

AULA MAGNA
CRECIMIENTO
Y DESIGUALDAD:
CONFLICTO
SOCIAL Y
GOBERNABILIDAD

Capítulo 1

EFRAÍN GONZALES DE OLARTE
EDITOR



AULA
MAGNA



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Aula Magna

Crecimiento y desigualdad: conflicto social y gobernabilidad

Efraín Gonzales de Olarte, editor

© Efraín Gonzales de Olarte

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo

y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: noviembre de 2011

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio,
total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-13754

ISBN: 978-9972-42-976-7

Registro del Proyecto Editorial: 31501361101836

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Economía política de la desigualdad en América Latina: una reflexión histórica

*Rosemary Thorp*¹

La capacidad de América Latina para hacer frente a la crisis mundial de la primera década del siglo XXI ha sido sorprendente por muchos motivos, incluyendo la mejora en la distribución del ingreso en un número significativo de países de la región. Se ha producido una fuerte recuperación del crecimiento en todo el continente, basada en el aumento de los precios de los productos primarios, el importantísimo papel desempeñado por la inversión extranjera, y sobre todo, el papel de China. Consideramos que China continuará liderando y generando dicha recuperación: el desafío es lograr que la recuperación sea sostenible, particularmente en lo que respecta a la mejora de la distribución del ingreso.

La aparente mejora en la distribución del ingreso tiene que ser analizada desde distintos puntos de vista. Uno de ellos es la evaluación de la solidez de los datos, pero esa no es nuestra tarea en el presente

¹ Este capítulo emplea material preparado para la publicación del *Oxford University Handbook on the Political Economy of Latin American Development* (de próxima publicación). La autora agradece a los editores, Jeff Dayton-Johnson y Javier Santiso, por permitirle incorporar este texto en forma preliminar.

trabajo. Otro de los aspectos a explorar es la importancia relativa de las distintas causas inmediatas que habrían hecho posible dicha mejora. Los trabajos recientes sobre este tema son analizados más adelante, pero ello tampoco constituye nuestro objetivo principal. Una tercera aproximación —y es este el enfoque elegido aquí— es explorar la sostenibilidad futura de la mejora de la distribución del ingreso a través de un estudio de largo plazo de la economía política de la desigualdad y el crecimiento en América Latina.

Consideramos que son dos las lecciones principales que nos ofrece la historia en este sentido. En primer lugar, la desigualdad a menudo —podría incluso decirse que normalmente— ha sido «funcional» para el crecimiento. Sostenemos que este planteamiento resulta importante para entender la persistencia y el profundo arraigo de la desigualdad en América Latina, ya que rige la política con la que se mantiene la desigualdad. La política orientada hacia un crecimiento equitativo sostenible tiene que actuar de una forma muy distinta, y esto debe tenerse en cuenta para construir un escenario diferente, en el que el crecimiento y la igualdad se complementen entre sí.

En segundo lugar, es fundamental mirar mucho más allá del ingreso y ver las desigualdades sociales, políticas y culturales. Esto es necesario, sobre todo, por motivos de justicia, pero también porque las interacciones entre las diferentes formas de desigualdad a menudo conforman el proceso de arraigamiento. Por ejemplo, si la educación refuerza un sistema social discriminatorio —e incluso opresivo—, es posible entonces que ni siquiera se logre avanzar en términos de igualdad económica y social con importantes inversiones en educación, y que la igualdad política —la herramienta que podría remediar la situación— tenga pocas posibilidades de mejorar.

El capítulo se desarrolla de la siguiente manera. La primera sección describe nuestro marco teórico: la economía política de la relación entre crecimiento y distribución del ingreso. La segunda sección analiza cuál es el papel que ha desempeñado históricamente la desigualdad en

el crecimiento de América Latina y desarrolla nuestro argumento tanto en términos de la funcionalidad de la desigualdad para el crecimiento como en lo que respecta a la necesidad de estudiar la desigualdad con un enfoque multidimensional. En la tercera sección examinamos las mejoras que se observan en la actualidad y la posibilidad de que sean sostenibles a la luz del análisis histórico. La sección final concluye con una reflexión sobre cuáles son los elementos más importantes que deberían ser estudiados y desarrollados, tanto en términos del análisis como de políticas, para que se mantengan los avances logrados, teniendo en cuenta en especial lo que se refiere al caso peruano.

ECONOMÍA POLÍTICA DE LA DESIGUALDAD Y EL CRECIMIENTO

Podemos plantear cuatro relaciones posibles:

- (i) La desigualdad puede ser importante para la dinámica del proceso de crecimiento. Esto podría darse a través de instituciones que aseguren una oferta de mano de obra barata.
- (ii) La desigualdad no es un componente necesario sino complementario del crecimiento, ya que lo moldea y le da dinamismo a través de la interacción de la estructura de la demanda y la oferta.
- (iii) La desigualdad limita el crecimiento, ya sea restringiendo el desarrollo de un mercado masivo, circunscribiendo la tasa de incremento de la productividad de la fuerza laboral o dando lugar a conflictos políticos y a la interrupción del crecimiento.
- (iv) Una mayor igualdad complementa y contribuye a la senda del crecimiento, tal vez porque proporciona el apoyo político necesario para realizar los cambios que ayudan a mejorar la productividad o a reforzar la innovación.

Los ejemplos que presentamos en este estudio confirman la importancia del enfoque multidimensional, ya que demuestran que los distintos elementos de la desigualdad interactúan entre sí para reforzar el *statu quo* de un crecimiento desigual.

