

La desigualdad y la inclusión social en las Américas: Elementos clave, tendencias recientes y caminos hacia el futuro

*Maryse Robert**

El tema de la desigualdad ha pasado a primer plano en la agenda de políticas e investigaciones de las Américas. Los responsables de las políticas están concentrándose en el nexo entre desigualdad y pobreza, en tanto que los economistas están estudiando las relaciones entre la desigualdad, la redistribución y el crecimiento. En América Latina, la región más desigual del mundo, las políticas sociales más incluyentes ayudaron a 61 millones de personas a escapar de la pobreza y contribuyeron, junto con el crecimiento elevado y la estabilidad macroeconómica, a una reducción de la desigualdad de los ingresos durante el decenio pasado. Desde 1990, la tasa de pobreza de la región ha bajado de 48% a alrededor de 28%. La pobreza extrema también ha disminuido considerablemente, a 11%¹. La clase media de América Latina ha crecido; ahora, por primera vez, es igual al número de personas que viven en la pobreza. Sin embargo, todavía hay mucho que hacer para alcanzar un desarrollo inclusivo y sostenible, ya que cuatro de cada diez personas viven en lo que el periódico *Financial Times* de Londres llama “el medio frágil”. No son pobres pero tampoco gozan de seguridad económica. Ganan entre cuatro y diez dólares

1 Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), *Panorama Social de América Latina 2013* (Santiago, Chile: CEPAL, 2013), 15.

por día. Son muy vulnerables y propensos a caer de nuevo en la pobreza como consecuencia de conmociones económicas o familiares.

Aunque la distribución de los ingresos mejoró en América Latina en el último decenio, con el aumento de un punto porcentual como mínimo de la participación del quintil más pobre en el total de los ingresos en ocho países y la disminución de cinco o más puntos porcentuales de la participación relativa del quintil más rico en nueve países, la desigualdad sigue siendo un grave problema². Sin embargo, la desigualdad de los ingresos no es un fenómeno privativo de América Latina en nuestro hemisferio. Tanto Estados Unidos como Canadá, al igual que otros países desarrollados, han experimentado un aumento de la desigualdad en los últimos 30 años.

¿Pero qué es la desigualdad? ¿Es realmente importante? En este artículo se presenta un marco conceptual para la desigualdad y la inclusión social y se examinan los principales factores determinantes de la desigualdad y las tendencias recientes en nuestra región. También se aborda la manera en que podemos cerrar la brecha de la desigualdad y el papel que puede desempeñar la OEA en la promoción del desarrollo inclusivo y sostenible.

1. MARCO CONCEPTUAL DE LA DESIGUALDAD Y LA INCLUSIÓN SOCIAL

La desigualdad es básicamente una medida relativa. No proporciona información sobre la situación de la gente en términos absolutos, sino que, como han recalcado Claire Melamed y Emma Samman, es un “concepto relacional” que puede abordarse en varios niveles. La desigualdad afecta la distribución entre personas dentro de los países, entre países y entre generaciones. Afecta las relaciones de las personas entre ellas y con instituciones de la sociedad. Aunque en general se entiende por desigualdad las diferencias entre personas dentro de un país, también puede entenderse como las diferencias entre países y

2 Ibid., 21.

generaciones. En este último caso, los especialistas a menudo prefieren usar la palabra “inequidad” en vez de “desigualdad”. El tema de la inequidad entre generaciones recibió mucha atención en las dos cumbres de Río sobre desarrollo sostenible. Los objetivos de desarrollo sostenible propuestos para el período posterior a 2015 ofrecen una oportunidad para llegar a un consenso político para beneficio de las generaciones futuras³.

1.1 Desigualdad vertical y horizontal

La desigualdad puede definirse también sobre la base de sus dos dimensiones. La desigualdad individual (o vertical) es la desigualdad entre personas independientemente del lugar donde vivan o del grupo social al que pertenezcan. Se da entre personas sobre la base del acceso a recursos tangibles e intangibles. En cambio, la desigualdad horizontal es el producto de la desigualdad entre grupos de personas o familias por motivos de raza, sexo, orientación sexual, lugar de nacimiento u otros factores. Ambas dimensiones de la desigualdad suelen reforzarse mutuamente y pueden crear y perpetuar ciclos de pobreza a través de las generaciones⁴.

