

# EL PERU FRENTE AL SIGLO XXI

## Capítulo 3

Gonzalo Portocarrero - Marcel Valcárcel (Editores)

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU  
FONDO EDITORIAL 1995



# El Perú frente al Siglo XXI

Primera edición, abril de 1995

Cubierta: Mochy Gonzales  
Diagramación: Yoryina León M.

## *El Perú frente al Siglo XXI*

Copyright © 1995 por Fondo Editorial de la Pontificia  
Universidad Católica del Perú. Av. Universitaria, cuadra 18.  
San Miguel. Apartado 1761. Lima 100, Perú. Tlfs. 462-6390;  
462-2540, Anexo 220.

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

*Derechos Reservados*  
ISBN 84-8390-990-1

Impreso en el Perú - Printed in Peru

---

Adolfo Figueroa

## DESIGUALDAD Y DEMOCRACIA<sup>1</sup>

---

**E**l economista norteamericano Arthur Okun (1975) sostuvo que el capitalismo democrático opera con un doble criterio: mientras el sistema político pregona la igualdad, el sistema de mercado genera desigualdad. ¿Cómo se resuelve esta contradicción en los países avanzados y en los países del tercer mundo? ¿Se puede tener democracia con una desigualdad económica marcada? Este trabajo se propone analizar la relación entre democracia y desigualdad desde una perspectiva económica. ¿Qué dice la ciencia económica sobre esta relación?

Según las principales teorías económicas (neoclásica, keynesiana y clásica), en una economía capitalista el ingreso se genera y se distribuye a través del sistema de mercado. El intercambio de bienes y servicios que realizan los individuos a través del mercado conduce a una solución de producción y distribución de equilibrio. *El equilibrio económico* significa que existe un conjunto de precios y cantidades de solución en el mercado que los individuos, bajo las restricciones que enfrentan, no pueden o no desean modificar. Este "equilibrio general" implica un proceso, una repitencia. En este proceso económico de producción y distribución la sociedad reproduce sus relaciones sociales. Así, el equilibrio económico implicaría también equilibrio social.

---

1. Quiero agradecer los comentarios que recibí de mi colega Félix Jiménez, pero sin comprometerlo con el contenido final del artículo.

En las economías capitalistas se dan, sin embargo, situaciones de inestabilidad social, como huelgas, paros, revueltas, movimientos subversivos, cambios de regímenes democráticos hacia autoritarios. En particular, ¿cómo se explica la expansión de los robos que constituye un desafío a los derechos de propiedad, base del capitalismo? Estas son situaciones donde, evidentemente, no hay equilibrio social. ¿Cómo conciliar estos hechos con las teorías económicas? Se podría argumentar que aquéllas son situaciones anecdóticas, localizadas, excéntricas o excepcionales; y que las sociedades capitalistas operan *como si* existiera el equilibrio social. Este es, precisamente, el enfoque que adoptan las teorías económicas (Figueroa, 1992). Otra forma de buscar la conciliación entre los datos y las teorías consistiría en argumentar que esas situaciones de inestabilidad son exógenas al proceso económico. En suma, las principales teorías económicas no podrían explicar situaciones de inestabilidad social.

Aquí se adoptará una posición teórica distinta. Las situaciones de inestabilidad social serán consideradas como endógenas, como resultados del proceso económico y social. Esta posición nos llevaría a hacer una distinción entre el equilibrio económico y el social. Habría que entender el significado y los determinantes del equilibrio social. En particular, habría que preguntarse: ¿cuál es el papel de la desigualdad económica en el equilibrio social? La respuesta a esta pregunta constituye el objeto central del presente trabajo.

## 1. EL EQUILIBRIO SOCIAL

Según los teóricos del contrato social, las sociedades modernas operan *como si* existiera un contrato social entre sus miembros. Se podría agregar, como lo ha hecho Rawls (1971), la proposición de que parte de este contrato es que la distribución del ingreso resultante del proceso económico tiene que ser justa. Pero, ¿cuáles son los criterios de esta justicia distributiva? La respuesta depende del tipo de sociedad.

