

DESIGUALDAD Y DESARROLLO HUMANO



**“Dos linajes solos hay en el mundo, como decía una abuela mía, que son el tener y el no tener”.**

**Sancho Panza en *Don Quijote de la Mancha*, Miguel de Cervantes**

En muchos de los ODM, la gente pobre está quedando a la zaga

“¿Qué es lo que impulsa a los grupos de presión poderosos y vociferantes a exigir mayor equidad?” preguntaba Margaret Thatcher, entonces Primera Ministra del Reino Unido, en 1975. Su respuesta fue: “Con frecuencia no se trata más que de una confusa combinación entre envidia y culpa burguesa”<sup>1</sup>. Platón tenía una visión distinta. En el siglo V (AC), ya advierte a los legisladores atenienses de la amenaza que significaba la desigualdad extrema: “Entre los ciudadanos no debiera existir ni pobreza extrema ni tampoco riqueza excesiva pues ambas engendran un gran mal”<sup>2</sup>.

He aquí dos visiones opuestas respecto de un tema que hoy sigue siendo de suma importancia: ¿Importa acaso la desigualdad? Si la respuesta a esta pregunta es afirmativa, ¿por qué? En este capítulo afirmamos que la desigualdad importa porque se trata de un asunto fundamental para el desarrollo humano. Las desigualdades extremas de oportunidades y posibilidades de vida inciden de manera muy directa en lo que la gente está en condiciones de ser y de hacer, vale decir, en las capacidades del ser humano. Por ejemplo, los niños que enfrentan mayor riesgo de morir por nacer en un hogar indígena de bajos ingresos o por ser de sexo femenino, tendrá claramente menos oportunidades de hacer realidad su potencial. Heredar desventajas de oportunidad es algo intrínsecamente nefasto: viola preceptos básicos de justicia social. Pero también existen poderosas razones instrumentales por las cuales debemos preocuparnos de la desigualdad: las profundas disparidades fundadas en la riqueza, la región, el género y el origen étnico son perniciosas tanto para el crecimiento como para la democracia y la cohesión social.

También perjudican los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales no abordan directamente el problema de la desigualdad; en este sentido, se trata de metas neutras en materia de distribución. El progreso se mide sumando los cambios y calculando un promedio a nivel nacional. En teoría, los ODM se podrían alcanzar aún si, por

ejemplo, los hogares de ingresos bajos quedaran a la zaga en cuanto a la pobreza de ingresos y las metas de salud o si la tasa de reducción de la mortalidad infantil entre los niños varones fuera suficiente como para compensar una tasa de reducción más lenta entre las niñas.

El punto ciego de los ODM en cuanto a distribución es una debilidad desde dos perspectivas. En primer lugar, los propios ODM están anclados en ideas respecto de la justicia mundial y los derechos humanos; se trata de derechos universales, no de concesiones discrecionales u optativas. De ello se desprende que el progreso debe beneficiar a todos, sin perjuicio de la situación económica, el género, la riqueza de los padres ni el lugar dentro de un país. No obstante, los ODM no recuerdan a los gobiernos que los avances en la consecución de estos objetivos debieran medirse en todos los segmentos de la sociedad y no simplemente en términos globales. En una sociedad, las oportunidades que determinan cómo se distribuye el ingreso, la educación, la salud y las oportunidades de vida más generales no están distribuidas de manera aleatoria. Tal como demostraremos en este capítulo, las disparidades que minan el avance hacia el cumplimiento de los ODM se repiten de modo sistemático. Por ello, reflejan complejas jerarquías de ventajas y desventajas transmitidas de generación en generación, pero también las alternativas que se adoptan en materia de políticas públicas.

La idea de que la gente esté condenada a una muerte más temprana, al analfabetismo o a ser ciudadanos o ciudadanas de segunda categoría debido a atributos heredados que están fuera de su control atenta contra el sentido de lo que es justo para la mayoría de la gente

La segunda razón que justifica un enfoque en la desigualdad se relaciona con los avances logrados en el marco de los ODM. En muchos de los ODM, la gente pobre está quedando a la zaga. Tal como lo demostramos en este capítulo, un asunto que se repite una y otra vez a partir de los datos de un grupo grande de países es que el progreso entre el 20% de la población está muy por debajo del promedio nacional. Fuera de lo injusta que resulta esta situación, es también menos que óptima desde la perspectiva del cumplimiento de los ODM. Las personas pobres sufren privaciones mucho mayores que aquellos que no lo son, por lo que el progreso acelerado entre los pobres es una de las vías más eficaces para acelerar el progreso nacional. Dicho de otra manera, los actuales patrones de progreso están disminuyendo el ritmo de avance general porque los logros más pequeños se registran en la porción de la población en la cual se concentra la mayor parte del problema.

Estas consideraciones tienen importantes implicancias para el diseño de las estrategias con las cuales se busca cumplir los ODM. Con respecto a muchos de estos objetivos, ya hay acuerdo de que el enfoque de “filtración hacia abajo” para reducir las disparidades y mantener el progreso general no funciona. Los ODM establecen metas cuantificables que se prestan para respuestas de políticas pú-

blicas fundadas tanto en términos técnicos como financieros. Sin embargo, en última instancia, los verdaderos impedimentos son de orden social y político. Proviene del acceso desigual a los recursos y de la distribución del poder tanto al interior de los diversos países del mundo como entre ellos. Salvo que se corrijan estas desigualdades, los primeros principios de la Declaración del Milenio –el compromiso con la justicia social, la equidad y los derechos humanos– que dan vida a los ODM, no se traducirán en avances en desarrollo humano al ritmo requerido. La respuesta adecuada es asegurar que la desigualdad y las medidas que nos permitan superar las disparidades respecto de las oportunidades de vida obtengan un sitio más prominente en el diseño de las estrategias de reducción de la pobreza.

En este capítulo, se exponen las razones por las cuales la desigualdad importa; luego se analizan las diversas dimensiones de esta desigualdad y se demuestra el modo en que las desigualdades de ingreso, salud y educación se entrelazan unas con otras y perjudican a los pobres. El capítulo concluye mostrando cómo un avance hacia una mayor equidad distributiva, por pequeño que sea, puede promover el desarrollo humano y acelerar el progreso hacia los ODM.

## ¿Por qué importa la desigualdad?

Las ideas sobre la desigualdad, al igual que aquellas sobre la imparcialidad y la justicia social se fundan en valores. Tal como sostiene Amartya Sen, casi todo el mundo hoy cree en la igualdad de algo: la igualdad de derechos ante la ley, de libertades civiles, de oportunidad y así sucesivamente<sup>3</sup>. De manera similar, la mayor parte de la gente aceptaría que no todas las desigualdades son injustas. La desigualdad de ingreso es un producto inevitable de cualquier economía de mercado que funcione, aunque sigan existiendo interrogantes respecto del punto hasta el cual es posible justificar la desigualdad del ingreso. Al mismo tiempo, pocas personas aceptarían, en principio, que es aceptable tolerar

las desigualdades de oportunidad fundadas en el género, la riqueza heredada, el origen étnico u otras circunstancias fortuitas de nacimiento sobre las que los individuos no tienen control. La idea de que la gente esté condenada a una muerte más temprana, al analfabetismo o a ser ciudadanos o ciudadanas de segunda categoría debido a atributos heredados que están fuera de su control atenta contra el sentido de lo que es justo para la mayoría de la gente<sup>4</sup>.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, existe una serie de razones intrínsecas e instrumentales que se refuerzan unas a otras y fundamentan la real importancia de la desigualdad. Estas razones

pueden resumirse a grandes rasgos bajo los siguientes cinco acápite.

## Justicia social y moralidad

La visión de que las privaciones tolerables tienen un límite resulta fundamental para la mayoría de las sociedades y sistemas de valores. Adam Smith explicó con gran elocuencia este concepto básico: “No puede haber una sociedad floreciente y feliz cuando la mayor parte de sus miembros son pobres y desdichados”<sup>5</sup>. Fue Smith quien elaboró la idea de la pobreza relativa aseverando que todos los miembros de la sociedad debieran contar con un ingreso que les permita presentarse en público “sin vergüenza”. Todas las religiones más importantes del mundo expresan una preocupación por la equidad y asignan a sus adherentes la obligación moral de hacer frente a las privaciones más extremas de sus congéneres. Las ideas de la opinión pública son el reflejo de preocupaciones normativas más generales. Las encuestas de opinión muestran que más del 80% de los habitantes de América Latina (región que registra una gran desigualdad) creen que la brecha entre ricos y pobres es demasiado amplia mientras una proporción sólo levemente inferior expresa la misma preocupación en el Reino Unido (país con menor desigualdad)<sup>6</sup>. Aunque muy pocos de los entrevistados en estas encuestas podría indicar cuál sería un nivel aceptable de desigualdad, estos estudios apuntan claramente a que existe una percepción básica sobre justicia social.

## Prioridad a los pobres

La eficiencia o el óptimo de Pareto, una de las ideas centrales de la economía moderna, afirma que sólo un cambio que no deja a nadie en peores condiciones que antes puede considerarse “promotor del bienestar”, por lo que la redistribución desde los ricos hacia los pobres no es un “mejoramiento de Pareto” pues por definición implica un perjuicio a la situación de algunos. Sin embargo, como lo afirma Amartya Sen: “Una sociedad puede lograr el óptimo de Pareto y aun así ser totalmente vergonzosa”<sup>7</sup>, sentimiento que capta con bastante fuerza la idea de que existen límites del nivel aceptable de desigualdad.

En efecto, la propia ciencia económica provee argumentos poderosos a favor de la redistribución. La mayor parte de la gente, y la mayoría de los gobiernos

electos democráticamente, aceptan, en principio, que se debiera otorgar mayor importancia al mejoramiento del bienestar de los pobres y desfavorecidos que al de los ricos y sumamente privilegiados<sup>8</sup>. El ingreso global de una economía no es una estadística suficiente para evaluar el bienestar, precisamente porque no considera la distribución del ingreso generado gracias al crecimiento. La idea de rendimientos decrecientes en la medida en que aumenta la riqueza constituye un marco que nos permite comprender una idea muy simple: un dólar adicional en manos de un trabajador agrícola sin tierra del Asia Meridional o del habitante de un tugurio urbano de América Latina genera mayor bienestar que una cantidad equivalente en manos de un millonario. En efecto, una política que aumente el ingreso de los pobres en un dólar puede valer la pena, aun si el costo para el resto de la sociedad es superior a un dólar. Desde esta perspectiva, es posible que a los gobiernos que están decidiéndose entre diversos caminos hacia el crecimiento les parezca sensato escoger la alternativa que genera mayores rendimientos para los pobres, aún cuando no exista plena certeza respecto de los efectos generales en términos del crecimiento.

Más allá del ingreso, muchos de estos mismos argumentos son válidos para otros temas. Por ejemplo, la mayoría de la gente está dispuesta a aceptar, en principio, que, desde una perspectiva social, es preferible optar por una unidad adicional de gasto público destinado a reducir la mortalidad infantil o ampliar el acceso a la escuela primaria que por gastar una cantidad similar en transferencias para servicios destinados a los grupos de altos ingresos.

## Crecimiento y eficiencia

Si existiera una disyuntiva entre crecimiento y distribución, los gobiernos se verían enfrentados a una alternativa compleja: las ganancias que implica el mejoramiento del bienestar en cuanto a mayor igualdad podrían ser eliminadas por las pérdidas que se derivan del menor crecimiento. En realidad, las pruebas sugieren que las disyuntivas se plantean en el sentido contrario. La extrema desigualdad no sólo es perjudicial para la reducción de la pobreza, también lo es para el crecimiento. La eficacia a largo plazo y mayor igualdad pueden ser complementarias. La gente pobre sigue siendo pobre en parte porque no puede pedir prestado dinero con el aval de ganancias

La extrema desigualdad no sólo es perjudicial para la reducción de la pobreza, también lo es para el crecimiento

futuras e invertir así en producción, en educación para sus hijos ni en activos que disminuyan su vulnerabilidad. Además, los endeblados derechos de tenencia de la tierra y el limitado acceso a la justicia pueden ser otro impedimento más para la inversión.

Desprovistos de bienes públicos, por ejemplo de información y derechos legales, a los pobres se les niegan oportunidades que les permitan contribuir al crecimiento. Entran a los mercados en términos desiguales y salen de ellos con recompensas también desiguales. Allí donde las desigualdades fundadas en la riqueza, el género o la región dejan a un importante sector de la sociedad sin suficientes activos ni recursos, es la sociedad entera la que sufre las consecuentes ineficiencias de tal situación. Negarle a la mitad de la población acceso a oportunidades de educación no sólo constituye una violación de los derechos humanos, sino que también es dañino para el crecimiento. Las desigualdades en la educación fundadas en diferencias de género han frenado el desarrollo económico de Pakistán, por ejemplo. Permitir que la distribución desigual de los activos perpetúe la pobreza masiva es claramente perjudicial para la gente pobre, pero también restringe la creación de oportunidades de inversión y mercados para el resto de la sociedad.

### Legitimidad política

Las desigualdades extremas también debilitan la legitimidad política y corroen las instituciones pues cuando se dan en el ámbito de los ingresos y las capacidades humanas suelen reflejar disparidades en el poder político. Los grupos desfavorecidos, es decir, los pobres, las mujeres, las poblaciones rurales y las comunidades indígenas, lo son en parte porque su participación política es débil, lo que a su vez se debe a la condición de desventaja social en la que viven.

