

INTRODUCCIÓN

Desigualdad, democracia e inclusión social

*José Miguel Insulza**

La decisión del Gobierno de Paraguay de dedicar la XLIV Asamblea General de 2014 a los temas del desarrollo y la inclusión social, llegó en un momento muy oportuno para incidir en un debate que se reactiva en todo el mundo y muy especialmente en las Américas.

El crecimiento ha sido importante en América Latina a pesar de los años de crisis en el norte del continente, más aún cuando ha sido acompañado de un fortalecimiento significativo de la democracia. En ese contexto, el retraso de la plena inclusión de todos los ciudadanos en los beneficios del desarrollo adquiere una importancia fundamental. Desde hace varios años hemos venido sosteniendo que, además de las debilidades que aún existen en nuestras instituciones y en nuestra práctica política, la plena vigencia de la democracia en América adolece de un grave problema de desigualdad, que no solo afecta a la convivencia democrática, sino que es también un obstáculo para un crecimiento sano.

Nuestra región no es la misma de hace tres décadas. Un mejor crecimiento económico ha permitido también reducir la pobreza y ampliar la perspectiva de una vida mejor para muchos habitantes del continente. Los niveles de cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio son positivos en casi todos los países. Nuestro enfoque del problema debe incluir estas consideraciones; pero debe reconocer también que estos

logros no han tenido, por sí solos, el efecto virtuoso de convertir a nuestras sociedades en más igualitarias.

Lejanos están los tiempos en que se pensaba que la interacción entre democracia y economía de mercado reduciría las desigualdades. Al contrario, la enorme injusticia que existe en nuestros países en la distribución de la riqueza y en el acceso a los bienes sociales, daña gravemente el tejido democrático.

La pobreza y la desigualdad son aún más inaceptables en un continente que no es pobre, pero si profundamente injusto. Si bien en la última década la cantidad de pobres ha disminuido sustantivamente, muchos de los que han conseguido este importante paso aún enfrentan, junto a otros que estaban allí antes, condiciones de extraordinaria precariedad. Un estudio reciente¹ pone en un tercio de la población total de América Latina el número de personas que vive en hogares con un ingreso de entre 4 y 10 dólares diarios. Estos “luchadores” (*strugglers*) ya han salido de la pobreza que aún aqueja a más de 167 millones de latinoamericanos; pero llamarlos, como algunos lo hacen, “sectores medios”, tampoco tiene sentido. En realidad, son muchos millones de “no pobres”, que se ubican en una zona de ingreso que los hace aún extremadamente vulnerables.

Por otro lado, el tema de la desigualdad ya no es latinoamericano sino hemisférico, por cuanto los países más desarrollados de la región también se enfrentan a condiciones crecientes de desigualdad y acumulación de la riqueza en manos de pocos hogares, al tiempo que excluyen a importantes sectores de su sociedad.

Como veremos más adelante, gran parte de la reciente alarma por la desigualdad se ha centrado en sus aspectos económicos, especialmente en la distribución del ingreso. Sin negar que la forma en que se distribuyen los recursos materiales está en el corazón de la desigualdad y de la exclusión, hay que precisar que ellas abarcan también otras áreas del quehacer social, con orígenes que, en muchos casos, no provienen de

1 Nancy Birdsall, Nora Lustig, Christian J. Mayer, “The Strugglers: the New Poor in Latin America” Centre for Global Development, Working Paper 337, Agosto de 2013. Sera publicado en World Development, vol. 60, Agosto 2014.

diferencias económicas. La subordinación y exclusión social de los pueblos indígenas en todo nuestro continente, por ejemplo, no fue debida a algún atraso económico previo, sino producto de la apropiación violenta de sus riquezas y de su sometimiento por la fuerza.

La desigualdad, por consiguiente, no se expresa solamente en la enorme diversidad adquisitiva de los ingresos de las personas, sino que se deriva de la discriminación de clase, de raza, de género, de origen geográfico, de distinta capacidad física, etc., que, practicadas de manera categórica (es decir, excluyendo a todos o casi todos los miembros de un grupo), la convierten en un fenómeno multidimensional y la hacen incompatible con nuestros ideales democráticos.

En suma, a la vulnerabilidad económica, producto de un nivel insuficiente e inseguro de ingreso, se unen otras desigualdades permanentes, que separan a distintas categorías de individuos en la sociedad y que no siempre se vinculan, al menos en su origen, a los temas económicos.

Ser mujer, pobre, indígena, afroamericano, migrante, discapacitado, trabajador informal, significa tener en la sociedad una posición inicial desventajosa con relación a quienes no tienen ese género, condición económica, raza, estatus migratorio, características físicas o posición laboral. Generalmente estas categorías conllevan distintas condiciones económicas, acceso a servicios, protección pública, oportunidades de educación o empleo. Su gestación como categorías sociales podrá tener un distinto origen, como se señalaba antes, pero el efecto principal será hacerlos más vulnerables al abuso, la exclusión y/o la discriminación.