Para una sociedad liberal, donde el orden social se basa en la existencia de una red de intercambios voluntarios, Rawls ha propuesto un criterio de justicia distributiva. Dado que en tal sociedad cualquiera podría correr el riesgo de terminar siendo pobre, pues "la tortilla se podría dar la vuelta", la distribución justa implicaría que: (a) hubiera un límite inferior a la pobreza y (b) que una mayor desigualdad se



justificaría socialmente si al mismo tiempo el ingreso absoluto de los pobres también aumentara. Estos serían los términos del contrato social.

Para una sociedad de clases, donde el orden social se basa en el ejercicio del poder y la coacción, todavía habría justicia distributiva, aunque su naturaleza sería distinta. Para algunos la teoría del contrato social es aplicable sólo a una sociedad liberal. Mi posición aquí será que en la sociedad de clases también hay un contrato social implícito. Aún más, supondré que los criterios de justicia de Rawls también se pueden aplicar a este caso. Aunque en esta sociedad la tortilla no puede darse la vuelta con facilidad, también habría límites a la pobreza y a la desigualdad.

Estas concepciones filosóficas sobre la justicia social pueden ser transformadas en categorías analíticas de la ciencia económica. Se puede definir *equilibrio distributivo* como aquella distribución del ingreso que es socialmente aceptable; así mismo, se puede definir *equilibrio social* como la conjunción del equilibrio económico y del equilibrio distributivo.

¿Existe el equilibrio distributivo en las principales teorías económicas? En la teoría neoclásica, la cual presupone una sociedad liberal como contexto, no podría darse el desequilibrio social debido a que el intercambio es voluntario. ¿Cómo podría ocurrir que los individuos tomando decisiones libremente en el mercado pudieran llegar a soluciones no aceptables por todos? En una economía capitalista donde los mercados son de competencia perfecta, por ejemplo, los individuos expresarían sus deseos a través de las demandas y ofertas en el mercado y el equilibrio del mercado habría así incorporado el consenso social.

Sin embargo, bien podría ocurrir que en el caso del mercado de trabajo el salario de equilibrio fuera cero, o inferior al costo de subsistencia del trabajador. Estos casos podrían ocurrir debido a la sobrepoblación. Y no hay nada en el sistema económico que prevenga situaciones de sobrepoblación. Ciertamente, este caso muestra la inconsistencia lógica de la teoría neoclásica para llegar al equilibrio social, pues una sociedad capitalista no podría funcionar con salario cero. Pero, igual, la teoría neoclásica supone implícitamente que toda distribución del ingreso que resulte del funcionamiento del mercado

sería socialmente aceptable. El equilibrio económico sería idéntico al equilibrio social.

En la teoría keynesiana tampoco hay mecanismo alguno que asegure que el salario real de mercado sea cuando menos igual al costo de subsistencia del trabajador. Pero según esta teoría, el equilibrio económico en el capitalismo se da con desempleo; la economía capitalista no se autoregula al nivel de pleno empleo. Esta economía opera con ciclos, y lo que observamos es que se autoregula para estar entre el pleno empleo y un piso que no ponga en peligro la viabilidad del sistema. Pero este piso no surge de una necesidad lógica para el funcionamiento del sistema. Así, el desempleo podría llegar a magnitudes socialmente intolerables<sup>2</sup>. Pero Keynes no desarrolló una teoría del equilibrio social; sólo mostró que la solución del mercado puede darse con desempleo laboral, lo cual es una fuente de inestabilidad social. Tampoco señaló si existen umbrales de tolerancia social al desempleo, ni cuáles serían los cambios cualitativos que ocurrirían en el sistema económico si el desempleo sobrepasara esos umbrales.

La teoría clásica, la cual presupone una sociedad de clases como contexto, introduce la restricción del ingreso de subsistencia. Los capitalistas pagarían salarios que cubren los costos de reproducción de los trabajadores. El equilibrio económico aseguraría así la reproducción del sistema social. Luego, si el salario del mercado fuera menor que el de subsistencia ocurriría una inestabilidad social. La desigualdad también tendría un efecto sobre el equilibrio social pero sólo en el largo plazo. Este efecto ocurriría a través de la "ley de la creciente pauperización". En el corto plazo, sin embargo, la sociedad capitalista puede reproducirse con cualquier grado de desigualdad.

