

# La búsqueda de la equidad

**Héctor Assael**, Director, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento CEPAL

Como siempre, mis agradecimientos al maestro Aníbal Pinto Santa Cruz, porque su valioso ejemplo ayudó a escribir este artículo. Además, mi reconocimiento a Eduardo Gana y Mikio Kuwayama por su incesante apoyo y comentarios. Sin embargo, son válidos los descargos habituales

---

## I. Algunas reflexiones en torno a la equidad y las ideas de la CEPAL

Hacia 1990, la CEPAL comenzó un período de renovación de su pensamiento económico y social, que en la práctica se ha prolongado hasta 1998. El punto de partida de ese proceso fue la preparación del conocido documento *Transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1990), cuando ya Gert Rosenthal era Secretario Ejecutivo de la CEPAL desde hacía dos años (lo fue hasta fines de 1997). Nuestro querido amigo Fernando Fajnzylber, fallecido prematuramente a fines de 1991, inspiró y dirigió con gran talento al equipo de varios profesionales que participaron en esa tarea.[1/](#)

Los lineamientos principales del proyecto eran y son de naturaleza económica y productiva; se trata en él de diseñar una estrategia integral de reacceleración del desarrollo latinoamericano y caribeño. El tema tenía gran relevancia después que la región venía saliendo de la denominada "década perdida", que se extendió durante casi todo el decenio de 1980.

La transformación productiva se constituyó en el tema principal del documento citado, tanto para el diagnóstico como para la formulación de políticas e instrumentos para lograrla.

En el concepto de una transformación productiva con equidad había cierto grado de optimismo, ya que las estrategias y tácticas definidas y por aplicar debían llevar también a avances progresivos en materia de equidad, gracias sobre todo a la generación de un creciente empleo productivo, mejor remunerado, y a la amplia incorporación y difusión del progreso tecnológico. Esto serviría no sólo para la disminución de la pobreza, sino también para el mejoramiento de la distribución de ingreso, en el entendido de que la pobreza corresponde a niveles de rentas, en tanto que la distribución se refiere a la estructura de los ingresos.

Además de lo ya señalado sobre la primacía de los aspectos económicos y productivos en todo el libro, son más bien escasas las oportunidades en que la equidad y los desafíos sociales son reconocidos y enfrentados de manera completa y preferente. Sólo algunas veces ocurre otra cosa y verbigracia se afirma lo siguiente, poniendo énfasis en lo "redistributivo": "El imperativo de la equidad exige que la transformación productiva esté

acompañada por medidas redistributivas. Por intenso que resulte el esfuerzo de la transformación, seguramente transcurrirá un período prolongado antes de que pueda superarse la heterogeneidad estructural mediante la incorporación del conjunto de sectores marginados a las actividades de creciente productividad. De ahí que será necesario pensar en medidas redistributivas complementarias, entre ellas servicios técnicos, financieros y de comercialización, así como programas masivos de capacitación destinados a microempresarios, trabajadores por cuenta propia y campesinos; reformas de diversos mecanismos de regulación que impiden la formación de microempresas; adecuación de los servicios sociales a las necesidades de los sectores más pobres; fomento de la organización para contribuir a la ayuda mutua y a la adecuada representación de las necesidades de los más desfavorecidos ante el Estado, y aprovechamiento de la potencialidad redistributiva de la política fiscal, tanto del lado de los ingresos como en lo referente a la orientación del gasto público." (CEPAL, 1990, p. 15).

En años posteriores, la Secretaría de la CEPAL continuó trabajando en torno al tema de la transformación productiva con equidad, y en cierta medida amplió el ámbito de las políticas económicas y productivas, al prestarle mayor atención a las políticas sociales.<sup>2/</sup> Además, en ese documento se dieron tres elementos complementarios: a) en cuanto a objetivos se agregó la sustentabilidad ambiental; b) lo prioritario en la formulación de instrumentos permaneció centrado en lo productivo y tecnológico; y c) había cierta convicción de que era factible lograr simultáneamente la transformación productiva y la equidad en un contexto de sustentabilidad ambiental. (CEPAL/OREALC, 1992, p. 26).