¿Cuál ha sido la experiencia de América Latina? Nuestro planteamiento es que durante más de dos siglos el subcontinente ha experimentado diversas formas del primer y segundo tipo de relación, y desarrollamos este planteamiento en la segunda sección. La tercera relación —la restricción del crecimiento debido a la desigualdad— ha sido en general mucho menos frecuente de lo que solíamos pensar, y normalmente se ha dado por la aparición de conflictos generada por dicha desigualdad. En aquellos casos en los que la desigualdad en efecto agravó la violencia política —como podría decirse sobre el reclutamiento de jóvenes indígenas desarraigados y discriminados por Sendero Luminoso (Thorp & Paredes, 2010)— entonces sí podemos afirmar que la desigualdad limita el crecimiento.

El argumento económico más conocido sobre el papel de la desigualdad como limitante del crecimiento fue el que se planteó con la desaceleración del crecimiento de la industrialización en la década de 1960. Se arguyó entonces —como hizo Celso Furtado para el caso de Brasil— que era necesaria una redistribución del ingreso para restablecer el dinamismo del mercado interior. Pero el argumento dejaba de lado el hecho de que poco contribuiría una redistribución del ingreso cuando las nuevas industrias productoras de bienes de consumo durables alcanzaran sus límites de mercado. El tema de la distribución no era así de fácil. Hay una relación muy fuerte con el de la violencia política, sobre todo cuando la desigualdad se da entre grupos, y no solo entre individuos (Stewart, 2009).

La gran pregunta en la América Latina contemporánea se refiere a la relación (iv). Para que una distribución más equitativa sea sostenible, las estructuras económicas y políticas tienen que cohesionarse entre sí de manera que, por ejemplo, la reconfiguración de la estructura econó-

mica construya un apoyo político que posibilite la eficiencia económica y una mayor igualdad social sea coherente con los incentivos a la inversión y la oferta de las capacidades que la estructura económica requiere. Retomaremos el tema de los desafíos que esto plantea en la sección final. Primero debemos demostrar cuán profundamente arraigada ha estado la complementariedad entre la desigualdad y el crecimiento. Consideramos que si no se comprende la «lógica histórica» de los intereses de la desigualdad y el crecimiento, así como la sutil interacción entre lo económico, lo social y lo político, lo más probable es que la desigualdad retome su hegemonía.

El arraigo de una economía política de la desigualdad para el crecimiento. Crecimiento *hacia afuera*

A lo largo del extenso periodo de crecimiento hacia fuera basado en la producción de productos primarios, desde la Colonia hasta la Gran Depresión, el mecanismo clave de la economía política que favoreció el arraigo de la desigualdad fue la necesidad de mano de obra. Esto resulta paradójico, ya que la necesidad implica demanda —y, por lo tanto, mayores precios—, pero la evolución institucional fue el medio para garantizar la disponibilidad de mano de obra barata.

La historia, sin duda, comenzó con la colonización española. En toda América Latina, las grandes extensiones de tierras otorgadas por la Corona a las élites locales, y la necesidad de estas de contar con dinero en efectivo y con mano de obra, establecieron los fuertes patrones predominantes en los mercados de factores que han sido estudiados ampliamente en la literatura socioeconómica, aunque con diversas variaciones. En algunos lugares, la población local fue exterminada eficazmente, lo que favoreció, de manera macabra, una senda de crecimiento un tanto menos desigual después de la Independencia (por ejemplo, en algunos lugares de lo que luego serían parte de Chile, Argentina y Paraguay).

En otros lugares, las estructuras locales de poder mantuvieron elementos de autonomía de las comunidades y de legitimidad de los

líderes indígenas (por ejemplo, en lo que posteriormente se convertiría en Bolivia), mientras que en otros se los asesinó y la renovada diferenciación produjo el fenómeno de los intermediarios, que buscaron ser absorbidos en la cultura criolla-mestiza a expensas de la identidad indígena (como, por ejemplo, en el caso del Perú). La escasez de recursos en el caso de Guatemala por lo menos permitió a las poblaciones indígenas conservar una autonomía relativa en las aisladas tierras altas. Pero estas excepciones no fueron lo suficientemente significativas como para cuestionar la historia general.

En los casos más extremos, los pueblos indígenas fueron físicamente reubicados en nuevos asentamientos para facilitar la administración de impuestos individuales e imponer requerimientos de trabajo. Cuando hubo rebeliones se impuso la represión, con lo cual se produjo una matanza generalizada de los líderes indígenas y la consiguiente exclusión de la élite indígena de la educación. Ello fue facilitado por un sistema de valores que consideraba a los indios como seres inferiores, ya que no eran cristianos. Para los valores de la época, tampoco había nada de malo en la esclavitud, muy extendida por la importación de esclavos de África, sobre todo a Brasil y a toda la zona del Caribe. Los esclavos eran el sector de la población más necesitado y el sometido al mayor número de abusos.

De esta manera, la Colonia creó un poderoso legado institucional. Generó una yuxtaposición profundamente arraigada entre clase y etnia, que es tal vez una de las características más sobresalientes de la desigualdad del siglo XX en América Latina. A lo largo de más de cuatro siglos, América Latina se insertó en la economía internacional como proveedor de materias primas. Las normas del comercio imperial limitaron cuidadosamente cualquier desarrollo de la industria. Las instituciones creadas por la Colonia se centraron en la oferta de mano de obra, sobre todo en el caso de las instituciones que North denomina «informales», incluyendo entre ellas las costumbres, actitudes y prejuicios, así como un tramado de obligaciones que persistieron a lo largo

de la Independencia y que finalmente dieron origen al inicio de una extrema desigualdad en la propiedad de la tierra que todavía era posible observar en el siglo XX.

