

La desigualdad obstinada en Latinoamérica

Jorge G. Castañeda y Patricio Navia

New York University

Borrador, no citar.

(Diciembre 9, 1999)¹

pdn200@nyu.edu

Las transiciones políticas ocurridas en América Latina en los 80 crearon expectativas de consolidación democrática, crecimiento económico y disminución de la pobreza. Durante los 90 se ha consolidado la democracia representativa y aunque claramente falta mucho por hacer, no hay duda de que la región es mucho más democrática hoy que a fines de los 80. El relativo auge económico registrado esta década ha permitido alcanzar niveles de crecimiento que han contribuido a aliviar los efectos de la crisis de la década anterior. Datos de CEPAL indican que mientras el crecimiento promedio anual en los 80 fue de un 1%, el registrado entre 1990 y 1997 fue de 3.5%. La crisis producida a fines de 1998 y en 1999 no anuló esos avances.

En los 90, los índices de pobreza, que si bien permanecen marcadamente altos, han mostrado una tendencia hacia la baja. De acuerdo a CEPAL, el porcentaje de la población que vive bajo el nivel de pobreza disminuyó de 48% a 44% entre 1990 y 1997. Aunque en 1980 sólo el 35% de los hogares caía en esa categoría, el que entre 1990 y 1997 se haya observado una mejoría al caer el porcentaje de hogares bajo el nivel de pobreza de un 41% a un 36% es señal de que se han logrado avances en esta materia en la década. En los 80 la pobreza aumentó y en los 90 disminuyó.

No obstante, las sociedades latinoamericanas no han logrado avanzar en materia de la distribución del ingreso y generación de mayor equidad. De acuerdo al último *Informe de desarrollo mundial* del Banco Mundial, Latinoamérica tiene los niveles de desigualdad más altos del mundo. El índice Gini, estándar utilizado para medir la desigualdad del ingreso, es marcadamente más alto en esta región que en el resto del mundo. En el último informe del Banco Mundial, el índice Gini--que puede variar entre 0 (igualdad absoluta en el ingreso de los hogares/personas) y 1 (desigualdad total: una sola persona/hogar recibe todo el ingreso nacional)—indicaba que Brasil continúa siendo el líder mundial en materia de desigualdad (0.60; basado en una encuesta de 1995). Otros países de la región siguen de cerca: Guatemala (0.59; 1989), Colombia (0.57; 1995) y Chile (0.57; 1994). En la mayoría de los países de América Latina hay más desigualdad que en España (0.33; 1990), Italia (0.32; 1991), Estados Unidos (0.40; 1994), Indonesia (0.37; 1996) o aún India (0.30; 1994). Sólo los niveles de países como Sudáfrica (0.59; 1993), Nigeria (0.42; 1992) y Malasia (0.48; 1989), se asemejen a los de nuestra región, aunque en general tanto en Africa como en Asia los niveles de desigualdad son menores que en América Latina. Un reporte reciente del Banco Interamericano de Desarrollo—*BID--(América Latina frente a la desigualdad, edición 1998-1999)* corrobora las cifras

¹ Agradecemos los valiosos comentarios de Cristobal Aninat y Karen Poniachik a una versión de este artículo y las edificantes discusiones con los estudiantes del seminario graduado *Income Inequality and Democracy in Latin America* de la Universidad Nueva York.

del Banco Mundial y CEPAL. Todos concuerdan en que la desigualdad es un fenómeno característico de América Latina.

Pero hay otro consenso que recién comienza a forjarse. Los altos niveles de desigualdad tienen consecuencias negativas nefastas para la estabilidad social y política de la región. Años atrás, Samuel Huntington y otros sugirieron que para poder consolidarse, la democracia precisaba de la existencia de una clase media estable y desarrollada. De hecho, varios modelos econométricos señalan que la democracia es incompatible en el largo plazo con altos niveles de desigualdad. Esto se debe a que en democracia los que menos tienen ejercen presión a través de su representación política para lograr redistribución. Cuando la brecha entre los más ricos y los más pobres aumenta, la tensión social resultante también crece y eventualmente llega a amenazar los equilibrios democráticos. Así pues, la desigualdad que existe en América Latina constituye un detrimento a la consolidación de una clase media fuerte y amplia. La desigualdad también acentúa los ya existentes problemas de desintegración de las sociedades latinoamericanas. La creciente inseguridad en las ciudades, las altas tasas de criminalidad, la pérdida del espacio público urbano y la atomización creciente de las sociedades están profundamente ligadas más que a la pobreza, a los altos y persistentes niveles de desigualdad existentes en la región.

Para consolidar la democracia, América Latina debe reducir los niveles de desigualdad existentes. Pero para poder diseñar políticas que logren reducir los actuales niveles de desigualdad, debemos primero entender muy claramente la diferencia entre pobreza y desigualdad, la relación entre políticas de distribución y políticas que estimulen el desarrollo económico y las razones que han hecho que la desigualdad en Latinoamérica sea tan *obstinada*.

Primero, una breve consideración metodológica. Este artículo no preten de ser exhaustivo en materia de datos. El BID, la CEPAL, el Banco Mundial y otras instituciones han producido recientemente completos y detallados documentos que analizan la problemática de la desigualdad en América Latina. Diversos estudios de economistas y científicos sociales han también profundizado y mejorado la información existente sobre el fenómeno. A pesar de lo difícil que resulta medir el ingreso real de las familias y por lo tanto los niveles reales de desigualdad que imperan en la región, las estadísticas disponibles nos permiten sacar valiosas conclusiones sobre la magnitud y las características del fenómeno en Latinoamérica.