En el mismo año 1992, se publicó un documento conjunto CEPAL/OREALC, denominado *Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*. (CEPAL/OREALC, 1992). Con ese importante aporte, se logró dar gran jerarquía a la educación entre las políticas económicas y sociales, de naturaleza estructural, necesarias y compatibles con la transformación productiva con equidad. Puede citarse como ilustración sobre la materia, lo que sigue: "En estas circunstancias resulta fundamental diseñar y poner en práctica una estrategia para impulsar la transformación de la educación y de la capacitación y aumentar el potencial científico-tecnológico de la región, con miras a la formación de una moderna ciudadanía, vinculada tanto a la democracia y la equidad como a la competitividad internacional de los países, que haga posible el crecimiento sostenido apoyado en la incorporación y difusión de progreso técnico. Imaginar que la ciudadanía pueda tener plena vigencia sin un esfuerzo efectivo en materia de competitividad resulta, en el decenio de 1990, tan infundado como suponer que la competitividad -necesariamente de carácter sistémico pueda sostenerse con rezagos importantes en el ámbito de la ciudadanía." (CEPAL/OREALC, 1992, p. 18).

Después de cinco años, la Secretaría de la CEPAL preparó el informe "La brecha de la equidad" (CEPAL, 1997a) <sup>3/</sup> en un nuevo contexto, de un mayor crecimiento de la región y de avances significativos en las reformas económicas en marcha. En esa oportunidad se reiteraron y ampliaron con un optimismo medido varios conceptos ya sugeridos en informes anteriores, Un ejemplo en esta dirección lo constituye el párrafo final del resumen y conclusiones del documento: "Para avanzar de modo más eficaz hacia el

cumplimiento de los compromisos contraídos en la Cumbre Social se requiere un enfoque integrado de las políticas económicas y sociales, que permita el apoyo recíproco y la complementación entre las medidas de fomento de la competitividad y aquellas que estimulen la cohesión social. Si bien en el corto plazo pueden presentarse conflictos entre ambas, la política pública puede aprovechar las numerosas complementariedades que existen entre ellas, y que se centran en una gestión macroeconómica capaz de estimular un crecimiento elevado y estable, en el fomento de la competitividad y en políticas públicas que retuercen el impacto del crecimiento en el empleo. La inversión en recursos humanos, así como el mayor vínculo entre territorio, tejido empresarial y fomento productivo, constituyen terrenos privilegiados para avanzar en estas tareas. Del mismo modo, la modernización agrícola puede ayudar en el combate a la pobreza rural, siempre que existan políticas públicas de acceso a la tierra y saneamiento de títulos, un esfuerzo por mejorar la infraestructura productiva y un vínculo más estrecho entre agroindustria y pequeños productores." (CEPAL, 1997a, p.20).

---

## **II. La equidad económica es un objetivo difícil de alcanzar**

No es sencillo definir el concepto de equidad, pese a que muchas veces se ha ensayado con distinta suerte. Sin embargo, para los propósitos del presente trabajo se está pensando en la igualdad de oportunidades económicas y en los caminos para avanzar hacia ella.<sup>4/</sup> Esa equidad se manifiesta y mide a través de la distribución del ingreso personal o familiar de los países, con metodologías generalmente aceptadas de estructuras de ingresos por deciles y de índices de Gini.<sup>5/</sup>

En cambio, no estamos preocupados de lo relacionado con las diferentes expresiones de la pobreza porque con el crecimiento sostenido del ingreso por persona de un país, necesariamente se reducen progresivamente los niveles de pobreza, a velocidades distintas según las condiciones propias de cada país. Por lo tanto, en lo que sigue de esta sección se presentarán algunos argumentos que llevarían a evaluar debidamente las complejidades y dificultades existentes para avanzar hacia la equidad, incluso en un contexto de significativos y sostenidos ritmos de crecimiento económico.

*El medio teórico.* Puede afirmarse directamente que tanto el buen funcionamiento del capitalismo en cuanto a sistema económico, como el de los mercados de mercancías y factores, no garantizan que se irá por la ruta de la equidad. Por el contrario, es más factible encontrar en los escritos económicos argumentos teóricos y conceptuales que respalden tendencias a la concentración de ingresos y de activos como resultado esperable de los estilos de desarrollo más liberales. En cambio, los movimientos desconcentradores de rentas y activos están siempre asociados con la definición y efecto de determinadas políticas económicas públicas.

Con relación a este punto puede tenerse a la vista el caso de los Estados Unidos, que es seguramente el mejor exponente del modelo capitalista. A pesar del fuerte desarrollo de la economía de ese país en los últimos cincuenta años, la distribución del ingreso

propende a una mayor desigualdad, en términos de niveles de renta, de composición regional e incluso de datos según grupos étnicos.