1.2 Medición de la desigualdad: resultados en contraposición a oportunidades

El debate sobre la desigualdad generalmente se centra en la desigualdad de resultados desde el punto de vista de los ingresos (renta del trabajo y capital, por ejemplo) porque generalmente es más fácil de observar. La distribución de los ingresos puede medirse según su distribución funcional, es decir, la forma en que se reparten los ingresos entre los factores de producción básicos (tierra, mano de obra y capital) y el rendimiento que generan (rentas, salarios y ganancias). También puede medirse según la distribución de los ingresos entre personas y familias.

Sin embargo, el ingreso es una medida imperfecta de la desigualdad. Un componente importante de la desigualdad de resultados

3 C. Melamed y E. Samman, “Equity, Inequality and Human Development in a Post-2015 Framework” (Nueva York, NY: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2013), 12.

4 Beyond 2015 Campaign, “A Holistic and Human Rights-Based Approach for Addressing Inequality in the Post-2015 Development Agenda,” (2012), 3.

y, por consiguiente, de los ingresos, podría reflejar la desigualdad de oportunidades, así como diferencias en el talento y el esfuerzo. Los expertos han señalado que “los parámetros de medición de los ingresos se refieren a lo que la gente tiene, en vez de lo que puede hacer o ser, es decir, lo que Amartya Sen denomina sus capacidades o aptitudes para alcanzar metas razonadas”⁵. El enfoque de las capacidades de Sen se basa en la idea de libertad. Las capacidades “son ideas de libertad en el sentido positivo: qué oportunidades reales tiene uno con respecto a la vida que pueda llevar”⁶. En el Informe sobre Desarrollo Humano 2011 se llega a la conclusión de que “la desigualdad en los resultados [...] es en gran medida consecuencia del acceso dispar a capacidades”⁷. Por lo tanto, lo que buscamos es sociedades que proporcionen igualdad de capacidades y oportunidades pero no necesariamente igualdad de resultados (ingresos, incluidas las rentas del trabajo y la riqueza), ya que la gente tiene preferencias y valores diferentes. Melamed y Samman señalan que “si las personas de una sociedad tuvieran las mismas capacidades, no cabría esperar necesariamente los mismos resultados [...] pero podríamos estar seguros de que esos resultados se deben a diferencias en las decisiones de las personas y no a limitaciones de su capacidad para tomar esas decisiones”⁸.

1.3 Igualdad de oportunidades, inclusión social y cohesión social

La igualdad de oportunidades y la inclusión social son conceptos que están relacionados entre sí. La inclusión social es el proceso de empoderamiento de personas y grupos, en particular los pobres y los marginados, para que participen en la sociedad y aprovechen las oportunidades. Da a la gente voz en las decisiones que influyen en su vida

-
- 5 Melamed y Samman, “Equity, Inequality and Human Development in a Post-2015 Framework,” 4.
 - 6 A. Sen. con J. Muelbauer, R. Kanbur, K. Hart, y B. Williams; G. Hawthorne, editores., *The Standard of Living* (Cambridge, Londres y NuevaYork: Cambridge University Press, 1987), 36.
 - 7 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2011* (Nueva York: PNUD, 2011), 19.
 - 8 Melamed y Samman, “Equity, Inequality and Human Development in a Post-2015 Framework,” 2.

a fin de que puedan gozar de igual acceso a los mercados, los servicios y los espacios políticos, sociales y físicos⁹. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de las Naciones Unidas, define la inclusión como el proceso mediante el cual se logra la igualdad y se superan las disparidades en la productividad, las aptitudes (educación) y el empleo, la segmentación del mercado laboral y la informalidad, que son las causas principales de desigualdad¹⁰.

La inclusión social no es lo mismo que la igualdad de recursos (resultados). Hasta las personas en la gama superior de la distribución de ingresos pueden enfrentarse con la exclusión social como consecuencia de la discriminación por motivos de raza, sexo, orientación sexual o discapacidad. Entonces, la exclusión puede ser horizontal y afectar a varios integrantes de un grupo, sean ricos o pobres. Es un proceso que a veces, pero no siempre, resulta en la desigualdad de recursos.

La igualdad suele usarse como sustituto de la cohesión social, a pesar de tratarse de conceptos relacionados pero diferentes. La cohesión social se refiere a las percepciones de solidaridad y confiabilidad. Una “sociedad cohesiva” procura el bienestar de sus miembros, combate la exclusión y la marginación (inclusión social), crea un sentido de pertenencia y promueve la confianza (capital social), y ofrece a sus miembros oportunidades de movilidad social ascendente¹¹.

