significativos en la región en áreas como alfabetización y matriculación en escuela primaria. La gran mayoría de los niños ingresan a la escuela, pero son muy altas las tasas de deserción y repetición. Ello genera bajos índices de escolaridad, como puede apreciarse en la Tabla 4.

TABLA 4. ESCOLARIDAD EN AMÉRICA LATINA

PAÍS	PROMEDIO DE AÑOS DE ESCOLARIDAD
Argentina (2001)	10,33
Bolivia (1998)	7,63
Brasil (2001)	8,38
Chile (2000)	10,27
Colombia (2000)	7,19
Costa Rica (2000)	7,90
República Dominicana (2002)	7,47
Ecuador (1998/9)	8,12
El Salvador (2000)	6,56
Guatemala (1998/9)	4,58
Haití (2000)	3,93
Honduras (2001)	5,95
México (1999)	7,78
Nicaragua (2001)	5,57
Panamá (2000)	9,52
Paraguay (2000)	7,26
Perú (2000)	8,76
Uruguay (2000)	9,41
Venezuela (2000)	8,29

Fuente: Banco Mundial. World Development Report, 2006.

El índice de escolaridad promedio de la región se calculaba en el 2000 en 5.9 años. Era inferior a diversas otras regiones del globo.

Al interior de esta baja escolaridad hay una aguda estratificación social. Los desertores y los repetidores son masivamente los niños de los sectores más desfavorecidos. Tras su bajo rendimiento se hallan causas muy concretas, como la existencia de 22 millones de niños menores de 14 años que trabajan, la desnutrición y la proveniencia de familias desarticuladas por el impacto de la pobreza. En países como Bolivia, Ecuador y Perú, trabaja el 20% de los niños de 10 a 14 años.

La distribución de la escolaridad por quintiles de ingreso en la región se indica en la Tabla 5.

Las distancias de escolaridad son de gran relevancia. En Brasil el 20% más rico tenía en el 2001, 10 años de escolaridad y el 20% más pobre sólo 3. En México, la proporción era similar: 11.6 para el quintil superior frente a 3.6 para el inferior.

TABLA 5. AÑOS DE EDUCACIÓN DE ADULTOS ENTRE 25 Y 65 AÑOS DE EDAD, POR INGRESO QUINTIL EQUIVALENTE, EDAD Y GÉNERO

PAÍS	AÑO	1	2	3	4	5	PROMEDIO	
ARGENTINA	1992	7.5	8.0	8.7	9.8	12.2	9.5	
	1996	7.3	8.1	9.0	10.0	12.8	9.8	
	2001	7.3	8.3	9.2	10.6	13.4	10.1	
BOLIVIA								
	Urbano	1992	6.3	7.3	8.2	9.3	11.5	8.7
		1996	6.5	7.6	8.1	9.7	12.4	9.1
Nacional	1992	2.8	4.7	6.3	7.6	10.7	6.7	
	1999	2.8	4.9	6.6	8.9	11.4	7.3	
BRASIL	1990	1.9	2.9	4.1	5.5	8.9	5.1	
	1995	2.3	3.4	4.5	6.1	9.7	5.6	
	2001	3.0	4.2	5.3	6.9	10.4	6.4	
CHILE	1990	6.6	7.2	7.9	9.2	11.8	8.8	
	1996	6.7	7.7	8.8	10.0	12.3	9.3	
	2000	7.4	8.3	9.2	10.6	13.2	10.0	
COLOMBIA								
	Bogotá	1992	6.8	7.1	7.9	9.4	12.4	9.0
		1996	6.3	7.2	7.8	9.1	12.2	8.8
Nacional	1996	3.7	4.8	5.8	6.9	10.1	6.6	
	1999	4.4	5.2	6.1	7.3	10.5	7.0	
COSTA RICA	1990	5.0	6.2	6.8	7.8	11.1	7.6	
	1995	5.6	6.5	7.3	8.4	11.6	8.2	
	2000	5.4	6.6	7.4	8.4	11.6	8.2	
REP. DOMINICANA	1995	5.2	6.1	7.0	8.0	10.3	7.5	
ECUADOR	1994	4.2	5.2	6.7	7.5	10.6	7.1	
	1998	4.8	6.1	7.1	8.2	11.4	7.8	
EL SALVADOR	1991	2.4	3.0	4.1	5.4	8.5	5.0	
	1995	2.1	2.8	4.1	5.8	9.4	5.3	
	2000	3.8	4.4	5.3	6.5	9.0	6.1	
GUATEMALA	2000	1.4	2.2	2.8	4.1	8.5	4.2	
HONDURAS	1990	1.8	2.1	2.8	4.0	7.5	4.0	
	1995	2.5	3.1	4.1	5.4	8.0	4.9	
	1999	2.8	3.4	4.5	5.9	9.1	5.5	
JAMAICA	1990	7.2	7.3	7.7	8.1	9.4	8.1	
	1996	8.5	9.0	9.0	8.9	10.5	9.3	
	1999	8.5	8.5	8.7	9.0	9.7	9.0	