*Algunos datos cuantitativos al nivel mundial.* Los trabajos estadísticos y analíticos de Simón Kuznets presentados a partir de 1955 fueron pioneros en la determinación de una curva o relación en forma de U invertida entre la desigualdad en la distribución del ingreso y el nivel del producto per cápita, para un amplio conjunto de países desarrollados y en desarrollo analizados en forma transversal en momentos históricos determinados, y no de manera cronológica. Ya en 1963, y con contundentes antecedentes empíricos, Kuznets afirmaba: "En los procesos de crecimiento, las fases iniciales se caracterizan por un balance de fuerzas contrapuestas que puede haber ampliado transitoriamente la desigualdad de la distribución por tamaños del ingreso total, debido al rápido crecimiento del sector no agrícola y al mayor desnivel imperante en su interior. Resulta plausible argumentar que la reciente atenuación en los desniveles de ingreso observada en los países desarrollados ha obedecido a una combinación de factores: reducción de las desigualdades intersectoriales en el producto por trabajador, caída de la participación de la propiedad en el ingreso total de los jefes de familias, y cambios institucionales que reflejan decisiones relativas a la seguridad social y al pleno empleo". (Kuznets, 1963, p. 67).

Posteriormente, varios autores tendieron a confirmar la denominada "curva de Kuznets", que relaciona la participación en el ingreso total que le corresponde en distintos países al 40% más pobre de la población con los niveles de ingreso por persona, generando la U invertida que ya se comentó. Sobre la materia está disponible el excelente trabajo de Bacha (1977), con antecedentes bibliográficos.

*El caso de América Latina.* La CEPAL está publicando anualmente el *Panorama social de América Latina*, elaborado conjuntamente por la División de Estadística y Proyecciones y la División de Desarrollo Social, con la colaboración del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Cuando en su versión inicial se estaba escribiendo este artículo (abril de 1998) el último *Panorama social* en circulación correspondía al año 1996 (CEPAL, 1997b). Con ese aporte de trascendencia, fue posible seguir de cerca la evolución que va registrando la distribución del ingreso en los diferentes países latinoamericanos.

Los cambios observados en la distribución del ingreso en la primera mitad de los años noventa, para doce países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela) se resumen en ese documento en la siguiente forma: "Altos niveles de desigualdad y rigidez en la distribución del ingreso son características que persisten en la región en los años noventa, incluso en los países que han logrado tasas de crecimiento muy elevadas. En este resultado han incidido la capacidad que tiene el 10% de mayores ingresos para sostener o acrecentar su participación en el ingreso total y el mantenimiento o deterioro de la participación del 40% de los hogares más pobres. El balance de los cambios distributivos entre mediados de la década pasada y la actual muestra un aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso en la mayoría de los países." (CEPAL, 1997b, p. 41).

Los antecedentes estadísticos que se presentan en la publicación de la CEPAL permiten verificar complementariamente que "Uruguay sigue siendo una excepción notable en la región, tanto por su bajo nivel de desigualdad como por la persistente tendencia a la desconcentración del ingreso iniciada desde mediados de la década pasada." (CEPAL, 1997b, p. 42).

Posteriormente junio de 1998), se publicó el *Panorama social de América Latina, 1997* (CEPAL, 1998) que, al ratificar las tendencias comentadas, afirma, en síntesis: "La distribución del ingreso, en la generalidad de los casos, muestra resistencia al mejoramiento, cuando no retrocesos" (p. 21).

Por otra parte, está ahora disponible una investigación realizada hace poco por la Unidad de Financiamiento de la CEPAL para un período relativamente prolongado (1979 a 1992), en cinco casos nacionales (Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México). Se desprende del informe que durante el período analizado la concentración del ingreso aumentó en tres países (Argentina, Brasil y México) y se mantuvo con ciertas oscilaciones en Chile. La excepción la constituyó Colombia, donde ocurrió un proceso redistributivo poco profundo, desde el grupo superior hacia los grupos medios altos, y con efectos no significativos sobre los estratos pobres (Jiménez y Ruedi, 1997).

