

La desigualdad como problema para el desarrollo de América Latina

Miguel Carrera Troyano y José Ignacio Antón Pérez

Profesor Titular de Economía Aplicada de la Universidad de Salamanca y Secretario del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, y Becario FPU del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Salamanca, respectivamente.

Introducción: Vidas diferentes

América Latina tiene el dudoso honor de reunir a los países con la distribución de la renta menos equitativa del mundo. Como ejemplo, basta decir que el 10% más rico de la población recibe casi el 50% de la renta (frente a sólo un 23% en España), mientras que el 10% de los ciudadanos más desfavorecidos apenas obtiene un 1% (el 3% en España). Por ello, a pesar de que según la clasificación del Banco Mundial los países de América Latina se encuentran en el grupo de renta media, los niveles de pobreza son muy elevados, alcanzando a más de 210 millones de personas en la región, de las cuales casi 90 millones viven en condiciones de pobreza extrema, según el *Panorama Social de América Latina 2005* de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Este nivel de desigualdad desborda el ámbito de la economía y se manifiesta en todos los ámbitos de la existencia, hasta el punto de que puede afirmarse que los ciudadanos de estos países viven “vidas diferentes” en función de cuál sea su nivel de renta, en expresión acuñada por el Banco Mundial en su excelente informe sobre el desarrollo de 2004: véase Banco Mundial (2004). Las diferencias se extienden a la extensión y calidad de la educación que reciben, el número de hijos de las familias, sus actividades comerciales y de ocio, los barrios y el tipo de viviendas en que habitan, su acceso a los servicios que ofrece el Estado, y su capacidad para influir políticamente, como puso de manifiesto el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Por añadidura, la desigualdad está muy relacionada con las razas y etnias, con marcadas diferencias en salarios, acceso a puestos de trabajo en el sector formal, posesión de activos y acceso a servicios básicos, siempre inferiores para los indígenas y para los afroamericanos que para el resto.

Esta desigualdad extrema implica también la inexistencia de un “ciudadano medio” y dificulta enormemente el diseño de una política económica que permita hacer frente a los problemas de los países, favoreciendo a todos los ciudadanos o, al menos, a una parte importante de éstos. En esta dificultad reside la explicación de una buena parte de la inestabilidad política que ha experimentado la región en los últimos años.

Además, la desigualdad no sólo ocasiona una importante presencia de pobreza en la región, sino que además una elevada desigualdad limita el efecto del crecimiento sobre la reducción de la pobreza. En efecto, aunque parece existir un relativo consenso acerca de que el crecimiento, en general, contribuye a la reducción de la pobreza, también está cada vez más arraigada la idea de que la elasticidad de la reducción de la pobreza depende negativamente de la desigualdad. Es decir, en presencia de niveles de desigualdad muy elevados, los resultados del crecimiento para la disminución de la pobreza pueden ser muy limitados. Ya el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Atacando la pobreza* del Banco Mundial, dirigido por Ravi Kanbur y Nora Lustig, incorporaba plenamente este enfoque, en el cual la desigualdad actúa como freno a la reducción de la pobreza.

Las relaciones entre crecimiento y desigualdad en la teoría económica

A lo largo de los últimos cincuenta años la relación entre crecimiento y la distribución de la renta ha sido objeto de debate, tanto desde el punto de vista teórico como empírico.¹ Más allá del mero debate académico, las conclusiones extraídas de esta relación tienen importantes

¹ Una excelente revisión de literatura sobre el tema puede encontrarse en Alonso (2005).

implicaciones en materia de política económica: la relación entre ambas variables es de doble sentido. En este epígrafe, en primer lugar, se abordarán los efectos del crecimiento económico sobre la desigualdad y, posteriormente, se revisarán las consecuencias de la distribución del ingreso sobre el crecimiento.