MÉXICO	1992	2.7	4.1	5.1	6.6	10.0	6.1	
	1996	3.4	4.6	5.8	7.2	10.7	6.7	
	2000	3.5	5.3	6.8	8.1	11.6	7.4	
NICARAGUA	1993	2.3	3.5	4.5	5.6	7.3	4.9	
	1998	2.7	3.6	4.7	5.6	8.1	5.2	
PANAMÁ	1991	4.7	6.5	7.8	9.2	12.0	8.5	
	1995	5.3	7.1	8.3	9.8	12.6	9.1	
	2000	6.6	7.9	9.0	10.0	13.1	9.7	
PARAGUAY	1995	3.7	4.6	5.5	6.8	9.8	6.4	
	1999	4.0	5.1	6.2	7.7	10.1	7.0	
PERÚ								
	Regiones	1991	7.6	9.0	9.5	10.3	11.5	9.8
		1994	6.8	8.5	9.3	10.7	12.5	9.9
	Nacional	1994	6.4	8.0	9.2	10.2	12.2	9.6
		2000	5.9	7.5	9.1	10.4	12.5	9.4
TRINIDAD & TOBAGO	1992	6.6	6.8	7.6	8.3	10.3	8.2	
URUGUAY	1989	5.9	6.7	7.6	8.6	10.4	8.1	
	1995	6.5	7.1	8.0	9.2	11.6	8.7	
	2000	7.0	7.8	8.6	9.8	12.1	9.3	
VENEZUELA	1989	4.6	5.6	6.4	7.4	10.0	7.2	
	1995	5.2	5.9	6.7	7.7	9.9	7.4	
	1998	6.0	6.5	7.1	8.4	11.1	8.1	

Fuente: Banco Mundial (2004). Op. Cit. Cálculos basados en información de encuestas de hogar.

A las desigualdades anteriores se suman las imperantes en el campo de la salud.

La experiencia latinoamericana indica que pueden lograrse mejoras importantes en los indicadores promedio de salud y al mismo tiempo estar ahondándose las distancias al interior de los países con fuertes efectos sobre amplios sectores. Es imprescindible, como lo plantea Mirta Roses (2003), alejarse de la tiranía de los promedios.

Como sugiere, puede ser preferible en cuanto a esperanza de vida y otros parámetros nacer en un país de menor ingreso per cápita, pero mejor equidad, que en otro de mayor per cápita pero mayores brechas de ingresos. Como indican diversos trabajos de investigación, el coeficiente Gini puede ser muy útil para entender las reales problemáticas de salud de una población. Así Erick Messias (2003) estima revisando las diferencias entre los diversos Estados del Brasil, uno de los países con mayores niveles de desigualdad en este campo, que cada aumento de 0.01 en el Gini, significa una caída de la esperanza de vida de 0.6 años.

Otra desigualdad es la operante en el área del acceso a crédito. Así, siendo las pequeñas y medianas empresas un factor decisivo en la creación de empleo en la región, las estimaciones indican que los 60 millones de pequeñas y medianas empresas existentes sólo reciben el 5% del crédito otorgado por las entidades financieras. Hay allí otra fuerte concentración.

Una nueva desigualdad es la del acceso a las tecnologías avanzadas. El número de accesantes a internet está fuertemente concentrado en los estratos superiores. Sólo el 3% de los latinoamericanos está conectado a internet frente al 20% en España y el 40% en EEUU. Cuando se discrimina por ingresos en la Argentina por ejemplo están en internet 8 de 10 personas de los sectores altos y sólo uno de cada 10 de los menos pudientes (Clarín, 2004). Se ha advertido permanentemente en la región sobre la silenciosa instalación de una amplia “brecha digital” y la generación de un amplio sector de “analfabetos cibernéticos”.