1. EL NUEVO DEBATE SOBRE LA IGUALDAD

La Hora de la Igualdad fue el título que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) dio a su Informe Anual de 2010, cuando la economía global parecía estar comenzando a salir de la Gran Recesión. Desde luego, la CEPAL no pretendía, con ese título, promover un cambio brusco de régimen político y económico, sino poner de manifiesto la necesidad de complementar el período de crecimiento económico que vivía la región, con políticas públicas destinadas a permitir que todos los ciudadanos de ella disfrutaran, de manera igualitaria, los beneficios del desarrollo. Hoy, cuando la crisis parece en vías de superarse en el mundo desarrollado, la necesidad de retomar el debate sobre la desigualdad alcanza también a otras instancias.

La Reunión de Primavera de 2014 de Gobernadores del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, efectuada en Washington a comienzos de abril, estuvo lejos de ser rutinaria. La evidencia ya acumulada en el primer trimestre del año, indicando que se avecinaba un período de crecimiento lento de la economía mundial, creó un ambiente marcado principalmente por la preocupación de que los avances alcanzados en la reducción de la pobreza en vastas zonas del mundo en desarrollo no sean sostenibles con tasas más bajas de crecimiento.

En la discusión sobre el futuro de la economía global, el tema de la desigualdad asumió un carácter central. No es para menos si se considera que, aunque estadísticamente la reducción de la pobreza en la última década ha sido sustantiva en el mundo en desarrollo, muchos de los “recién llegados” están aún demasiado cerca de la línea de pobreza como para considerarlos establemente como “clase media”. Se estima que, entre 1990 y 2010, la cantidad de personas en condición de pobreza en el mundo se redujo de 1,9 mil millones a 1,2 mil millones de personas. Si se considera el incremento sustantivo de la población mundial en el mismo período, ello significa que la pobreza, que afectaba a más de un tercio de la población en 1990, cayó a menos de un quinto apenas dos décadas después. Este es un logro al que no debemos restar importancia.

Pero los más de 700 millones de personas que abandonaron la pobreza en el mundo siguen siendo, en su gran mayoría, muy vulnerables a los vaivenes de la economía. La desigualdad no ha disminuido suficientemente en el mundo en desarrollo y ha aumentado incluso en el mundo desarrollado. Según un informe publicado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en 2008, en dos tercios de las economías de mercado representadas en ella, la desigualdad había aumentado a partir de 1980, siendo especialmente agudo este aumento en Estados Unidos², donde la proporción del producto apropiado por el 1% más rico de la población es la mayor de todo el mundo desarrollado.³ Mientras este país se recupera de la crisis en sus cifras agregadas, queda también en evidencia que casi la totalidad de la riqueza generada por la recuperación ha ido a aumentar las ganancias de los sectores de ingreso más alto.

Del lado del mundo en desarrollo, es paradójico el caso de China, el país donde tuvo lugar una parte muy grande de la reducción de la pobreza en las últimas décadas. Pero mientras cientos de millones de chinos salían de la pobreza en los últimos 25 años, en el terreno de la desigualdad la historia es distinta: el coeficiente de Gini para China subió de 0.217 en 1985, a 0.303 en 1999⁴. En suma, como en casi todo el mundo, menos pobreza pero más desigualdad; una gran acumulación de riqueza en los sectores de ingresos más altos y un muy numeroso sector de población altamente vulnerable.⁵

2 En 1977, el 1% más rico de los ciudadanos disponía del 9% del ingreso nacional (antes de impuestos). En 2008, ese porcentaje era de cerca del 24%. Robert Reich, *Aftershock: the Next Economy & America's Future*

3 Timothy Noah, *The Great Divergence*, Bloomsbury Press, 2013. El coeficiente de Gini de Estados Unidos era sólo mejor que el de tres países entre los treinta consultados, pero la acumulación de riqueza del 1% superior era la mayor de toda la muestra.

4 En América Latina, la región más desigual del mundo, el coeficiente es de .54 y se reduce muy poco después de impuestos. OECD, *Perspectivas Económicas de América Latina*, 2009.

5 Amartya Sen afirma incluso que, mientras China es responsable de la mayor parte de la reducción de la pobreza, el aumento de la desigualdad en ese país explica gran parte del crecimiento del coeficiente de Gini a nivel mundial.