En el primer siglo de Independencia también fue predominante la necesidad de mano de obra. Los primeros años fueron complejos y se observó una inestabilidad política significativa, pero poco a poco todo el continente fue absorbido por la expansión masiva del comercio mundial, que se vio impulsado por los decrecientes costos del transporte y la creciente demanda de Europa. La consiguiente necesidad de mano de obra produjo tres tipos de respuestas²:

En los países de fronteras abiertas con demanda de productos agrícolas y que no tenían una población indígena o una tradición de la esclavitud, la respuesta fue la inmigración. Así, Argentina, Chile y Uruguay —y Costa Rica, que fue la excepción en América Central— hicieron lo posible por atraer inmigrantes europeos para el desarrollo de la agricultura. La idea inicial de que los inmigrantes se convertirían en pequeños parcelarios, como ocurrió en América del Norte, demostró no ser correcta: la gran cantidad de inmigrantes que vinieron del sur y este de Europa eran menos educados y estaban menos preparados para las tareas agrícolas que sus contrapartes de América del Norte. Llegaron como arrendatarios un tanto reacios, y muchos como trabajadores estacionales. Algunos se regresaron; otros se trasladaron a las ciudades, motivados a menudo por la necesidad de proporcionar educación a sus hijos, y otros más se asentaron en las ciudades, migrando en forma estacional al campo para trabajar en la agricultura³. El resultado fue dramático: entre 1870 y 1913, el precio de la tierra aumentó más de diez veces en Argentina (Bértola, 2011, cuadro 3.12) y la distribución del ingreso fue deteriorándose como consecuencia del cambio en el precio relativo de la tierra y la mano de obra.

² La clasificación es similar a la desarrollada por Cardoso y Pérez Brignoli (1979).

³ Adelman compara los casos de Argentina y Canadá para hacer un contraste.

Un segundo grupo de países —en especial países con economías azucareras, como Brasil, Cuba y varios países caribeños— también recurrieron de manera importante a la inmigración como respuesta, pero con el objeto de reemplazar a los esclavos que durante siglos habían sido la solución para sus necesidades de mano de obra. Los muchos inmigrantes que llegaron a esos países hacia fines del siglo XIX eran en general más pobres y menos educados que los que arribaron a los países ubicados más al sur y fueron absorbidos por una cultura de ex esclavitud. Las relaciones laborales eran espantosas: en Brasil incluso se introdujo una norma en la legislación para impedir que los inmigrantes pudieran ser propietarios de tierras. Las condiciones eran tan lamentables que, en un momento, el cónsul italiano llegó a prohibir más inmigración a Brasil. Se continuó importando mano de obra culí luego de que se aboliera la esclavitud. La mano de obra contratada en Corea fue destinada al cultivo del azúcar y el algodón en el Perú, a la producción de azúcar en Cuba y al cultivo del henequén en México (Bulmer Thomas, 2003, p. 87). Panamá y algunos países del Caribe también utilizaron este sistema⁴.

Otros países (como el Perú, por ejemplo), que eran menos atractivos para los inmigrantes europeos y que poseían una numerosa población indígena, concentraron sus esfuerzos en fortalecer las instituciones para tener a su disposición una población indígena en condiciones de subordinación. Las comunidades indígenas continuaron perdiendo sus tierras, y se mantuvieron y extendieron diversas formas de trabajo forzoso. En los países andinos y en Guatemala se continuó utilizando el trabajo forzado para realizar obras públicas, así como otras muchas formas de explotación mediante mecanismos de servidumbre por deudas o «enganche» y a través de compañías mercantiles. El mecanismo del «enganche» era común: se reclutaba con un adelanto inicial

⁴ En el Perú se siguió importando mano de obra hasta que concluyó el auge del guano, en la década de 1870. En el Caribe el sistema perduró hasta principios del siglo XX.

a una persona como «gancho» para que migrara y luego la deuda se volvía imposible de pagar, ya que en su mayoría los pagos recibidos eran vales que solo podían utilizarse en el almacén de la compañía. La violencia era frecuente como forma de hacer cumplir las obligaciones por deudas o sofocar rebeliones. Aunque con variaciones —en Bolivia se siguió observando una mayor autonomía indígena—, este sistema estuvo ampliamente generalizado.

La variación en el grado y forma de explotación a veces tuvo que ver con la interacción entre las condiciones geográficas y las fuerzas sociales, políticas y económicas. Puesto que la existencia y supervivencia de las poblaciones indígenas se relacionaba en parte con su aislamiento debido a lo accidentado del terreno, la geografía reforzaba a veces la exclusión de esta fuerza laboral de la economía de exportación, sobre todo si la capital estaba en las zonas bajas y la población indígena se encontraba en el altiplano. Este aspecto explica elementos importantes de cuán 'arraigado' estaba este sistema en el caso peruano (Thorp & Paredes, 2010).

