

MARTÍN PUCHET ANYUL

ALICIA PUYANA MUTIS

Editores



América Latina
en la larga historia de la
desigualdad

Luis Bértola • Fernando Cortés
Natalie Gómez • José Antonio Ocampo
Laura Policardo • Lionello Punzo
Edgar Sánchez Carrera
Diego Sánchez-Ancochea



FLACSO
MÉXICO

Índice

Introducción	
<i>Martín Puchet Anyul, Alicia Puyana Mutis</i>	7
I. La larga historia de la desigualdad: efectos, causas y políticas para enfrentarla	
<i>Martín Puchet Anyul, Alicia Puyana Mutis</i>	19
II. Desarrollo social: avances asimétricos durante la última década	
<i>José Antonio Ocampo, Natalie Gómez Arteaga</i>	37
III. El remolino de la desigualdad en América Latina: las corrientes del pasado, la presión interna y los vientos globales	
<i>Luis Bértola</i>	69
IV. ¿Hacia una América Latina menos desigual? Reflexiones después de una década de éxito	
<i>Diego Sánchez-Ancochea</i>	95
V. Desigualdad en el ingreso en México, 1963 a 2014	
<i>Fernando Cortés</i>	119
VI. Exclusión social y discriminación étnica en los orígenes de la desigualdad: Chile, Colombia, México y Perú	
<i>Alicia Puyana Mutis</i>	147
VII. ¿Desigualdad insostenible? Evidencia empírica para países de América Latina	
<i>Laura Policardo, Lionello F. Punzo, Edgar J. Sánchez Carrera</i>	177
Las autoras, los autores.	206

Introducción

Martín Puchet Anyul, Alicia Puyana Mutis

Las páginas siguientes describen la estructura del libro a partir de cada capítulo, pero destacando sobre todo las conexiones entre sus temas y argumentos.

En el primer capítulo, los editores ubican a América Latina en la larga historia de la desigualdad e intentan mostrar rasgos comunes y diferenciales de un fenómeno que trasciende la región hasta su nueva emergencia en los países desarrollados durante la Gran Moderación. Que América Latina sea vista habitualmente como un caso paradigmático de desigualdad de ingreso, se debe a que hay dimensiones y elementos de la historia económica para situarla en ese papel.

José Antonio Ocampo y Natalie Gómez Arteaga, ya en el segundo capítulo, analizan las principales transformaciones sociales experimentadas por América Latina durante la primera década del siglo XXI y, en algunos casos, desde la última del XX. Su estudio se enfoca en el aumento generalizado del gasto público social y en el crecimiento económico de la región que, en conjunción, los autores resaltan como los dos principales motores de cambio. Enfatizan, además, la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como cierta mejoría en el mercado laboral, que no borran del todo la precarización sufrida entre 1990 y 2000. El análisis atiende las importantes implicaciones en el desarrollo futuro de la región que son discutidas al final, en especial en el apartado dedicado al tema de la desigualdad, en el cual, a partir de las experiencias pasadas, señalan probables perspectivas.

Ocampo y Gómez arriban a las conclusiones anteriores luego de un cuidadoso y pormenorizado trabajo estadístico sobre las variables más relevantes y mediante la comparación de diferentes países latinoamericanos

y de otras regiones del mundo. Se ocupan también de la trayectoria de la desigualdad de la región y establecen sus principales tendencias, utilizando como columna vertebral de su análisis una comparación temporal del avance de ciertos indicadores de la región, en particular desde la última década del siglo xx pero llegando hasta la actualidad.

Sobre esta base, Ocampo y Gómez ratifican las propuestas de Luis Bértola y Diego Sánchez Ancochea, en este libro, y de Prados de la Escosura, en su conferencia en Flacso México: el aumento de la desigualdad entre 1980 y 1995 fue seguido por su reducción gracias al incremento generalizado del gasto público social que se elevó en casi cinco puntos porcentuales entre 1990 y 2003, y al importante crecimiento económico que expandió el PIB regional al 5.1% anual, entre 2003 y 2008. Este crecimiento fue enmarcado y catalizado por los elevados precios de las materias primas que Belgue y Ocampo (2013) calificaran como el periodo del superciclo de los precios de los productos básicos que la región exporta y al mismo tiempo señalaran su fin y que la región no aprovechó esa bonanza al no invertir de manera sostenida para procurar el cambio estructural en la producción y las exportaciones.