-
- 9 Banco Mundial, *Social Gains in the Balance: A Fiscal Policy Challenge for Latin America and the Caribbean* (Washington, D.C. Banco Mundial, 2014). Se encuentra en <http://www.worldbank.org/en/topic/socialdevelopment/brief/social-inclusion>.
- 10 Alicia Bárcena, “Equality and Social Inclusion,” (Febrero de 2014).
- 11 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World* (París: OCDE, 2011).

2. LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y LA INCLUSIÓN SOCIAL EN LOS INSTRUMENTOS BÁSICOS DE LA OEA

Los Estados Miembros de la OEA han asumido un compromiso con los principios de igualdad de oportunidades e inclusión social, así como con el concepto conexo de la eliminación de la pobreza y, en particular, la pobreza extrema, en sus instrumentos básicos: la Carta de la OEA, la Carta Democrática Interamericana y la Carta Social de las Américas.

2.1 La Carta de la OEA

Uno de los propósitos fundamentales de la *Carta de la OEA*¹² es “erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio” (artículo 2, inciso *g*). Los Estados Miembros de la OEA reafirman que “la eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa y constituye responsabilidad común y compartida” (artículo 3, inciso *f*). Los Estados Miembros también hacen referencia a la igualdad de oportunidades al proclamar “los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo” (artículo 3, inciso *l*), y en el artículo 34 abordan específicamente la igualdad de oportunidades y la inclusión social. “Convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral”. Para alcanzar estos objetivos, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de varias metas básicas, entre ellas la distribución equitativa del ingreso nacional, sistemas impositivos adecuados y equitativos, la erradicación rápida del analfabetismo y la ampliación de las oportunidades de educación para todos.

En el artículo 45 hacen referencia nuevamente a la igualdad de oportunidades al convenir en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación

12 Véase http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organización_de_los_Estados_Americanos.htm.

del siguiente principio: “Todos los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, credo o condición social, tienen derecho al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica” (artículo 45, inciso a). También convienen en “la incorporación y creciente participación de los sectores marginales de la población, tanto del campo como de la ciudad, en la vida económica, social, cívica, cultural y política de la nación, a fin de lograr la plena integración de la comunidad nacional, el aceleramiento del proceso de movilidad social y la consolidación del régimen democrático” (artículo 45, inciso f).

2.2 La Carta Democrática Interamericana

En el artículo 9 de la *Carta Democrática Interamericana*^{13/} se vinculan la igualdad de oportunidades (eliminación de toda forma de discriminación) y la inclusión social (participación ciudadana) al afirmar que “la eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana”. En el artículo 12, los Estados Miembros de la OEA se comprometen “a adoptar y ejecutar todas las acciones necesarias para la creación de empleo productivo, la reducción de la pobreza y la erradicación de la pobreza extrema [...]. Este compromiso común frente a los problemas del desarrollo y la pobreza también destaca [] el imperativo de fortalecer la cohesión social y la democracia”.

2.3 La Carta Social de las Américas

Aunque los Estados Miembros de la OEA están, con toda razón, orgullosos del progreso económico del último decenio, han reconocido que todavía tienen que abordar la forma de lograr sociedades más incluyentes.

13 Véase http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm.

En ese sentido, la región de las Américas ha mostrado su liderazgo con la adopción de la Carta Social de las Américas en 2012¹⁴, el único instrumento de su tipo a nivel regional que existe en el mundo. El tema de la Asamblea General de la OEA del 2014, “Desarrollo con Inclusión Social”, brindó una oportunidad para concluir y aprobar el Plan de Acción de la Carta y convertirla en un instrumento eficaz para el desarrollo sostenible e incluyente.

La Carta aborda los temas de igualdad de oportunidades, inclusión y cohesión social. Parte del reconocimiento de que “los pueblos de América tienen una legítima aspiración a la justicia social y sus gobiernos la responsabilidad de promoverla. El desarrollo con equidad fortalece y consolida la democracia, en tanto son interdependientes y se refuerzan mutuamente”¹⁵. En el artículo 1 se señala que “los pueblos de América tienen derecho al desarrollo en un marco de solidaridad, equidad, paz, libertad, y los Estados el deber de promoverlo con el fin de erradicar la pobreza, en particular la pobreza extrema, y alcanzar niveles de vida dignos para todas las personas”. En el artículo 3 se afirma que “los Estados Miembros, en su determinación y compromiso de combatir los graves problemas de la pobreza, la exclusión social y la inequidad y de enfrentar las causas que los generan y sus consecuencias, tienen la responsabilidad de crear las condiciones favorables para alcanzar el desarrollo con justicia social para sus pueblos y contribuir así a fortalecer la gobernabilidad democrática”.