La inversión directa que impulsaba la mayor parte del crecimiento de las exportaciones no cuestionó el monopolio terrateniente de la élite, ni por ende su base de poder local. Con cultivos en los que no se daban economías de escala, salvo algunas excepciones, los extranjeros no quisieron tener tierras, lo cual ocasionó que tuvieran una participación no deseada en complicados sistemas de trabajo y complejas relaciones sociales. Cuando se vieron obligados a adquirirlas debido a las deudas contraídas, fueron malas experiencias a las que procuraron poner fin lo antes posible (el caso de Duncan Fox en la agricultura algodонера peruana es ejemplo de ello) (Thorp & Bertram, 1978). Algunos cultivos de exportación requerían que se tuviera la propiedad de la tierra para asegurar la concentración de esta, además de economías de escala y el control de la mano de obra, como en el caso de las plantaciones bananeras. Los correspondientes regímenes laborales fueron opresivos.

La violencia fue, por tanto, parte integrante de las relaciones laborales y contribuyó a reforzar la propiedad de la tierra. El grado y tipo

de violencia variaba en función de la mercancía y de la geografía. La inversión extranjera directa, sobre todo en zonas rurales, acentuó relaciones de trabajo desiguales, presentándose situaciones extremas y bien conocidas, como es el caso de la United Fruit Company en América Central y los campamentos mineros de los Andes.

Las tensiones sociales y la inestabilidad requerían, por supuesto, gastos militares y policiales a costa del gasto social, más aun si había amenazas de invasión e insurrección armada. México —que sufrió una invasión extranjera, revueltas e insurrecciones campesinas regionales— fue un buen ejemplo de ello (Coatsworth, 1988). Estas presiones hicieron que el imperativo inmediato de recaudación de fondos fuera de tal magnitud que hubo que recaudar los impuestos con la mayor eficacia posible, lo que se hizo a través del comercio exterior y a expensas de la creación de instituciones internas. Se trató de una «deformación institucional» que contribuiría a arraigar la desigualdad en las relaciones socioeconómicas y obstaculizaría durante décadas cualquier senda de crecimiento más redistributiva a través de los impuestos.

Lo medular de la economía política de esos años fue, por tanto, que el crecimiento y los intereses de la élite se beneficiaron a través de mecanismos que incrementaron la oferta de trabajo y la desigualdad. Antes que una limitación para el crecimiento, la desigualdad fue funcional para este, tal como en la época colonial. Pero era un crecimiento basado en exportaciones de productos primarios que no solo mantuvo el legado de la Colonia sino que —y esto es aun más importante— fue moldeado continuamente por las relaciones con la economía internacional, la cual a través de los precios relativos de esos años no permitió la adopción de una ruta diferente. Además, la senda económica reforzó y arraigó aún más las desigualdades sociales, políticas y étnicas de la época colonial. La población indígena continuó siendo percibida como inferior; las reformas liberales que implementarían los países recién independizados supusieron un lavado de cara de esas desigualdades: un cambio de forma, pero no un cambio real.

La principal diferencia con el periodo anterior fue que, una vez que concluyeron los más graves episodios de inestabilidad política y de amenaza externa, empezó una etapa en la que se comenzó a invertir en el desarrollo de capacidades, en especial a través de la educación primaria. La inversión en educación fue más notoria en el primer grupo de países, en parte como respuesta a la presión de la población urbana y en gran medida a la de la población inmigrante. El impacto en la alfabetización fue significativo: la tasa de alfabetización comenzó a mejorar diez a quince años después del inicio de la expansión de la educación primaria. El proceso de mejora —que en nuestro primer grupo de países empezó hacia el final del siglo XIX— duró normalmente unos treinta a cuarenta años. La mayor alfabetización reforzó también la expansión de la igualdad política en términos del derecho de sufragio, lo que se produjo también antes en este grupo de países que en el resto del continente (Thorp, 1998, cap. 2).

Los países que se caracterizaban por la gravedad de su inestabilidad política o por una profunda desigualdad social y étnica invirtieron más tarde en educación y tuvieron un menor impacto en términos de alfabetización. Este último punto constituye una parte fundamental del análisis de la desigualdad y demuestra claramente la necesidad de considerar a la desigualdad en toda su diversidad. El Perú puede considerarse un caso emblemático en el que las élites, ansiosas por frenar la amenaza política de las masas indígenas, invirtieron los ingresos de las exportaciones en educación. Sin embargo, como se puede apreciar en el cuadro 1, las tasas de alfabetización en la sierra peruana —donde se concentraba la mayoría de la población indígena— apenas habían mejorado en 1940 como consecuencia de la incapacidad para hacer frente tanto a la estructura de poder dominante como a la cultura de discriminación y prejuicios⁵.

⁵ A través de un análisis innovador, Frankema (2009) muestra cómo los países latinoamericanos, en general, eran más propensos a tener tasas más altas de deserción escolar y tasas más bajas de educación primaria completa que las de otras partes del mundo. Aunque sus datos son a partir de 1950, es razonable suponer que el mismo fenómeno estuvo presente en años anteriores.

Resumiendo las características fundamentales de la economía política de los años del *boom* de las exportaciones, podemos afirmar que el aumento de la desigualdad era universal, y esto era así porque la desigualdad era funcional al tipo de crecimiento derivado del mercado internacional. Algunos países —principalmente aquellos de fronteras abiertas ubicados en las zonas templadas— se beneficiaron de cierta disminución en el grado de la desigualdad a través de la educación, y posiblemente a través del sufragio, pero incluso en estos casos la alta desigualdad en la propiedad de la tierra y el poder político llevaron tanto a un deterioro como a un elevado grado de desigualdad.