*Distribución y redistribución del ingreso.* En la intensidad y persistencia de la elevada concentración del ingreso en América Latina ha influido una razón de carácter fundamental. Como lo destacaba Aníbal Pinto en repetidas oportunidades, las limitadas políticas públicas aplicadas para enfrentar el problema existente han sido esencialmente de naturaleza redistributiva y no de carácter *distributivo* (Pinto, 1991).[6/](#)

Esta distinción conceptual entiende por "distribución" lo que atañe al proceso de generación del ingreso y a sus fuentes, mientras que la "redistribución" se refiere a los flujos de ingresos y a los canales correspondientes de su circulación. De acuerdo con ello, las políticas y medidas redistributivas tienen un alcance e impacto limitados, porque dejan sin tocar los orígenes mismos de los ingresos. Naturalmente, ocurre lo contrario con las políticas e instrumentos distributivos, cuyo efecto y grado de permanencia son mayores.

Como ejemplos de elementos integrantes de una estrategia distributivo del ingreso pueden citarse las denominadas reformas económicas estructurales (entre otras, reforma agraria, reforma de la tenencia de la propiedad, reforma educacional). En la estrategia redistributiva estarían incluidas gran parte de la política fiscal y tributaria y una elevada proporción de las denominadas políticas sociales.

Además, con las reformas económicas neoliberales efectuadas en América Latina durante los últimos quince años, se ha acentuado progresivamente la ausencia de políticas y medidas deliberadas que lleven a la desconcentración de los ingresos. Esa situación se ha dado con particular relieve en la alternativa distributiva, ya que crecientemente ha ido

quedando menos espacio político y menor interés económico y social para delinear y aplicar opciones estratégicas que incluyan un conjunto de reformas estructurales.

---

### **III . Un intento de reformulación de algunas políticas económicas y sociales para la equidad**

En América Latina no están teniendo lugar avances de trascendencia y oportunos en cuanto a equidad económica y distribución del ingreso, salvo escasas y limitadas excepciones. Asimismo, las políticas públicas seguidas en este frente han sido restringidas y, en general, no eficaces, de manera que poco se ha influido interactivamente sobre las tendencias principales que son determinadas por la creación de empleos productivos y la difusión del progreso técnico.

Esa realidad hace necesaria la redefinición y la aplicación de políticas y medidas económicas y sociales que permitan avanzar por el sendero de la equidad. Por razones de espacio y de mayor claridad de exposición no se examinarán aquí las políticas de naturaleza redistributiva, que han sido ampliamente consideradas en numerosos textos. En cambio, parece útil dedicar algunos comentarios preliminares a las políticas públicas distributivas.

*Las reformas de carácter estructural en América Latina: su reivindicación indispensable.*<sup>71</sup> América Latina está viviendo una etapa histórica en la que todos coinciden en que la tarea de la modernización y perfeccionamiento de la educación es la gran reforma estructural que cabe abordar prontamente. No puede negarse la trascendencia de la educación en los frentes político, social, cultural y económico, pero hay que advertir que al centrar demasiado la atención en el objetivo educacional se corre el riesgo de no otorgar suficiente relieve a otras reformas estructurales complementarias que pueden ser pertinentes para la equidad. Así, es frecuente que se logren consensos políticos en torno a la educación que no son comunes para otras tareas prioritarias.

La reforma educacional del presente tiene componentes estratificadores y jerárquicos que hasta cierto punto son nuevas maneras de validar las desigualdades en la distribución del ingreso. Por ejemplo, se pueden analizar las complejas aplicaciones de los diferentes niveles educativos que van como en un abanico desde los grados universitarios más sofisticados hasta las especialidades técnicas de menor calificación. Cuando lo fundamental consistía en la alfabetización y el acceso a la educación primaria y media para todos, las reformas educacionales del pasado tendían a ser más democráticas e igualitarias. Sobre la materia, cabe recordar el papel más equitativo de la educación en Argentina y Uruguay a principios del siglo XX, y también el "gobernar es educar" del Presidente Pedro Aguirre Cerda, en Chile, en torno a 1940.

Tampoco puede olvidarse que la reforma educacional es un proyecto más bien de mediano y largo plazo. Así, los efectos distributivos de los cambios educacionales son lentos y van sucediendo en las generaciones más jóvenes de manera progresiva, con

escaso efecto sobre los trabajadores que ya llevan varios años en determinadas ocupaciones.