Los efectos distributivos durante esta etapa de crecimiento económico fueron importantes y se materializaron en aumentos generalizados de los ingresos per cápita, mucho más intensos en la parte baja de la distribución del ingreso, resultado directo del incremento de la tasa de ocupación y de la disminución de la tasa de dependencia. La mejoría de los ingresos de los quintiles bajos se dio principalmente elevando los salarios y, en menor medida, por el mayor número de ocupados en los hogares. Sin embargo, estas mejoras no estuvieron acompañadas de cambios sustanciales en las condiciones laborales de este grupo. Las reducciones en la tasa de informalidad han sido mínimas, la mitad de los ocupados de la región aún son trabajadores informales y el acceso a la seguridad social continúa siendo insuficiente. En definitiva, las mejoras del empleo han sido más importantes en términos de cantidad que en calidad y, en virtud de la reducción de la elasticidad ingreso del empleo, hoy se requieren tasas más altas de expansión económica para lograr el empleo generado entre 1950 y 1980 (Puyana, 2011).¹

¹ Véase Puyana, A. (2011). *Economic growth, employment and poverty reduction: A comparative analysis of Chile and Mexico*, ILO Employment Working Paper núm. 78, [en línea],

Ocampo y Gómez concluyen que, a pesar de las mejorías registradas, la desigualdad de la distribución del ingreso de América Latina se mantiene alta y, con excepción de Uruguay, todos los países de esta región acusan un grado de inequidad muy superior al patrón internacional para el nivel de desarrollo que ostentan. Por esta razón no es factible decir que América Latina haya dejado de registrar la peor distribución de ingresos en el mundo.

Como principal explicación tanto de las mejoras como de los retos mencionados, Ocampo y Gómez señalan al mercado laboral como el canal principal por el que las ganancias del crecimiento económico se trasladan hacia una mejor distribución de los ingresos, y a la vez sugieren analizar los cambios y tendencias que en él se dan para comprender con mayor claridad las razones de los avances y retrocesos de la desigualdad en América Latina. Resaltan en particular la informalidad, la alta inestabilidad, la rotación y, en general, la baja calidad en la experiencia del trabajo como los elementos que caracterizan al ámbito laboral de la región.

El tercer capítulo, escrito por Luis Bértola, se interroga sobre si la disminución en la desigualdad de la primera década o de los primeros tres lustros de este siglo es un cambio de tendencia o una mera fase de descenso observable para uno de los ciclos largos que registra la desigualdad distributiva en toda la historia latinoamericana. Si esto fuera así, los elementos subyacentes en su disminución, no son la causa estructural de la desigualdad sino aspectos relevantes de una caída que pertenece a una fase del ciclo.

Mediante un tratamiento conjunto e integrado de la desigualdad interna de los países de la región (distribución inequitativa de riqueza e ingreso) y la desigualdad internacional (por lo común señalada como retraso, subdesarrollo, posición periférica, dependencia, entre otros, respecto de los países avanzados), Bértola destaca la presencia de grandes tendencias seculares en ambos aspectos que, por otra parte, han tenido destacadas fluctuaciones. En cuanto a la desigualdad internacional, la tendencia de los países latinoamericanos ha sido alejarse cada vez más de los países más ricos, y distanciarse de los más pobres. Hasta la Primera Guerra Mundial, los países “euroamericanos” —Argentina, Uruguay

disponible en <http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_156115/lang--en/index.htm>.

y Chile— acortaron distancias con los líderes mundiales. Durante el siglo xx, la tendencia fue acortar la brecha entre los países latinoamericanos al menos hasta la década de 1980 cuando se abre una nueva era de desigualdad entre países, aunque todavía muy moderada.