Cuando las instituciones políticas son consideradas vehículos de perpetuación de las desigualdades injustas o promotoras de los intereses de las élites, ello mina el desarrollo de la democracia y crea condiciones para el desmoronamiento del Estado. En países como Bolivia y Ecuador, los conflictos respecto de la gestión de los recursos naturales, en un nivel más básico, se transforman en un elemento crucial para los grupos indígenas desfavorecidos, quienes han sido despojados de su derecho a participación política por instituciones que no responden a sus necesidades.

### Objetivos de las políticas públicas

La mayoría de las sociedades conciben la reducción de la pobreza y la eliminación de las desigualdades injustas como metas importantes a la hora de formular políticas públicas, pero las disparidades extremas minan la consecución de tales objetivos. Como mostraremos en este capítulo, las desigualdades extremas de ingreso limitan la tasa a la cual el crecimiento puede traducirse en menores niveles de pobreza. De manera similar, las desigualdades en el campo de la salud y la educación reducen la capacidad de los grupos desfavorecidos de beneficiarse de las oportunidades para mejorar su bienestar.

### Refutación de los contra argumentos

Existen contra argumentos de la aseveración que la desigualdad importa. Algunos libertarios niegan la existencia de la “justicia social”. El teórico del libre mercado, F.A. Hayek, propuso el famoso argumento que hablar de una distribución justa o injusta de los recursos es un completo sinsentido. Según su opinión, es el libre mercado, no la intervención de la agencia humana el que debe determinar la correcta repartición de la riqueza y los activos. Este punto de vista desconoce el papel de la agencia humana y las relaciones desiguales de poder en la estructuración de los mercados.

Otra opinión muy generalizada es que ciertas desigualdades son más graves que otras y que la igualdad ante la ley es sin duda lo más importante<sup>9</sup>. No obstante, los derechos y libertades no se sostienen por sí solos. En efecto, es probable que la gente se vea restringida en lo que pueden hacer con su libertad y derechos si es pobre, está enferma o si se le ha negado educación o carece de la capacidad de influir en lo que le sucede. Para tener sentido, las igualdades formales deben estar respaldadas por lo que Amartya Sen ha llamado “libertades sustantivas”, que consisten en la capacidad de optar por una determinada forma de vida o hacer las cosas que uno valora. Las desigualdades profundas en cuanto a posibilidades de vida limitan estas libertades sustantivas y le restan sentido a la idea de la igualdad ante la ley.

Otros han aseverado que la manera adecuada de concebir la justicia social es la privación absoluta, no la distribución. La situación de la gente pobre

La pobreza absoluta y la desigualdad pueden no ser lo mismo pero están íntimamente relacionadas

en relación con otros, según se afirma desde este punto de vista, es menos importante que el control que ésta tiene sobre el ingreso o su acceso a salud y educación. Una frase común es: “Estamos en contra de la pobreza, pero la desigualdad es un asunto muy distinto que nada tiene que ver con la justicia social o los ODM”. Este argumento también es falaz. La pobreza absoluta y la desigualdad pueden no ser lo mismo pero están íntimamente relacionadas pues las disparidades en las oportunidades de vida definen las posibilidades que tiene un individuo de escapar de la pobreza. Por ejemplo, la desigualdad en el acceso a atención médica, educación o derechos políticos pueden reducir las perspectivas de una persona de salir de la pobreza. En este capítulo examinamos algunas de las disparidades básicas que interactúan con la pobreza, las cuales se vinculan entre sí por su arraigo en las desigualdades de poder que perpetúan las privaciones y la indigencia. Las “patologías del poder”, según las denomina un autor, están en el verdadero corazón de los procesos que desvían a los países del camino hacia el cumplimiento de los ODM<sup>10</sup>.

Tal como mostraremos más adelante, el progreso hacia la reducción de la pobreza absoluta está fuertemente condicionado por la desigualdad. Esto no sólo es válido para el ingreso sino también para desigualdades más generales en ámbitos como la salud, la educación y la política. Además, la idea de que la pobreza y el bienestar humano pueden definirse únicamente en términos absolutos omitiendo consideraciones relativas no sólo hace caso omiso de los resultados de encuestas sobre actitudes, sino de las ideas básicas elaboradas por Adam Smith en 1776, quien argumentó convincentemente que la distribución relativa forma parte integral de cualquier evaluación del bienestar humano: “Por mercancías necesarias entiendo no sólo las indispensables para el sustento de la vida, sino todas aquellas cuya carencia es, según las costumbres de un país, algo indecoroso entre las personas de buena reputación, aun entre las clases inferiores. En rigor, una camisa de lino no es necesaria para vivir... Pero en nuestros días en la mayor parte de Europa, un honrado jornalero se avergonzaría si tuviera que presentarse en público sin una camisa de lino”<sup>11</sup>.

## Cadenas de desventajas: la desigualdad en los países

En el Capítulo 1 se analizó las desigualdades entre países ricos y países pobres, las cuales también se reflejan al interior de los países. Entre la gente pobre y la gente rica, las mujeres y los hombres, las zonas rurales y las urbanas, así como entre diversas regiones y grupos, aún persisten profundas disparidades en cuanto a desarrollo humano. Estas desigualdades pocas veces se dan de manera aislada sino que crean estructuras de desventajas que se refuerzan unas a otras y acompañan a la gente durante sus diversos ciclos de vida y se transmiten de generación en generación.

La desigualdad del ingreso varía notoriamente de una región a otra. En términos generales, América Latina y África Subsahariana registran niveles muy altos de desigualdad, mientras que Asia Meridional y los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) presentan niveles mucho menores. Aunque no existen umbra-

les claros, los países con coeficientes de Gini superiores a 50 pueden considerarse en la categoría de alta desigualdad (Figura 2.1).

A menudo se citan pruebas de diferentes países para apoyar la propuesta de que, en promedio, la desigualdad casi no cambia con el tiempo, percepción que resulta ser engañosa desde importantes puntos de vista. Si bien no resulta fácil comparar diversos estudios llevados a cabo entre múltiples países y a lo largo del tiempo, se registra una clara tendencia durante los últimos dos decenios hacia el crecimiento de la desigualdad al interior de los países. De los 73 países sobre los cuales se dispone información, 53 (que en conjunto reúnen a más del 80% de la población mundial) han visto crecer la desigualdad, mientras sólo 9 (que suman 4% de la población) la han visto disminuir<sup>12</sup>. Lo anterior es válido tanto en situaciones de crecimiento alto como bajo (en

China, respecto de un crecimiento alto y en Bolivia, del bajo) como en todas las regiones.

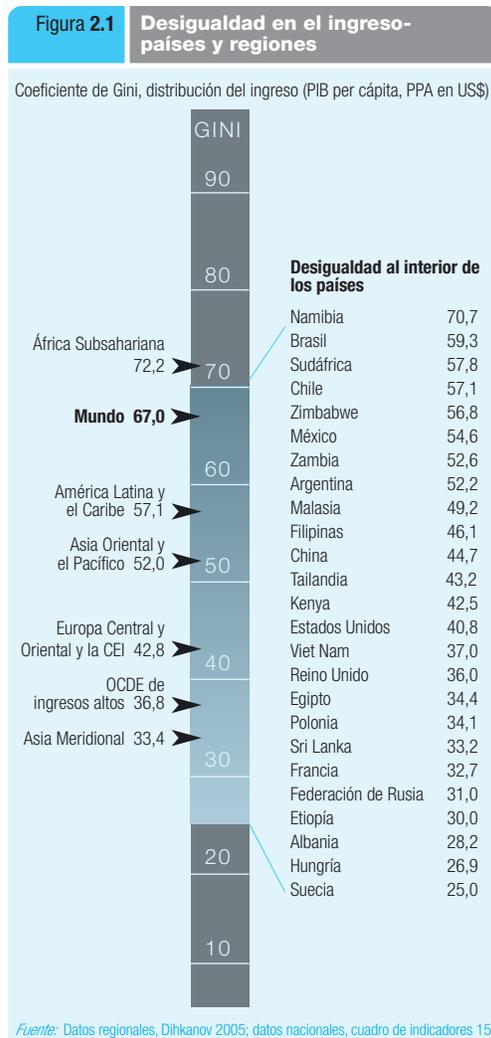
Las diferencias en el coeficiente de Gini están relacionadas con las diferencias en la participación de los más pobres en la riqueza nacional. En términos generales, mientras mayor el coeficiente de Gini, menor es la proporción de ingreso nacional que captan los sectores más pobres de la sociedad. El 20% más pobres de la población de países con una desigualdad baja, como Indonesia y Viet Nam, captan una proporción del ingreso nacional entre tres y cuatro veces mayor que sus contrapartes de los países con desigualdades altas como Guatemala y Perú (Figura 2.2). Mientras las brechas de ingreso entre países representan la mayor parte de la desigualdad mundial, las disparidades de ingreso al interior de muchos países compiten en magnitud con la desigualdad en la distribución del ingreso mundial. En Brasil, el 10% más pobre de la población obtiene el

0,7% del ingreso nacional y el 10% más rico el 47%. Las desigualdades dentro de África Subsahariana también son inmensas. En Zambia, por ejemplo, la relación entre el ingreso de los más ricos y el de los más pobres es de 42 a 1.

Los patrones de distribución son de gran importancia para la relación entre ingresos promedio y niveles de pobreza. Una distribución más igualitaria puede significar que los pobres que habitan en los países con niveles bajos de desigualdad tienen ingresos mayores que los pobres de los países con niveles de ingreso promedio más altos. Esto muestra claramente cómo la distribución afecta la pobreza. Por ejemplo, el ingreso promedio de Brasil es tres veces mayor que el ingreso promedio de Viet Nam, sin embargo, el 20% más pobre de los brasileños posee un ingreso muy inferior al ingreso promedio vietnamita y es similar al ingreso del 20% más pobre de este país (Figura 2.3). El 20% más pobre de la población del Reino Unido tiene un ingreso comparable al del 20% más pobre de la República Checa, un país mucho menos pudiente.

Tal como sugieren estas comparaciones, el ingreso promedio oculta los efectos de los patrones de distribución en el bienestar real. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) también es un indicador promedio y, en este sentido, también muestra un panorama de lo que le sucede a un hipotético individuo promedio de un país, no a la persona pobre promedio. Lo anterior puede demostrarse mediante un ejercicio muy simple: si ajustamos el componente del ingreso del IDH desde el ingreso promedio al ingreso promedio del 20% más pobre, y se mantiene todo lo demás constante –incluidos los puntajes en salud y educación–, Brasil cae 52 lugares más abajo en la clasificación del IDH (al lugar 115) y México 55 lugares (al lugar 108).

Las comparaciones entre los países de ingresos bajos y aquellos con una alta desigualdad también resultan sorprendentes en otros sentidos pues destacan el modo en que, en cualquier nivel del ingreso promedio, una distribución más equitativa puede relacionarse con niveles inferiores de pobreza. Una forma de ilustrar este fenómeno es considerar cómo podrían cambiar los ingresos de distintos segmentos de la distribución general en un país determinado, si en él se impusieran los patrones de distribución de un país donde existe mayor igualdad. En la actualidad, el 20% más pobre de la población guatemal-



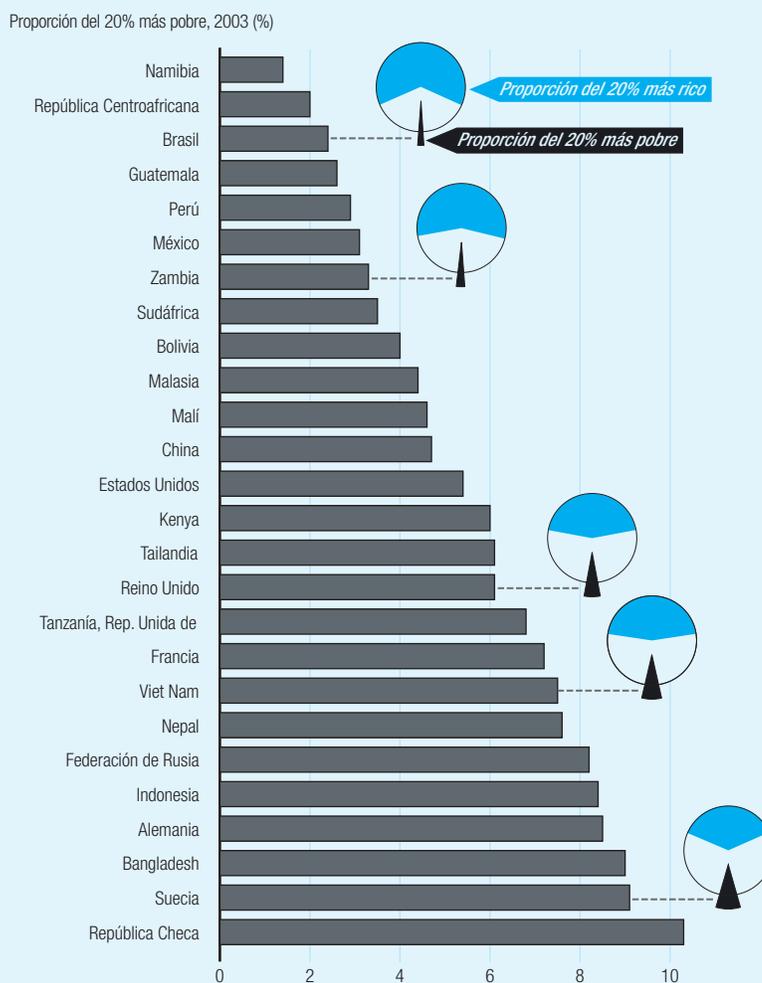
teca cuenta con un ingreso promedio de US\$550 anuales, lo que lo ubica 46% por debajo del umbral de pobreza internacional fijado en dos dólares diarios. Si este grupo captara la misma porción del ingreso nacional que el 20% más pobre de Viet Nam, su ingreso promedio aumentaría a US\$1.560, lo que equivale a situarse 66% por encima del umbral de dos dólares diarios<sup>13</sup>. Por cierto, se podría argumentar que este ejemplo ignora los efectos potencialmente negativos sobre el crecimiento y, en consecuencia, sobre el tamaño general de la economía que tendría una transición hacia una mayor igualdad en Guatemala. Sin embargo, el ejemplo de Viet Nam, una economía dinámica de alto crecimiento con menor desigualdad, sugiere que es posible que los beneficios para Guatemala sean positivos en la medida en que se trata de un país que durante dos decenios ha experimentado escaso crecimiento.