Es una novedad importante en el discurso del Fondo Monetario que la desigualdad, en sus proporciones actuales, ha dejado de ser solamente un tema de justicia social, para convertirse también en un obstáculo para el crecimiento. Parece así cerrarse una brecha histórica en el pensamiento económico oficial, que habitualmente separaba los grandes temas del crecimiento económico de los temas “sociales” de la desigualdad y la pobreza.

En efecto, si bien en los últimos años el interés por los temas de distribución de la riqueza había aumentado ostensiblemente, los debates del Fondo, incluso después de la crisis, se centraban en los equilibrios monetarios y fiscales que se exigían a los países en el manejo de la crisis y en las mejores maneras de retomar el crecimiento, sin establecer una relación entre ambas variables. Ahora se propone tratar la desigualdad como una variable que incide sobre el crecimiento y se admite que sería un error enfocarse solamente en este último, no sólo porque sea éticamente equivocado hacerlo sino porque un exceso de desigualdad provoca lentitud en él. Así lo reconoce explícitamente Olivier Blanchard, Consejero Económico del FMI, en la Introducción al Informe Oficial de este año: *“Por último, a medida que los efectos de la crisis financiera se disipan lentamente, el panorama puede pasar a estar dominado por otra tendencia: el aumento de la desigualdad de ingresos. Aunque siempre se ha visto a la desigualdad como un problema central, hasta hace poco no se creía que tuviera fuertes repercusiones en los resultados macroeconómicos. Esta creencia está cada vez más en tela de juicio. Analizar de qué forma la desigualdad afecta tanto a la macroeconomía como al diseño de la política macroeconómica probablemente sea un tema cada vez más relevante en nuestra agenda de trabajo”*⁶.

¿A qué se debe que hoy el tema de la distribución y, más específicamente de la desigualdad, haya pasado a ocupar un lugar tan central en el debate económico global?

6 FMI, Perspectivas de la Economía Mundial, Abril 2014, Introducción, pg. XIII. Es interesante comparar el texto final de la Introducción al Informe de 2013, con el citado más arriba, para ver de qué manera el enfoque varía, apenas de un año a otro.

En primer lugar no se trata en caso alguno de una completa novedad, sino más bien de la aceptación de un diagnóstico que ya se hacía. Desde hace tiempo, instituciones de investigación, académicos y organismos internacionales venían advirtiendo sobre la gravedad de la gran brecha que se iba abriendo, en plena democracia, en el interior de las sociedades, al margen de su mayor o menor desarrollo. Incluso muchos de ellos advertían claramente de los riesgos que, no solamente para la convivencia democrática, sino incluso para el crecimiento económico, revestía esta desigualdad⁷.

En segundo lugar, la crisis financiera de 2008 y 2009 también jugó un papel importante, multiplicado por la enorme visibilidad de la crisis y sus actores, sólo comparable con la Gran Depresión de 1929. Aunque había malos presagios desde varios años antes, la virulencia de la crisis sorprendió a muchos, pero además dejó en evidencia que se trataba de fenómenos que iban más allá de lo puramente económico para abarcar también, en primer plano, lo político y lo legal. La irresponsabilidad con la cual se había jugado con la fe pública provocó una gran indignación, alimentada además por la evidencia de numerosos fraudes y por el hecho de que los supuestos autores de estas irregularidades debieron ser “rescatados” a fin de prevenir un quiebre total del sistema.

Por eso la condena pública, reflejada ampliamente en los medios, ya no se centró solamente en la situación de las víctimas de la crisis, sino también en los privilegiados que no sólo evitaron enfrentar

7 Entre las instituciones, sin desconocer los importantes aportes de todas ellas, cabe citar especialmente los Informes Anuales, globales y regionales, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OECD, y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Entre los autores, Joseph Stiglitz *The Price of Inequality* (Norton Ed. 2013), Robert Reich en su obra ya citada y Paul Krugman en diversos artículos de opinión, se han referido muchas veces al impacto negativo de la desigualdad sobre el crecimiento. Thomas Piketty junto a otros autores, especialmente Emmanuel Saez, ha contribuido sustantivamente con estimaciones desagregadas sobre la riqueza durante la década pasada. El libro *Capital in the Twenty-First Century* de Piketty (Harvard University Press, 2014), cuya edición en inglés ha tenido un éxito editorial instantáneo, resume esas investigaciones. El éxito reciente se debe probablemente a la calidad de la obra, pero también a que fue publicada en el momento preciso.

las consecuencias de sus actos, sino que aparecen como beneficiarios principales del rescate. La imagen generalizada es que, si bien al comienzo todos perdieron con la destrucción de riqueza que la crisis provocó, en la etapa de la recuperación los beneficios fueron, una vez más, mal distribuidos.

Como consecuencia, los estudios de la desigualdad han aumentado en el mundo entero y ya no se enfocan solamente en los extremos negativos de la pobreza extrema, sino que abordan crecientemente la magnitud, las causas y el impacto de la extrema riqueza.