La desigualdad a mediados del siglo XX

Como es bien sabido, estos fueron los años de apogeo de un proceso industrial orientado hacia el mercado interno en los países más grandes de América Latina, tras el colapso del mercado internacional en 1929 y con el renovado impulso que la Segunda Guerra Mundial generó para algunos productos primarios —aunque no para todos—, además de cortar suministros esenciales. Asimismo, en los años posteriores a la posguerra, Estados Unidos se negó a proporcionar la ayuda del Plan Marshall a América Latina, renovando con ello el estímulo para que se volcaran hacia el mercado interno.

Podría pensarse, por tanto, que la economía política de la desigualdad podría haberse centrado en la evidente necesidad de desarrollar un mercado interno con un tamaño y dinamismo considerables, generando políticas públicas orientadas hacia la redistribución. Sin embargo, esta sería una conclusión errada. Por el contrario, la preexistente desigualdad en sus dimensiones económicas y políticas *moldeó y enmarcó* la forma que adquirió el crecimiento industrial, *reforzándola* posteriormente a su vez, ya que la nueva expansión industrial fue una expansión en el uso de capitales, basada en tecnología importada que demandaba un uso intensivo de capitales.

La inversión extranjera directa tuvo un papel importante, con su «salto arancelario» como estrategia clave para mantenerse y eludir el proteccionismo. Este periodo ilustra, por lo tanto, la segunda de las cuatro relaciones posibles que hemos señalado. Hubo muchos elementos positivos en el proceso. Destacan, por ejemplo, la importante inversión destinada a la construcción de instituciones para desarrollar una economía moderna; la administración de los ingresos y finanzas públicos; el desarrollo de la banca, así como inversiones serias en políticas sociales. Asimismo —y especialmente en el Cono Sur—, el proceso de industrialización sirvió de base y estimuló el surgimiento de un movimiento obrero organizado, factor importante en la promoción de una mayor igualdad. La región experimentaba un fuerte crecimiento, y los países con economías políticas más coherentes⁶ (Brasil, Chile, Colombia) empezaban a encontrar su camino hacia un mayor desarrollo a través de un renovado estímulo para las exportaciones industriales y una «apertura» moderna cuando la crisis de la deuda puso fin a dicha experiencia (la situación había cambiado previamente en Chile por el giro político que adoptó el país).

Entretanto, la falta de un adecuado empleo urbano, combinada con el rápido crecimiento demográfico y la migración a las ciudades, configuraba la nueva característica clave de la economía política de la desigualdad de posguerra: la informalidad urbana. La experiencia de cada país varió en función de su estructura económica y del dinamismo del sector moderno (García & Tokman, 1984), pero el fenómeno común a todos fue el claro aumento del subempleo urbano desde 1950 hasta 1980. En ese último año, el subempleo alcanzó alrededor del 40% de la población

⁶ La tesis de Thorp (1998) es que la «coherencia» de la economía política, que radica sobre todo en una buena relación funcional entre los sectores público y privado, no afectaba en absoluto la redistribución del ingreso y, por lo general, se orientaba a mantener el *statu quo*. La historia económica de las exportaciones, sobre todo en los casos de Brasil y Colombia, mostraba una coherencia inusual en la relación público-privada y la consecuente capacidad de gestión de políticas públicas, especialmente en el caso de políticas de nivel macroeconómico, mientras que la distribución del ingreso empeoraba, aun cuando esto último no era algo que afectara a las élites.

económicamente activa, lo cual si bien permitió que en el corto plazo el ingreso de los sectores más pobres fuera algo mayor de lo que podría haber sido, con seguridad tuvo consecuencias negativas en el largo plazo.

Una consecuencia adicional fue que las medidas de seguridad social de la fuerza laboral —vacaciones remuneradas, cobertura de salud por enfermedad, etcétera— se vieron constantemente socavadas en su impacto sobre la desigualdad, ya que habían sido diseñadas solo para los trabajadores formales, es decir, exclusivamente para quienes con el tiempo conformarían la élite de la fuerza laboral. El importante papel que continuaba desempeñando la inversión extranjera directa también implicaba presiones en el sentido de no cuestionar el *statu quo*. El alcance limitado de las políticas sociales en lo que respecta a la desigualdad también fue producto de su sesgo urbano, como se evidenció de forma particularmente clara en el campo de la salud. Cuando la lógica de control de epidemias dejó de ser el principal impulsor del gasto en salud, este se empezó a destinar a los grandes hospitales de los principales centros urbanos y no a la atención primaria de salud en el nivel local.

Cuba fue la excepción, ya que se dio gradualmente prioridad a salud y educación después de la Revolución. Como hemos mencionado anteriormente, Cuba ha sido el único país que logró una mejora sustancial en la distribución del ingreso, creando también en el proceso una capacidad exportable en atención de salud (Mesa Lago, 2000).

Dos ámbitos de políticas públicas que tuvieron cada vez mayor importancia entre 1950 y 1970 fueron la reforma agraria y la reforma fiscal. Ambas fueron promovidas por fuerzas externas, sobre todo por la Alianza para el Progreso, una iniciativa de política exterior estadounidense como reacción a la amenaza que planteaba el éxito de la Revolución Cubana.