Durante años, la visión dominante en la economía estuvo marcada por la consideración de que la desigualdad era una consecuencia intrínseca del crecimiento y que incluso resultaba funcional al crecimiento. En la relación entre crecimiento y desigualdad, la llamada curva de Kuznets ha marcado durante largo tiempo la agenda de trabajo de la investigación tanto teórica como empírica. A mediados del siglo pasado, Simon Kuznets afirmaba que la evolución de la desigualdad era posiblemente una consecuencia del desarrollo económico. El paso de una economía agraria a una industrial implicaría un incremento de la desigualdad, debido a que en el sector rural los salarios tienen unos niveles y dispersión menores que en el sector urbano y, en esta etapa, el traslado de mano de obra desde el medio rural al urbano originaría una distribución de la renta menos igualitaria. Posteriormente, Kuznets afirmaba que era razonable pensar que la desigualdad salarial dentro del sector urbano comenzaría a disminuir, lo cual provocaría una mejora de la distribución de la renta. Por tanto, la relación entre crecimiento y desigualdad supuestamente tomaría la forma de una U invertida, representación gráfica que pasó comúnmente a conocerse como “curva de Kuznets”. A pesar de que el propio autor tildó su hipótesis de “conjetura”, durante décadas parte importante de la literatura teórica –a través de la construcción de modelos cada vez más sofisticados– y empírica –mediante la utilización de nuevas bases de datos y técnicas econométricas– se entregó a la constatación o refutación de la relación postulada por Kuznets.

Si se analiza la otra dirección de causalidad, la que discurre desde la desigualdad al crecimiento, puede afirmarse que durante años la visión más popular entre los economistas –y todavía frecuente en muchos libros de texto– presentaba la desigualdad como funcional al crecimiento. Esta perspectiva descansaba en argumentos como el de N. Kaldor, quien consideraba que, dado que la propensión al ahorro de los propietarios del capital es mayor que la de los trabajadores, una redistribución a favor de beneficios resultaría en un incremento del ahorro y, por ende, de la inversión y del crecimiento económico. La afirmación

de la existencia de un *trade-off* entre eficiencia y equidad dominaba ampliamente el debate académico. Arthur Okun, en los años setenta, ilustraba perfectamente esta posición al asimilar las transferencias de renta de los más ricos a los pobres a transportar agua en un “cubo agujereado”, ya que la redistribución generaría pérdidas de eficiencia (por costes administrativos, desincentivos al esfuerzo o caída del ahorro y la inversión).

Estos planteamientos fueron dominantes durante la segunda mitad de los años ochenta y primeros noventa y en su seno se desarrolló la propuesta del llamado “Consenso de Washington”, decálogo de medidas y orientaciones de política económica para recuperar el crecimiento económico en la región, compilado por John Williamson, y que prestaba una muy limitada atención a los problemas distributivos.²

Merece la pena resaltar que, en los años setenta, antes de que se impusiera esta visión de la relación entre desigualdad y crecimiento, economistas del desarrollo como Gunnar Myrdal, Hollis Chenery o Emmanuel Todaro apuntaron las posibles consecuencias desfavorables que una mala distribución del ingreso podría tener para el crecimiento económico. Como posibles causas de esta relación negativa estos autores destacaron, entre otras, la escasa propensión al ahorro y el carácter suntuario de parte importante del consumo de las clases acomodadas (y en especial las latinoamericanas), la merma de productividad ocasionada por las carencias en materia de nutrición, educación o salud de parte importante de la mano de obra, y la existencia de mayores tensiones políticas asociadas a una mala distribución del ingreso. Los economistas del desarrollo, en general, no formalizaron estas relaciones, siendo esta aversión a los modelos neoclásicos lo que explica parte de la marginación sufrida por esta especialidad de la ciencia económica.

No cabe duda de que las implicaciones de política económica de la existencia o no de una relación mecánica y simple entre el nivel de desarrollo y la desigualdad resultan muy relevantes. A partir de la curva de Kuznets y de los planteamientos de Kaldor y Okun podría sostenerse la conveniencia de políticas pro-crecimiento sin consideración de la desigualdad, ya que, en algún momento, la desigualdad comenzará a caer como consecuencia natural del proceso de desarrollo.

² Véase, por ejemplo, Carrera y Antón (2005).

Lamentablemente, las políticas del Consenso de Washington no han obtenido los resultados esperados y, aunque los países de la región han recuperado el equilibrio macroeconómico, el crecimiento en la última década ha sido muy inestable y significativamente inferior al de los años sesenta y setenta. La desigualdad tampoco se ha corregido, sino que, por el contrario, se aprecia una convergencia de los países hacia niveles muy altos de desigualdad. De hecho, en la última década del siglo XX la distribución del ingreso se ha deteriorado en los países con los mayores niveles de equidad (como Venezuela, Argentina y Costa Rica), mientras que ha mejorado ligeramente en Brasil, el país tradicionalmente más desigual.