En el capítulo II, sobre “desarrollo económico inclusivo y equitativo”, los Estados Miembros concuerdan en el artículo 6 en que “la formulación e implementación de políticas económicas y sociales adecuadas y transparentes [...] profundizarán el desarrollo económico, fomentando la inversión y la generación de empleo en todos los sectores y reduciendo las inequidades en el ingreso. Son objetivos importantes de esas políticas la lucha contra la pobreza, la reducción de las desigualdades sociales, el fomento de la igualdad de oportunidades y mejoras de los niveles de vida”. En el artículo 9, los Estados Miembros se comprometen a promover y ejecutar “políticas

14 Véase http://www.oas.org/es/centro_informacion/default.asp.

15 Comunicado de prensa de la OEA, 4 de junio de 2012. Se encuentra en https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-206/12

públicas dirigidas al desarrollo económico con justicia social, reconociendo la importancia de los programas que contribuyan a la inclusión y cohesión social y generen ingresos y empleo”. En el artículo 10, los Estados Miembros “reconocen que la inversión pública y privada para la capacitación de recursos humanos, la infraestructura física, la investigación científica y tecnológica y la innovación es fundamental para reducir las desigualdades y promover el desarrollo económico inclusivo, justo y equitativo”.

En el capítulo III, sobre “desarrollo social, igualdad de oportunidades y no discriminación”, los Estados Miembros afirman en el artículo 12 que “tienen la responsabilidad de promover y alcanzar el desarrollo social con igualdad e inclusión social para todos”, mientras que en el artículo 14 señalan que “tienen la responsabilidad de desarrollar e implementar políticas y programas de protección social integral, con base en los principios de universalidad, solidaridad, igualdad, no discriminación y equidad que den prioridad a las personas que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad y tomando en cuenta sus circunstancias nacionales”. En el artículo 15, los Estados Miembros “también reconocen la necesidad de adoptar políticas para promover la inclusión, prevenir, combatir y eliminar todo tipo de intolerancia y discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial para resguardar la igualdad de derechos y oportunidades y fortalecer los valores democráticos”.

En los artículos 16 a 23 de la Carta Social de las Américas, los Estados Miembros de la OEA abordan su compromiso con la igualdad de oportunidades y la inclusión social en relación con temas específicos: los servicios básicos, la salud, el hambre y la desnutrición, la educación, el agua, el uso de los recursos naturales, los desastres provocados por el hombre, y la ciencia y la tecnología. En el artículo 16, los Estados Miembros subrayan que “el acceso justo, equitativo y no discriminatorio a los servicios públicos básicos es esencial para el desarrollo integral”. En el artículo 17, los Estados Miembros afirman que “la salud es una condición fundamental para la inclusión y cohesión social, el desarrollo integral y el crecimiento económico con equidad”. En el artículo 19 se señala que “el acceso a una educación de calidad en todos los niveles y modalidades es vital para

lograr mayor equidad, mejorar los niveles de vida, fomentar el desarrollo sostenible, desarrollar el capital humano, reducir la pobreza, fortalecer las instituciones democráticas, transmitir valores cívicos y sociales, formar ciudadanos responsables y comprometidos con la sociedad, y promover la inclusión social”. En el artículo 20, los Estados reconocen que ‘el agua es fundamental para la vida y básica para el desarrollo socioeconómico y la sostenibilidad ambiental y que el acceso no discriminatorio de la población al agua potable y a los servicios de saneamiento [...] contribuye al objetivo de combatir la pobreza’, mientras que en el artículo 21 se destaca que “la lucha contra la pobreza, la reducción de las inequidades, la promoción de la inclusión social, así como la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales son desafíos fundamentales e interrelacionados que enfrenta el Hemisferio; y la superación de estos desafíos es esencial para alcanzar el desarrollo sostenible”. Por último, en el artículo 23 se señala que “el desarrollo científico y tecnológico contribuye a reducir la pobreza, mejorar la calidad de vida y alcanzar el desarrollo integral”.