Aunque no se pretende desplegar de nuevo banderas de otras épocas, a nuestro juicio para avanzar en torno a la equidad latinoamericana es necesario rediseñar y reincorporar en las políticas públicas algunas reformas estructurales que incidan en la tenencia de la propiedad y de otros activos de la población. En primer término, si bien no es viable en el presente una reforma agraria de tipo radical, puede haber otras fórmulas que tiendan a desconcentrar la tenencia de tierras. Entre ellas están incluidas modalidades de impuestos progresivos sobre las rentas efectivas o presuntas de las propiedades rurales, e incentivos especiales a las explotaciones rurales de tamaños más bien medianos.

En el caso de las propiedades inmobiliarias urbanas, las contribuciones de bienes raíces pueden continuar siendo proporcionales, pero lo trascendente es que los avalúos fiscales sigan de cerca los valores reales de mercado. De esa forma, se hace efectivamente gravosa la posesión de propiedades urbanas de mayor tamaño y más lujosas.

Las políticas públicas de competencia y de regulación deberían desalentar las concentraciones desmedidas de activos reales y financieros, que generalmente se generan al amparo de prácticas poco competitivas y de procesos no transparentes en cuanto a privatizaciones de empresas públicas y transferencias de empresas privadas.

Los grupos de menores ingresos deben recibir tratamientos especiales por parte del Estado, para su progresiva incorporación en la propiedad de activos productivos. Al respecto, es interesante la experiencia chilena reciente sobre el uso de los fondos acumulados en las Administradoras de Fondos de Pensiones, y conviene evaluarla debidamente a la luz de lo que ha venido ocurriendo en los años más recientes.

Finalmente, cabe agregar que, revisando algunos antecedentes sobre estos asuntos, descubrimos que un destacado amigo ha planteado con sentido didáctico y político un punto no tratado en estas notas. Así, se puede citar lo siguiente: "Sabemos, por lo tanto, que es necesario mejorar el acceso al proceso mismo de creación de la riqueza; ampliar las oportunidades empresariales a quienes tengan talento para ello y que no parezca que el espíritu emprendedor es una herencia genética; asegurar el crédito para tanta iniciativa que se ahoga en la falta de capital de trabajo; y establecer las condiciones al interior de las empresas para obtener los frutos de la colaboración, en los que se ha basado el éxito de otros países y regiones, ¡Esta es la cancha en la que se mide el respeto al talento empresarial, en la que se concretan los discursos sobre la libre iniciativa!" (Lagos, 1997, p.5).

*La equidad y las políticas distributivas en el Asia Oriental.* Desde 1997, la crisis asiática ha llevado a revisar con mayor sentido crítico las fortalezas y debilidades de las experiencias de desarrollo económico y social de varios países del Asia oriental (particularmente, Corea, Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia), pero no puede olvidarse que el milagro de Asia oriental tuvo un gran componente de equidad. En el ya citado "casillero vacío" de los países latinoamericanos, ocurre justamente lo contrario en

las naciones de Asia oriental, ya que en ellas históricamente se ha venido conciliando el crecimiento económico con la equidad social.

Sería muy largo y estaría fuera de lugar que en este artículo se intentara presentar y examinar de manera sistemática las políticas públicas de naturaleza distributivo seguidas en Asia oriental. Por ese motivo, se recurre al Banco Mundial, una fuente muy calificada, que preparó un documento fundamental sobre las lecciones del Asia oriental (Banco Mundial, 1993a).

Destacando lo que se ha denominado "el principio del crecimiento compartido" en los distintos casos nacionales del Asia oriental, el Banco Mundial ha planteado, como una síntesis que permite cerrar esta sección, lo siguiente: "A fin de establecer su legitimidad y ganarse el apoyo de la sociedad en general, los gobernantes de Asia Oriental establecieron el principio del crecimiento compartido y prometieron, en efecto, que a medida que la economía se expandiera, todos los grupos resultarían beneficiados. Pero la participación en el crecimiento planteaba complejos problemas de coordinación. En primer lugar, las autoridades tenían que convencer a las elites económicas que apoyaran las políticas favorables al crecimiento. Luego tenían que persuadirlas a que compartieran los beneficios del crecimiento con la clase media y los pobres. Finalmente, para obtener la cooperación de estos grupos, tenían que demostrarles que realmente saldrían beneficiados con el crecimiento futuro".