Los datos existentes sobre distribución de la riqueza se concentran en encuestas de hogares efectuadas en los años 80 y 90 y en algunas encuestas pioneras realizadas en diversos países en los años 60 y comienzos de los 70. Eso contribuye a que los académicos que estudian la desigualdad y miden los resultados de las políticas adoptadas para reducirla tiendan a olvidar que el efecto de dichas políticas sólo puede ser observado después de períodos prolongados de tiempo, y difícilmente se observen de una encuesta para otra.

Debido a la dificultad de medir correctamente los niveles reales de desigualdad y pobreza que existen en la región, no deben sobrevalorarse declaraciones como las que indican que entre 1990 y 1997 la pobreza en la región disminuyó en un 4% (de 48% a 44%). Más bien, las estadísticas disponibles señalan una tendencia hacia la disminución de la pobreza. Y dado que la tendencia en la década anterior fue hacia el sentido contrario, una reversión de la tendencia constituye en sí misma una noticia importante.

En lo que respecta a la desigualdad, los datos durante esta década son contradictorios. Aunque la CEPAL indica que se han producido pequeños avances en algunos países y retrocesos en otros, las dificultades metodológicas que implica la medición de la desigualdad de ingresos y el efecto de largo plazo que necesariamente tienen las políticas sociales adoptadas para reducir la desigualdad conducen a una actitud de cautela.

Como ya se mencionó, desde 1990 una de las preocupaciones fundamentales de los planificadores sociales y de los gobiernos de la región ha sido la lucha contra la pobreza. Esto es resultado directo de la crisis económica de los años 80, pero ciertamente no es la primera vez que en América Latina se emprende una batalla contra la pobreza. Basta recordar la Alianza para el Progreso en la década de los 60. Las dictaduras militares de los 70 y la crisis de los 80 relegaron el problema a un segundo plano. Una vez consolidada la democracia a fines de los 80 y superada la crisis económica en los 90, la lucha contra la pobreza ha vuelto a ser prioridad en los países de la región. Pero la lucha contra la desigualdad sigue en segundo plano.

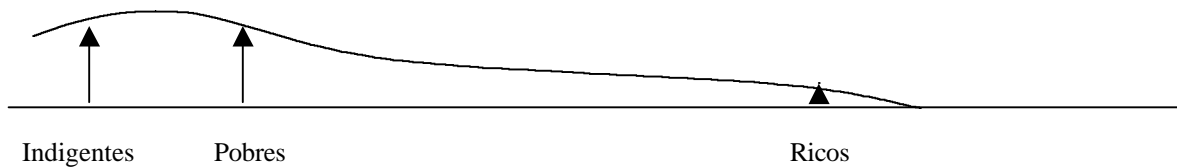
Pobreza y desigualdad

Aunque los dos fenómenos están directamente relacionados, no son sinónimos. La pobreza es una forma de dividir artificialmente una sociedad entre aquellos que viven por sobre un nivel de consumo y aquellos que no alcanzan dicho nivel de consumo. La línea divisoria entre ser pobre y no serlo depende de una serie de consideraciones económicas, sociales y políticas. No ocurre lo mismo con el concepto de indigencia. Los indigentes constituyen un sub-conjunto dentro de los pobres. Se entiende por indigente a aquel que no accede al suficiente consumo de calorías para poder trabajar.

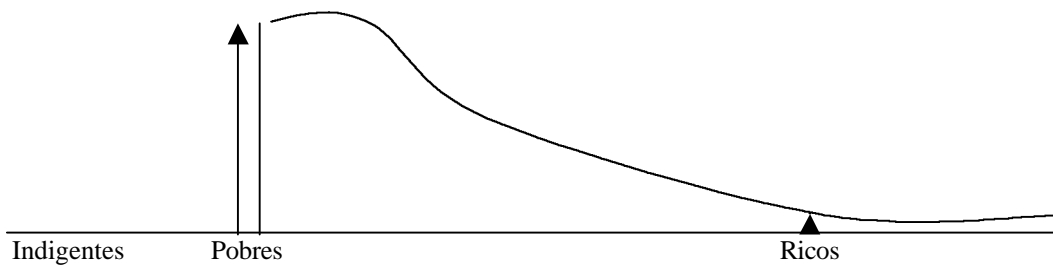
A diferencia de la indigencia, no se ha logrado establecer un estándar internacional para definir operacionalmente lo que representa ser pobre. Cada país determina su propia definición de pobreza. En parte esto se debe a que la pobreza es término relativo que varía dependiendo del contexto regional e histórico. Por lo tanto, mientras no se construya un estándar internacional sobre pobreza, tendremos que acostumbrarnos a revisar las notas al pie de página cada vez que leamos algún estudio sobre pobreza para saber los criterios que se utilizan.