La reforma agraria contó con distintos grados de apoyo interno. Se lograron algunas medidas importantes, sobre todo en Chile, pero en general, la desigualdad política socavó con facilidad incluso aquellas medidas de la reforma agraria que habían sido bien diseñadas. No

obstante su título, *Journeys toward Progress* de Hirschman (1968) sigue siendo el estudio clásico de cómo las reformas pueden convertirse en no-reformas. El autor describe cómo brilla el agua contenida en las represas del noreste brasileño a la luz de la luna, mientras que las tierras aledañas en la parte baja siguen sufriendo por la falta de irrigación debido a que no se tomaron medidas de expropiación efectivas⁷.

La reforma agraria tampoco abordó el tema de la desigualdad de género: las mujeres fueron ignoradas en general en la legislación de la reforma. En la cultura dominante, leyes tales como aquella que designaba a uno de los miembros de la familia como el único beneficiario de la reforma fueron discriminatorias con las mujeres. La mujer no formaba parte de los órganos de toma de decisiones de las distintas formas de organización corporativa que se crearon con la reforma agraria (Deere, 1985).

El impacto real de la reforma fiscal también podría haber sido anulado por la evasión tributaria (véase Hirschman para el caso de Colombia) o simplemente podría omitirse en el análisis, pues la disponibilidad de dinero del exterior resultó suficiente en el corto plazo, además de ser políticamente menos amenazante. La dependencia de flujos externos de capitales agravó la política de «no hacer olas». En este sentido, las presiones sociales, que eran reales, fueron reprimidas cada vez con mayor fuerza, con dictaduras militares o con regímenes conservadores cuando fueron elegidos formalmente. Las organizaciones se debilitaron significativamente y los movimientos sociales tuvieron enormes dificultades para lograr cierta coherencia ante la represión.

De manera que, aun cuando los datos no sean definitivos, se puede concluir que si bien la distribución del ingreso no empeoró, tampoco mejoró radicalmente. En el ámbito político, los impulsos positivos subyacentes generados por el crecimiento de la población, el sufragio

⁷ En la página 47, cita referida al preámbulo de uno de los numerosos proyectos de ley de riego.

universal y la inversión en educación y el desarrollo de capacidades se vieron suavizados en su impacto en la desigualdad. La distribución del ingreso dejó de ser «funcional» en las economías más grandes, pero moldeó y fue a su vez moldeada por la industrialización en un proceso que se reforzaba a sí mismo. La implicación a largo plazo que esto conllevaba para el crecimiento no fue percibida en el corto plazo.

Los años posteriores a la crisis de la deuda

No vamos a analizar directamente la década de 1980 para entender la economía política de la distribución y el crecimiento, ya que, como es bien sabido, esos años no forman parte de una historia de crecimiento económico. La distribución del ingreso se convirtió en la variable fundamental que permitió un ajuste en la mayoría de países y los coeficientes de Gini aumentaron significativa y ampliamente. La importancia de esta década para nuestro análisis está en el resultado indirecto que generó: el cambio de paradigma.

Inicialmente se llegó a una versión un tanto ingenua del modelo neoliberal que muy lenta y gradualmente fue llegando a conciliarse con la necesidad de invertir en las instituciones, formales e informales, para que el mercado funcione bien. Entretanto, se han producido cambios que afectan gravemente a aspectos que sí debemos tener en cuenta en nuestro análisis, como son el debilitamiento del rol del Estado y la «eliminación de obstáculos para el mercado», tales como la protección de los trabajadores en el mercado laboral. Durante esa década se fue haciendo evidente para muchos analistas que se necesitaba un enfoque totalmente diferente que se concentrara en el desarrollo de capacidades—tanto en el Estado como en la fuerza laboral— y en el empleo productivo para que el crecimiento y la igualdad pudieran ir de la mano. Sin embargo, el profundo desafío implícito en ese cambio no fue tenido en cuenta, incluyendo la necesidad de cambiar las actitudes y los mecanismos de toma de decisión de la burocracia tradicional para que fuera así capaz de apoyar políticas de oferta más efectivas.

Por otro lado, resulta interesante constatar que poco a poco se fueron presentando algunas sorpresas democráticas. En el año 2007, se podría haber afirmado que ocho países tenían gobiernos comprometidos seriamente con un cuestionamiento del *statu quo* en beneficio de los sectores menos favorecidos (Cornia & Martorano, 2011). Para entonces, muchos países realizaban ya elecciones de los gobiernos municipales.

Varios países experimentaron entonces la primera clara reversión del nivel de desigualdades que se haya registrado alguna vez. En catorce de los dieciocho países estudiados por Cornia y Martorano (2011), la distribución del ingreso había mejorado entre los años 2003 y 2007. Las causas fueron en parte coyunturales —un crecimiento rápido debido a los precios internacionales— y en parte el resultado de la maduración de varias políticas sociales aplicadas cuyo impacto sobre la pobreza y la desigualdad comenzó a evidenciarse (Gasparini & Lustig, 2011; Cornia & Martorano, 2011; sobre el tema de políticas sociales, véanse Ferreira & Robalino, 2011 y Uthoff Botka, 2011; y sobre el caso peruano, véase Mendoza en el siguiente tema de este volumen).

Algunos estudios recientes de enorme relevancia sugieren una relación tanto estadística como de economía política entre una mayor democracia, la adopción de nuevas políticas redistributivas y el impacto sobre los indicadores que miden la desigualdad (Huber *et al.*, 2006; Cornia & Martorano, 2011). Sin embargo, no podemos llegar a conclusiones definitivas sobre la sostenibilidad de los análisis de economía política realizados, porque en varios casos —y, en particular, en el caso del Perú— el crecimiento viene siendo impulsado por las industrias extractivas, productos notoriamente malsanos en términos de la economía política.