En cuanto a la desigualdad interna, Bértola llama la atención sobre la intensidad y frecuencia de las fluctuaciones y la inestabilidad, factores que dificultan discernir cuáles han sido los avances recientes en la región, cuánto de lo logrado es duradero y cuánto será efímero, como muchas otras ocasiones ha sucedido. Si bien destaca algunos cambios en particular positivos, como el progreso hacia sociedades más educadas y mejor informadas, además de los efectos de las políticas redistributivas, Bértola sugiere, coincidiendo con Ocampo y Gómez, que, durante el reciente ciclo de crecimiento y de condiciones externas en extremo positivas, la región no consiguió realizar cambios suficientemente profundos en sus estructuras productivas como para mantener el ritmo de crecimiento que permita nuevas reducciones de la desigualdad.

En el cuarto capítulo, Diego Sánchez-Ancochea pone el acento sobre el hecho de que la disminución de la desigualdad tuvo su origen en tipos específicos, tanto de crecimiento como de política social. Como Bértola, Sánchez-Ancochea se pregunta si nos encontramos ante una verdadera ruptura en las tendencias experimentadas en las últimas décadas y sobre todo si la reducción en la desigualdad es sostenible. En una línea opuesta a la que denomina la explicación dominante sobre la desigualdad en América Latina que enfatiza en su historia colonial y en la concentración de poder y privilegios por parte de las élites económicas y sociales, es decir, exclusivamente en factores internos, Sánchez-Ancochea destaca que la estructura productiva latinoamericana y su desarrollo en el contexto del comercio internacional son elementos centrales para entender las grandes diferencias de ingresos en la región más desigual del mundo. Durante el reciente periodo de disminución de la desigualdad, el crecimiento se basó en exportaciones con alto contenido de recursos naturales, o en productos generados en etapas de transformación cercanas a la extracción de dichos recursos. Las políticas sociales se caracterizaron por un alto grado de focalización y por su intención de elevar el ingreso de sectores desfavorecidos mediante transferencias pecuniarias y subsidios directos. Ambos procesos, un crecimiento orientado por una especialización productiva hacia el comercio de mercancías de menor

incorporación tecnológica y una política social más dedicada al aumento de los ingresos relativos de los estratos pobres que al mejoramiento del espectro de las condiciones de vida, refuerzan la heterogeneidad estructural de las economías, promoviendo así diferenciales de productividad en su interior que son muy superiores a los de los países desarrollados. Estos diferenciales son la razón fundamental de las enormes brechas de ingresos personales.

Al vincular la histórica desigualdad de la región a la heterogeneidad estructural, Sánchez-Ancochea pone en duda, en coincidencia con Bértola, que una reducción de la desigualdad basada en un retorno a la especialización primaria y en un ciclo de precios favorable de estos productos, tenga la capacidad de ser perdurable. Este autor recalca que la mejora en la equidad de las últimas décadas se ha dado por varias razones, entre las que destacan, por el lado de la estructura económica, que la nueva orientación de las economías de la región contribuyó a reducir la demanda de mano de obra calificada y, de esa forma, ayudó a la reducción del diferencial salarial entre trabajadores cualificados y no cualificados y, por el lado de la política pública, a un aumento en el ingreso no laboral de los segmentos no calificados de las sociedades latinoamericanas por medio de los programas de transferencias condicionadas. Sin embargo, la región ha visto poco avance hacia un cambio fundamental de su estructura productiva y un débil o nulo impulso hacia un cambio estructural que promueva la productividad de los sectores atrasados y una reducción de su distancia respecto de los sectores más avanzados. Por estas razones, el pronóstico de Sánchez-Ancochea sobre la sostenibilidad de las mejoras en desigualdad logradas en décadas recientes es negativo. La única forma de garantizar estos resultados en el largo plazo es atendiendo a la heterogeneidad estructural, causa principal de la desigualdad en América Latina, por medio de soluciones de corte político para aminorarla y que, en específico, comprendan una agenda para vincular los sectores que son motores del crecimiento, incluso si son primarios, con los más atrasados. Los capítulos II, III y IV rastrean las causas de la desigualdad más allá del crecimiento y ponen en una perspectiva de largo plazo la disminución observada. Las tres contribuciones no dejan de ubicar a la desigualdad como un resultado conjunto de la evolución económica concebida como una conjunción de crecimiento económico y políticas redistributivas.