La preocupación por la desigualdad en la distribución del ingreso está cada vez más presente en el debate político de todos los países latinoamericanos y se manifiesta incluso en los países de mayor éxito en materia económica, como Chile. Pese a que desde la recuperación de la democracia el número de chilenos que viven bajo el umbral de la pobreza se ha reducido a la mitad, la desigualdad fue uno de los temas transversales que marcó la agenda política en la campaña electoral del pasado diciembre. El *Latinobarómetro* refleja, edición tras edición, que un porcentaje muy elevado de los latinoamericanos (cerca al 80%) considera que la distribución de la renta en sus países es injusta o muy injusta.

Durante los años noventa se produjo un cambio progresivo tanto en las opiniones dominantes sobre la desigualdad como en los trabajos teóricos y empíricos de los economistas que relacionan la desigualdad y el crecimiento. Frente al individualismo y la confianza en la “mano invisible” del mercado de los ochenta, el rechazo a la pobreza absoluta es un valor ampliamente compartido al comienzo del siglo XXI. Al mismo tiempo, la igualdad de oportunidades, entendida como el derecho a que las oportunidades de educación y acceso a la cultura, empleo, desarrollo profesional y, en definitiva, nivel de bienestar de una persona, no vengán directamente marcados por el nivel de renta de los padres concita cada vez un mayor consenso entre autores de distintas ideologías. Así lo demuestran diferentes declaraciones internacionales. Entre los principios y objetivos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social organizada por las Naciones Unidas en Copenhague en 1995, figuran: “g) Promover la distribución equitativa de los ingresos y un mayor acceso a los recursos mediante la equidad y la igualdad de oportunidades

para todos”, mientras que entre los compromisos se halla: “2°.- Erradicar la pobreza”, con seis declaraciones de principio específicas, entre las que destaca la de tratar “de reducir las desigualdades, de aumentar las oportunidades y el acceso a los recursos y a los ingresos y de eliminar los factores y limitaciones de orden político, jurídico, económico y social que fomenten y mantengan la desigualdad”. La desigualdad también aparece expresamente en la declaración de principios de la Segunda Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, abril de 1998), donde se sitúa entre los problemas no resueltos por el crecimiento en la década de los noventa. Por su parte, la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (2000), firmada por 190 países, incluye los conocidos Objetivos de Desarrollo del Milenio (el primero de los cuales contempla, para 2015, la reducción a la mitad del porcentaje de la población que vive en situación de pobreza extrema), y los funda en siete “valores fundamentales” entre los que sitúa la igualdad. También la Cumbre Extraordinaria de las Américas del año 2004 en Monterrey planteó expresamente entre sus objetivos el crecimiento económico con equidad, utilizando argumentos de justicia social.

De igual modo, la teoría económica ha evolucionado hacia una visión más compleja de las relaciones entre crecimiento y desigualdad de rentas. Por un lado, cincuenta años después, no parece existir confirmación de la teoría de Kuznets ni, por tanto, consenso sobre el impacto del crecimiento económico sobre la desigualdad, con implicaciones de política económica. Si no existe una relación de este tipo, la desigualdad deja de ser un subproducto inherente al crecimiento y se abre la puerta a la adopción de políticas que traten de limitar su alcance.³ En la actualidad, reputados e influyentes economistas como Ravi Kanbur, François Bourguignon o Tony Atkinson recomiendan huir de la búsqueda de una relación sistemática entre crecimiento y desigualdad, destacan las importantes limitaciones –fundamentalmente referentes a la falta de homogeneidad de las fuentes estadísticas– de los trabajos dedicados a validar esta relación y apuestan por la construcción de “historias de desigualdad” nacionales, es decir, por la realización de estudios de caso basados en microdatos. Del mismo modo, en los años noventa, la preocupación por la distribución del ingreso, en gran medida obviada

³ Aunque, por otra parte, se podría pensar que las políticas centradas en el fomento del crecimiento económico pueden ser adoptadas con seguridad, en la medida que de ellas no se derivará consecuencia distributiva alguna.