En tercer lugar, la calidad de los datos disponibles es sustantivamente superior a la que existía pocas décadas atrás. Esa disponibilidad permite mostrar una realidad mucho más dramática, al llevar el análisis a grupos más exclusivos de privilegiados. Los quintiles del análisis tradicional han sido reemplazados por categorías mucho más finas, capaces de mostrar la riqueza de personas y grupos muy minoritarios de la sociedad. Estas categorías muestran una realidad mucho más dramática: el 1% más rico de los ciudadanos del planeta ha más que duplicado su riqueza en la última década, aumentando cada vez más su participación en el ingreso nacional de sus países. Según estudios recientes ese 1% ha llegado a controlar el 39% del Producto Mundial, y el 10% más rico el 83%; mientras que 2.700 millones de personas viven con menos de dos dólares al día. Más impresionante aún, es el dato que nos da recientemente *The Economist*: en Estados Unidos el 0,01% (16.000 familias) obtenía en 1980 el 1% del ingreso nacional; mientras que hoy ha llegado a captar el 5%.

En cuarto lugar, todo ello ocurre, como decíamos al comienzo, cuando la economía mundial atraviesa por un período delicado: los países que estuvieron en crisis se recuperan más lentamente de lo esperado; las potencias emergentes (los BRICS y otros), no crecen a la misma velocidad de antes y aquellas regiones, como América del Sur, que se beneficiaron del aumento de volumen y precio de las exportaciones de *commodities*, ven disminuir o estancarse esa demanda, con la consiguiente reducción de su ritmo de crecimiento y sin haber llevado a cabo, por lo general,

las reformas estructurales que les habrían permitido enfrentar el futuro inmediato con una mayor diversificación.

Un quinto factor de la nueva preocupación está en el impacto político que todo lo anterior puede llegar a tener. Como ya se ha dicho, la destrucción de riqueza durante la crisis golpeó a todos, pero ahora queda en evidencia que los daños más permanentes no son asumidos por todos en igualdad de condiciones. La posibilidad de que aquellos que salieron de la pobreza con la expectativa de una vida mejor, puedan volver atrás o, más simplemente no seguir avanzando, genera descontento y puede traducirse en inestabilidad política. Muchos recuerdan, por ejemplo, que el impuesto a la renta surgió en Estados Unidos en condiciones de fuerte desigualdad, cuando el 1% de la población se beneficiaba del 18% de la riqueza y ello provocaba desórdenes sociales de magnitud. En 2007 esa participación era ya del 24%, con niveles de información mucho mayores y medios de comunicación al alcance de todos. Y aunque los desórdenes sociales fueron en esta ocasión muy menores, las consecuencias políticas de fondo aún están pendientes y la desconfianza hacia el mundo político se mantiene muy viva. Las protestas de los años recientes, demandando mejor educación, mejor transporte público o más participación democrática, han ocupado muchos titulares en el mundo y seguramente se reproducirán en los próximos años.

El debate, finalmente, deja de ser puramente económico y se traslada de lleno al campo de las políticas públicas. Es verdad que en el proceso económico concurren factores de carácter virtuoso (conocimiento y destrezas adquiridas, inversión en ciencia y tecnología), para activar una mejor distribución del ingreso. Pero la mayor incidencia es de las decisiones políticas que en materia de distribución adoptan las autoridades de gobiernos democráticos, favoreciendo a unas categorías de personas y perjudicando a otras.

La economía capitalista ha tenido gran éxito en la generación de riqueza, qué duda cabe. Pero no genera necesariamente una buena distribución de los beneficios del crecimiento. Keynes ya lo había afirmado en la frase que abre el capítulo 24 de su Teoría General y que ha sido citada

muchas veces: “ *Los principales inconvenientes de la sociedad económica en que vivimos son su incapacidad para procurar la ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y los ingresos*”⁸. Lejos de lo que pensaron algunos importantes autores, que escribieron en la única época (las tres décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial) en que la desigualdad se redujo fuertemente, la curva de la distribución del ingreso volvería a marcar en 2007 cifras similares a las que marcaba en 1928, antes de comenzar la Gran Depresión. La economía de mercado vio crecer la economía, pero no tuvo el efecto virtuoso de mejorar la distribución del ingreso que muchos soñaban.

Esa tarea le correspondió a la política y, por varias décadas después de la Segunda Guerra Mundial la economía mundial siguió creciendo en medio de importantes medidas de distribución entre las cuales los impuestos progresivos sobre la riqueza y el aumento del rol del Estado en la salud, la educación y otros servicios públicos jugaron un importante papel.