El capítulo IV de la Carta Social abarca los temas de “desarrollo cultural, diversidad y pluralismo”. En el artículo 24 se señala que “el desarrollo cultural es un elemento clave para el desarrollo social y económico de los pueblos que favorece la creatividad y la innovación así como la inclusión y la cohesión social”. En el artículo 25, los Estados Miembros convienen en fomentar “la participación de las personas en la vida cultural en un marco de pluralidad y respeto a la diversidad de las expresiones culturales, la inclusión social, el mejoramiento de la calidad de vida de todos los pueblos, el fortalecimiento de su identidad y dignidad, y la preservación y difusión del patrimonio cultural, en alianza con otros actores y sectores sociales”. En el artículo 27 afirman que “el reconocimiento de la igualdad de las personas dentro de la diversidad es una premisa central para las democracias de la región”. En el artículo 34, los Estados Miembros afirman que “la cooperación hemisférica contribuye al desarrollo integral de la persona humana y a la eliminación de la pobreza, de la exclusión social y de la inequidad, así como a la consolidación de la democracia, y a la prosperidad de todos los pueblos de las Américas”.

3. PRINCIPALES FACTORES DETERMINANTES DE LA DESIGUALDAD Y TENDENCIAS RECIENTES EN LAS AMÉRICAS

Como ya se dijo, la falta de datos dificulta la medición de la desigualdad, especialmente la igualdad de oportunidades, que podría influir en los resultados o en lo que llamamos la distribución de los ingresos. La medición de la desigualdad también está expuesta a diversos problemas estadísticos relacionados con los datos utilizados, que generalmente se basan en encuestas sobre los ingresos familiares, el consumo o el gasto. Cabe destacar los países de CARICOM, que aunque representan la mitad de los Estados Miembros de la OEA por lo general están ausentes en los documentos de investigación y las notas sobre política en relación con la desigualdad. El principal culpable es, una vez más, la falta de datos. Por lo tanto, habría que dedicar tiempo para tratar de subsanar esta deficiencia.

La distribución de los ingresos mejoró en América Latina durante el último decenio. De acuerdo con la CEPAL, el quintil más pobre “capta en promedio un 5% de los ingresos totales, con participaciones que varían entre menos del 4% (en Honduras, el Paraguay y la República Dominicana) y el 10% (en el Uruguay), mientras que la participación en los ingresos totales del quintil más rico promedia el 47%, con un rango que va del 35% (en el Uruguay) al 55% (en el Brasil)” (véase el cuadro 1)¹⁶.

La CEPAL también recalca que “los cambios constatados en la participación de los ingresos totales de los quintiles extremos se reflejan también en las variaciones de los índices de desigualdad”¹⁷. Doce de los 13 países sobre los cuales hay datos correspondientes a 2011 o 2012 notificaron una reducción del coeficiente de Gini. La única excepción es Costa Rica, que presentó un aumento general en el período 2002-2012. La desigualdad bajó más del 1% al año en Argentina, la República Bolivariana de Venezuela, Brasil, Perú y Uruguay, y por lo menos 0,5% al año en Chile, Colombia, Ecuador y Panamá¹⁸.

16 CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2013*, 20.

17 *Ibid.*, 22.

18 *Ibid.*

Los expertos han señalado dos factores determinantes principales que explican la disminución de la desigualdad de los ingresos en América Latina durante el último decenio. Primero, una reducción de la desigualdad de los ingresos laborales por hora como consecuencia de la disminución de la prima por calificación, es decir, el rendimiento de la educación primaria, secundaria y terciaria en comparación con la falta de escolaridad o con la escolaridad primaria incompleta. Como señalan Nora Lustig, Luis F. López-Calva y Eduardo Ortiz-Juárez, “no se ha determinado inequívocamente cuáles son las causas de la disminución del rendimiento de la escolaridad. En algunos estudios se señala que el rendimiento bajó debido a un aumento de la oferta de trabajadores con mejor nivel de educación; en otros, debido a un cambio en la demanda que desfavoreció la mano de obra calificada”¹⁹. El segundo factor determinante de la disminución de la desigualdad de los ingresos es el aumento y la ampliación de las transferencias sociales progresivas, lo cual condujo a un aumento de los ingresos no laborales, en particular para los sectores más pobres.