"Se utilizaron mecanismos muy explícitos para demostrar la decisión de que todos compartirían la riqueza futura. Corea y Taiwan, China, llevaron a cabo extensos programas de reforma agraria; Indonesia utilizó las políticas de precios del arroz y los fertilizantes para aumentar el nivel de los ingresos rurales; Malasia aplicó programas explícitos de participación en la riqueza en beneficio del grupo étnico malasio frente a los descendientes de chinos que tenían mejor situación económica; Hong-Kong y Singapur emprendieron programas de vivienda pública de gran escala; en varios países, los gobiernos prestaron asistencia a las cooperativas de trabajadores y establecieron programas de estímulo a las empresas pequeñas y medianas. Cualquiera que fuese su forma, estos programas demostraron que el gobierno estaba decidido a que todos compartieran los beneficios del crecimiento." (Banco Mundial, 1993b).

---

#### **IV. Otras políticas menos tradicionales en demanda de la equidad**

El hilo central de las distintas ideas que se han ido perfilando en este artículo es que en los últimos quince años, al menos, América Latina ha progresado muy poco en materia de equidad, vista principalmente desde la dimensión económica de la distribución del ingreso. Al mismo tiempo, se ha sugerido que aminorar la inequidad es una tarea complicada, sobre todo cuando las políticas y medidas utilizadas tienen un componente distributivo reducido. De ahí que, complementariamente, cabría rescatar y dar impulso de nuevo a ciertas reformas estructurales del pasado y a otras más modernas.

A partir de lo anterior, es posible aceptar que otras políticas no provenientes del campo estrictamente económico y social pueden ayudar en la búsqueda de la equidad. Esta dimensión no economicista de la equidad está vinculada de cerca con un enfoque más democrático e integral del desarrollo económico y social.

*Un programa preliminar para la opción no economicista en materia de equidad.*<sup>8/</sup> Para ir cerrando este artículo y sin tener suficientes conocimientos específicos sobre los diversos temas involucrados, se sugieren algunos puntos que podrían ser considerados en un proyecto de programa al respecto, para que luego fuera ampliado y desarrollado por expertos en cada materia.

*Aspectos especiales relacionados con la generación de ingresos.* En primer lugar, sería prioritario definir y aplicar políticas y medidas que vayan derechamente a enfrentar las condiciones desiguales de los diferentes individuos en sus capacidades económicas y sociales. En esta dirección, sobresalen las acciones correctivas factibles que se refieran a las mujeres, a la gente joven y a los ancianos. Además, en el caso de los niños, una igualación mínima necesaria corresponde a la enseñanza preescolar obligatoria y similar para todos y a la eliminación del analfabetismo.

En segundo término, estarían aquellas restricciones derivadas de los distintos orígenes territoriales de los ingresos. Así, habría que reconocer y solucionar progresivamente las inequidades crecientes que resultan de regiones, provincias y municipios más pobres y postergados, evitando la intensificación y prolongación de los círculos viciosos.

En tercer lugar, se incluirían las diferencias resultantes de la naturaleza sectorial en la creación de los ingresos. De ahí que se requieran medidas correctivas para ayudar selectivamente a los estratos productivos más primitivos,<sup>9/</sup> según donde los desequilibrios sean más intensos (minería, agricultura, pesca, industria manufacturera). En otras palabras, debería diagnosticarse y encararse la heterogeneidad estructural en los sistemas de producción.

*Las condiciones en torno a la calidad de la vida.* Generalmente la inequidad en la distribución del ingreso también coincide con peores situaciones en cuanto a calidad de vida en aquellos grupos de la población más postergados. En lo que toca al medio ambiente, en primer lugar, las orientaciones seguidas para evitar su deterioro e incluso mejorarlo deberían ampliar su cobertura hacia los deciles de menores ingresos. Por ejemplo, -tiene justificación alguna que las peores contaminaciones atmosféricas y territoriales sean soportadas por los más pobres?

Segundo, se advierte que para los grupos de ingresos más bajos son escasas las oportunidades recreacionales y culturales, así como deficiente la calidad del hábitat (barrios, áreas verdes) que los acoge. No hay explicaciones válidas para que ello ocurra, y el avance hacia una mayor equidad debería prever medidas concretas sobre estos asuntos.

En tercer término, para las personas más postergadas es comparativamente peor el acceso a los servicios básicos fundamentales, lo que se relaciona directamente con las políticas

de salud, vivienda y previsión, además de la educacional. En esta área también cabe preguntarse sobre la razón de la sinrazón.

*Las aspiraciones ciudadanas.* Otro conjunto de características menos tradicionales en materia de equidad tiene que ver con las aspiraciones de la población relativas a sus derechos responsabilidades como ciudadanos, que deberían ser independientes de su posición económica.