Las desigualdades tienen en América Latina expresiones pico en términos étnicos y de color. Se estima así que más del 80% de los 40 millones de indígenas de la región están en pobreza extrema. También son muy contrastantes las disparidades entre los indicadores básicos de la población blanca y la población afroamericana. A todo ello se suma con avances la subsistencia de significativas discriminaciones de género en el mercado de trabajo y otros campos.

IV. LOS COSTOS DE LAS DESIGUALDADES

Todas las desigualdades mencionadas y otras interactúan a diario, reforzándose las unas a las otras. Trazan destinos marcados. Si se nace en una familia desarticulada por la pobreza, las posibilidades de buena salud y rendimiento educativo son limitadas. La escolaridad será baja, el acceso a un empleo estable, muy difícil, los ingresos esporádicos y muy reducidos, la posibilidad de conformar una familia será con similares problemas. Efectivamente, aún en algunas de las sociedades más avanzadas socialmente de la región, como el Uruguay, los estudios indican que las tasas de escolaridad de los hijos de familias pobres tienden a no superar las reducidas tasas de sus padres. Se crea un círculo de hierro por la falta de oportunidades.

Pocos años atrás había en el establishment de economistas quienes defendían a capa y espada las “funcionalidades” de las desigualdades. Acostumbraban a señalar que contribuyen a acumular capitales en ciertos grupos, que luego los reinvertirán y aceleraran el crecimiento, o que son una etapa obligada del progreso. Hoy frente a sus evidentes disfuncionalidades, el consenso está girando fuertemente. El Banco Mundial, por ejemplo, que fue escenario frecuente de controversias, dice (2004): “la mayoría de los

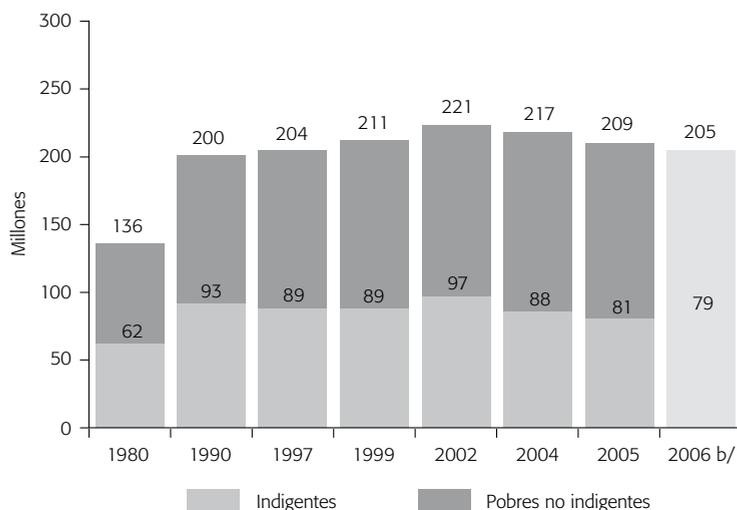
economistas (y otros científicos sociales) considera ahora la desigualdad como un posible freno para el desarrollo”.

Efectivamente, numerosas investigaciones dan cuenta de cuánto le están costando a la región estos niveles de desigualdad y qué impacto profundo tienen en obstaculizar la posibilidad de un crecimiento sostenido. Entre otros aspectos estrechan los mercados internos, reducen la formación de ahorro nacional, impactan el sistema educativo, atentan contra la gobernabilidad democrática y erosionan la cohesión social generando agudas tensiones

Al analizar América Latina se menciona con frecuencia que hay pobreza y que hay desigualdad. En realidad las investigaciones evidencian una situación diferente. Hay pobreza, entre las razones centrales, porque hay desigualdad. Ella es uno de los factores claves para entender por qué un continente con una dotación de recursos naturales privilegiada y amplias posibilidades en todos los campos, tiene tan importantes porcentajes de pobreza.

Según los análisis de CEPAL la pobreza y la pobreza extrema actuales son superiores a las de 1980 en términos absolutos y ha descendido muy poco en términos relativos. Puede apreciarse ello en los siguientes gráficos:

GRÁFICO 1. VOLUMEN DE POBLACIÓN



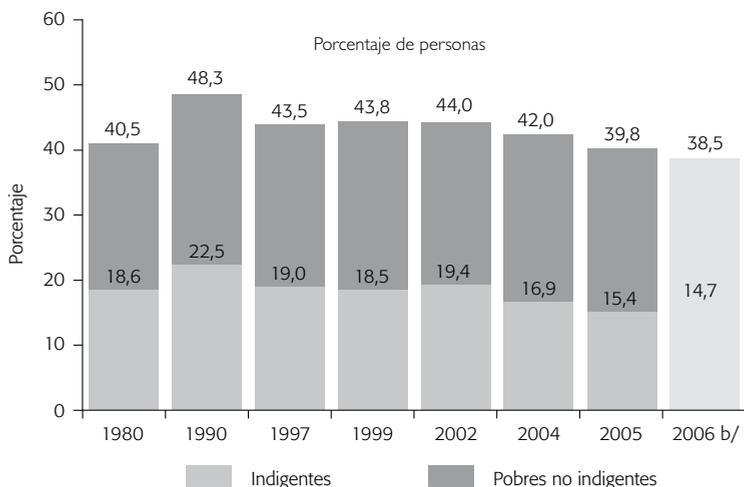
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras sobre las secciones color más oscuro de las barras representan el porcentaje y el número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

b/ Proyecciones.

Fuente: CEPAL (2006). Panorama social de América Latina

GRÁFICO 2. INCIDENCIA DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA EN AMÉRICA LATINA 1980* 2006. PERSONAS EN %



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

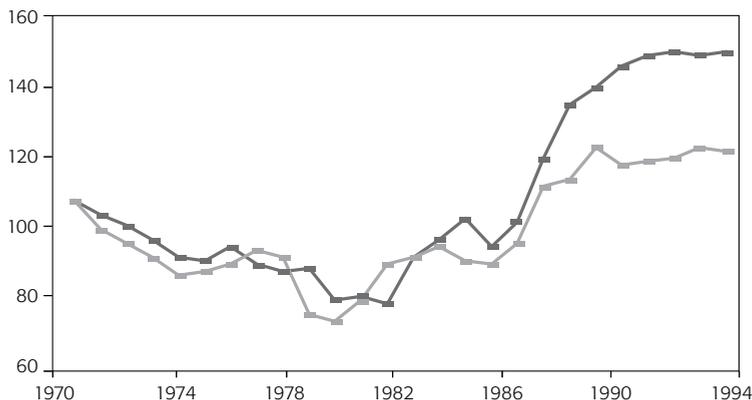
a/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras sobre las secciones color más oscuro de las barras representan el porcentaje y el número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

b/ Proyecciones.

Fuente: CEPAL (2006). Panorama Social de América Latina.

Birdsall y Londono (1997) trataron de determinar econométricamente el impacto de la desigualdad sobre la pobreza. Construyeron la simulación siguiente:

GRÁFICO 3. EL IMPACTO DE LA DESIGUALDAD SOBRE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA 1970-1995



Fuente: Birdsall, N. y J. L. Londono. "Asset inequality matters: an assessment of the world Bank's approach to poverty reduction", *American Economic Review*, May, 1997.

La primera curva del gráfico muestra la tendencia de la pobreza en la región que, como se observa, asciende continuamente desde inicios de los 80 con pequeñas variaciones. La segunda simula cuál hubría sido la pobreza si la desigualdad hubiera quedado en los niveles de inicios de los 70 (antes de las dictaduras militares y de las políticas ortodoxas) y no hubiera seguido creciendo. Era considerable, pero aumentó más en las últimas dos décadas. Según sus estimados, la pobreza sería hoy la mitad de lo que efectivamente ha sido. Ha habido un “exceso de pobreza” causado por el aumento de la desigualdad que duplicó la pobreza. En la misma dirección si se hiciera la comprobación interregionalmente se observaría que si América Latina tuviera el patrón de desigualdad del Sudeste Asiático la pobreza sería mucho menor (ver Birdsall, y Kliksberg, 1999).

Albert Berry (1997) llega a similar conclusión en sus trabajos, identificando la existencia en América Latina de un amplio margen de “pobreza innecesaria”, como la llama, causada por la tan reducida participación en el ingreso de los dos quintiles más bajos de la población.

Tanto Berry como Altimir y otros investigadores ven el aumento de la desigualdad estrechamente ligado a las políticas aplicadas en las dos últimas décadas, que generan efectos de ese orden. Stiglitz (2003) considera que el caso argentino ejemplifica claramente las desventajas de dichas políticas. Efectivamente, su aplicación rígidamente ortodoxa en la década del 90 llevó a una brutal polarización social. Siete millones de personas, el 20% de la población, dejaron de ser clase media en dicha década para transformarse en pobres y el coeficiente Gini pasó de 1992 a 1997 de 0.42 a 0.47.