Ni siquiera hoy en día los responsables de implementar políticas alcanzan a comprender la gravedad del problema económico y político generado por la interacción entre las políticas sociales orientadas a la redistribución y la desagradable realidad de la descentralización o del fracaso de esta. Incluso aquellas políticas bien intencionadas que cuentan con apoyo y con una articulación nacional se estancan cuando

tienen que ser ejecutadas en contextos locales en los que se combinarán la incompetencia y la falta de voluntad política para frustrar la intención de llevarlas a cabo. Además, en un importante número de países, el debilitamiento de los partidos políticos durante muchos años ha dejado un vacío institucional, debido a lo cual se ha elegido a *outsiders* sin partidos que con frecuencia terminan defraudando a los ciudadanos. Y la reciente violencia política o la amenaza de esta facilitan la justificación de las políticas represivas.

CONCLUSIÓN

La ubicación del Perú en este contexto es el desafío que nos planteamos para el resto de este libro. Tenemos que evaluar las cifras meticulosamente, ya que, como hemos demostrado, una recuperación liderada por las industrias extractivas no suele conducir a una mejor distribución. La debilidad institucional que se observa en el ámbito local sugiere solo escepticismo. En conclusión, sugerimos tres temas importantes que constituyen importantes desafíos.

En primer lugar, como hemos venido sugiriendo en el presente trabajo, la sostenibilidad política de un cambio en la distribución del ingreso debe tener un correlato tanto político como estructural, lo cual puede lograrse de distintas maneras. Puede darse a través de la «sintonía» de mejores oportunidades y mejoras en la productividad: el nuevo papel que se estaría desarrollando en Uruguay para los sindicatos se adecúa a esta situación. Otra posibilidad es que se dé a través de mejoras en la salud producto de los avances tecnológicos y que generen también ventajas competitivas: con muchas dificultades, Cuba ha sido capaz de innovar en este sentido. Y puede ser también a través de mercados «nicho» a partir de las PYME, que es posiblemente la ruta que Bolivia viene adoptando. Hay una infinidad de variaciones por explorar. Pero cierta forma de «sintonía» contribuiría en forma importante a consolidar el nuevo patrón.

El segundo desafío es el que se refiere a la educación y las oportunidades de empleo. Sabemos que la expansión de la educación es beneficiosa, no obstante que aquí nos hayamos planteado serias preocupaciones en torno a la necesidad de considerar también la estructura social en la que está inserto el sistema educativo. Pero igualmente serio es el tema de las oportunidades económicas, no necesariamente empleos en el sentido antiguo, sino más bien oportunidades. Los datos que proporciona Mendoza en el artículo incluido en este volumen ilustran el problema de la heterogeneidad estructural: cómo desarrollar oportunidades en dicha estructura constituye todo un reto y a esto no se le da la debida importancia en los debates actuales.

El tercero es una profunda preocupación en el caso peruano: las capacidades y estructuras locales. Décadas de desarrollo centralizado han hecho que la economía y la política se concentren en Lima. Además, la geografía de la sierra y de la selva complejizan el problema de la integración. La descentralización formal y la extensión de la democracia a nivel local son logros importantes, pero el desarrollo de capacidades y de «formas de hacer las cosas» requieren una muy especial atención para que los beneficios de la bonanza económica se plasmen en un desarrollo viable.

Cuadro 1. Perú: Tasas de analfabetismo^(a) por región^(b)
(Porcentaje de la población adulta)

Año	Lima	Otras costa	Sierra norte y sierra central	Sierra Sur	Selva
1876	45,4	74,0	85,8	91,8	85,8
1940	10,6	40,6	66,2	79,8	51,0
1961	10,5	28,3	50,8	61,8	39,3
1972	10,3	23,0	43,8	49,6	34,4

Fuente: Thorp y Paredes 2010, a partir de información de los Censos Nacionales.

Notas: (a) Tasas de analfabetismo: I_{1876} = no lee ni escribe / población total; I_{1940} y I_{1961} = no lee ni escribe y mayor de 6 años / población mayor de 6 años; I_{1972} = no lee ni escribe y mayor de 5 años / población mayor de 5 años. (b) Véase la definición en la fuente utilizada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D., S. Johnson, & J. Robinson (2001). The colonial origins of comparative development. *American Economic Review* 91(5), 1369-1401.
- Acemoglu, D., S. Johnson, & J. Robinson (2005). Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. En Aghion, Ph. y S. Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*. North Holland: Elsevier.
- Álvarez, J., L. Bértola & G. Porcile (ed.) (2007). *Primos ricos y empobrecidos: crecimiento, distribución del ingreso e instituciones en Australia-Nueva Zelanda vs. Argentina-Uruguay*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Bértola, L., C. Castelnovo, J. Rodríguez Weber & H. Willebald (2009). Between the Colonial Heritage and the First Globalization Boom: On Income Inequality in the Southern Cone. *Journal of Iberian and Latin American History, Revista de Historia Económica*, 28(2), 307-341.
- Bértola, L. & J. Williamson (2006). Globalization in Latin America before 1940. En Bulmer-Thomas, V., Coatsworth, J. y Cortés Conde, R. (eds.), *The Cambridge Economic History of Latin America*, Vol. II (pp. 11-56). Cambridge: Cambridge University Press.
- Bértola, L. (2011). Institutions and the Historical Roots of Latin American Divergence (a ser publicado próximamente). En Ocampo J. A. y Ros J. (eds.), *The Oxford Handbook of Latin American Economics* (capítulo 2). Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- Bértola, L. & J.A. Ocampo (2010). *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la Independencia*. Madrid: SEGIB.
- Bulmer-Thomas, V. (1994). *The Economic History of Latin America Since Independence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bulmer-Thomas, V., J. Coatsworth & R. Cortés Conde (eds.) (2006). *The Cambridge Economic History of Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press
- Cárdenas, E., J.A. Ocampo & R. Thorp (eds.) (2000). *An Economic History of Twentieth Century Latin America* (tres volúmenes). Londres y Basingtoke: Palgrave.