Las desigualdades de ingreso reflejan, y a la vez afectan, las disparidades más generales en las oportunidades de vida, comenzando por la probabilidad de seguir vivo al nacer<sup>14</sup>. En Bolivia y Perú las tasas de mortalidad infantil de los niños pertenecientes al 20% más pobre de la población son entre cuatro y cinco veces mayores que las de los niños del 20% más rico. Puesto que registran más nacimientos, los pobres están excesivamente representados en la distribución de muertes infantiles (Figura 2.4). En efecto, se trata de una prueba contundente de cómo la desigualdad despoja a la gente de libertades y opciones básicas, sin perjuicio de los derechos legales y las libertades formales.

Las diferencias basadas en la riqueza son el primer eslabón de un ciclo de desigualdad que persigue a la gente durante toda su vida. Las mujeres de hogares pobres tienen mucho menos probabilidad de recibir atención prenatal y en el parto por personal médico especializado (Figura 2.5). Sus hijos tienen igualmente menos probabilidad de sobrevivir y completar la escolaridad y los niños que no la completan tienen más probabilidades de percibir menores ingresos. Así, el ciclo de privaciones se transmite de una generación a otra.

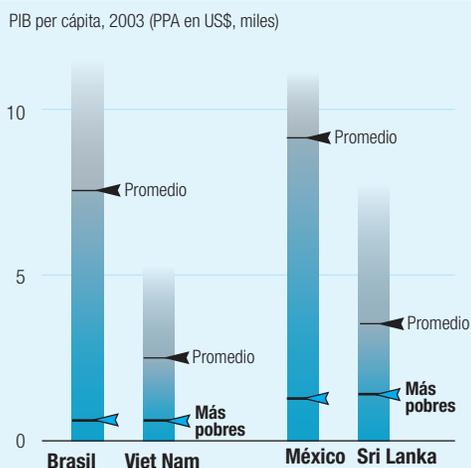
En los países ricos las oportunidades básicas de vida también están distribuidas de manera desigual. El Capítulo 1 destaca el abismo que separa al individuo promedio de un país desarrollado del individuo promedio de un país en desarrollo. Pero más allá de esta brecha, algunos grupos desposeídos del “Primer

**Figura 2.2** Repartir la tarta del ingreso



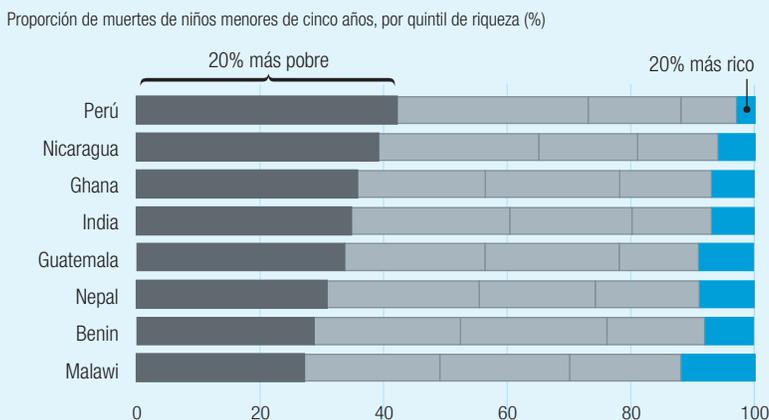
Fuente: Cuadro de indicadores 15.

**Figura 2.3** ¿Qué tal les va a los pobres? – el ingreso promedio importa, pero la desigualdad también



Fuente: Calculado a partir de datos sobre el PIB per cápita (PPA en US\$) del cuadro de indicadores 14 y datos sobre la proporción del ingreso del 20% más pobre del cuadro de indicadores 15.

**Figura 2.4** Los niños de los hogares más pobres tienen más probabilidades de morir

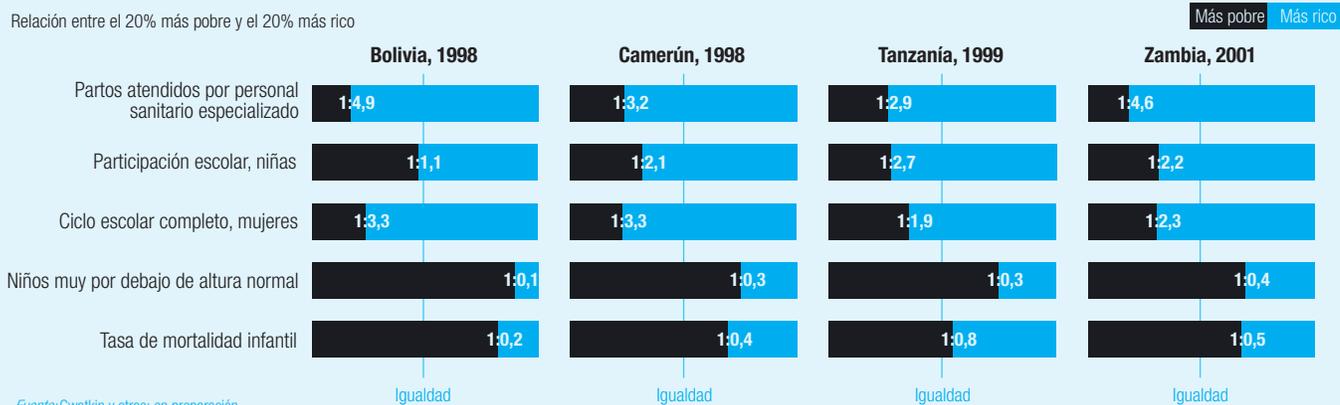


Fuente: Calculado tasas de nacimiento y mortalidad de menores de cinco años de Gwatkin y otros; en preparación.

Mundo” tienen oportunidades de vida comparables con las del promedio de los países que cuentan con niveles muy inferiores de ingreso. Los pobres muer-

ren más jóvenes y se enferman con mayor frecuencia. Los hombres del 5% superior en la distribución de ingresos de Estados Unidos viven aproximadamente 25% más que los hombres del 5% inferior<sup>15</sup>, en tanto que los altos niveles de gasto en salud no han logrado erradicar las grandes disparidades respecto de las tasas de mortalidad infantil basadas en la raza, la riqueza y el estado en que se reside. Tales desigualdades han limitado los avances en la reducción de la mortalidad infantil. La tasa de esta mortalidad en Estados Unidos es comparable a la de Malasia, país que cuenta con un cuarto del ingreso del país del Norte. Así, las tasas de mortalidad entre los niños afroamericanos de Washington, D.C. son mayores que las de los niños de Kerala, en la India y aunque aquí intervienen también otros factores socioeconómicos, las barreras financieras que impiden acceder a atención de salud adecuada constituyen un aspecto importante del problema (Recuadro 2.1).

**Figura 2.5** El ciclo de la desigualdad: desde el nacimiento hasta la primera etapa de la adultez, a los pobres les va peor



Fuente: Gwatkin y otros; en preparación.

**Recuadro 2.1** Desigualdad y salud en los Estados Unidos

Estados Unidos lleva la delantera en el mundo en lo que a gasto en salud se refiere. En términos per cápita, el país del Norte gasta en salud el doble que el promedio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos o el 13% de su ingreso nacional. Sin embargo, los habitantes de algunos países que gastan considerablemente menos son bastante más sanos que los estadounidenses. En efecto, los indicadores de salud pública de EE.UU. se ven malogrados por profundas desigualdades vinculadas con factores como ingreso, cobertura del seguro de salud, raza, etnia, ubicación geográfica y lo que es más crítico, acceso a la atención.

Los principales indicadores de salud de Estados Unidos están muy por debajo de lo que podría esperarse en función de la riqueza nacional de este país. Las tendencias en materia de mortalidad infantil son particularmente problemáticas, puesto que el descenso sostenido que registró la tasa de mortalidad infantil durante medio siglo disminuyó su ritmo desde el año 2000 y luego experimentó un retroceso, con lo cual el actual indicador de Estados Unidos es más alto que el de muchos otros países industrializados. Por ejemplo Malasia, país cuyo ingreso promedio alcanza a una cuarta parte de aquél de Estados Unidos, registra la misma tasa de mortalidad in-

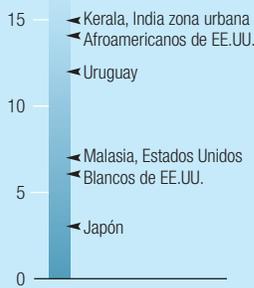
(continúa)

fantil que la de EE.UU. (Figura 1) y el indicador de mortalidad infantil urbana del estado indio de Kerala es inferior al de los afroamericanos que viven en Washington DC.

Las enormes diferencias en materia de salud entre los grupos socioeconómicos explican en parte los magros resultados de Estados Unidos respecto de otros países industrializados. Desde la cuna a la tumba, la salud del estadounidense muestra divergencias extremas. Por ejemplo, existen disparidades raciales y étnicas persistentes en salud como resultado de las diferencias en la cobertura del seguro, los ingresos, el idioma y la educación, entre otros factores (Figura 2). En este sentido, las madres afroamericanas tienen el doble de probabilidades que las mujeres blancas de dar a luz bebés

**Figura 1** Comparación de la mortalidad infantil

Tasa de mortalidad infantil, 2003 (muertes por cada 1.000 nacidos vivos)



Fuente: Datos de la India, IIPS y ORC Macro 2000; Datos de EE.UU., Fundación Henry Kaiser Family 2005; datos nacionales. Cuadro de indicadores 10.

bajo peso y sus niños tienen dos veces más probabilidades de morir antes de cumplir un año. Por otra parte, las diferencias de ingresos están estrechamente ligadas con las diferencias en cuanto a salud. Un bebé de sexo masculino proveniente del 5% superior de la escala de ingresos de Estados Unidos vivirá 25% más que un niño que nace en un hogar perteneciente al 5% inferior.

Muchos factores contribuyen a generar desigualdades

en materia de salud. Uno de los más importantes es la cobertura de la prestación de servicios médicos. Estados Unidos es el único país más desarrollado que no cuenta con sistema de seguro de salud universal. Su combinación de seguro privado provisto por el empleador y cobertura pública nunca ha protegido a todos los norteamericanos. Mientras más de la mitad de la población está cubierta por un seguro de salud a través de su empleador y casi todos los ancianos cuentan con *Medicare*, más de uno de cada seis estadounidenses menores de 65 años (45 millones de personas) no tenía seguro de salud en 2003. Adicionalmente, más de la tercera parte (36%) de las familias que viven bajo el umbral de pobreza no cuentan con seguro; los hispanoamericanos (34%) tienen más del doble de probabilidades de vivir sin seguro que los estadounidenses blancos (13%), y el 21% de los afroamericanos carece de cobertura. La cobertura del seguro de salud también presenta grandes variaciones entre los 50 estados, diferencias que dependen de la proporción de familias de ingresos bajos, el tipo de empleo y la amplitud del programa *Medi-*

*caid* de cada estado para los habitantes de ingresos bajos.

Más que en cualquier otro país industrial grande, el costo de los tratamientos es la principal barrera que enfrenta el público a la hora de acceder a los servicios en Estados Unidos. Más del 40% de quienes no están asegurados tampoco cuenta con un lugar habitual para recibir atención médica cuando se enferma y más de la tercera parte informa que, por motivos de costos, ellos mismos o algún miembro de su familia tuvo que arreglárselas sin atención médica cuando la necesitaron en el último año, lo que incluye tratamientos recomendados o medicamentos.

La desigualdad en el acceso a la atención médica tiene vínculos evidentes con los resultados en materia de salud. Quienes no cuentan con seguro tienen menos probabilidades de recibir atención ambulatoria habitual, lo cual aumenta la posibilidad de que sean hospitalizados por problemas de salud factibles de evitar. Una vez en el hospital, reciben menos servicios y están más propensos a morir que los pacientes asegurados. Por otra parte, también reciben menos atención preventiva. El *Institute of Medicine* calcula que por lo menos 18.000 estadounidenses mueren antes de tiempo cada año exclusiva-

mente porque no cuentan con seguro de salud. En efecto, nacer en el seno de una familia sin seguro aumenta en aproximadamente 50% la probabilidad de morir antes de cumplir un año.

La desigualdad en el acceso a atención médica ejerce un efecto poderoso en las desigualdades en materia de salud relacionadas con la raza, las que sólo se explican en parte por las desigualdades en cuanto a ingresos y acceso a seguros. Un estudio señala que si se elimina la brecha en la atención de salud entre afroamericanos y estadounidenses blancos, se salvarían aproximadamente 85.000 vidas al año. Para contextualizar esta cifra, los adelantos tecnológicos en la medicina salvan unas 20.000 vidas al año.