La lucha contra la pobreza debe entenderse como una preocupación por los que menos tienen, como un esfuerzo por crear una red de bienestar que permita elevar a todos los ciudadanos por sobre un mínimo de ingresos o consumo. Si imaginamos las

sociedades latinoamericanas como entidades plagadas de indigencia y pobreza, entonces una distribución de la población sobre un eje de ingreso o consumo debiera tener la siguiente forma:



La lucha contra la indigencia y la pobreza, de ser plenamente exitosa, nos permitiría llegar a forjar una sociedad donde toda la gente estuviera por encima de un nivel mínimo de ingreso o consumo de tal modo que no existieran pobres en dicho país. Una demostración gráfica de un país que ha logrado erradicar la pobreza se vería reflejada en la siguiente distribución:



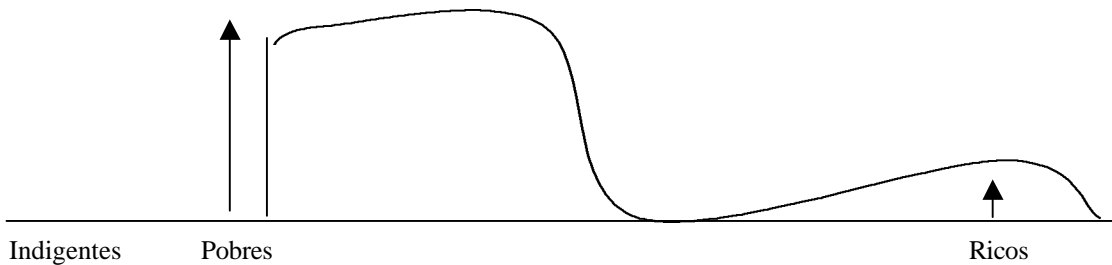
Obviamente, la estrategia de la lucha contra la pobreza de ser exitosa crea nuevos problemas. Una vez que se logra garantizar un mínimo de consumo a todos los miembros de una sociedad, aquellos que consumen o tienen ingresos marginalmente superiores al mínimo garantizado por la sociedad se convierten en los nuevos pobres, los que menos tienen (aunque todos tengan más). Uno es pobre en relación al ingreso o consumo de otras personas. Irónicamente, una lucha exitosa contra la pobreza sólo logrará en el largo plazo subir la barrera de lo que significa ser pobre y plantear nuevos desafíos para poder ayudar a los que menos tienen.

Por ejemplo, hace cincuenta años, los pobres en Latinoamérica no tenían agua potable. Hoy, la disponibilidad de agua potable ha aumentado considerablemente, pero el acceso al agua potable no es suficiente para dejar de vivir por debajo del nivel de pobreza. Por otro lado, el analfabetismo pudo representar en algún momento un buen indicador de pobreza. Pero los altos niveles de alfabetización que hoy existen en muchos países no deben entenderse como señal de que la pobreza se haya reducido sustancialmente. Y aunque la educación sigue siendo el mejor mecanismo para combatir la pobreza, no la reduce por sí sola.

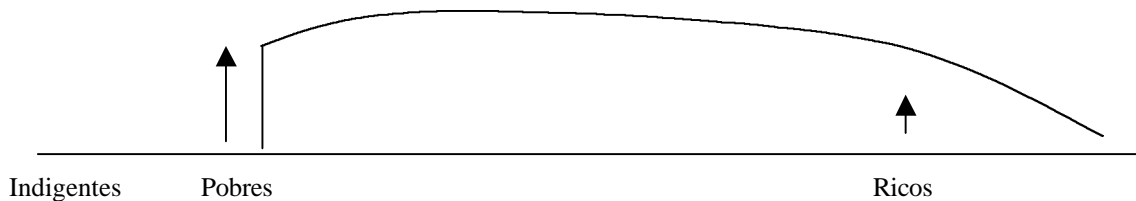
Pero más que observar que por ser la pobreza un término relativo nunca se podrá obtener una victoria definitiva en la lucha para erradicarla, preocupa que el esfuerzo para combatirla se concentre excesivamente en el extremo izquierdo de la distribución. Y eso

obviamente permite que la distribución en el resto de los niveles de ingreso pueda adoptar formas y tendencias diferentes. De hecho, aún si imaginamos sociedades que hayan exitosamente erradicado la pobreza (y en Latinoamérica estamos lejos de lograrlo), la distribución de la riqueza en dichas sociedades puede variar considerablemente. Imaginemos las siguientes sociedades:

a) sin pobreza, pero con alto nivel de desigualdad



b) sin pobreza y bajo nivel de desigualdad



Los ejemplos mostrados arriba representan sociedades que han erradicado la pobreza con éxito, pero una es más igualitaria que la otra. Una estrategia exitosa para combatir la pobreza no resulta necesariamente en una disminución de las desigualdades existentes.

Crecimiento y Pobreza

Sabemos que para reducir la pobreza es preciso generar crecimiento. En cambio para reducir la desigualdad no se necesita generar crecimiento. Y aunque una reducción de la desigualdad acompañada de generación de crecimiento es más deseable que una reducción de igualdad sin crecimiento económico, éste último no traerá como resultado inevitable una reducción en los niveles de desigualdad.

El siguiente cuadro representa las cuatro interacciones posibles entre desigualdad y pobreza. Los países escogidos representan casos típicos de cada una de esas combinaciones en la década de los 90, de acuerdo a datos del BID y la CEPAL.

Cuadro 1. Dinámicas de Pobreza e Igualdad

Desigualdad	Pobreza	
	Aumenta o se mantiene	Disminuye
Aumenta o se mantiene	<i>México</i>	<i>Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Bolivia</i>
Disminuye	<i>Paraguay</i>	Resultado Ideal

Claramente el aumento combinado de pobreza y desigualdad a la vez representa el peor de los mundos. Una disminución de la desigualdad a costa de un aumento en la pobreza tampoco constituye un objetivo deseable. La disminución de la pobreza con un aumento de la desigualdad es el fenómeno que más hemos observado entre los países que han sido capaces de reducir la pobreza. Pero esto representa la gestación de futuros problemas sociales y la consolidación de un modelo indeseable de sociedad. La lucha para disminuir la pobreza no lo es todo. Pero por lo observado en esta última década, pareciera representar una utopía de fin de siglo el imaginar una América Latina donde la pobreza disminuya a la par de una reducción en las desigualdades existentes.