- Cardoso, C. F. S. & H. Pérez Brignoli (1979). *Historia Económica de América Latina*. Barcelona: IBII.
- Coatsworth, J. H. (2005). Structures, Endowments, and Institutions in the Economic History of Latin America. *Latin America Research Review* 40(3), 126-144.
- Coatsworth, J. & A.M. Taylor (1998). *Latin America and the World Economy since 1800*. Cambridge: Harvard University Press.
- Cornia, G.A. & B. Martorano (2011). External shocks, policy changes, and income distribution: Latin America during the last decade. En Fitzgerald, E.V.K., J. Heyer J. y R. Thorp, *Overcoming Inequality and Poverty*. Londres y Basingstoke: Palgrave.
- Deere, C.D. (1985). Rural women and state policy: the Latin American experience. *World Development* 13(9), 1037-1053.
- Engerman, S. & K. Sokoloff (1997). Factor Endowments, Institutions and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States. En Haber, S. (ed.), *How Latin America Fell Behind*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Ferreira, F.H.G. & D. Robalino (2011). Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations. En Ocampo, J.A. y J. Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*. Oxford y Nueva York: OUP.
- Fitzgerald, E.V.K. (2008). Economic Development and Fluctuations in Earnings Inequality in the very long run: The evidence from Latin America 1900-2000. *Journal of International Development*, 20, 1028-1048.
- Fraginals, M.M. (1986). Plantation economies and societies in the Spanish Caribbean, 1860-1930. En: Bethell L. (ed.), *Cambridge History of Latin America* Vol IV. Cambridge: COU.
- Frankema, E. (2009). *Has Latin America Always Been Unequal? A comparative analysis of asset and income inequality in the long twentieth century*. Leiden y Boston: Brill.

- Frankema, E. (2009a). The expansion of mass education in twentieth century Latin America: a global comparative perspective. *Revista de Historia Económica, Journal of Latin American Economic History*, XXVII(3), 359-395.
- García N. & V. Tokman. Transformación ocupacional y crisis. *Revista de la CEPAL*, 24.
- Gasparini, L. & N. Lustig (2011). The Rise and Fall of Income Inequality in Latin America. En Ocampo, J.A. y J. Ros (ed.), *Handbook of Latin American Economics*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- Gootenberg, P. (ed.) (2010). *Indelible Inequalities in Latin America: insights from history, politics, and culture*. Durham: Duke University Press.
- Haber, S. (ed.) (1997). *How Latin America Fell Behind. Essays on the Economic History of Brazil and México, 1800-1914*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Hirschman, A.O. (1968). *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy-making in Latin America*. Nueva York: Greenwood.
- Huber, E., F. Nielson, J. Pribble & J.D. Stephens (2006). Politics and Inequality in Latin America and the Caribbean. *American Sociological Review*, 71, 943-963.
- Mesa-Lago, C. et al. (2000). *Market, Socialist and Mixed Economies: Comparative Policy and Performance in Chile, Cuba and Costa Rica*. Baltimore y Londres: Johns Hopkins Press.
- Milanovic, B., P. Lindert & J. Williamson (2007). Measuring Ancient Inequality. *Policy Research*. The World Bank Development Research Group Poverty Team Working Paper Series 4412.
- Ocampo J. A. & Ros J. (eds.) (2011). *The Oxford Handbook of Latin American Economics*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- Palma, José Gabriel (2003). National inequality in the era of globalization: what do recent data tell us? En Jonathan Michie (ed.), *The Handbook of Globalisation*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Portes, A. & R. Schauffler (1993). Competing Perspectives on the Latin American Informal Sector. *Population and Development Review*, 19(1) 33-60.
- Prados de la Escosura, L. (2009). Lost Decades? Economic Performance in Post-Independence Latin America. *Journal of Latin American Studies* 41, 279-307.
- Reygadas, L. (2010). The Construction of Latin American Inequality. En P. Gootenberg (ed.), *Indelible Inequalities in Latin America: insights from history, politics, and culture*. Durham: Duke University Press.
- Thorp, R. (1998). *Progress, Poverty and Exclusion: an Economic History of Latin America in the Twentieth Century*. Washington DC: Interamerican Development Bank.
- Thorp, R. & G. Bertram (1978). *Peru 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*. Nueva York: Macmillan-Columbia University Press (publicado también en español).
- Uthoff Botka, A. (2011). Social security reforms in Latin America. En Ocampo, J.A. y J. Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*. Oxford y Nueva York: OUP.
- World Bank (2003). *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington DC: Banco Mundial.
- Williamson, J. (1999). Real wages Inequality and Globalization in Latin America before 1940. *Revista de Historia Económica* 17, número especial.
- Williamson, J. (2009). Five Centuries of Latin American Inequality. *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 28(2), 227-252.