En Estados Unidos, la proporción del ingreso nacional captada por el 1% de mayores ingresos tiene la forma de un gran arco en forma de U.²⁰ Era de 22,46% en 2012, el porcentaje más alto desde 1928 (23,94%), habiendo alcanzado el punto más bajo, de 8,86%, en 1976. El 10% más rico de los estadounidenses ahora capta 48% (2012) de los ingresos del país. La mitad de esa cifra corresponde al 1% más rico. En Canadá, el 1% más rico captó 13,62% del ingreso nacional en 2010, cifra que representa una disminución respecto del 15,46% alcanzado en 2006 pero un aumento respecto del 8,3% registrado en 1982. El 10% más rico recibió 33,19% de los ingresos, incluidas las ganancias de capital, libre de impuestos sobre la renta, en 2010²¹. El economista francés Thomas Piketty explica que, en

- 19 N. Lustig, L. F. Lopez-Calva, y E. Ortiz-Juarez, “Deconstructing the Decline in Income Inequality in Latin America,” *Tulane Economics Working Paper Series, No 1314*, abril de 2013, 1.
- 20 P. Krugman, “We’re in a New Gilded Age,” *The New York Review of Books*, 8 de mayo de 2014.
- 21 F. Alvaredo, A. B. Atkinson, T. Piketty y E. Saez. 2014, *The World Top Incomes Database* (Paris: Paris School of Economics). Se encuentra en <http://topincomes.g-mond>.

América del Norte, el principal factor determinante de la desigualdad no es las rentas del trabajo sino las rentas del capital²².

Cuadro 1
América Latina (18 países): distribución del ingreso de los hogares, por quintiles extremos, alrededor de 2002 y 2012(en porcentajes)

	Alrededor de 2002				Alrededor de 2012			
	Año	Participación en el ingreso total (en porcentajes)		Relación del ingreso medio per cápita	Año	Participación en el ingreso total (en porcentajes)		Relación del ingreso medio per cápita
		Quintil más pobre (QI)	Quintil más rico (QV)	QV/QI		Quintil más pobre (QI)	Quintil más rico (QV)	QV/QI
Argentina	2002	5,1	55,0	20,6	2012	6,9	43,6	13,2
Bolivia	2002	2,2	57,7	44,2	2012	4,4	42,6	15,9
Brasil	2002	3,4	62,3	34,4	2012	4,5	55,1	22,5
Chile	2002	4,9	55,1	18,4	2012	5,5	52,5	15,0
Colombia	2002	4,2	53,3	24,1	2012	4,6	49,8	19,8
Costa Rica	2002	4,2	47,3	17,0	2012	4,7	49,3	16,5
Ecuador	2002	5,1	48,8	16,8	2012	6,4	43,0	10,9
El Salvador	2002	4,1	49,6	20,2	2012	6,9	41,9	10,3
Guatemala	2002	4,8	51,8	19,3	2012	4,3	54,7	23,9
Honduras	2002	3,8	55,2	26,3	2012	3,5	53,7	25,2
México	2002	5,9	49,1	15,5	2012	6,6	46,2	14,0
Nicaragua	2002	3,7	55,5	27,3	2012	5,6	46,0	14,5
Panamá	2002	3,6	52,2	25,8	2012	4,4	48,3	20,3
Paraguay	2002	4,2	51,8	23,2	2012	3,8	52,7	21,3
Perú	2002	4,5	49,6	19,3	2012	5,0	43,7	12,7
República Dominicana	2002	3,9	53,4	20,7	2012	3,9	50,8	19,4
Uruguay	2002	8,8	41,8	10,2	2012	10,0	34,8	7,3
Venezuela	2002	4,3	48,2	18,1	2012	6,8	39,0	9,4

Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2013*. Cuadro 3, pág. 23.

parisschoolofeconomics.eu/ consultado el 20 de abril de 2014.

22 T. Piketty, *Capital in the Twenty-First Century* (Cambridge, MA: Belknap Press/Harvard University Press, 2014).

4. EL CIERRE DE LA BRECHA DE DESIGUALDAD: ¿QUÉ IMPORTANCIA TIENE LA DESIGUALDAD?

¿Es realmente importante la desigualdad? Sí, es importante cuando surgen disparidades en los ingresos como consecuencia de factores relacionados con la desigualdad de oportunidades, como la raza, la etnia, la orientación sexual, el lugar de nacimiento, el sexo o las características de la familia, todos los cuales son ajenos a la voluntad de la persona. Importa también para la cohesión social y la inclusión social. Reviste importancia cuando las desigualdades no surgen de procesos de libre mercado sino de lo que Acemoglu y Robinson denominan instituciones extractivas: la capacidad de los ricos para usar el poder político con el fin de extraer riqueza para ellos mismos²³. La desigualdad también reviste importancia para el crecimiento. En investigaciones realizadas hace poco por funcionarios del Fondo Monetario Internacional (FMI) se observó que la desigualdad reduce el crecimiento. En el estudio del FMI titulado “Redistribution, Inequality, and Growth” [Redistribución, desigualdad y crecimiento] se señala que el impacto negativo directo de las políticas redistributivas en el crecimiento es insignificante, mientras que el impacto indirecto de la redistribución, por medio de reducción de la desigualdad, es beneficioso para el crecimiento. Estas conclusiones indican que la desigualdad es perjudicial para el crecimiento y la redistribución no lo es²⁴.