Razones que explican la desigualdad existente

Para poder diseñar políticas que reduzcan los altos niveles de desigualdad existentes en la región resulta indispensable entender las causas que han llevado a hacer del nuestro el continente más desigual en el mundo. Si el objetivo actual consiste en consolidar las políticas que generen crecimiento económico y que a la vez fomenten la una mejor distribución de riqueza, entonces se antoja particularmente importante detectar las causas de los elevados niveles de desigualdad existentes hoy en América Latina. Las razones que actualmente se utilizan para explicar la existencia de la obstinada desigualdad Latinoamericana son discutibles tanto en los supuestos en que se basan como en la capacidad predictiva que tienen. Discutiremos concretamente dos argumentos: la curva J de Kuznets y la explicación del Consenso de Washington.

El argumento de la curva J supone que cuando se comienzan a generar períodos de rápido crecimiento económico, los indicadores de igualdad tienden a empeorar primero para mejorar después. En síntesis, una curva gráfica de la igualdad toma la forma de una J, primero baja para luego subir. Aunque los datos sobre igualdad que existen para la región son recientes (de los últimos 25 a 30 años), el período de crecimiento experimentado por algunos países durante los 90 tiene a acumular evidencia contra la curva J. En los casos concretos de Chile y Uruguay, la economía creció saludablemente durante la década, pero los niveles de desigualdad se mantuvieron intactos. En países como Argentina y Brasil, las mejoras en los indicadores macroeconómicos vinieron acompañados de aumentos en los niveles de desigualdad.

Pero más que la evidencia concreta de Chile (que fue el país que más creció en el periodo) y Uruguay, la validez del argumento de la curva J es cuestionada por antecedentes históricos en la región. El largo periodo de crecimiento vivido por México y en particular Brasil durante las décadas anteriores a 1980 tendría que haber generado algún tipo de efecto de curva J. No obstante, Brasil sigue siendo el país más desigual del mundo. En el caso de México, las desigualdades históricas existentes antes de 1980 (amilanadas en parte por la constante migración de campesinos a los Estados Unidos) y el agotamiento de los mecanismos de distribución de riqueza adoptados después de la Revolución, también cuestionan la validez de la curva J. Y aunque en el futuro efectivamente lleguemos a observar una mejora en los niveles de distribución de la riqueza como resultado del efecto J, la evidencia ahora disponible indica que deberemos armarnos de paciencia si decidimos esperar que el efecto J venga a solucionar los existentes problemas de distribución del ingreso y la riqueza en la región. La capacidad predictiva del argumento de la curva J deja, por decir lo menos, mucho que desear.

Más aún, a medida que se consolidan en la región sistemas de educación y salud privados y públicos que resultan mutuamente excluyentes y que sirven a diferentes sectores sociales, el efecto igualitario que a menudo se asigna a la educación y al acceso a la salud no sólo no llegará a ocurrir sino que por el contrario, ayudará a consolidar y aumentar las desigualdades existentes. Mientras una minoría privilegiada de los países de la región accede a una educación privada de calidad y a un sistema de salud eficiente y moderno, una gran mayoría de la población continúa dependiendo de un sistema de salud y educación pública deficiente, insuficiente e incapaz de satisfacer las crecientes necesidades de una población que ya enfrenta dificultades para incorporarse al sector moderno y globalizado de la producción económica. Al consolidarse dos sistemas excluyentes de educación y salud, las desigualdades tienden a incrementarse más que a disminuir. La reducida inversión en capital humano realizada por la mayoría de los gobiernos de América Latina restringe también el ingreso de las mujeres de menores recursos a la fuerza laboral. La carencia de centros de cuidado infantil y programas de capacitación laboral para mujeres adultas constituye una barrera insalvable para muchas mujeres en edad productiva cuyo ingreso al mercado laboral mejoraría notablemente los ingresos de los hogares más pobres de muchos países. Así pues, ante la consolidación de la dictomomía privado-público en el acceso a la salud y educación y ante la inexistencia de incentivos para el ingreso de la mujer pobre a la fuerza laboral, las esperanzas de que el efecto de la curva-J llegue a ocurrir son mínimas.

Una variante de la hipótesis de Kutznets señala que el esperado efecto-J no se produce debido a que las razones que explican la desigualdad han variado a través de los años. Así pues, mientras en el pasado el problema de la desigualdad se debía principalmente a la tenencia de tierra, hoy que la mayor parte de la población latinoamericana es urbana, éste se debe a las diferencias en los ingresos. Así pues, dado lo difícil que resulta medir los ingresos de trabajadores del sector informal y el efecto real de los programas sociales de los diferentes gobiernos (alimentación en las escuelas, educación gratuita, salud y transporte subvencionado), bien pudiera ser que el efecto J no se haya dado por el cambio rural-urbano ocurrido en la segunda mitad del siglo y consolidado en los 80 y 90, o porque los ingresos de los más pobres están siendo

subreportados en las encuestas y catastros. Aunque estas consideraciones son importantes, la reducida inversión social que realizan los gobiernos de la región necesariamente reduce el problema del *subreporte*—es difícil subreportar si de por sí se gasta demasiado poco en gasto social—y aún en aquellos países donde la migración a las ciudades se dio antes de los 80, como Chile y Argentina, los niveles de desigualdad se han mantenido marcadamente altos.