La comparación destaca una paradoja fundamental del sistema de salud de Estados Unidos. Los altos niveles de gasto en atención médica personal son un reflejo de los enormes adelantos en tecnología y tratamientos médicos del país, pero las desigualdades sociales, que se articulan con desigualdades en la financiación del sistema, restringen el alcance de tales adelantos.

**Figura 2** Seguro de salud, pobreza y raza en Estados Unidos

Proporción de la población sin seguro de salud (%)



Fuente: Fundación Henry Kaiser Family 2005.

## Capas de desigualdad restringen las elecciones de vida

Las oportunidades de vida en cualquier país se ven restringidas por un complejo sistema de capas de desigualdad. Las disparidades en las oportunidades de salud, educación, ingreso e influencia política existen en todos los países en mayor o menor envergadura. Las desigualdades que se relacionan con la riqueza, el género, la ubicación geográfica, la raza o etnia, junto con otros elementos que ponen al individuo en desventaja, no operan nunca de manera aislada, sino que interactúan para crear ciclos de desventaja dinámicos, que se refuerzan mutuamente y transmiten de una generación a otra. Interrumpir estos ciclos es una de las claves para acelerar el avance hacia los ODM.

### Desigualdades regionales

En muchos países las disparidades regionales son una importante fuente de desigualdad. En Brasil, la tasa de mortalidad infantil es de 52 muertes por cada 1.000 nacidos vivos en el nordeste, pero cae a 20 muertes en el sudeste. Las 10 municipalidades que cuentan con las tasas más bajas de mortalidad infantil suman un promedio de ocho muertes por cada 1.000 nacidos vivos, nivel comparable con el de algunos países de ingresos altos. Por el contrario, la tasa de las 10 municipalidades en peor situación al respecto es de 117 muertes por cada 1.000 nacidos vivos, cifra que supera la de Bihar, en la India. El gasto per cápita en salud está inversamente relacionado con la tasa de mortalidad infantil pues es dos veces mayor en el sudeste que en el nordeste<sup>16</sup>.

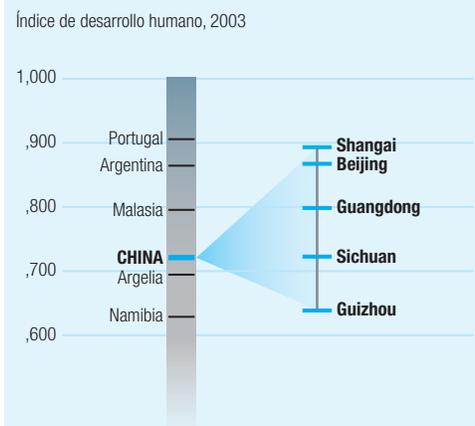
La descomposición gráfica de los IDH nacionales revela la envergadura de la desigualdad regional al interior de los países. En China, este índice varía de 0,64 en Guizhou a 0,80 en Guangdon y 0,89 en Shanghai (Figura 2.6). Si se tratara de países, Guizhou estaría justo por sobre Namibia y Shanghai, en el mismo lugar que Portugal. En México, el IDH va desde 0,71 en Chiapas y 0,72 en Oaxaca hasta 0,89 en Ciudad de México, rango que abarca desde El Salvador hasta la República de Corea. Las diferencias en el campo de la educación explican en parte esta situación ya que las tasas de analfabetismo varían desde 3% en Ciudad de México hasta más de 20% en Chiapas y Guerrero. En la Figura 2.7 se usa un árbol de desigualdades para estudiar cómo se

presentan estas desigualdades en niveles geográficos inferiores al estado. Las municipalidades más ricas en Guerrero, como el balneario de Acapulco, tienen niveles de alfabetización comparables con los de los países de ingresos altos y pequeñas brechas de género. Por el contrario, en los municipios predominantemente rurales, indígenas y montañosos, la alfabetización cae a 28% para la totalidad de la población, la mitad del nivel que registra Sudán, y a 20% para las mujeres. Estos árboles permiten identificar los complejos patrones de desigualdad que operan bajo el promedio nacional.

### Las disparidades urbano-rurales

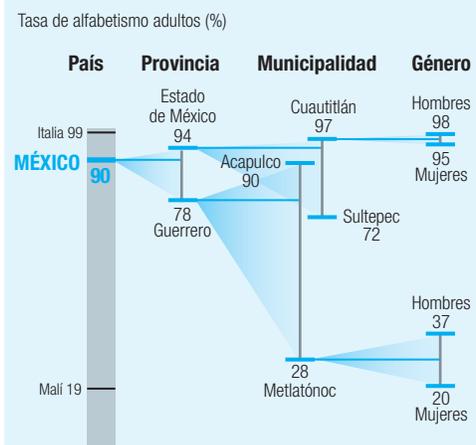
Vivir en zonas rurales es, en muchos países, una

**Figura 2.6** Diferencias en desarrollo humano entre las provincias de China



Fuente: Calculado a partir de datos de la Oficina Nacional de Estadísticas de China, 2004 y PNUD 2002.

**Figura 2.7** Los dos mundos de la educación mexicana



Fuente: México, INEGI 2005.

determinante de desventaja. Las tasas de pobreza son mayores y el acceso a los servicios, menor. En Ghana, por ejemplo, la incidencia de la pobreza es de 2% en la ciudad capital, Accra, pero de 70% en la sabana rural. Aunque esta zona alberga a la quinta parte de la población del país, dos quintas partes de la totalidad de sus habitantes viven en condiciones de pobreza y pese a que en Accra la pobreza ha ido decayendo, en la sabana, la situación permanece igual<sup>17</sup>.

La división rural-urbana de Ghana es igualmente evidente con respecto al acceso a los servicios básicos. Una quinta parte de los residentes rurales cuenta con acceso a agua corriente en contraste con los cuatro de cada cinco residentes urbanos. Las tasas de mortalidad en niños menores de cinco años son mucho mayores en las zonas rurales, lo que refleja una mayor incidencia de la pobreza y una cobertura más restringida en cuanto a servicios básicos. En Bolivia las tasas de mortalidad son 1,9 veces mayores entre los niños del campo que entre los que viven en la urbe (Figura 2.8). En muchos países, la división rural-urbana magnifica también de manera impresionante las desigualdades de género. En Pakistán, la brecha rural-urbana respecto de la asistencia a la escuela es de 27 puntos porcentuales, pero la brecha entre niñas rurales y niños urbanos es de 47 puntos porcentuales (Figura 2.9). En muchos países esta división también exagera las desigualdades dentro de un mismo grupo y entre éste y otros. Por ejemplo, las poblaciones indígenas de Guatemala tienen mucho más probabilidad de

vivir en la pobreza, pero la incidencia de la pobreza entre la población indígena rural es de casi cinco veces el promedio de las personas no indígenas urbanas (Figura 2.10).

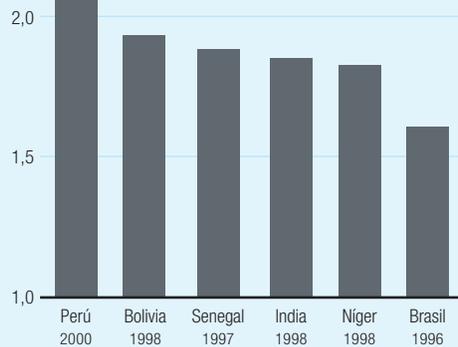
### Desigualdad de género

La desigualdad de género es una de las desigualdades más profundas y omnipresentes y se muestra con gran brutalidad en Asia Meridional. En la India, por ejemplo, la tasa de mortalidad entre los menores de uno y cinco años es 50% mayor para las niñas que para los niños. Estas niñas, impedidas de vivir por haber nacido con dos cromosomas X, se cuentan entre las 100 millones de

En la India la tasa de mortalidad entre los menores de uno y cinco años es 50% mayor para las niñas que para los niños

**Figura 2.8** Los niños rurales enfrentan mayor riesgo de mortalidad

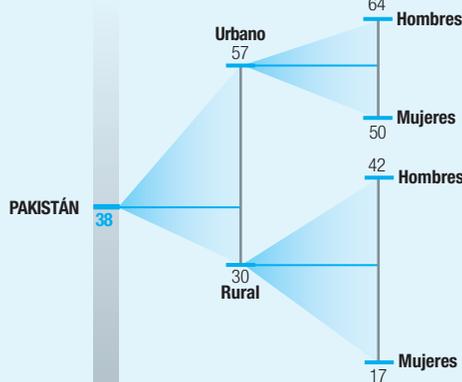
Mortalidad infantil, tasa rural como múltiplo de tasa urbana (tasa urbana = 1)



Fuente: Calculado a partir de datos sobre mortalidad infantil de Medición DHS 2005

**Figura 2.9** Término del ciclo escolar en Pakistán

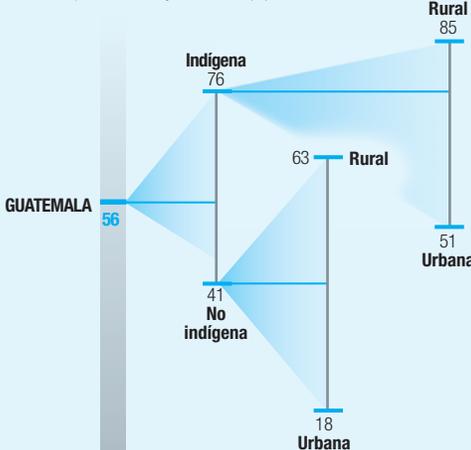
Tasa de término del ciclo escolar primario (%)



Fuente: Pakistán, División de estadísticas 2002.

**Figura 2.10** Pobreza en Guatemala: etnia y ubicación

Tasas de pobreza de ingreso, 2000 (%)



Fuente: Banco Mundial 2003c.

“mujeres desaparecidas” de Asia Meridional. La mayor tasa de mortalidad entre las niñas y mujeres, desde el parto hasta aproximadamente los 30 años, invierte el equilibrio demográfico normal de género, lo que apunta a desigualdades estructurales en la nutrición, la atención de salud y el estatus.

La desigualdad de ingreso refuerza los resultados desiguales para las mujeres en el ámbito de la salud. En Indonesia, por ejemplo, las razones de mortalidad materna son cuatro veces mayores entre las mujeres del 20% más pobre de la población que entre las mujeres del 20% más rico. Las mujeres que mueren durante el embarazo tienen una probabilidad dos veces mayor de no tener escolaridad y 50% menos probabilidades de acceder a agua limpia<sup>18</sup>. En todo el mundo en desarrollo, las mujeres pobres tienen menor probabilidad que las mujeres de los grupos más acomodados de que sus partos sean atendidos por personal especializado, un indicador crucial de la mortalidad materna. En Perú y Yemen, las mujeres que pertenecen al 20% más rico de la población tienen una probabilidad entre seis y cinco veces mayor de que sus partos cuenten con asistencia especializada que las mujeres del 20% más pobre. Las desigualdades de género, incluida la mortalidad infantil, nos conducen nuevamente a desigualdades de oportunidades de vida más generales. En Burkina Faso, las tasas de mortalidad infantil son tres veces mayores para los niños de madres sin educación formal que para aquellos cuyas madres sí la han recibido.

Las evidentes disparidades de desarrollo humano descritas aquí son el resultado de desigualdades estructurales más profundas, entre las que se cuentan las disparidades menos evidentes en cuanto al poder. Puesto que la participación en la sociedad es una dimensión del desarrollo humano, la potenciación de los pobres es tanto un instrumento de reducción de la pobreza como un aspecto de esta reducción. Los pobres y los grupos desposeídos con frecuencia carecen de la capacidad de influir en las instituciones controladas por grupos de élite. En términos más generales, la desventaja se perpetúa gracias a desigualdades respecto de lo que se puede entender como factores que forman las capacidades políticas de los pobres: la confianza en sí mismos, la capacidad de influir en los procesos políticos y el reconocimiento por parte del resto de la sociedad.

En ningún otro aspecto se revelan con más cla-

ridad las desigualdades de poder y las consecuencias que de ellas se derivan que en el caso de las mujeres. Ellas viven la desigualdad desde el hogar hasta el nivel nacional, donde universalmente están subrepresentadas, tanto en los cuerpos legislativos como en los órganos gubernamentales y las estructuras políticas locales. Las mujeres, especialmente aquellas de ingresos bajos, tienden a tener menos control sobre los recursos domésticos, menos acceso a información y a servicios de salud, y también menos control sobre su propio tiempo, todos factores estrechamente ligados a su estado nutricional, la calidad del cuidado que reciben y el estado nutricional de sus hijos (Recuadro 1.3).

### Oportunidades desiguales: las desigualdades en la salud y los ODM

Las desigualdades en las oportunidades de vida en la magnitud que recién hemos descrito no son sólo injustas en sí mismas, sino que también perjudican los ODM pues impiden el progreso en muchos ámbitos. Para demostrar cómo las estrategias que buscan reducir la desigualdad podrían acelerar el progreso, en esta sección abordamos el tema de la mortalidad infantil.