Ese ciclo concluyó a fines de los setentas, reemplazado por otro que proclamaba la preeminencia del mercado, el fin de la regulación, la reducción sustantiva de los impuestos a los ingresos más altos y a la mayor riqueza, el rechazo a la negociación salarial colectiva y a la participación del Estado en los servicios sociales. El neoliberalismo se impuso en las principales economías del mundo desarrollado, seguidos dócilmente desde otras latitudes, incluso desde América Latina.

Más allá de la discusión sobre las ventajas económicas que el nuevo modelo pudiera exhibir o de las medidas que se aplicaron para reducir los déficits excesivos, la inestabilidad de las monedas y el proteccionismo comercial, lo que sí está claro es que la nueva política fracasó plenamente en materia de distribución. Si alguien sinceramente creyó que reducir impuestos, eliminar leyes de protección laboral, eliminar o reducir el gasto público social y desregular las empresas, abriría paso a un período de crecimiento del cual todos se beneficiarían por igual, la realidad se

8 **Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero**, cap 4, pg 328. Fondo de Cultura Económica, segunda edición, sexta reimpresión, 1981.

encargó de desmentirlo. La economía mundial ha seguido creciendo, a paso relativamente similar al que antes tenía, pero la participación del capital (incluyendo un muy impetuoso capital especulativo) ha reportado ganancias promedio muy superiores al crecimiento de la economía, en desmedro de los asalariados de cualquier condición, cuya participación en el ingreso global es cada vez menor.

Cuando se explican las causas de la creciente desigualdad, es habitual que se la atribuya a factores “positivos” del crecimiento económico, como la mucha mayor demanda y altos salarios de los profesionales calificados, el premio al talento, el riesgo y la innovación, el paso a una competitividad global dado por el mayor acceso a mercados, etc. Todo esto puede ser real, aunque hay que considerar también que no existe, en la mayor parte del mundo, una verdadera igualdad de oportunidades sino más bien una transferencia de posiciones ventajosas por vía familiar y grupal, que hace que la mejor explicación para la riqueza sea proceder de una familia rica, o al menos acomodada o en condiciones de proporcionar una buena educación. La movilidad social es mucho menor de lo que se presenta en muchos países, limitada precisamente por los factores de calidad de educación y acceso que están en la base de la desigualdad.

Pero aún si se acepta que la desigualdad es provocada por las cambiantes condiciones del mercado, es claro que no encontraremos en ese mismo mercado las soluciones para enfrentarla. El incremento sostenido de la desigualdad se produce en las últimas cuatro décadas, cuando se comenzó a proclamar por algunos que “el Estado es parte del problema, no de la solución”. En 1970 el 1% de los norteamericanos obtenía el 9% del ingreso nacional, mientras la cifra era de 23.5% el 2007. No hay que hacer el discurso del anti neoliberalismo para concluir que el mercado libre no distribuye con justicia y que para ello es indispensable contar con políticas públicas adecuadas.

En definitiva el papel más crucial no es de la economía, sino de la política o, si se prefiere, de la política de Estado. Hoy se entiende mejor que el mercado no distribuye y que las decisiones políticas que tomen los Estados, para mejorar la distribución, son lo que hace compatible la

economía de mercado con la democracia. Sin embargo existe el riesgo de afectar con un exceso de políticas a la inversión y por ende el crecimiento de la economía. De ahí que la tarea de la política sea encontrar, de la mejor manera posible, un adecuado equilibrio, en el marco del estado de derecho, entre el crecimiento y la reducción de la desigualdad.

2. DESIGUALDAD DURABLE

Naturalmente, la desigualdad entre los seres humanos en una sociedad democrática no es en sí negativa. La sociedad humana está constituida por seres diversos, con distintas culturas, gustos y costumbres, que tienen creencias y modos de vida distintos. Poner eso en cuestión va contra los valores de libertad y diversidad en que se basa la convivencia democrática.

Cuando hablamos negativamente de la desigualdad nos estamos refiriendo, desde dos puntos de vista, a un concepto restringido: primero, la desigualdad existe entre categorías de ciudadanos y no de manera individual. Un caso de abuso en contra de una persona puede ser visto como una violación de sus derechos, pero no como un caso de desigualdad, a menos que todos, o la mayoría de los miembros de la misma categoría sean víctimas de una discriminación similar. Existe desigualdad en el plano social, cuando individuos que pertenecen a categorías distintas reciben, por ello, tratamiento y beneficios distintos desde el punto de vista legal o material, durante períodos muy largos de vida social. La desigualdad es, entonces, categórica; afecta a una categoría de seres humanos y es de naturaleza durable, no transitoria ni incidental⁹. Un segundo requisito para que podamos hablar de desigualdad es, que exista una discriminación importante y verificable que afecte a una persona o a un grupo de personas en su bienestar material, en sus oportunidades o en el ejercicio de sus derechos.