4.1 *El cierre de la brecha de productividad*

Según los cálculos de la CEPAL, los adelantos económicos del último decenio en América Latina y el Caribe no han conducido a cambios en la estructura de producción de la región e influyen en la reproducción de la desigualdad. El sector de alta productividad genera dos tercios (66,9%) del producto interno bruto (PIB) de los países de la región, el

23 D. Acemoglu y J. Robinson, *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (Nueva York, NY: Crown Publishers, 2012).

24 J. D. Ostry, A. Berg y C.G. Tsangarides, “Redistribution, Inequality and Growth,” *IMF Staff Discussion Note, SDN14/02* (Washington, D.C.: FMI, febrero de 2014).

sector intermedio genera 22,5% y el sector de baja productividad genera 10,6%. Esta distribución se revierte en relación con el empleo: el sector de alta productividad (vinculado principalmente a la explotación de recursos naturales y a la producción de bienes) genera solo 19,8% de los empleos, mientras que el sector de productividad media emplea 30% de los trabajadores y el sector de baja productividad representa 50,2% de la fuerza laboral. Hay que considerar el uso de políticas focalizadas de apoyo a la industria, la tecnología y las pequeñas y medianas empresas (PyMES) para ayudar a hacer frente a las desigualdades en la productividad en América Latina^{25/}.

4.2 El cierre de las brechas de la política social

Durante el último decenio, el gasto social aumentó como porcentaje del PIB (18,6%) y del gasto público general (62,6%) en América Latina. En todos los países de la región se ampliaron los programas de transferencias condicionales en efectivo, que desempeñaron un papel importante en la reducción de la desigualdad en América Latina. Estos programas, que actualmente benefician a 113 millones de personas, abarcan el 19% de la población y el 47% de los pobres.

Aunque los programas de transferencias condicionales en efectivo proporcionan incentivos a los padres para que inviertan en el capital humano de sus hijos supeditando las transferencias al cumplimiento de ciertas condiciones, como asistir a la escuela, hay que trabajar más para mejorar el acceso a la educación de buena calidad, uno de los principales factores determinantes de la reducción de la desigualdad. Como se señala en el artículo sobre la educación, una población con un mejor nivel de educación podrá aprovechar la nueva tecnología y ser más productiva y competitiva. La educación es un instrumento eficaz para empoderar a la gente y reducir la desigualdad. Según la CEPAL, “una menor segmentación del aprendizaje y los logros por niveles socioeconómicos, género, territorio y etnia [...] dispone a las nuevas generaciones para insertarse

25 CEPAL, *Time for Equality: Closing Gaps, Opening Trails* (Santiago, Chile: CEPAL, 2010).

productivamente en el mercado laboral y con mejores opciones de movilidad social y ocupacional a lo largo del ciclo de vida”²⁶.

4.3 El cierre de las brechas de la política fiscal

En América Latina, la política fiscal no tiene el mismo impacto progresivo en la igualdad que en Estados Unidos y en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Los impuestos indirectos representan 52% de la carga tributaria en América Latina, pero solo 17,6% en Estados Unidos y 31,6% en los países de la OCDE²⁷/. El Compromiso con la Equidad (CEQ)²⁸, proyecto conjunto de la Universidad de Tulane y el Diálogo Interamericano, proporciona una comparación de la eficacia de la tributación y el gasto público entre seis países de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, México, Perú y Uruguay). Sus conclusiones son instructivas: con impuestos directos y transferencias se redujo la desigualdad de los ingresos durante el último decenio, mientras que los impuestos indirectos (como el impuesto al valor agregado) y los subsidios tuvieron un efecto mínimo en la desigualdad o socavaron algunos de los avances en ese ámbito. De todos los instrumentos fiscales, las transferencias públicas en especie para la enseñanza pública y la salud son los que han surtido el mayor efecto en la desigualdad. Estos resultados indican que, aunque América Latina es la región más desigual del mundo, la política fiscal sigue siendo un instrumento en gran medida desaprovechado para reducir la desigualdad²⁹.