#### Ingreso

Tal como muestra el Capítulo 1, si se mantienen las tendencias actuales, no se cumplirá la meta de los ODM que busca reducir las muertes infantiles en dos terceras partes. Dos factores vinculados explican gran parte de este déficit. En primer lugar, en la mayoría de los países, la proporción de muertes infantiles que sufren los pobres es mucho mayor que su participación en la población total. Dicho de otro modo, los hijos de los pobres están desproporcionadamente representados entre las víctimas de la mortalidad infantil, situación particularmente grave en muchos países. Por ejemplo, en Ghana 36% de las muertes infantiles se dan en el 20% más pobre de la población, mientras que la cifra sólo llega al 7% en el 20% más rico (Figura 2.14). En segundo lugar, la tasa de mortalidad infantil decae a un ritmo mucho menor entre los pobres que la tasa promedio de descenso de la mayoría de los países. Datos comparativos entre naciones sugieren que la tasa de mortalidad infantil en el 20% más pobre decae a la mitad de la velocidad de la tasa promedio de descenso, de

modo que la brecha de mortalidad entre niños ricos y pobres se está ampliando. En Zambia, la mortalidad infantil en el 20% más rico de la población cayó en 6% al año durante la segunda mitad de los años noventa, es decir, a una velocidad tres veces superior que la del 20% más pobre (Figura 2.11).

No debe tolerarse ninguna muerte infantil evitable. Pero el actual patrón de avance también resulta subóptimo para el cumplimiento de la meta de los ODM que apunta a reducir la mortalidad infantil en dos terceras partes. El descenso más lento ocurre precisamente en el grupo demográfico para el cual un progreso acelerado podría traducirse en las mayores disminuciones de la mortalidad infantil. Según una estimación, estrechar la brecha en las tasas de mortalidad infantil entre el 20% más pobre y el promedio nacional disminuiría en 60% las muertes infantiles, lo que equivale a salvar 6,3 millones de vidas anuales, medida que además ubicaría al mundo en la senda adecuada para cumplir esta meta de los ODM<sup>19</sup>. Lo anterior sugiere que el fracaso de los gobiernos nacionales y la comunidad internacional en cuanto a superar las desigualdades basadas en la riqueza tienen por costo la vida de más de seis millones de niños al año.

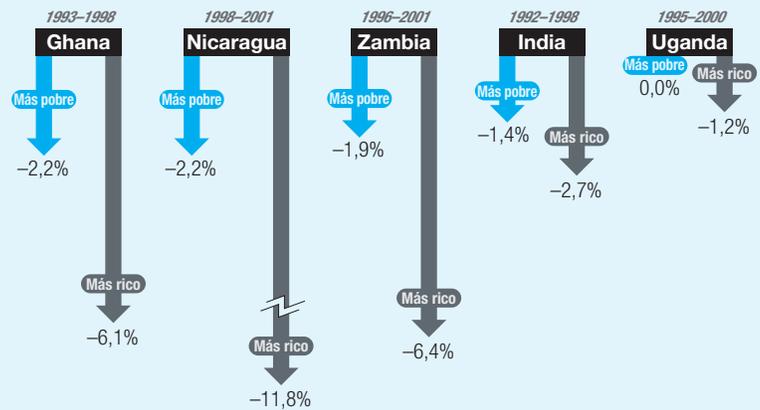
Incluso se podría afirmar que la evaluación que se desprende de esta comparación es excesivamente conservadora. Sobre la base de datos de la Encuesta Demográfica y de Salud, estimamos lo que ocurriría si la tasa promedio de mortalidad infantil decaería al ritmo del 20% más rico de la población. Para muchos países esto significaría un descenso muy importante en las muertes infantiles, lo que, en la India y Nicaragua, reduciría el total general en más de la mitad. Para la India, esta disminución reduciría las muertes generales en aproximadamente 1,4 millones. Sólo en estos tres países, Bangladesh, la India y Nepal, medio millón de las vidas salvadas corresponderían a niños en su primer mes de vida.

### Género

La reducción de la desigualdad de género tendría un efecto catalítico en la disminución de las muertes infantiles. El efecto sería particularmente marcado en Asia Meridional, región donde la desigualdad de género está profundamente arraigada. Si la India estrechara su brecha de género en cuanto a mortalidad entre niños y niñas de uno a cinco años, se calcula que se salvarían unas 130.000 vidas, logro que

**Figura 2.11** Mortalidad infantil: crece la brecha entre ricos y pobres

Cambio en la mortalidad de menores de cinco años, promedio anual, por quintil de riqueza (%)



Fuente: Calculado a partir de datos de mortalidad de menores de cinco años de Gwatkin y otros, en preparación.

reduciría la tasa de mortalidad infantil en 5%<sup>20</sup>.

La superación de las desigualdades de género más generales tendría un efecto aún más notorio debido a los vínculos negativos que existen entre la privación nutricional materna y la mortalidad infantil. El porcentaje de mujeres bajo peso es cuatro veces mayor en Asia Meridional que en África Subsahariana y las deficiencias en cuanto a nutrientes y vitaminas que se asocian con la muerte infantil son aún mayores. Asia Meridional registra menores niveles de pobreza y mayor ingreso promedio que África Subsahariana, pero la tasa de desnutrición infantil de Asia Meridional supera a la de África Subsahariana en 20%. La mitad de los niños bajo peso del mundo viven en Asia Meridional, déficit que junto a otras carencias en materia de desarrollo humano está muy relacionado con la desigualdad de género.

Una mayor equidad de género podría impulsar decididamente la reducción de la mortalidad infantil. Según datos comparativos entre países, el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria ha estimado que equiparar el acceso de hombres y mujeres a educación, nutrición, ingreso y derechos de propiedad podría reducir en 13% la tasa de niños menores de tres años bajo peso en Asia Meridional, lo cual equivale a 13,4 millones menos de niños desnutridos propensos a morir tempranamente. En el caso de África Subsahariana, la desnutrición caería en tres puntos porcentuales o el equivalente a 1,7 millones niños desnutridos menos<sup>21</sup>. El modo en que el refuerzo del rol de la

mujer incide en el bienestar de los niños incluye mayor espaciamento entre nacimientos gracias a un mejor control de la fecundidad, mayor uso de los establecimientos de salud y mejor conocimiento de las posibles alternativas de atención médica.

### Políticas públicas.

Reducir las profundas desigualdades de género, de ingreso o regionales, que generan tasas desiguales de mortalidad infantil, requiere de reformas generalizadas. Las políticas públicas son un elemento crucial para abordar los siguientes tres aspectos que permitirán reducir la desigualdad:

- *Acceso.* Los pobres suelen vivir en zonas que cuentan con escasos servicios básicos de salud o establecimientos que carecen de medicamentos y personal especializado. El déficit crónico de financiación es parte del problema. Ofrecer cobertura de salud básica en un país de bajos ingresos cuesta un monto estimado de US\$30 a US\$40 per cápita. En gran parte de África, el gasto es inferior a US\$6 per cápita, por lo que, en tales condiciones, aun si los establecimientos existen, es probable que carezcan de los medicamentos más básicos.
- *Accesibilidad financiera.* Cobrar por la atención básica de salud incrementa la desigualdad. Estos pagos pueden representar una importante proporción del ingreso de la gente pobre, lo que genera menor demanda, interrumpe los tratamientos o aumenta el endeudamiento. En Viet Nam, una visita al hospital cuesta 40% del ingreso mensual de aquellos que pertenecen al 20% más pobre de la población. Los altos niveles de gastos en salud por hogar no sólo desincentivan el uso de los servicios, sino que, según una estimación, han empujado a tres millones de vietnamitas a la pobreza<sup>22</sup>. En China, el deterioro del sistema de salud pública después de las reformas de fines de los años setenta ha exacerbado las desigualdades en el campo de la salud (Recuadro 2.2). Eliminar el pago por

servicios puede mejorar la equidad. Cuando Uganda tomó tal medida en 2001, las visitas a los establecimientos de salud pública aumentaron en 80% y la mitad del aumento se registró entre el 20% más pobre de la población. La proporción de hogares que ha informado no haber usado nunca un servicio de salud debido a los altos costos disminuyó de aproximadamente 50% en 1999 a 35% en 2002, reducción que fue particularmente notoria en la región más pobre del país<sup>23</sup>.

- *Rendición de cuentas.* Aun donde se dispone de servicios de salud pública, los pobres no los usan. Por ejemplo, en la India gran parte de la demanda está dirigida a prestadores privados mal calificados. Una encuesta realizada en uno de los distritos más pobres de Rajastán descubrió que los hogares pobres recurrían a los prestadores privados de salud incluso cuando había servicios públicos nominalmente gratuitos. Una de las razones era que más de la mitad de los centros de salud estaban cerrados en períodos que debían atender. Además, cuando los establecimientos están abiertos, solían no contar con personal especializado. Para la India en general, los resultados de estudios de visitas sin previo aviso a clínicas de salud indican que en el 40% de ellas no había personal especializado en el establecimiento al momento de la visita<sup>24</sup>. Generar sistemas de salud más responsables y transparentes puede mejorar de manera espectacular el acceso y los indicadores de salud. Por ejemplo, en 1987, en el estado brasileño de Ceará, uno de los más pobres del país, se instauró un sistema de atención de salud descentralizado y comunitario que hoy emplea a más de 170.000 trabajadores de la salud. El programa ha sido acompañado de estrategias de apoyo al seguimiento comunitario de los prestadores de salud y, en menos de 15 años, la tasa de mortalidad infantil disminuyó en un tercio respecto del nivel de 1987.

Durante los últimos cuatro decenios, China registra uno de los avances más rápidos de la historia en materia de desarrollo humano. En efecto, durante el decenio de 1990, el país escaló 14 lugares en la clasificación del IDH (al lugar 85). Por otra parte, China es el país con el crecimiento económico más rápido de la historia durante los últimos decenios, con un ingreso per cápita que se ha triplicado en términos de poder adquisitivo constante. Sin embargo, existen indicios preocupantes de que el avance social comienza a rezagarse comparado con el desempeño económico y una de las inquietudes principales es la disminución de la tasa de reducción de la mortalidad infantil.

Las desigualdades en materia de salud parecen estar empeorando este problema pues quienes enfrentan los mayores riesgos de muerte son los niños de las provincias más pobres y los sectores rurales de China. Los niveles de mortalidad infantil en las zonas urbanas representan, en promedio, alrededor de un tercio de los niveles de las zonas rurales. En efecto, las tasas de mortalidad de niños menores de cinco años oscilan entre ocho por cada 1.000 nacidos vivos en Shangai y Beijing (cifra comparable con Estados Unidos) y 60 en la provincia de Guizhou, una de las más pobres (cifra comparable con Namibia). En este sentido, la brecha entre provincias ricas y pobres parece estar ampliándose, al igual que la diferencia en términos de supervivencia entre niñas y niños. Las investigaciones recientes indican que las tasas de mortalidad infantil aumentan a una tasa de 0,5% al año entre las niñas mientras que en el caso de los niños, disminuyen en un 2,3% al año.

Las políticas públicas no han ayudado mucho a mejorar la situación. Hasta 1980, la mayoría de los habitantes rurales pobres de China contaba con cobertura del Sistema Médico Cooperativo, el que fue desmantelado con las reformas de mercado. Uno de los efectos consistió en desplazar la carga del financiamiento de los costos de atención desde los proveedores públicos hacia las transferencias familiares y en la actualidad, la mayoría de las personas deben comprar un seguro de salud, enfrentar los costos a medida que surgen o arreglárselas sin atención médica. Hoy, China gasta 5% del PIB en salud, cifra relativamente alta en comparación con países con niveles de ingresos similares, pero el gasto público en el sector llega a menos del 2% del PIB, puesto que en realidad, el financiamiento de la salud fue privatizado.

La descentralización del aparato fiscal ha reafirmado la transición hacia un sistema de mercado. Los condados y distritos

más pobres no han podido recaudar suficientes ingresos tributarios debido a lo cual se intensifica la presión sobre los proveedores de atención para que exijan pagos por los servicios que prestan, entre los que se incluyen las vacunas básicas y otros servicios de salud preventivos. Sin embargo, cobrar por servicios que constituyen bienes públicos es tanto inequitativo como ineficiente en términos económicos.

El deterioro de la prestación pública ha generado una falta de concordancia entre la necesidad y la provisión de servicios: el gasto promedio per cápita en salud en las zonas urbanas supera ahora 3,5 veces el nivel de las zonas rurales. Además, entre el 70% y el 80% de los habitantes del campo no tienen cobertura de seguro de salud alguna, lo cual significa que los afectados deben recurrir a su propio bolsillo para costear el tratamiento de una enfermedad. En efecto, los altos costos de la atención de salud provocan pobreza familiar y son también un elemento de disuasión en cuanto al uso de los servicios. Un estudio encargado por el Ministerio de Salud de China que abarcó tres provincias (Guangdong, Shanxi y Sichuan) descubrió que la mitad de los entrevistados informaron no haber buscado atención médica pese a haberla necesitado en el último año y citaron el costo como el motivo principal.

Las barreras de precios pueden ser, en parte, responsables de la reducción de la cobertura de vacunación. Durante el decenio de 1980, la vacunación contra la difteria, la tos ferina y el tétano (DPT3) aumentó de 58% a 97%, unos de los índices de cobertura más altos en el mundo en desarrollo. Desde entonces, el índice cayó a 90%, según datos de la Organización Mundial de la Salud y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Ahora se enfrenta el riesgo de que China no cumpla la meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en cuanto a mortalidad infantil y que la profundización de las desigualdades interrumpa el avance hacia la consecución de otras metas en materia de salud. Estas desigualdades surgen a partir del sistema privatizado de financiamiento de la salud que no parece encajar en un país con altos niveles de pobreza. Si bien las reformas económicas son claramente responsables de importantes ganancias, los principios de mercado se han forzado demasiado para llevarlos al sistema de salud. El propio Gobierno de China está ahora revisando el financiamiento del sector con la idea de fortalecer la prestación de servicios destinados a los hogares pobres.