Un segundo argumento que se ha utilizado para explicar la existencia de esta obstinada desigualdad en Latinoamérica corresponde a la explicación que da el llamado consenso de Washington. Según este argumento, sintetizado magistralmente por el presidente mexicano Ernesto Zedillo en la Cumbre de Presidentes de Río de Janeiro en julio de 1999, el proteccionismo, el estatismo y el populismo han causado los grandes niveles de desigualdad existentes en la región. Así pues, los orígenes de las desigualdades actuales se encontrarían en las políticas económicas de sustitución de importaciones adoptadas a mediados de siglo. El desarrollo de la industria nacional permitió la formación de la clase media, pero ésta estaba artificialmente financiada por un estado empresarial y burocrático. Las políticas populistas terminaron corrompiendo el rol benefactor del estado y acabaron marginando a un vasto sector de la población de los beneficios de la modernidad y el crecimiento.

De acuerdo a esa lógica, el abandono del modelo de sustitución de importaciones y su remplazo por uno neo-liberal pondrá remedio a los problemas intrínsecos del primero. En otras palabras, ahora sí empezamos en serio, con reglas del juego clara y con políticas económicas que realmente permitan generar crecimiento sostenido y, ya sea por el efecto J o por políticas fiscales de distribución, podremos mas adelante lograr mejoras en materias de distribución de la riqueza

El supuesto principal en que se basa la explicación del consenso de Washington es erróneo cuando menos por dos razones. Primero, la sustitución de importaciones comienza a darse desde comienzos de siglo y no durante los gobiernos populistas que emergieron después de la crisis de 1929. La evidencia sobre este punto es abrumadora. La literatura disponible (citada en la bibliografía) muestra cómo las políticas de sustitución de importaciones comenzaron a ser adoptadas desde, incluso, fines del siglo XIX. Los estudios que corroboran esta afirmación son numerosos. De hecho, ningún estudio atribuye el origen de la adopción de políticas de sustitución de importaciones a los gobiernos populistas de los años 30.

La segunda razón que invalida el supuesto radica en los motivos que generaron la adopción de políticas de sustitución de importaciones. No es que esas políticas se hayan adoptado para generar crecimiento, sino que se adoptaron para reducir las crecientes demandas de sectores tradicionalmente marginados que buscaban oportunidades laborales, educacionales, de salud, de vivienda y/o reforma agraria en sus respectivos países. Dichas demandas venían acompañadas de otras demandas por derechos políticos, la expansión efectiva del derecho a voto, la sindicalización y otras garantías laborales como la jornada de trabajo, vacaciones pagadas y el derecho a huelga. Puesto de un modo simple, Perón llega al poder no para generar crecimiento, sino para hacerle justicia a los

descamisados de la patria. No es la pobreza, es la desigualdad la que coadyuva la aparición del populismo en América Latina.

Por lo tanto, es erróneo suponer que la adopción de políticas de sustitución de importaciones creó la desigualdad existente en Latinoamérica. Estamos ante un fenómeno mucho más antiguo. Latinoamérica se caracteriza por tener una desigualdad obstinada, que se resiste a desaparecer independientemente de las políticas adoptadas para combatirla. Y no corresponde aquí juzgar los méritos y problemas del modelo de sustitución de importaciones, pero sí corresponde aclarar que dicho modelo no causó la obstinada desigualdad Latinoamericana. En el peor de los casos, la mantuvo o incluso consolidó, pero los orígenes de la desigualdad los tenemos que buscar más atrás en la historia de la región.

Un punto que a menudo se menciona como fundamental para reducir las desigualdades existentes en la región tiene que ver con la estructura y naturaleza de los impuestos que permiten el financiamiento del estado. La base impositiva en la mayoría de los países de América Latina es sustancialmente más baja que en Estados Unidos y Europa. Además, en la mayoría de los casos, es regresiva. Es evidente, por lo tanto, que una estrategia eficiente para reducir las desigualdades existentes tendrá que incluir una reformulación del sistema impositivo en la región. Pero tampoco fue la estructura de impuestos lo que generó la desigualdad. Estamos ante un fenómeno que se caracteriza por ser rígido, resistente al cambio. Estamos ante un vicio original que se ha perpetuado en el tiempo.

El golpe fundacional y la desigualdad obstinada

Sugerimos como hipótesis de trabajo que el origen de la desigualdad obstinada en América Latina data de los tiempos de la Conquista. La violenta inserción del continente a los mercados mundiales a partir de 1492 permitió la rápida consolidación de un sistema social y económico que se basaba en la existencia de profundas desigualdades en los niveles de vida y en la concentración de riqueza en la región y que se evidencia en la encomienda, la participación forzada de los indígenas en los procesos de producción y la masificación de la esclavitud como herramienta para generar mano de obra barata. Allí nace y se consolida la desigualdad obstinada. Es ese el golpe fundacional-- *foundational shock*--que pone en marcha la dinámica de desigualdad que ha persistido hasta hoy.

Aunque no existe gran evidencia estadística para verificar nuestra hipótesis, abundan narraciones de viajeros y estudiosos europeos que una y otra vez mencionan con sorpresa, indignación o fascinación, los altos niveles de desigualdad que encuentran a su paso por las colonias. Los escritos de Von Humbolt, por ejemplo, sobre las colonias Latinoamericanas y los altos niveles de desigualdad que allí existían, corroboran esta realidad. Desde las épocas de la Colonia, Latinoamérica ha tenido niveles de desigualdad superior a los que existían en Europa y otras regiones. A través de los años, la obstinada desigualdad se ha reproducido y se ha mantenido pese a que se han adoptado diferentes

modelos de desarrollo, particularmente a partir de la independencia a comienzos del siglo XIX.