9 Charles Tilly, **Durable Inequality**, University of California Press 1998. Véase también, del mismo autor, **Democracy**, Cambridge University Press 2007, especialmente sobre la incompatibilidad entre democracia y desigualdad categórica.

Si se acepta esta definición, parece evidente que la desigualdad material que hoy afecta a muchos ciudadanos de nuestro mundo y de nuestra región constituye una grave forma de desigualdad. Si proyectamos las cifras de los últimos años, la esperanza de alcanzar finalmente la eliminación de la pobreza en casi todo el mundo parece al alcance de la mano, pero la brecha de ingreso entre los más ricos y los más pobres de la sociedad se mantendrá o se hará mayor. El que en una sociedad democrática se acepte la existencia de extrema pobreza, existiendo los medios para hacerla desaparecer, es claramente discriminatorio.

La desigualdad económica, de manera más general, parece cumplir también con la definición. Lo hace con la existencia de dos categorías de ingreso, que tienen en la sociedad un tratamiento distinto: la de quienes reciben ingreso por su trabajo y la de aquellos que reciben su ingreso como renta de su capital. Thomas Piketty ha definido esta situación de la siguiente manera: *“En verdad, el ingreso consiste de dos componentes: el ingreso por trabajo (sueldos, salarios, bonos, ganancias de trabajo no asalariado y otras remuneraciones legalmente calificadas como relacionadas con el trabajo) e ingreso del capital (renta, dividendos, intereses, ganancias de capital, royalties, y cualquier otro ingreso derivado del mero hecho de poseer capital en forma de tierras, bienes raíces, instrumentos financieros, equipos industriales, etc. Nuevamente sin importar su calificación legal precisa”*¹⁰

Piketty verifica luego que, a lo largo de varias décadas, el crecimiento del ingreso proveniente del capital ha sido de un 4% a 5%, mientras que el crecimiento de la economía ha sido, en promedio, de un 1,5%. Ello obviamente significa que la otra categoría, la de quienes viven de su trabajo, recibe una remuneración porcentual cada vez menor. Esta tendencia parece durable, sobre todo cuando el mismo autor y otros estiman que en los próximos años la desigualdad en el ingreso tenderá a ser mayor. Más aún, al parecer esta fue siempre la tendencia natural en la historia, interrumpida solamente en los años que van desde la Segunda

10 Thomas Piketty, Ob. Cit.

Guerra hasta comienzos de los ochentas, como producto de políticas públicas redistributivas y no de los movimientos del mercado.

Como hemos señalado al comienzo, existen aún en nuestras sociedades otro conjunto de desigualdades que reúnen los mismos requisitos para ser consideradas categóricas y durables. Entre otras, las derivadas de

- El desigual acceso a servicios públicos esenciales, como educación, salud, agua potable, vivienda, seguridad, transporte público;
- La discriminación que aún afecta a las mujeres, las poblaciones indígenas y afroamericanas, los migrantes, los discapacitados y otros grupos socialmente vulnerables;
- Las condiciones insuficientes en el ejercicio de derechos humanos, como el acceso a la justicia y la libertad de expresión;
- La informalidad laboral, que pone a un gran número de trabajadores en condiciones de precariedad en su empleo e ingreso, privándoles de la protección a que tienen derecho;
- Las posibilidades desiguales de participación política, tanto en el ejercicio del sufragio, como en la posibilidad de incidir efectivamente en la acción de las instituciones públicas.

Algunos datos generales sobre América Latina y el Caribe son útiles para comprobar la magnitud de los problemas que enfrentamos en el plano de la desigualdad.

- Si bien la región ha conseguido reducir sustantivamente la pobreza en los últimos años, ese importante logro sólo ha sido acompañado muy marginalmente de una reducción de la brecha entre los ingresos más bajos y más altos de la sociedad. Los países latinoamericanos, en particular, mantienen los coeficientes de Gini más negativos del mundo, aunque debe decirse también que hubo una baja marginal en los últimos años.
- Aunque la pobreza ha disminuido a un 30% de la población de América Latina y el Caribe, la cifra es aún alta para una región con nuestro nivel de desarrollo. Asimismo, entre las poblaciones