**Fuente:** Lim y otros 2004; Liu, Liu y Meng 1994; Sen 2004.

## El potencial del crecimiento a favor de los pobres en términos del desarrollo humano

Las tendencias que muestra la desigualdad de ingreso son de gran importancia para dimensiones más amplias del desarrollo humano así como para la pobreza de ingreso. Los pasos hacia una mayor equidad distributiva podrían reducir drásticamente la tasa de pobreza de ingreso y generar beneficios consecuentes tanto para los ODM como para otros objetivos más amplios en términos de desarrollo humano.

Una mejor distribución puede potenciar el desarrollo mediante dos vías: una estática y otra dinámica. A cualquier tasa de crecimiento, mientras mayor sea la participación de los pobres en el incremento en la riqueza económica, mayor será la relación entre reducción de pobreza y crecimiento, conocida como la elasticidad de la pobreza-crecimiento. Éste es un efecto estático. Los efectos dinámicos surgen cuando los cambios en la distribución afectan la tasa de crecimiento. La desigualdad extrema puede constituir un freno al crecimiento. Este efecto es especialmente fuerte para la desigualdad de activos. El acceso limitado a activos productivos, o la capacidad limitada para hacer valer derechos legales, puede restringir la capacidad de préstamo e inversión de los pobres, lo cual frena el crecimiento<sup>25</sup>. Las pruebas provenientes de estudios comparativos entre países sugiere que una mayor equidad distributiva puede acelerar el crecimiento y que no existen disyuntivas inherentes entre crecimiento y equidad. En consecuencia, una mejor igualdad distributiva puede generar un doble beneficio: aumento del crecimiento y tamaño de la tarta económica además de la posibilidad de que los pobres obtengan una porción mayor<sup>26</sup>.

### Mejorar la distribución del crecimiento

En los países en que la desigualdad y los niveles de pobreza son altos, aún pequeños cambios en la distribución pueden reducir la pobreza de manera significativa.

### Acelerar la reducción de la pobreza en cada país

Según datos sobre ingreso y gasto de los hogares, estimamos que el impacto potencial en la pobreza de ingreso podría duplicar la porción del ingreso nacional que obtiene el 20% más pobre de la población gracias a transferencias desde el 20% más rico (ver *Nota técnica 2*). Para los países con alta desigualdad y gran parte de la población en condiciones de pobreza, transferir incluso una pequeña proporción del ingreso del 20% más rico podría llevar a grandes cantidades de personas por encima del umbral de pobreza. En el caso de Brasil y México, la transferencia de 5% del ingreso del 20% más rico de la población tendría los siguientes efectos:

- En Brasil, aproximadamente 26 millones de personas pasarían a situarse por encima del umbral de la pobreza de los dos dólares diarios, lo que reduciría la tasa de pobreza de 22% a 7%.
- En México, aproximadamente 12 millones de personas saldrían de la pobreza, según se define a nivel nacional, lo que reduciría la tasa de pobreza de 16% a 4%.

Obviamente, este es un ejercicio estático que ilustra el impacto sobre la pobreza que tendría una transferencia hipotética desde los ricos hacia los pobres. En una sociedad que otorga más importancia a las ganancias en materia de bienestar para los pobres que a aquellas que benefician a los ricos, la transferencia podría considerarse como una mejora del bienestar del total de la sociedad aun si algunos pierden en el proceso.

Otra vía para mejorar la distribución es el crecimiento progresivo, un patrón de crecimiento en el que no sólo crecen los ingresos promedio, sino también los de los pobres y a un ritmo aún mayor que el promedio. Se trata de un proceso de suma positiva en el que nadie pierde y los pobres ganan proporcionalmente más. El crecimiento progresivo puede concebirse como un proceso dinámico en el que los pobres se gestan su propia manera de salir de la pobreza a la vez que aumentan el aporte que hacen a la riqueza nacional (Recuadro 2.3).

Un crecimiento progresivo incluso modesto puede tener un vigoroso impacto sobre la pobreza. Una vez más, recurrimos a modelos de simulación de crecimiento basados en datos provenientes de encuestas por hogares nacionales sobre el ingreso a fin de demostrar los efectos en Brasil y México. Creamos dos escenarios. El primero es un escenario neutro en cuanto a distribución que supone la continuación de las tendencias actuales de crecimiento sin cambios en la distribución. Los aumentos del ingreso se distribuyen según las participaciones existentes en el ingreso: si el 20% más pobre obtiene 1% del ingreso actual, recibirá US\$0,01 por cada dólar que genera

el ingreso. El segundo escenario de crecimiento progresivo supone que la gente que vive por debajo del umbral de la pobreza duplica su participación en el crecimiento futuro. En este caso, si el 20% más pobre representara a la población que vive en condiciones de pobreza, su participación en el crecimiento futuro crecería entre US\$0,01 y US\$0,02 por cada dólar. Dado el alto grado de desigualdad que existe tanto en Brasil como México, este es un escenario modesto respecto de un crecimiento a favor de los pobres. Aun así, los resultados son sorprendentes. En el caso de Brasil, la medida acorta el tiempo que le toma a un hogar medio superar el umbral de la

Aún pequeños cambios en la distribución pueden reducir la pobreza de manera significativa

### Recuadro 2.3 Crecimiento progresivo y a favor de los pobres

Así como con la maternidad y la tarta de manzana, todos son partidarios del “crecimiento a favor de los pobres”. El concepto, al igual que su variante más reciente y cada vez más popular –el “crecimiento compartido”–, capta la idea de la importancia que reviste la calidad del crecimiento, así como su cantidad, para la reducción de la pobreza. Sin embargo, el concepto tiene diferentes significados para personas distintas. Por ejemplo, el Banco Mundial y los organismos internacionales de desarrollo propician una definición absoluta del crecimiento a favor de los pobres donde lo que importa no es si el ingreso de este segmento aumenta en relación con el ingreso promedio, sino cuán rápido es ese aumento. Según esta definición, el crecimiento a favor de los pobres podría coincidir con el aumento de la desigualdad, incluso en aquellos países ya caracterizados por desigualdades extremas.

La definición progresista del crecimiento a favor de los pobres que se usa en este Informe se concentra en la posición relativa de los propios pobres y destaca el potencial de pequeños desplazamientos distributivos para producir ganancias importantes en materia de reducción de la pobreza.

¿Se trata sólo de diferencias semánticas? ¿O acaso tienen importancia directa para el desarrollo humano? Es posible exagerar las diferencias: todos los que participan en el debate favorecen una reducción rápida de la pobreza. Por extensión, nadie argumenta que bajos niveles de desigualdad son inherentemente positivos para la reducción de la pobreza. Si lo fueran, Benin, un país con bajo crecimiento y poca desigualdad (con un coeficiente de Gini de alrededor de 36 durante el decenio de 1990), arrojaría mejores resultados que China. Sin embargo, hay dos temas muy importantes en juego, ambos relacionados con el equilibrio necesario entre crecimiento económico y distribución.

**Fuente:** Kakwani, Khandker y Son 2004; Ravallion 2005; DFID 2004b.

El primer tema está relacionado con la justicia social. Según la definición absoluta, el crecimiento neutro en términos de distribución favorece a los pobres: todo crecimiento que aumente el ingreso de los pobres puede considerarse como crecimiento que los favorece. Es difícil conciliar lo anterior con la noción básica de justicia social. Si, conforme al actual patrón de distribución, todos los habitantes de Brasil participaran del aumento en el crecimiento, el 20% más rico recibiría 85 centavos por cada dólar; el 20% más pobre recibiría tres centavos. Todos, entre ellos los pobres, mejorarían su situación, entonces el crecimiento podría considerarse como a favor de los pobres. Pero si le asignamos más importancia al bienestar de los pobres, ese patrón de distribución no es coherente con los principios básicos de equidad y justicia social.

El segundo tema está relacionado con la conversión del crecimiento en pobreza. Si intensificar el efecto del crecimiento en la reducción de la pobreza es un objetivo central de las políticas públicas, entonces la distribución sí importa. Si todo lo demás permanece inalterado, mientras mayor sea la proporción del aumento del crecimiento captado por los pobres, más rápido disminuirá la pobreza. Aumentar la proporción de crecimiento adicional que se destina a los pobres puede acelerar la tasa a la cual la prosperidad creciente reduce la pobreza, al tiempo que aumenta la tasa de crecimiento general.

El enfoque de crecimiento progresivo centra su atención en las desigualdades estructurales que privan a los pobres y marginados de la oportunidad de contribuir al crecimiento y participar de él en términos más equitativos, con lo cual pone a la distribución, junto con el crecimiento, en el centro del programa de políticas destinadas a reducir la extrema pobreza.

Mientras más pequeña es la participación de los pobres en cualquier incremento del ingreso, menos eficiente resulta ser el crecimiento como mecanismo de reducción de la pobreza

pobreza en 19 años, y en el caso de México, lo acorta en 15 años (ver *Nota técnica 2*).

A veces se afirma que la distribución tiene mayor relevancia para los países con alta desigualdad y de ingresos medianos que para aquellos que tienen bajo crecimiento e ingresos igualmente bajos, que son precisamente los que están más lejos de poder cumplir los ODM. Se trata de una afirmación correcta en el sentido de que, tal como demuestran las simulaciones para Brasil y México, incluso una redistribución modesta puede producir importantes resultados de reducción de la pobreza en los países con alta desigualdad e ingresos medianos. Pero la distribución del crecimiento también reviste gran importancia para los países de ingresos bajos.

África Subsahariana demuestra muy bien este planteamiento. Una consecuencia del estancamiento económico en esta región ha sido el aumento de la tasa de crecimiento necesaria para cumplir la meta de los ODM que busca reducir la pobreza a la mitad. Algunos países, como Etiopía, Senegal, Sudáfrica y Tanzania, entre otros, deben crecer un 3% per cápita anual para cumplir la meta. Sin embargo, estudios basados en encuestas por hogares en diversos países de la región (los que dan cuenta de 78% de la población) indican que la tasa de crecimiento promedio anual ponderada que se requiere para alcanzar los ODM en la región es de 5% per cápita durante 10 años<sup>27</sup>. Se trata de una región donde el crecimiento promedio anual per cápita para el período 2000–2006 es de 1,6%. Aun si la recuperación actual en algunos países se mantiene, para un grupo importante de países, los requisitos de crecimiento para el cumplimiento de los ODM resultan inalcanzables.

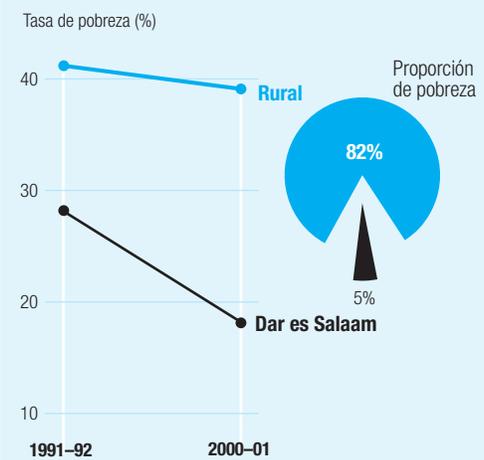
¿Significa esto que África Subsahariana está condenada a no poder cumplir los ODM? No, si la región combina un aumento más modesto del crecimiento con mejores patrones de distribución del ingreso.

Este argumento puede demostrarse con el caso de Kenya, país que desde todo punto de vista está fuera de la senda correcta para poder disminuir a la mitad la pobreza extrema antes de 2015. Si Kenya alcanzara una tasa de crecimiento per cápita del 1% con los actuales patrones de distribución, no lograría reducir a la mitad la pobreza sino hasta 2030. Si duplicara la participación de los pobres en el crecimiento futuro, aun con una tasa de crecimiento

de 1% per cápita, le permitiría alcanzar la meta de reducir la pobreza a la mitad en 2013, lo que significaría cumplir este ODM. En otras palabras, el crecimiento a favor de los pobres podría reducir el horizonte de tiempo para cumplir esta meta en 17 años. El argumento más amplio aquí es que la desigualdad extrema puede frenar la reducción de la pobreza en los países de ingresos bajos y medianos y por las mismas razones: mientras más pequeña es la participación de los pobres en cualquier incremento del ingreso, menos eficiente resulta ser el crecimiento como mecanismo de reducción de la pobreza. En Viet Nam, la relación entre crecimiento del ingreso promedio y reducción de la pobreza es de más o menos 1 a 1. Para países con alta desigualdad como Bolivia y Zambia, la relación es aproximadamente de 1 a 0,5<sup>28</sup>. En otras palabras, se requiere el doble de crecimiento para lograr el mismo grado de disminución de la pobreza.

Estos casos demuestran que la calidad y composición del crecimiento son tan importantes como su cantidad. Hoy, cuando los gobiernos africanos subsaharianos buscan consolidar la recuperación económica, priorizar la calidad del crecimiento se ha vuelto más urgente. Existe el peligro de que si se mantienen los actuales patrones de crecimiento, la recuperación económica no incluirá a los pobres. Por ejemplo, el aumento del crecimiento general que ha logrado Tanzania ha tenido un impacto insignificante sobre las tasas de pobreza pues los ingresos promedio per cápita han aumentado 1,8%

Figura 2.12 Tanzania: la pobreza se reduce sólo en la capital



Fuente: Demombynes y Hoogeveen 2004.

anual desde 1995, pero la pobreza ha disminuido con demasiada lentitud como para lograr cumplir los ODM. Entre 1991 y 2001 las tasas de pobreza disminuyeron de 39% a 36%, con considerables variaciones subyacentes. Los niveles de pobreza disminuyeron en forma drástica en Dar es Salaam, pero sólo de manera muy marginal en las zonas rurales (Figura 2.12). El problema es que estas zonas representan el 82% de la pobreza del país.