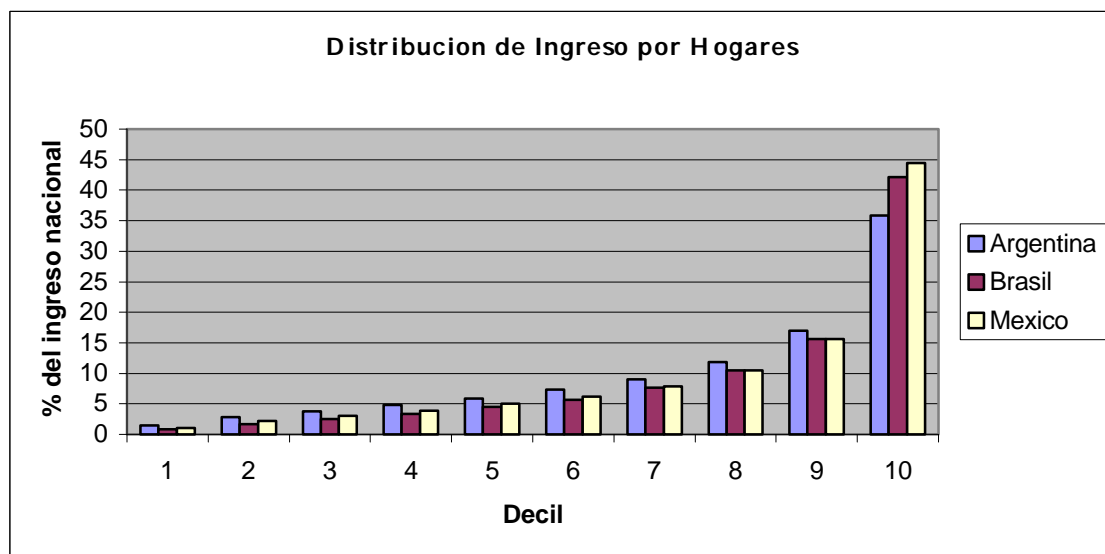
También podemos observar que en general aquellos países más heterogéneos en su composición étnica y racial han tendido a presentar niveles de desigualdad históricos más altos. Ya sea por la marcada presencia de comunidades indígenas—tradicionalmente excluidas del sector productivo y con derechos políticos limitados y marginalizadas—o por una alta concentración de población descendiente de esclavos—también marginalizados, discriminados y con poder político altamente restringido—aquellos países más diversos en la composición de su población son también donde la desigualdad parece haberse consolidado con mayor intensidad.

Así como la desigualdad se evidencia en las narrativas de viajeros durante la colonia, y representa el subtexto de los movimientos sociales de comienzos del siglo XX, la evidencia estadística disponible de las últimas décadas también apunta hacia la existencia de una desigualdad obstinada en la región. El caso de Chile, donde existen datos desde 1970, es particularmente relevante. Desde 1970 hasta fines de los 90, Chile experimentó con cuatro tipos de gobiernos radicalmente diferentes. En 1970 concluyó el período del demócratacristiano Eduardo Frei Montalva, quien había llegado al poder con eslogan de Revolución en Libertad. Ese año resultó electo el socialista Salvador Allende, quien intentó desarrollar la Vía Chilena al Socialismo. Después del golpe militar de 1973, el gobierno militar de Pinochet terminó adoptando profundas reformas económicas neo-liberales. Después de la crisis de 1982-83, las reformas comenzaron a rendir frutos al generar un fuerte crecimiento económico hacia fines de la década. La derrota de Pinochet en el plebiscito de 1988 desembocó en el gobierno de la Concertación, una alianza de demócratacristianos y socialistas que mantuvo el modelo neo-liberal aunque introduciendo políticas sociales que redujeran los altos niveles de pobreza. Entonces adoptaron la llamada economía social de mercado. En ningún país de la región se adoptaron estrategias de desarrollo económico y distribución tan distintas entre sí como las intentadas en Chile en las últimas tres décadas. Pero el efecto que estas tuvieron en los índices de distribución del ingreso fue mucho menos dramático que lo que los cambios políticos vividos en ese país pudieran hacer pensar. De acuerdo a datos proporcionados por Londoño y Székely (1997) el coeficiente Gini en Chile pasó de 0.47 en 1970 a 0.53 en 1980. En 1989, el coeficiente fue de 0.53. En 1990, el último año de Pinochet y primero de la Concertación, llegó a un 0.57. Para 1994 había disminuido a 0.565 (de acuerdo a la CEPAL, el índice de Gini en 1990 era de 0.471 y en 1996 marcó 0.473). Como señalan Londoño y Székely, dado que diferentes encuestas muestran diferentes resultados, hay que ser cautelosos al señalar mejoras en la distribución de la riqueza en Chile. Pero aún si tomamos los datos de la CEPAL para 1996 y los comparamos con los datos de Londoño y Székely para 1970, vemos que después de 26 años de Unidad Popular, Pinochet y sus Chicago Boys y gobiernos de la Concertación, la distribución del ingreso en Chile en el mejor de los casos, se mantuvo igual.

En el resto de América Latina, la obstinada desigualdad también se mantuvo. En el caso de México, el coeficiente Gini pasó de 0.579 en 1970 a 0.542 en 1994, después de haber caído a 0.474 en 1984, como resultado de la crisis económica. En Perú, el Gini se

mantuvo casi inalterado entre un 0.485 en 1970 y 0.449 en 1994. En Venezuela pasó de 0.48 en 1970 a 0.471 en 1995. Y en Brasil, el Gini pasó de 0.571 en 1970 a 0.614 en 1995.