En primer lugar, se incluirían los lineamientos e instrumentos que permitieran consolidar y mejorar la participación democrática de toda la ciudadanía, con absoluta independencia de su situación en cuanto a rentas. Como ilustración al respecto, podría establecerse que la inscripción en los registros electorales nacionales debe ser automática y gratuita, tal como se ha propuesto en Francia recientemente. Segundo, es indispensable que los sistemas judiciales sean igualitarios y transparentes, de suerte que los grupos más pobres tengan un mejor acceso a la justicia y una protección efectiva contra el abuso. Por último, deberían ser prioritarias las políticas y medidas que lleven a una participación social y popular creciente y más adecuada de los estratos poblacionales con menores ingresos. En este sentido, conviene rescatar ciertas iniciativas del pasado que han sido abandonadas en el camino, sin buenos motivos que se conozcan.

En definitiva, si el programa no economicista es definido correctamente y se lleva adelante con decisión y progresivamente, serían posibles avances sustanciales en la utopía de la equidad. Así se incorporarían iguales -y ojalá mejores- oportunidades para los grupos más pobres. De esa manera, se compensarían, al menos en parte, las injusticias de naturaleza económica y se avanzaría hacia el ideal de la democracia auténtica.

---

## ***Bibliografía***

Bacha, Edmar (1977): "Curva de Kuznets y algo más: crecimiento y cambios en las desigualdades", *Notas técnicas*, N° 2, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).

Banco Mundial (1993a): *The East Asian miracle. Economic growth and public policy*, Washington, D.C., Oxford University Press.

- (1993b): "El milagro de Asia oriental: el crecimiento económico y las políticas oficiales. Resumen", Washington, D.C., inédito.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998): *Panorama social de América Latina. Edición 1997* (LC/G. 1982-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.11.G.3.

- (1997a): *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (LC/G.1954/Rev.I-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas,

Nº de venta: S.97.II.G. 11.

- (1997b): *Panorama social de América Latina. Edición 1996* (LC/G. 1946-P), Santiago de Chile, febrero. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.97.11.G.4.

- (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado* (LC/G.1701/Rev.I-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.92.II.G.5.

- (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.90.II.G.6.

CEPAL/OREALC (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe) (1992): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1702/Rev.2-P), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.92.II.G.6.

Fajnzylber, Fernando (1990): *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío": comparación de patrones contemporáneos de industrialización*, serie Cuadernos de la CEPAL, No 60 (LC/G.1534/Rev.I-P), Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.89.II.G.5.

Jiménez, Luis Felipe y Nora Ruedi (1997): "Rasgos estilizados de la distribución del ingreso en cinco países de América Latina y lineamientos generales para una política redistributiva", serie Financiamiento del desarrollo, Nº 72 (LC/L. 1084), Santiago de Chile, CEPAL.

Kuznets, Simón (1963): "Quantitative aspects of the economic growth of nations: distribution of income by size", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 11, Nº 2.

Lagos E., Ricardo (1997): Conferencia inaugural en el Seminario "Crecimiento económico y social", Santiago de Chile, Fundación Chile 21, octubre, inédito.

Pinto, Aníbal (1991): *mérica Latina: una visión estructuralista*, México, D.F., Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

---

Notas:

1/ El venía trabajando desde hacía algún tiempo en temas conexos. Véase sobre todo Fajnzylber (1990).

2/ Véase, en primer lugar, CEPAL/OREALC, 1992. La preparación de este documento

fue dirigida por Joseph Ramos.

3/ Fue presentado a la Primera Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (São Paulo, Brasil, abril de 1997) y lo dirigió Rolando Franco

4/ Existen también otros tipos de equidad, sobre todo cultural y política, pero en general no se consideran en lo que sigue de este artículo.

5/ Son múltiples las dimensiones de la equidad económica (regional, urbano-rural, por sectores y estratos productivos, según género y otras características de la población, etc.), pero hasta aquí se está privilegiando lo que corresponde a la distribución del ingreso.

6/ En ese libro se incluyen varios trabajos del autor vinculados con este tema.

7/ Véase sobre esta materia CEPAL (1998, cap. 11, pp. 31-42).

8/ Con mi estimado amigo Edgardo Boeninger hemos compartido varias ideas sobre este asunto.

9/ En el lenguaje cepalino de antaño, había otros dos estratos: intermedio y moderno, según los distintos niveles de producto por persona ocupada en cada uno.

---