En la mayor parte del continente africano, el desafío es entonces no sólo acelerar el crecimiento sino también asegurar que la población pobre contribuya al proceso de crecimiento con un mayor producto y el aumento de la productividad para que luego tenga mayor participación en los incrementos del crecimiento que la que tiene en la actualidad. Respecto de las políticas públicas, esto significa prestar mucho más atención a los pequeños agricultores, a las zonas agrícolas marginales sin riego artificial y a la inversión pública que permita construir activos para la población pobre así como la infraestructura que les sirve.

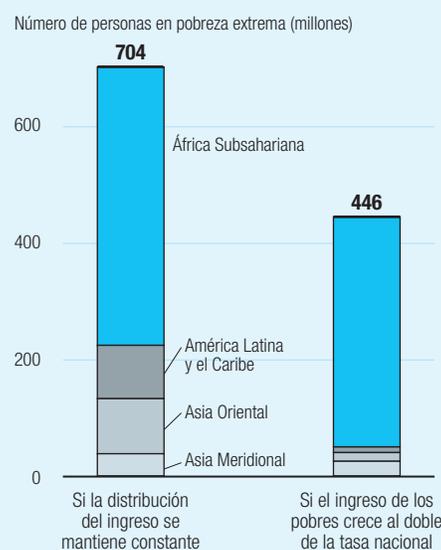
El papel del sector privado es también crucial en el crecimiento a favor de los pobres. Las pequeñas y medianas empresas cumplen un papel crítico, como empleadores, proveedores de insumos y nexos con los mercados. Las empresas privadas pueden contribuir a reducir la pobreza potenciando a la gente, ampliando las alternativas y ofreciendo una amplia gama de bienes y servicios. En Bangladesh, GrameenPhone, el proveedor de servicios de teléfonos celulares más grande del país, opera un programa rural que presta servicios a más de 50 millones de personas, lo que permite a las microempresas operar con mayor eficiencia al contar con un mejor acceso a la información sobre mercados. En otras partes, la ausencia de microempresas puede reducir la competencia, lo que aumenta los costos de los insumos y baja los precios de los bienes vendidos por las comunidades en las zonas pobres o remotas. El alto costo de la normativa gubernamental y el limitado acceso al crédito son algunos de los principales factores que limitan las habilidades de las pequeñas empresas privadas de actuar con más dinamismo en la lucha contra la pobreza. En promedio, el costo de iniciar una empresa en África Subsahariana asciende a 224% del ingreso promedio nacional, cifra que contrasta con el 45% en Asia Meridional y el 7% en los países de ingresos altos.

## Acercar la reducción de la pobreza a nivel mundial

A la fecha, sólo hemos prestado atención a los potenciales beneficios del crecimiento a favor de los pobres para acelerar la reducción de la pobreza en países específicos. Recurriendo al modelo de distribución del ingreso mundial que delineamos en el Capítulo 1, ampliaremos este ejercicio. El modelo ofrece una aproximación de la distribución mundial del ingreso ajustado a la paridad del poder adquisitivo para considerar las diferencias de precio entre países. Utilizamos este modelo para simular lo que ocurriría con las tendencias de la pobreza mundial delineadas en nuestra proyección para el año 2015 si la gente que vive por debajo del umbral de la pobreza tuviera una participación en el crecimiento futuro dos veces mayor que la que posee en la actualidad, ejercicio que consistió efectivamente en ampliar el modelo nacional de crecimiento a favor de los pobres a escala mundial. Al igual que en los ejercicios nacionales, en el caso de los países con tendencias positivas de crecimiento, suponemos que éstas se mantendrán. Para países con tendencias negativas empleamos una proyección de crecimiento positiva basada en promedios regionales para 2000-2006.

Los resultados de la simulación son notables (Figura 2.13). La redistribución a favor de los po-

**Figura 2.13** Pobreza extrema: dos escenarios para 2015



*Nota:* Pobreza extrema se refiere a un umbral de pobreza de US\$700 anual (gasto en consumo personal); ver detalles en la *Nota técnica 2*.  
*Fuente:* Dikhanov 2005.

bres provoca un efecto marginal en la distribución general del ingreso en el mundo, pero su impacto en la pobreza es notorio. En el escenario de crecimiento a favor de los pobres en 2015:

- La cantidad de personas que viven en la pobreza extrema cae de 704 millones a 446 millones, cifra equivalente a una disminución de un tercio.
- La incidencia mundial de la pobreza disminuye de 10% a 6%.
- La senda del crecimiento a favor de los pobres reduce fuertemente la pobreza en todas las regiones, aunque también aumenta la participación en la pobreza de África Subsahariana, resultado que demuestra la importancia de potenciar el crecimiento económico así como el mejoramiento de la distribución.

### La pobreza relativa en los países ricos

Estos ejercicios de simulación se centran en la pobreza absoluta. Los efectos que tiene el crecimiento en la distribución dependen de la definición de pobreza empleada. Son más poderosos con una definición relativa de pobreza por la evidente razón de que el indicador de pobreza se vuelve una función de la distribución. En última instancia, la decisión respecto de la medida adecuada constituye un juicio de valor.

La mayoría de los países ricos definen la pobreza en términos relativos. La pobreza infantil es un indicador particularmente sensible de la pobreza de ingreso en los países ricos, pues ofrece un panorama de la escala de privaciones y es también un indicador de las desventajas heredadas y de la transmisión de la pobreza de una generación a otra. En 17 de los 24 países de la OCDE incluidos en la investigación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia llevada a cabo durante los años 1990, se percibe un aumento de la pobreza infantil definida como aquella pobreza que afecta a niños que viven en una familia con ingresos inferiores al 50% de la media nacional<sup>29</sup>. Esto significa que entre 40 y 50 millones de niños de los países más desarrollados del mundo crecen en condiciones de pobreza. Dos miembros de la OCDE, Estados Unidos y México, tienen el cuestionable honor de contar con tasas de pobreza infantil superiores a 20%. El Reino Unido ha conseguido recientes logros en revertir un rápido crecimiento de este mal social, para lo cual un elemento crucial ha sido la redistribución mediante transfe-

rencias fiscales, lo que sugiere que el gasto a favor de los pobres puede ser una fuerza poderosa en la reducción de la pobreza infantil. Sin embargo, esto también demuestra que otras fuerzas que moldean la distribución del ingreso, particularmente las desigualdades en el mercado laboral, constituyen obstáculos difíciles de superar. (Recuadro 2.4).

### Lograr el crecimiento a favor de los pobres

Una de las revelaciones que arroja el ejercicio de simulaciones presentado en la sección anterior es que las políticas y los patrones de crecimiento que buscan mejorar la distribución pueden ser armas potentes para reducir la pobreza. Por cierto, no todas las políticas destinadas a mejorar la distribución son en sí mismas buenas para el crecimiento y los bajos niveles de desigualdad no son un sustituto del crecimiento acelerado. Sin embargo, los encargados de formular políticas no siempre están obligados a plantearse ante una disyuntiva; muchas de las estrategias dirigidas a disminuir la desigualdad tendrán efectos positivos sobre el crecimiento. Lo anterior sugiere que aumentar la participación de los pobres en el crecimiento debiera constituir un aspecto central de las estrategias para cumplir los ODM y otras metas más generales de desarrollo humano (Recuadro 2.3).

No existe una única vía para alcanzar tales objetivos. Estrechar la brecha en las oportunidades educacionales es un punto de partida fundamental, pues en casi todos los países las desigualdades en la educación están entre los impulsores más potentes de las desigualdades en materia de ingresos, salud y oportunidades, lo que incluye las oportunidades de participar en la sociedad e influir en los procesos políticos. La educación tiene el potencial de actuar como equalizador de oportunidades, así como también como una fuerza de crecimiento y eficiencia económica. Pero tal potencial sólo se puede desplegar con la ayuda de políticas públicas que eliminen sistemáticamente los obstáculos sociales, económicos y culturales que enfrentan los grupos desfavorecidos. De igual modo, las profundas desigualdades en materia de salud y la mayor vulnerabilidad que se asocia la desigualdad en el acceso a estos servicios también se relacionan con profundas diferencias de oportunidades. Los sucesivos cuadros de enferme-

En la mayoría de los países desarrollados, la pobreza se mide en términos relativos más que absolutos, lo cual significa que el elemento de referencia para la medición, tanto de la pobreza misma como de su reducción, suele estar definido en relación con el ingreso promedio o mediano. Por lo tanto, cuando los gobiernos fijan objetivos de reducción de la pobreza, están apuntando a hacer cambios en la distribución que impliquen acortar la distancia entre el extremo más pobre de la escala de ingresos y el elemento de referencia.

La experiencia en el Reino Unido destaca algunos de los problemas relacionados con la reducción de la pobreza relativa. A fines de los años noventa, el Gobierno del Reino Unido fijó ambiciosas metas destinadas a reducir la incidencia de la pobreza infantil, con lo cual puso el tema de la distribución en el centro del escenario de las políticas públicas. En este contexto, la pobreza infantil se define como aquella que afecta a niños que viven en un hogar con un ingreso menor al 60% de la mediana luego de restar el costo de la vivienda. La política fiscal y la concentración de las transferencias en los pobres han sido palancas fundamentales de las medidas destinadas a lograr la meta. Sin embargo, los acontecimientos en el mercado laboral, que incluyen mayores ingresos en el extremo superior de la distribución, han empujado en la dirección contraria.

A fines del decenio de 1990, el Reino Unido registraba una de las mayores tasas de pobreza infantil en Europa y en 1998, alrededor de 4,6 millones de niños –uno de cada tres– vivían bajo el umbral de la pobreza. Estos niveles tan altos, que duplicaban el índice de fines de los años setenta, fueron el legado del decenio de 1980, el cual se caracterizó por un patrón de crecimiento inconfundiblemente a favor de los ricos que dejó de lado a los pobres. A fines de los años setenta, el 10% más rico de la población recibía el 21% del total del ingreso disponible. Veinte años más tarde, la cifra había aumentado a 28%, casi tanto como lo que recibía la mitad más pobre de la población. El ingreso anual promedio del 20% más rico aumentó alrededor de 10 veces la tasa correspondiente al 20% más pobre (3,8% en comparación con 0,4%). Así, el coeficiente de Gini del Reino Unido aumentó de 25 a 35 a mediados de los años noventa, uno de los mayores saltos en lo que se refiere a desigualdad en el mundo.

Este aumento en la desigualdad fue impulsado por dos fuerzas principales: cambios en la distribución básica de los ingresos y el efecto de las políticas fiscales que bajaron los impuestos a quienes ganaban más y disminuyeron los beneficios para los pobres.

Mientras el aumento en la desigualdad se estabilizó en niveles altos a principios del decenio de 1990, la pobreza infantil siguió siendo excepcionalmente alta según estándares históricos. Más de uno de cada cuatro niños aún vivían bajo el umbral de la pobreza

durante el *boom* económico de fines de los años noventa, lo cual era un reflejo de aún otro aumento en el coeficiente de Gini.

En 1999, se anunciaron ambiciosas metas destinadas a erradicar la pobreza infantil en el transcurso de una generación. La primera etapa del plan comprendía reducir la pobreza infantil en una cuarta parte desde el nivel de 1998, antes de 2004 ó 2005, y luego reducirla a la mitad a más tardar en 2010.

La redistribución fiscal desempeñó una función central en las estrategias aplicadas para alcanzar la meta y el apoyo financiero que reciben las familias con hijos ha aumentado considerablemente. La mayor parte del gasto adicional se destinó a beneficios laborales y créditos impositivos que han incrementado el ingreso de las familias trabajadoras pobres con hijos. Además, aumentaron los beneficios fuera del ámbito laboral para las familias con hijos.

Las familias más pobres han obtenido ganancias considerables. El Instituto de Estudios Fiscales calcula que el ingreso de la quinta parte más pobre de la población ha aumentado en más del 20% como resultado de las reformas aplicadas entre 1997 y 2004. Si bien el gobierno le ha restado importancia al efecto redistributivo, sin duda existe y es marcado. Los efectos en el mercado laboral también han desempeñado una función en los avances obtenidos en la consecución de las metas. A medida que la tasa de desempleo del Reino Unido disminuyó a niveles históricos a partir de fines de los años noventa, las ganancias salariales en el extremo más bajo del espectro contribuyeron a la caída sustancial de la pobreza infantil relativa. En 2003-2004, había 600.000 niños menos viviendo en condiciones de pobreza respecto de 1998.

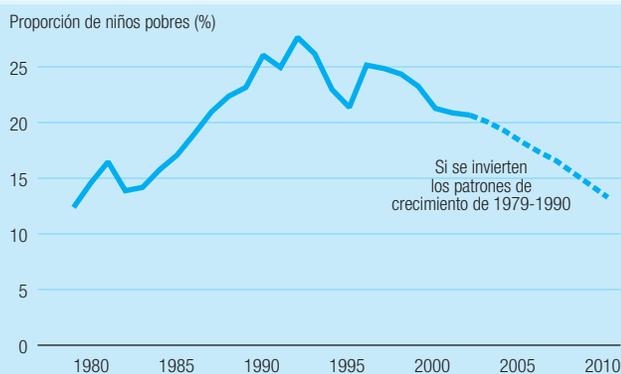
Si bien la disminución es impresionante, las perspectivas para lograr las metas siguen siendo inciertas. Aún falta sacar a otros 400.000 niños de la pobreza durante el próximo año a fin de lograr la meta fijada para 2004-2005. La siguiente meta, esto es, reducir a la mitad la pobreza infantil a más tardar en 2010, constituye un reto todavía mayor. ¿Por qué ha sido tan difícil lograr la meta incluso con la aplicación de una redistribución fiscal decidida?