Pese a que la desigualdad se muestra como resistente a los esfuerzos realizados para combatirla, se pueden identificar algunos cambios en cómo se distribuye el ingreso. Una forma de medir la distribución del ingreso entre los diferentes sectores de la población consiste en dividir a la población de un país en deciles. Esto es, se ordena a toda la población en relación a su ingreso y se divide luego en diez grupos diferentes. Así podemos realizar comparaciones entre los diversos grupos. Por ejemplo, podemos comparar el ingreso del 10 por ciento que percibe los ingresos más altos con el 10 por ciento de la población que percibe los ingresos más bajos. Los estudios recientes coinciden en señalar que la tendencia de la desigualdad es hacia la concentración de riqueza en los primeros deciles y hacia un creciente nivel de igualdad entre los deciles restantes. El Informe del BID señala y enfatiza esta tendencia. Para los 14 países de la región que discute el informe en relación con la distribución del ingreso en deciles, la concentración del ingreso en el primer decil explica gran parte de la desigualdad existente. La siguiente es una representación gráfica de la distribución de ingreso para Argentina, Brasil y México, los datos son del BID.



Como queda en evidencia, la desigualdad se hace más dramática cuando comparamos el decil de más ingresos con el decil de menos ingresos. No obstante, si nos concentramos en los 8 deciles restantes, la distribución del ingreso aparece como mucho más equitativa. En ese sentido, la lucha contra la extrema pobreza (el decil 1) cobra mayor sentido. Pero también cobran sentido los argumentos que promueven políticas de distribución de los activos financiadas por las contribuciones del primer decil. Como se planteó anteriormente, el crecimiento económico es herramienta fundamental para facilitar una mejor distribución, pero también se hace necesario corregir las desigualdades

existentes en la distribución del ingreso, en particular aquellas que facilitan la concentración del ingreso en el primer decil.

La solución: ¿Un nuevo golpe fundacional?

Si aceptamos la hipótesis del *foundational shock* como causa inicial de la desigualdad y ante la escasa pero convincente evidencia de que la desigualdad en la región es un fenómeno que ha persistido en el tiempo y se ha mantenido inmune a los diversos modelos de desarrollo experimentados por distintos gobiernos, no podemos si no sugerir que el único remedio a largo plazo posible consiste en la aplicación de un nuevo *foundational shock* que permita corregir los altos niveles de desigualdad existentes.

En cierto sentido, el argumento no es nuevo. La estrategia de la reforma agraria implementada durante la primera mitad del siglo en algunos países y durante la segunda mitad en otros (antes que se consolidaran los masivos procesos de urbanización) buscaban tanto la generación de nuevos empleos y crecimiento económico como una mejora en la distribución de la riqueza, es decir de los activos. El concepto de *la tierra para el que la trabaja* implicaba un profundo cambio en la estructura existente de distribución de la riqueza. Sin cuestionar los méritos o la efectividad de las reformas agrarias realizadas en diferentes países en diferentes momentos (ni el efecto que tuvieron en la generación de crecimiento económico y por lo tanto en la reducción de la pobreza), la justificación de la reforma agraria se basaba en la necesidad de reducir las desigualdades existentes. En cierto sentido, implicaba un *foundational shock*.

La revolución cubana también representó para ese país un nuevo *foundational shock*. Después de 1959, debido a la emigración/exilio de parte importante de la elite económica y social del país, a los fuertes e importantes subsidios recibidos de la Unión Soviética, y al decidido impulso a la inversión en capital humano (en educación, salud, infraestructura) realizada por el gobierno de Fidel Castro particularmente durante los años 60 y 70, Cuba mostró significativos avances tanto en crecimiento económico y lucha contra la pobreza, como en reducción de la desigualdad. Los recursos destinados por la Unión Soviética a Cuba desde 1959 hasta 1990 a Cuba representaron una parte importante del presupuesto del gobierno. El impacto que tuvo en la economía local la ayuda soviética--que llegó principalmente en forma de subsidios petroleros y a través de precios establecidos en forma artificialmente elevada para los productos que Cuba exportaba a la Unión Soviética--fue de suma importancia. Tanto es así que cuando dicha ayuda dejó de llegar, primero como resultado de las transformaciones llevadas a cabo por Gorbachov y luego al desaparecer la Unión Soviética, Cuba entró en un período de profunda crisis económica que eventualmente llevó al gobierno cubano a abrir sus puertas a la inversión extranjera en rubros como el turismo y cierta producción industrial. Cuando se acabaron los subsidios, la economía entró en crisis, la pobreza aumentó y debido al desarrollo de la economía informal relacionada al turismo, probablemente también haya aumentado la desigualdad, aunque ésta no haya alcanzado los niveles existentes en el resto de América Latina.

Del mismo modo, la consolidación de la presencia de Estados Unidos en Puerto Rico representó un *foundational shock* para la isla de Borinquen. La emigración al noreste de Estados Unidos de una parte importante de la población más pobre (generalmente rural y con bajos niveles de educación), acompañada por grandes subsidios monetarios (en forma de exenciones fiscales a empresas e industrias de Estados Unidos) y un amplio plan de inversión social (que incluyó educación pública, salud e infraestructura) le permitieron a Puerto Rico consolidarse como la *nación* de mayor ingreso en América Latina y una de las de menor índice de desigualdad. Hay que enfatizar la gran cantidad de recursos que los Estados Unidos han destinado a Puerto Rico desde que tomó posesión de la isla y particularmente desde que la isla se convirtió en Estado Libre Asociado en 1952. Estos no tienen comparación alguna con los recursos destinados por Estados Unidos al resto de América Latina. De acuerdo al presupuesto propuesto para Estados Unidos para el año 2000, las exenciones fiscales a empresas que operan en Puerto Rico costarán \$4.6 mil millones de dólares al fisco estadounidense. Además contempla desembolsos de \$2,091 millones de dólares. Este desembolso equivale aproximadamente a un 7% del producto nacional de isla (que en 1996 fue de 31 mil millones de dólares).