durante la década precedente, volvió nuevamente a formar parte de las prioridades del análisis económico, principalmente a través de los nuevos desarrollos de la economía del crecimiento. Esta literatura económica ha puesto en primer plano dos cuestiones que tenían un papel marginal en la literatura del crecimiento durante los años ochenta: las imperfecciones en el funcionamiento de los mercados (principalmente en el de capitales) y las consideraciones de economía política (sobre el papel de las instituciones y la influencia de los procesos políticos y el ejercicio del poder sobre el crecimiento). En efecto, en el marco de esta renovación, se construyen modelos teóricos que describen los efectos perniciosos de la desigualdad sobre el crecimiento, y que incorporan muchas de las ideas presentes en los trabajos que los economistas del desarrollo habían publicado tiempo atrás. Entre las vías a través de las cuales la desigualdad repercute negativamente en el crecimiento se pueden destacar las siguientes:

- Por el lado de los mercados de capitales, los modelos incorporan información asimétrica e incompleta y en esas circunstancias, las instituciones financieras no prestan a las personas que no pueden aportar garantías reales de devolución de los préstamos, excluyendo, por tanto, no sólo a los más pobres, sino también a buena parte de la población que podría obtener altas rentabilidades de sus inversiones. De este modo, sólo los ricos pueden invertir, alcanzándose con ello niveles bajos de rentabilidad y de crecimiento en la economía.
- Por otra parte, la desigualdad está asociada a efectos sobre la estabilidad política y social: elevados niveles de desigualdad se corresponden con sociedades con altos grados de polarización y conflicto, factores que generarían incertidumbre, lo que, a su vez, obstaculizaría la inversión productiva y, por consiguiente, el crecimiento económico. De manera complementaria, el gasto público responde en buena medida a los intereses de las elites, sin sentar las bases para la acumulación del capital humano y físico que necesitan los países para crecer en la era de las tecnologías de la información y las comunicaciones. De igual manera, la extrema desigualdad dificulta la elaboración de consensos para el diseño de políticas económicas con las que hacer frente a los choques externos que han experimentado las economías latinoamericanas, así como a los problemas estructurales que padecen.

Al contrario de lo que ocurría con los trabajos que versaban sobre la relación postulada por Kuznets, la literatura

empírica parece reflejar ahora un cierto consenso acerca de que la desigualdad dificulta el crecimiento. Resulta paradójico que la idea dominante en la actualidad en el análisis económico de la desigualdad y el crecimiento no parece alejarse mucho de lo que la economía del desarrollo señalaba hace treinta años, aunque por supuesto sin el revestimiento formal de los nuevos modelos del crecimiento y sin la disponibilidad de datos ni de las técnicas económicas actuales.

Implicaciones para la nueva agenda

Este cambio en valores y conocimiento económico se proyecta muy directamente sobre la agenda de política económica. Así, en el Consenso de Washington las cuestiones distributivas estaban ausentes, la confianza en el papel del mercado como asignador de recursos infravaloraba sus fallos, y las instituciones no constituían un foco de atención. De hecho, aunque en el documento original de Williamson existe una cautela expresa en el sentido de que las políticas no deben empeorar la distribución, sin embargo, la mejora en la distribución de la renta no aparece como objetivo, estando dicha agenda muy enfocada a la recuperación del crecimiento.

En la actualidad, se ha pasado de un rechazo tajante a las políticas redistributivas a la búsqueda de políticas que simultáneamente favorezcan el crecimiento y la equidad. También se proponen políticas redistributivas que favorezcan la reducción de la desigualdad, considerando que los efectos positivos de largo plazo sobre el crecimiento de una mejor distribución del ingreso pueden compensar los costes de eficiencia en el corto plazo.

Así, por un lado, las políticas destinadas a proveer de activos a los más desfavorecidos, principalmente a través de la mejora de las oportunidades educativas, pero también mediante la reforma agraria (con mecanismos de mercado) o los microcréditos (que tratan de resolver los problemas de funcionamiento del mercado de capitales), concitan un amplísimo respaldo como instrumentos que pueden disminuir la desigualdad, contribuir a la desaparición de la pobreza extrema y favorecer el crecimiento económico. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que las políticas de mejora del acceso a la educación y de la calidad de la formación que se ofrece a los más pobres tendrán efectos positivos sobre la distribución de la renta a muy largo plazo, a través de las mejoras en las oportunidades de empleo y en los salarios de los más desfavorecidos.