- que viven en pobreza, están sobre representados los indígenas, los afro descendientes y los habitantes rurales.
- La discriminación de género también se presenta de manera importante. Esto evidencia que la pobreza y la exclusión social afecta en mayor proporción a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, profundizando la inequidad y la desigualdad.
 - El empleo informal alcanza niveles del 50% de la Población Económicamente Activa, afectando especialmente a mujeres y jóvenes. La heterogeneidad estructural se acentúa debido a que los sectores de alta productividad representan cada vez más un menor porcentaje de la ocupación formal, acentuándose en la región las persistentes brechas salariales entre los más y menos calificados y según el sector laboral dentro del cual se desempeñan.
 - A todo esto se agrega la inequidad en el acceso y calidad de los servicios sociales básicos. La desigualdad no es, por lo tanto solamente un asunto de distribución: también existen hoy tremendas desigualdades en la calidad de la educación, el acceso a la salud, la calidad de la vivienda y hasta la seguridad pública, que es un servicio social que se exige cada vez más pues el número de guardias de seguridad privados en muchos países es mayor que el de policías y agentes estatales.
 - Sólo el 46% de la población ocupada está afiliada a la seguridad social, y el quintil más pobre presenta niveles de afiliación cercanos al 20% mientras que el quintil más rico llega al 58%. El 36% de los hogares no posee ningún tipo de protección social (ni siquiera no contributiva).
 - La región presenta brechas educativas en varios de los niveles de la educación y una estratificación de la calidad de la oferta. El 24% de los/las jóvenes del quintil más pobre termina la secundaria mientras que en el quintil más rico la terminan el 83%; y existe además un cierto grado de herencia del capital educativo.

- Más de 250 millones de personas en las Américas carecen de un seguro de salud; 100 millones tienen impedimentos geográficos o económicos para el acceso a la cobertura sanitaria.

La desigualdad categórica (o durable) cuando alcanza niveles importantes que se expresan en diferencias excesivas de riqueza, en la acumulación de oportunidades de una categoría en desmedro de otra o en el uso arbitrario del poder para retener las condiciones de desigualdad, es incompatible con la democracia y su aumento en los próximos años podría tener efectos desestabilizadores.

La tendencia que juega un papel moderador respecto de las desigualdades categóricas en nuestras sociedades es que en ellas han crecido y aumentado sustantivamente los derechos que se confiere a los ciudadanos. Aunque las desigualdades persistan, debe reconocerse este esfuerzo.

De todo lo anterior, cabe resaltar el vínculo importante entre la desigualdad y la gobernabilidad de nuestros países. Según la CEPAL: *“en 2011, el 79% de la población regional opinaba que la distribución del ingreso en su país era muy injusta o injusta”*. La percepción de injusticia distributiva y la desconfianza en los poderes públicos han crecido en la última década. Ello pareciera indicar *“la persistencia de un profundo malestar ciudadano con el modo en que funcionan las instituciones y se distribuyen los bienes económicos, sociales y políticos en los países. A su vez, la asociación entre la desigualdad medida objetivamente y el malestar con dichas instituciones también indica el carácter conflictivo que en las sociedades latinoamericanas tienen, o pueden tener, los altos niveles de concentración de la riqueza y de diferenciación social prevalecientes”*.

El problema no es simple de resolver, porque como hemos visto, una mayor igualdad no se obtiene como producto del crecimiento económico. Como ha mostrado recientemente Larry Summers, no es que las clases medias se queden estancadas mientras sus economías crecen; al contrario, ellas también crecen, pero lo hacen a un ritmo menor (en realidad, mucho menor) que los sectores de más altos ingresos. Como

resultado, la brecha sigue creciendo, aunque la condición de vida de todos mejore. Y es difícil crear, en una economía de mercado, una situación en la cual los aumentos de los sectores de bajos ingresos aumenten más rápido que los de aquellos que controlan el proceso productivo y tienen los empleos más competitivos.

Para lograr una reducción de la desigualdad, por lo tanto, se requieren políticas públicas que reduzcan la desigualdad de oportunidades, aumentando en cambio la movilidad social a través de mejor educación, salud, acceso al crédito en condiciones de igualdad, servicios de vivienda y transporte y seguridad pública.

Sin embargo es importante recordar que el proceso de aumento de la desigualdad comenzó de manera consistente hace algo más de cuarenta años, cuando se inició una reducción sistemática de impuestos a los sectores más pudientes con el pretexto de aumentar las tasas de inversión, junto con políticas anti sindicalistas y contrarias a la negociación colectiva que tenían por objeto aumentar la competitividad reduciendo los costos de la mano de obra.

El desafío de lograr una distribución más justa está en la formulación de políticas públicas que incluyan un conjunto de políticas sociales efectivas y también reexaminen ajustes laborales y tributarios, de manera compatible con el crecimiento económico, pero defendiendo los intereses de los sectores más vulnerables.