26 Ibid., 206-07.

27 Ibid.

28 Véase <http://www.commitmentoequity.org/>.

29 Banco Mundial, *Social Gains in the Balance*.

5. EL PAPEL DE LA OEA EN EL CIERRE DE LA BRECHA DE DESIGUALDAD Y EL FOMENTO DEL DESARROLLO INCLUYENTE Y SOSTENIBLE

La necesidad de reducir la pobreza y la inequidad, ofrecer igualdad de oportunidades y erradicar la pobreza extrema sigue planteando un reto sobrecogedor para las Américas. A fin de abordar estos problemas, la OEA promueve la *cooperación solidaria* de todos los Estados Miembros, independientemente de su grado de desarrollo, que les da una oportunidad “para ofrecer asistencia técnica y compartir experiencias y prácticas óptimas con otros países en un marco de beneficios mutuos que fomente el desarrollo económico y social sostenible”³⁰. En ese contexto, los programas que la OEA/SEDI³¹ concibe “tienen como finalidad aprovechar al máximo cada una de estas tres áreas que distinguen a la Organización de otras instituciones, pues en ellas puede ofrecer resultados reales: diálogo sobre políticas, cooperación para el desarrollo y fomento de capacidades”³².

La desigualdad y la pobreza son dos conceptos multidimensionales por definición que, por consiguiente, requieren un enfoque integral y holístico. La OEA, la única entidad interamericana que cuenta con una estrategia en la que participan “todos los Gobiernos”³³, proporciona un espacio singular para “la formulación e implementación de una agenda de desarrollo integral que no esté limitada por nada y que se beneficie

30 OEA/SEDI, “Presentación de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral sobre la agenda de desarrollo en la OEA: crecimiento, sostenibilidad e inclusión.” Preparado para la XXXVII Reunión Ordinaria del CIDI, celebrada el 14 de abril de 2014). OEA/Ser.W, CIDI/doc.89/14/Rev.1, 7 abril de 2014, 2.

31 OEA/SEDI es la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral en la Secretaría General de la OEA.

32 OEA/SEDI, “Presentación de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral sobre la agenda de desarrollo en la OEA: crecimiento, sostenibilidad e inclusión.” Preparado para la XXXVII Reunión Ordinaria del CIDI, celebrada el 14 de abril de 2014). OEA/Ser.W, CIDI/doc.89/14/Rev.1, 7 abril de 2014, 2.

33 Ibid., 3.

de los aportes de otros sectores y disciplinas. Ninguna otra institución en las Américas tiene el mismo amplio alcance con instituciones políticas pues colabora simultáneamente con ministerios de relaciones exteriores, trabajo, educación, turismo, desarrollo social, desarrollo sostenible y ciencia y tecnología, y al mismo tiempo mantiene una relación de confianza con la sociedad civil, el sector privado y las instituciones académicas³⁴. Básicamente, “el diálogo de políticas es la esencia de la estrategia de desarrollo de la OEA y conforma las iniciativas y acciones de la Secretaría General en materia de desarrollo de capacidades y fortalecimiento institucional, así como lo que se refiere a la ampliación y consolidación de alianzas estratégicas para la cooperación”³⁵. Un ejemplo reciente fue la conferencia “Alianzas para la Inclusión Financiera en América Latina y el Caribe: un catalizador para el crecimiento inclusivo”, organizada en abril de 2014 por la Red Interamericana de Protección Social de la OEA, que ofreció a funcionarios de gobierno de los Estados Miembros de la OEA (RIPSO) la oportunidad de conversar sobre experiencias fructíferas con programas, productos y servicios de capacitación financiera y comenzar a forjar alianzas público-privadas con proveedores de servicios financieros y fundaciones³⁶. Otro ejemplo es la Red Interamericana de Competitividad (RIAC), que se ha convertido en una plataforma afianzada y reconocida en las Américas para facilitar el diálogo sobre políticas públicas y llevar a cabo iniciativas de cooperación útiles que ayudan a los países a reducir las brechas de productividad y a avanzar en su agenda de desarrollo.

*Directora, Departamento de Desarrollo Económico y Social
Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI)

34 Ibid.

35 Ibid.

36 La conferencia, celebrada el 29 y 30 de abril de 2014, fue organizada conjuntamente por la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral de la OEA, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, el Fondo Ciudades por la Capacitación Financiera (CFE) y la Oficina de Capacitación Financiera del Departamento de Asuntos del Consumidor de la Ciudad de Nueva York (OFE).