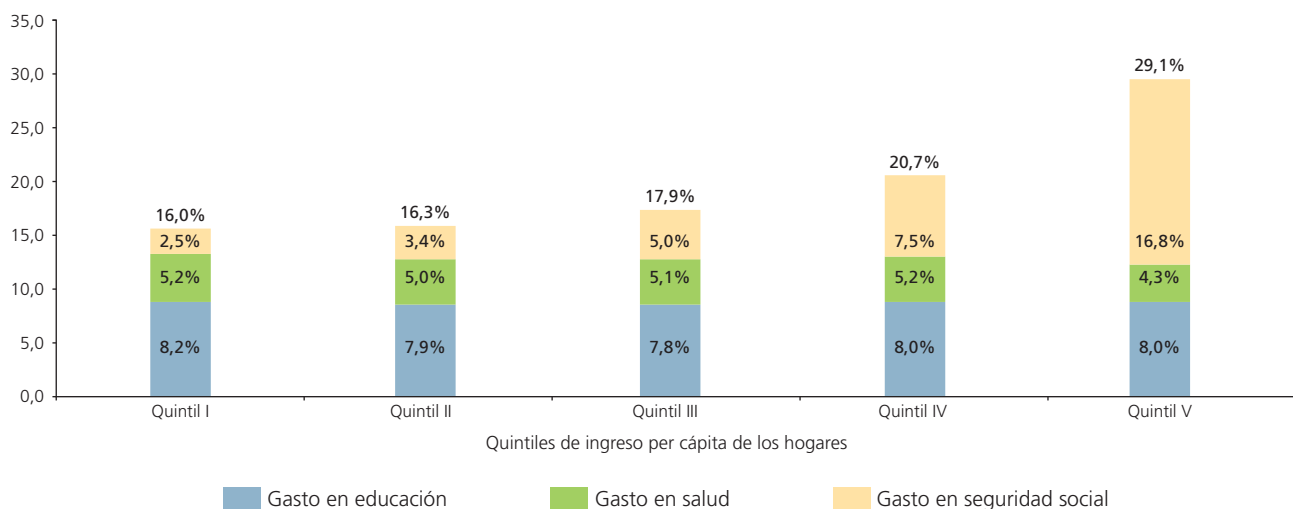
Para conseguir resultados más inmediatos, se destaca el margen existente para la aplicación de políticas redistributivas por el Estado tanto a través de políticas fiscales progresivas (con la introducción de impuestos sobre la propiedad) como, sobre todo, con políticas progresivas del gasto enfocadas a la provisión de servicios e infraestructuras a los más pobres. A pesar de que la reforma fiscal formaba parte también del decálogo del Consenso de Washington, los países latinoamericanos han experimentado muy limitados avances en esta reforma que, en ocasiones, han resultado regresivas, fomentando la imposición indirecta. Resulta muy complicado el aumento de la recaudación por parte del Estado, de un lado por su descrédito como agente económico (para unos por razones ideológicas y para otros por la corrupción existente, que no garantiza que los nuevos recursos sean usados eficientemente) y, de otro, por la existencia de unas elites que frenan las reformas y que se benefician de mecanismos que permiten la exención, el fraude o la evasión.

Las políticas focalizadas son muy diferentes a las de subsidios indiscriminados que practicaron muchos gobiernos latinoamericanos en los años sesenta y setenta y que, muchas veces, tenían efectos regresivos, ya que los más pobres no consumían algunos de los bienes subvencionados.

Una parte importante del reto reside en conseguir que el Estado de bienestar deje de estar “truncado”, expresión que se refiere al limitado alcance de las políticas sociales desplegadas durante años por los gobiernos latinoamericanos. En efecto, los gobiernos desarrollaban políticas de vivienda, de sanidad, de seguridad social, de cobertura del desempleo (asociadas, a menudo, a prácticas clientelares o corporativismo, como en el caso mexicano) de las que no se beneficiaban los más desfavorecidos.

Debe destacarse que durante los años noventa se produjeron aumentos del gasto social que tuvieron un limitado impacto en la reducción de la pobreza, y un efecto mínimo en la disminución de la desigualdad. Mientras que el gasto sanitario y en educación primaria sí tuvo un impacto redistributivo importante, el incremento del gasto en pensiones resultó altamente regresivo, ya que con frecuencia los más pobres se emplean en el sector informal y, por tanto, están excluidos de los beneficios del sistema. Sin embargo, las reformas de la Seguridad Social no han conseguido incrementar la cobertura, y la transición desde un sistema público a uno privado ha supuesto una fuerte carga sobre las cuentas públicas. En conjunto, el gasto social sigue presentando un perfil regresivo, dado que se concentra en aquellos grupos con mayores ingresos, como muestra el Gráfico 1.