El desarrollo de esas políticas enfrenta hoy, además, un obstáculo adicional que complica las tareas de los expertos. Ese obstáculo está en la pérdida de confianza en las instituciones que afecta a muchos de nuestros países, una pérdida de confianza que hace difícil acometer cambios que signifiquen un aumento de recursos para financiar las políticas públicas y fortalecer las instituciones. Recuperar esa confianza reformando profundamente nuestras instituciones es el gran desafío de la clase política de nuestro hemisferio.

LA OEA Y LA DESIGUALDAD

La desigualdad, que en su extremo se convierte propiamente en exclusión social, ha sido objeto de una especial atención por parte de la Organización de los Estados Americanos. Su tratamiento abarca todos los pilares fundamentales de nuestro trabajo: desarrollo integral, democracia, derechos humanos y seguridad pública.

Esta publicación tiene por objeto exponer, de manera sucinta, los principales problemas de desigualdad y exclusión que enfrentan hoy las Américas, examinar los caminos que es posible seguir ante ellos e informar sobre el trabajo que aporta, o puede aportar, la OEA al respecto.

Los artículos que la componen han sido escritos por las y los profesionales que dirigen nuestro trabajo en cada uno de estos temas y ello les confiere un valor muy especial. No constituyen declaraciones formales de política oficial de la OEA, sino que son el producto de la reflexión y la experiencia que proviene del trabajo de años. Por esta razón, hemos querido que sean firmados por sus autores.

En su artículo **Desigualdad e inclusión social en las Américas: elementos clave, tendencias recientes y caminos hacia el futuro**, Maryse Robert nos introduce al mundo conceptual de la desigualdad y la exclusión social, ilustrando el estado actual de estos fenómenos en nuestro continente con una rigurosa descripción estadística. Kevin Casas Zamora, Betilde Muñoz-Pogossian y Marian Vidaurri, en sus **Consideraciones sobre la desigualdad política en las Américas**, analizan las expresiones del fenómeno en la política y la democracia, estableciendo que en el hemisferio, y particularmente en América Latina, lo que encontramos son sistemas democráticos que han avanzado enormemente en ampliar la ciudadanía política, pero limitadamente en el efectivo disfrute de los derechos sociales y económicos. Emilio Álvarez Icaza, Norma Colledani e Imelda González en tanto, hacen un detenido examen de la relación entre la desigualdad, la exclusión social y los derechos humanos en su artículo **Discriminación y exclusión**. La interrelación entre esos fenómenos y el

acceso a la justicia es tratado, a su vez, por Dante Negro en su artículo **Pobreza, desigualdad, sectores vulnerables y acceso a la Justicia**; en tanto Adam Blackwell y Paulina Duarte, en el artículo **Violencia, crimen y exclusión social**, examinan con detenimiento los efectos de la desigualdad y la exclusión sobre el delito y la inseguridad pública en el continente. Cletus Springer aborda el tema desde la perspectiva del desarrollo sustentable, exponiendo en particular las desigualdades en el acceso al agua y la energía en el hemisferio en su artículo **Un Desarrollo sostenible para hacer frente a la desigualdad**. En su artículo **Género e inclusión social**, Carmen Moreno y Hillary Anderson realizan un detallado examen de los orígenes y estado actual de la situación de desigualdad y exclusión de que son víctimas las mujeres y muestran vías posibles de acción para contribuir a superar el problema. Marie Levens, a su vez, nos ilustra sobre las expresiones del fenómeno en el ámbito del acceso a la educación y Catalina Botero hace otro tanto en lo relativo a la libertad de expresión en el continente, en sus artículos **La desigualdad en la educación en las Américas: Trabajando para crear oportunidades educativas para todos, y Acceso universal a la información y medios de comunicación**. Marcia Bebianno y Juan Manuel Jiménez, en su artículo **Migración y desigualdad en las Américas**, hacen un exhaustivo examen de la relación mutua que se establece entre esos fenómenos y María Claudia Camacho examina a su vez la relación entre trabajo, empleo y desigualdad en su artículo **Desigualdad en el empleo y el trabajo**. Jean Michel Arrighi explica las manifestaciones de la desigualdad contemporánea entre las naciones y en el seno de los organismos e instituciones multilaterales, así como los esfuerzos que los Estados, en su quehacer internacional, han realizado por superarlos, en su artículo **De algunas desigualdades en el derecho interamericano**. Finalmente, Paul E. Simons, José L. Vázquez y Víctor Martínez en su artículo **Inclusión Social y Drogas en las Américas** analizan la diversidad del problema de drogas en la región, sus determinantes sociales, factores de riesgo y los posible abordaje y estrategias de integración social en el contexto de la problemática de las drogas en la región.

Esperamos que su lectura contribuya a los esfuerzos que los Estados de las Américas, desarrollen para enfrentar el tema, siempre acuciante, de la desigualdad y la exclusión social en nuestro continente.

*Secretario General
Organización de los Estados Americanos