En el resto de América Latina nunca existió un nuevo *foundational shock* después de la Conquista. Ni en los casos de las revoluciones mexicana (1910), guatemalteca (1944), boliviana (1952) o nicaragüense (1979), ni en los procesos de reforma agraria en Chile (1964-73) o Costa Rica (1948), ni aún en la creación de la república de Panamá (1903) podemos encontrar evidencia de que hayan ocurrido cambios profundos, radicales y permanentes en la estructura de producción ni en la distribución de la riqueza como los observados en Cuba o Puerto Rico.

En la actualidad, el problema rural--y por lo tanto la reforma agraria--se hace cada vez más marginal en una región crecientemente urbana. No justifica entonces hablar de la necesidad de una reforma agraria en circunstancias de que la pobreza y la desigualdad se radica mayoritariamente en las ciudades (aunque proporcionalmente hay más pobres en zonas rurales). Es por ende en la distribución de los activos urbanos, en inversiones masivas en capital humano y en esfuerzos redistributivos de largo aliento donde debemos buscar el candidato a un golpe fundacional equivalente al del pasado remoto.

En la medida que las políticas sociales adoptadas no logren conciliar un crecimiento sostenido con una reducción tanto de la pobreza como de la desigualdad, la hipótesis de que un *foundational shock* explica el origen de la desigualdad en la región cobra más fuerza y adquiere más fuerza la convicción que el combate a la desigualdad en América Latina es una tarea verdaderamente titánica que requiere de la aplicación de políticas mucho más agresivas que puedan poner fin a la obstinada desigualdad que afecta a la región.

Referencias

Banco Mundial. 1999. *Informe sobre el desarrollo mundial 2000 - 20001: Combatir la pobreza*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Banco Interamericano de Desarrollo. *América Latina frente a la desigualdad, edición 1998-1999*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Castañeda, Jorge G. 1996. "Democracy and Inequality in Latin America: A Tensión of the Times" en Jorge I. Domínguez y Abraham Lowenthal (ed.). *Constructing Democratic Governance: Latin America and the Caribbean in the 1990s*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

CEPAL. 1998. *Panorama Social de América Latina*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

De Humbolt, Alejandro. 1991. *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*. México: Editorial Porrúa.

Dornbusch, Rudiger y Edwards, Sebastián (ed.). 1991. *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.

Enciclopedia Británica. 1999. "Statistical Information for Puerto Rico" http://www.eb.com:180/bol/topic?tmap_id=170615000&tmap_typ=gd&pm=1 (accessed on October 23, 1999).

Freyre, Gilberto. 1970. *The masters and the slaves. A study in the development of Brazilian civilization*. Translated by Samuel Putnam. New York: Knopf.

Hernández Laos, Enrique. 1999. "Evolución de la distribución del ingreso de los hogares (1963-1989) en Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos (ed.), *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México: Siglo XXI Editores.

Hernández Valdez, Alfonso. 1999. "The Structural Causes of Local Democracy in México, 1989-1998" Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Guadalajara, México, Manuscrito.

Londoño, Juan Luis y Miguel Székely. 1997. "Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America 1970-1995." Working Paper #357, Banco Interamericano del Desarrollo, Septiembre de 1997.

Lustig, Nora (ed.) 1995. *Coping with Austerity. Poverty and Inequality in Latin America*. Washington D.C.: The Brookings Institution.

Sánchez-Albornoz, Nicolás. 1974. *The Population of Latin America. A History*. Berkeley: University of California Press.

United States Government. "Budget of the United States Government. Fiscal Year 2000." <http://www.access.gpo.gov/usbudget/fy2000/maindown.html> (accessed on October 22, 1999)

United States Government. 1999. "Budget Information for States. Fiscal Year 2000." http://www.access.gpo.gov/usbudget/fy2000/pdf/bis_2000.pdf (accessed on October 22, 1999)

Weyland, Kurt. 1996. *Democracy Without Equity*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.

Williamson, John. 1990. *The Progress of Policy Reform in Latin America*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Williamson, John (ed.) 1990. *Latin American Adjustment :How Much has Happened*. Washington, D.C.: Institute for International Economics

Zedillo, Ernesto. 1999. Conferencia de Prensa al término de la XIII Reunión Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río (29 de mayo de 1999). Ciudad de México. http://www.presidencia.gob.mx/pages/grio/3_prensa/3_e-rio29-1.html (visitado el 20 de octubre de 1999).

Zedillo, Ernesto. 1999. "Versión estenográfica de las palabras del presidente Ernesto Zedillo, durante la cena que ofreció acompañado de su esposa, señora Nilda Patricia Velasco de Zedillo, en honor de los excelentísimos señores Jefes de Estado y de Gobierno participantes en la XIII Reunión Cumbre del Grupo de Río, en el salón Adolfo López Mateos, de la residencia oficial de Los Pinos." Ciudad de México. http://www.presidencia.gob.mx/pages/grio/3_prensa/3_d-mex28.html (visitado el 20 de octubre de 1999).