Gráfico 1. América Latina*: Distribución y composición sectorial del gasto social según estratos de ingreso per cápita primario de los hogares, en torno a 2003 (gasto social total = 100)



* Promedio simple de nueve países.
Fuente: CEPAL (2005), pág. 28.

Dentro de estas nuevas políticas destacan muy especialmente los programas de “transferencias condicionadas” como *Oportunidades* de México o *Bolsa Escola* de Brasil. Se trata de programas focalizados que transfieren pequeñas cantidades de dinero (pensadas para compensar los costes de oportunidad derivados de la pérdida de ingresos monetarios que supone que los hijos estudien en vez de trabajar) a las familias más pobres con niños en edad escolar, o a madres gestantes, con los pagos condicionados al seguimiento sanitario y a la asistencia de los hijos a la escuela, es decir, a la inversión en capital humano. Los estudios realizados para el caso mexicano indican que los niños de las familias que reciben estas transferencias tienen mejor salud, crecen más y asisten más regularmente a la escuela. Sin embargo, tal como se comentó anteriormente, los resultados de estas políticas sobre la desigualdad se dejarán sentir sólo dentro de muchos años, cuando estos niños mejor alimentados, con mejor seguimiento médico y mejor escolarización accedan al mercado de trabajo en mejores condiciones, aun cuando la mejora de bienestar de las familias se deje notar ya en la actualidad.

Conclusiones

La convergencia presentada en este texto entre los cambios de los valores y de la teoría económica en la percepción de la desigualdad como problema, tanto social como económico, puede ser especialmente relevante a la hora de construir las alianzas y las bases electorales necesarias para llevar adelante políticas que favorezcan la equidad, de manera que no sólo resulten atractivas para los pobres y la clase media, sino también para una parte de la elite políticamente influyente. Esta elite se ha demostrado poco permeable a los valores morales, pero puede encontrar en esta nueva “ortodoxia económica” una razón para esperar beneficios de largo plazo de estas políticas, aunque a corto impliquen mayores impuestos o recibir menores beneficios del Estado.

De hecho, puede afirmarse que existe una oposición entre los objetivos de corto y largo plazo de las elites de estos países. De un lado, se situaría el objetivo de corto plazo de obtener los mayores beneficios posibles en el momento presente, rechazando, por tanto, cualquier subida de impuestos o cualquier cambio de la política económica que les suponga una pérdida de renta. Sin embargo, a estos objetivos de corto plazo se contraponen otros objetivos de largo plazo también de interés para las elites, como

pueden ser una mayor acumulación de capital humano y físico y una mayor estabilidad política y social que permitan conseguir un mayor crecimiento que, a su vez, les permita maximizar el valor futuro de su patrimonio y mejorar su calidad de vida. Para que en América Latina sean posibles políticas progresivas hace falta que las elites asuman que una transformación del statu quo puede ser beneficiosa en el largo plazo para todos los ciudadanos latinoamericanos, y que la mejora general de los niveles de vida va a beneficiar también a las clases altas y a las empresas, que verán ampliarse sus mercados. Sin estas políticas redistributivas es muy difícil que los países latinoamericanos consigan los niveles de cohesión social, inversión, mejora de capital humano y crecimiento económico necesarios para hacer frente a los retos de la globalización.

Orientación bibliográfica

Alonso, J. A. (2005): “Equidad y crecimiento: Una relación en disputa”, en *Principios. Estudios de Economía Política*, nº 1, págs. 9-36.

Banco Mundial (2004): *Inequality in Latin America: Breaking with History?*, Oxford University Press, Nueva York.

Banco Mundial (2005): *World Development Report 2006: Equity and Development*, Oxford University Press, Nueva York.

Carrera Troyano, M. y J. A. Antón Pérez (2006): “Desigualdad y desarrollo: La relación entre equidad y crecimiento y sus implicaciones para la Nueva Agenda”, en Ibergop-Colegio de México (eds.): *Aspectos sociales del microfinanciamiento en México*, Ibergop-Colegio de México, México, D.F.

CEPAL (2005): *Panorama Social de América Latina 2005*, Comisión Económica de las NN.UU. para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.