Chris Patten (2004), el anterior Comisario de la Unión Europea, dice que “si el ingreso en América Latina se encontrase distribuido de la misma manera que en Asia del Este, la pobreza en la región sería apenas un quinto de lo que es hoy en día”. Destaca que “Esto resulta importante no sólo desde el punto de vista humanitario sino también desde una perspectiva práctica políticamente interesada. Si se redujera la pobreza a la mitad se duplicaría el tamaño del mercado”.

Nancy Birdsall (1998), directora de uno de los principales centros de estudios económicos de los Estados Unidos, ve en la desigualdad la gran traba para el crecimiento económico de la región. Resalta que “Puede afirmarse que es posible que las tasas de crecimiento en América Latina no puedan ser de más del 3 o el 4% a distancia de las necesarias, en tanto no se cuente con la participación y el aporte de la mitad de la población que está comprendida en los percentiles más bajos de ingresos”.

Procurando indagar por qué América Latina está tan distante de poder cumplir con las metas del milenio en términos de reducir la pobreza, CEPAL, IPEA y PNUD (2003) identifican a la desigualdad como una razón de gran peso. A través de detalladas simulaciones econométricas concluyen que el impacto sobre la pobreza de reducir la desigualdad es mucho mayor que el del crecimiento. Se requiere desde ya crecimiento pero en las condiciones actuales de inequidad éste difícilmente llegará a los pobres.

Estiman que si Brasil no modifica su desigualdad, suponiendo que crezca al ritmo de los 90 tardaría 48 años en lograr reducir en dos puntos la pobreza. México tardaría en las mismas hipótesis, 44 años en lograr reducir la pobreza en 3.2 puntos. Destacan especialmente como resultado de sus proyecciones que:

“En la mayoría de los países examinados bastaría que el coeficiente de Gini bajara uno o dos puntos para que la incidencia de la pobreza se redujera en igual medida que en varios años de crecimiento económico positivo. Los resultados de los esfuerzos por reducir la pobreza en América Latina y el Caribe han sido desalentadores en gran medida porque no ha sido posible controlar los elevados niveles de desigualdad de la región”.

Este escenario de desigualdades agudas, persistentes y de enorme incidencia en el aumento de la pobreza, en las dificultades para un crecimiento sostenido y de gran influencia en las carencias que afligen la vida diaria de la mayor parte de la población, es el que genera sufrimiento social en gran escala y dificultades importantes para la gobernabilidad democrática.

Es hora de poner a la inequidad en el centro de la agenda pública y trabajar a fondo colectivamente sobre como dejar de ser la región más desigual de todas.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL (2004). Desigualdad en América Latina y el Caribe. ¿Ruptura con la historia?. Washington DC.
- BANCO MUNDIAL (2006). World Development Report.
- BERRY, ALBERT (1997). The income distribution threat in Latin America. Latin American research review.vol.32.num.2.
- BIRDSALL, NANCY y LONDOÑO, JUAN LUIS (1997). Assets inequality matters. American Economic Review. May. Washington DC.
- BIRDSALL, NANCY (1998). Comentario sobre las enseñanzas del Japón. Incluido en Luis Emerig y Jose Nuñez del Arco (comp.). El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI. BID. Washington, DC.
- CEPAL (2006). Panorama Social de América Latina.
- CLARÍN (2004). Internet: ahora el 67% de los usuarios es mayor de 25 años. 7 de Mayo.
- DEININGER, KLAUS and OLINTO, PEDRO (2002). Asset distribution, inequality and growth. World Bank Policy research paper 2375. Washginton DC. The World Bank.

- MESSIAS, ERICK (2003). Income inequality, illiteracy rate, and Life expectancy in Brazil. *American Journal of Public health*. Vol.93, No.8. August.
- PATTEN, CHRIS (2004). Declaraciones en la sede de la Comisión Europea. Bruselas.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (1993). Informe sobre Desarrollo Humano. New York.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2006). Informe sobre Desarrollo Humano. New York.
- ROSES, MIRTA (2003). Informe anual de la Directora de la OPS. La transición hacia un nuevo siglo de salud en Las Américas. OPS. Washington DC.
- STIGLITZ, JOSEPH (2002). Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Incluido en B. Kliksberg (comp.). *Ética y Desarrollo. La Relación marginada*. El Ateneo, Buenos Aires.
- CEPAL, IPEA y PNUD (2003). *Hacia el objetivo del milenio. Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*.