La respuesta a esa pregunta es que la política fiscal tiene sus límites. Si bien las transferencias fiscales han reducido la desigualdad desde 1997, lo acontecido en el mercado laboral y otros cambios parecen empujar en la dirección opuesta. Los niveles de ingreso aumentan por debajo de la tasa mediana entre aproximadamente el 15% más pobre. Entre tanto, el nivel general de desigualdad ahora permanece sin cambios desde su nivel de 1997.

Aparte del mercado laboral, el análisis efectuado por el Instituto de Estudios Fiscales demuestra que gran parte del aumento en la tasa de pobreza infantil del Reino Unido se explica por los cambios en la posición relativa de las familias en la distribución del ingreso.

(continúa)

## Pobreza infantil en el Reino Unido



Fuente: Goodman 2005.

Por ejemplo, ha habido un aumento brusco de la cantidad de familias monoparentales y familias donde tanto el padre como la madre están desempleados. Ambos factores están sumamente relacionados con la pobreza, lo que sugiere que para lograr la meta fijada para el año 2010 se requiere mayor distribución, cambios en los patrones de trabajo y empleo entre los progenitores y cambios más radicales en la distribución básica de ganancias e ingresos.

Es posible demostrar la importancia de los cambios en la distribución de los ingresos haciendo referencia a una variante del modelo de crecimiento a favor de pobres utilizado en otra sección de este capítulo. Tal como se sostuvo antes, el decenio de 1980 fue una época a favor de los ricos, donde los ingresos del extremo superior del espectro aumentaron mucho más rápido que aquellos del extremo inferior. En un ejercicio que se llevó a cabo para el *Informe sobre Desarrollo Humano*, el Instituto de Estudios Fiscales simuló lo

Fuente: Goodman 2005; Hills 2004.

que sucedería con la pobreza infantil durante los siguientes 10 años si se invirtiera el patrón de distribución correspondiente al decenio de 1980. Así por ejemplo, se estimó que el ingreso del 10% más pobre crecería en 3,7% al año, la tasa promedio de crecimiento experimentada por el 10% más rico entre 1979 y 1990, mientras que se estimó que el 10% más rico crecería a 0,4%, el crecimiento promedio del 10% más pobre entre 1979 y 1990.

El cambio distributivo habría reducido la incidencia de la pobreza infantil de 23% a 17% al 2010 (Figura 1). Aunque esta cifra todavía está por sobre la meta fijada para 2010, la simulación no toma en cuenta el potencial de las políticas fiscales para cerrar la brecha. En otras palabras, si durante los próximos 10 años se hiciera para los pobres lo que se hizo para los ricos durante los años ochenta, el Reino Unido estaría a punto de cumplir la meta en materia de pobreza infantil.

Los acontecimientos del Reino Unido traen al tapete problemas relacionados con la pobreza cuya naturaleza difiere de aquellos vinculados con los ODM, si bien con elementos similares. Tal vez lo más evidente es que la determinación de estas metas ha puesto un tema crucial del desarrollo humano en el centro del debate sobre las políticas públicas. Ya la propia meta transmite un mensaje importante acerca de las prioridades gubernamentales y las políticas fiscales se han orientado en función de ellas. Al mismo tiempo, la mayor amplitud de fuerzas sociales y económicas que participan en la conformación del patrón de la distribución del ingreso durante un período de gran crecimiento y bajo desempleo retardan el progreso hacia la meta. Irónicamente, el éxito económico, combinado con los límites a la redistribución fiscal, puede elevar el ingreso absoluto de los pobres sin acelerar los avances hacia la erradicación de la pobreza infantil.

dades minan la productividad, reducen la habilidad de los niños de aprovechar la educación y encierran a los hogares en un círculo de pobreza. Tal como en el sector de la educación, superar estas desigualdades en el ámbito de la salud requiere inversiones públicas que permitan aumentar la oferta de una educación de buena calidad así como medidas que reduzcan los obstáculos que afectan la demanda.

Las desigualdades de ingreso reflejan la distribución de los activos y las oportunidades y la operación de los mercados. Pero la tributación y el gasto fiscal también ejercen influencia sobre ellas. En mu-

chos países, las transferencias fiscales ya están reduciendo las desigualdades más extremas. En Chile, por ejemplo, han estrechado la brecha entre las relaciones del ingreso del 20% más rico y del 20% más pobre de 20:1 a 10:1. Desde la perspectiva del desarrollo humano, las transferencias fiscales con los mayores rendimientos son las inversiones en la formación de capacidades y en la provisión de protección durante los períodos de gran vulnerabilidad (Recuadro 2.5)

Un requisito elemental para que las transferencias que buscan aliviar la pobreza tengan sentido es

A fines del siglo XVIII, los grandes pensadores de la Ilustración europea propugnaron ambiciosos programas sociales destinados a combatir la desigualdad y reducir la vulnerabilidad de las personas y la dependencia del sistema de bienestar. En este sentido, le atribuían un papel fundamental a las políticas públicas en el financiamiento de las tan necesarias inversiones que transformarían la sociedad. Tales ideas siguen teniendo plena validez.

En Francia, Antione-Nicola de Condorcet formuló un enérgico plan para erradicar todas las formas de desigualdad “lo que implica pobreza, humillación o dependencia”. El plan considera que la clave para el progreso social es la educación pública, la protección contra las enfermedades y los sistemas de pensión para la ancianidad. La aplicación práctica de este enfoque fue formulada en Inglaterra por Thomas Paine con su obra *Los derechos del hombre*, en la que aboga por un sistema de seguro universal financiado mediante impuestos. En la base de estos enfoques está la idea de que las políticas públicas debían crear una salida sostenible de la pobreza proveyendo a la gente los activos, la seguridad y las oportunidades necesarias para romper el círculo de la pobreza.

Las transferencias fiscales bien diseñadas hacen mucho más que sólo proporcionar alivio transitorio. Proporcionan un mecanismo de redistribución a través del cual las inversiones en la reducción de la pobreza pueden producir desarrollo humano y retornos económicos mucho mayores que la inversión inicial. Entre las estrategias se encuentran las siguientes:

- *Transferencias de ingresos a grupos vulnerables.* Las transferencias de ingresos permiten a los responsables de las políticas aumentar el ingreso de los grupos vulnerables. Un ejemplo es el sistema de pensiones para la ancianidad de Sudáfrica, que en primera instancia debía beneficiar a los blancos y que luego se amplió para cubrir a los ancianos negros y a las familias vulnerables con hijos. En 2001, los pagos alcanzaron a más del 80% del presupuesto del sistema de bienestar. En efecto, las transferencias han sido elementos fundamentales para reducir la desigualdad en materia de ingresos (el coeficiente de Gini de Sudáfrica cayó de 67 en 1991 a 59 en 2000). Además, gracias a estas transferencias las familias han podido recurrir al crédito

e invertir en actividades productivas (arrendar equipos, adquirir mejores insumos agrícolas), lo cual desmiente la idea de que las transferencias sociales desincentivan la iniciativa privada. Las transferencias también han generado logros concretos en materia de salud. Por ejemplo, se calcula que gracias a las transferencias los niños negros menores de cinco años han crecido ocho centímetros más, lo que equivale al crecimiento de seis meses.

- *Transferencias laborales.* Las transferencias vinculadas con el trabajo puede proveer seguridad a los hogares vulnerables durante períodos de mucha tensión, por ejemplo luego de una sequía. El Sistema de Garantía Laboral de Maharashtra es uno de los mejores ejemplos conocidos. Desde mediados del decenio de 1970, ha provisto a los trabajadores agrícolas y pequeños campesinos hasta 100 días de trabajo asalariado a través de programas de ocupación rural; casi la mitad de sus beneficiarios son mujeres. Ampliar el programa a toda la India costaría aproximadamente entre 0,5% y 1% del ingreso nacional en transferencias a 40 millones de trabajadores y pequeños propietarios rurales. Sin embargo, si la focalización es eficiente, ayudaría a la mayoría de los beneficiarios a cruzar el umbral de la pobreza.
- *Transferencias basadas en incentivos.* Los gobiernos pueden usar transferencias fiscales para propiciar el cumplimiento de metas de desarrollo humano más amplias. En México, por ejemplo, el programa Oportunidades otorga transferencias de ingreso a hogares de municipios vulnerables siempre y cuando envíen a los niños a la escuela y los lleven a los centros de salud. El programa cubre a más de cinco millones de familias y existen pruebas convincentes de mejoras en aspectos como asistencia escolar, nutrición y nivel de ingresos: las evaluaciones más recientes indican que más del 60% de las transferencias llegan a los hogares pertenecientes al 20% más pobre de la población. En la actualidad, el costo del programa asciende al 0,2% del PIB y un ingreso bajo no es un obstáculo para aplicar transferencias según incentivos. Varios países menos desarrollados las han usado, por ejemplo, para aumentar la asistencia de las niñas a la escuela (ver el Recuadro 1.7 sobre Bangladesh).

**Fuente:** Jones 2004; Lund 2002, 2004; ODI 2004; Case y Deaton 1998; Indiatgether.org 2004; Coady, Grosh y Hoddnott 2004; Coady y Parker, 2005; México, Secretaría de Desarrollo Social 2005.

la voluntad, y la capacidad, del Estado para movilizar ingresos tributarios. En gran parte de América Latina, la aversión a la aplicación de impuestos restringe esta condición. México recauda sólo 13% del

PIB en impuestos, cifra inferior a la de Senegal. La capacidad de la India para redistribuir los beneficios de un mayor crecimiento por medio del sistema fiscal se ve igualmente restringida por una relación de

La agenda de los ODM requiere ir más allá de los promedios nacionales para abordar las desigualdades estructurales

impuestos a ingresos públicos de sólo 10%, la cual no ha experimentado ningún aumento luego de dos decenios de crecimiento.

Las transferencias fiscales son un mecanismo para aumentar el ingreso de los pobres por encima del nivel que dicta el actual crecimiento y los patrones de distribución imperantes. En términos más generales, el crecimiento a favor de los pobres requiere de inversión pública centrada en los mercados donde operan los pobres. En muchos países, el desafío es cambiar el enfoque de las políticas hacia los pequeños productores y las zonas más marginales que representan el grueso de la pobreza. El problema es que la producción de alimentos básicos y cultivos comerciales en las zonas rurales está restringida por el acceso limitado a los mercados, los altos costos de transporte y el acceso restringido al crédito. El problema se agrava por el hecho de que la población pobre, especialmente las mujeres, carece de activos, derechos legales y el poder político que se requiere para aumentar la productividad y el ingreso.

El control sobre los activos es un tema crucial. A veces se afirma que en la agricultura resulta incompatible aumentar la equidad mediante una reforma agraria y al mismo tiempo el crecimiento. Aquí, una vez más, las disyuntivas son más aparentes que reales. Las reformas redistributivas en la agricultura han demostrado tener resultados en cuanto a reducir la pobreza, lo cual ha impulsado avances significativos en países como China, la República de Corea y Viet Nam. En Bengala Occidental, la India, el producto y los ingresos agrícolas aumentaron después de iniciar una reforma de la tenencia de la tierra y reconocer los derechos de propiedad de los pobres. El contraste con Pakistán es asombroso. El Informe nacional sobre Desarrollo Humano de Pakistán reveló que los campesinos inquilinos más pobres pagan 28% del valor de su producción a los terratenientes, mientras otros campesinos inquilinos pagan 8%<sup>30</sup>. Las transferencias de dinero y cul-

tivos de inquilinos pobres a terratenientes son un importante generador de la pobreza de ingreso. Muchos de los pagos entran en disputa, pero los pobres no recurren al sistema legal para defender sus reclamos y la razón principal es que el costo promedio de un litigio es 20% mayor que el promedio anual del ingreso familiar de los inquilinos más pobres.

\* \* \*

El mensaje principal de este capítulo es que la distribución debe ser un tema central en las estrategias de desarrollo humano. A nivel nacional esto implica que los planes para cumplir los ODM, entre éstos los Documentos de Estrategias de Reducción de la Pobreza que establecen un marco para la cooperación entre países en desarrollo y donantes, debieran incluir medidas que corrijan las desigualdades extremas. La agenda de los ODM requiere ir más allá de los promedios nacionales para abordar las desigualdades estructurales que se relacionan con la riqueza, el género, la ubicación geográfica y los activos e impiden el avance en materia de desarrollo humano. Además de su compromiso con las metas globales de los ODM, los gobiernos deberían comprometerse en forma explícita con objetivos destinados a reducir la desigualdad y a estrechar las brechas en materia de oportunidades.

A nivel mundial, la comunidad internacional debe actuar según los compromisos contraídos en la Declaración del Milenio a fin de superar las desigualdades internacionales extremas. La acción internacional no puede compensar la gobernabilidad deficiente y las malas políticas nacionales, pero sí puede crear un ambiente propicio para que los gobiernos comprometidos con el desarrollo humano tengan éxito. Lo que resta de este Informe se centra en tres pilares de la cooperación internacional que deben ser reconstruidos en pro del desarrollo humano: la cooperación internacional, el comercio y la prevención de los conflictos violentos.