Es evidente que el equilibrio social tiene que ver con el funcionamiento del mercado laboral; las condiciones de empleo y salarios de

---

2. "[Capitalism oscillates] avoiding the gravest extreme of fluctuations in employment and prices in both directions, round an intermediate position appreciable below full employment and appreciably above the minimum employment a decline of which would endanger life...But we must not conclude that the mean position is established by laws of necessity" (Keynes, 1964; p. 254). Más adelante señala: "For if effective demand is deficient, not only is the public scandal of wasted resources [unemployment] intolerable... It is certain that the world will not much longer tolerate the unemployment which ... is associated with present-day capitalistic individualism" (pp. 380-381).

los trabajadores constituyen el elemento central. En los desarrollos modernos de la teoría del mercado laboral se han incorporado axiomas que imponen restricciones al salario y al nivel del empleo en el funcionamiento del mercado laboral. Así, las teorías del salario de eficiencia (Solow, 1990), de la función de extracción del esfuerzo (Shapiro y Stiglitz, 1984) y de la función de extracción del excedente (Bowles, 1985) sostienen que los empresarios buscarían pagar un salario por encima del costo de oportunidad del trabajador con el objeto de asegurar una disciplina laboral y un despliegue de esfuerzo que haga máxima su ganancia. Esta lógica de los capitalistas llevaría a la existencia del desempleo como un mecanismo de disciplina laboral, y como condición para el equilibrio económico. Aunque estas teorías nos permiten comprender la naturaleza del desempleo, ellas no analizan el equilibrio distributivo.

En suma, ninguna de las principales teorías económicas establece relación alguna entre la mayor concentración en la distribución del ingreso y los casos de inestabilidad social observados en la realidad. Por ejemplo, la inestabilidad social y la mayor pauperización absoluta de las masas serían, según estas teorías, procesos independientes. Ciertamente, el objeto de la ciencia económica, en tanto ciencia social, tendría que dirigirse a entender el equilibrio social y no, como se hace actualmente, sólo al equilibrio económico. ¿Cómo construir un sistema teórico que vincule estos procesos?

## 2. UNA TEORIA ECONOMICA DEL EQUILIBRIO DISTRIBUTIVO

En un libro reciente (Figuroa, 1993) he construido tal sistema teórico introduciendo dos axiomas a las teorías convencionales. Ellas son: (a) el bienestar de los individuos depende no sólo de su ingreso absoluto sino también de su ingreso relativo, es decir, de su ingreso en relación al de los demás miembros de la sociedad; (b) los individuos tienen umbrales de tolerancia a la pauperización absoluta y relativa, pasado los cuales los individuos reaccionan, es decir, se rebelan ante la "injusticia."

El primer axioma se encuentra en algunos trabajos en la literatura económica, en la forma de "externalidades". Pero con esta proposición sólo se puede llegar a una "visión de bienestar" del problema distributivo (*welfare approach*). Los individuos se sienten mejor o peor según sean

los valores que tomen sus dos tipos de ingresos, pero nada de esto tiene consecuencias sobre su comportamiento. Con el segundo axioma se introduce la idea de que los individuos pueden rebelarse ante el orden social si consideran que la distribución del ingreso es injusta; ellos cambiarían su comportamiento y, por lo tanto, la situación de injusticia tendría una consecuencia sobre el funcionamiento de la sociedad.

Con estos dos axiomas adicionales se puede mostrar que no cualquier distribución del ingreso sería socialmente aceptable. La aceptación ocurriría solo para un rango limitado de desigualdad. Esta es la *teoría del equilibrio distributivo*. El equilibrio social sería la conjunción del equilibrio económico y del equilibrio distributivo.

Esta teoría del equilibrio distributivo es lógicamente consistente con la proposición de justicia distributiva de Rawls. Los límites al ingreso que propone Rawls son equivalentes al umbral de tolerancia al ingreso absoluto; y su propuesta de que hay tolerancia a la mayor desigualdad, si al mismo tiempo aumenta el ingreso absoluto, es equivalente a la proposición de que el individuo está dispuesto a sustituir algo de ingreso relativo a cambio de mayor ingreso absoluto. Sin embargo, la formulación de la teoría del equilibrio distributivo es más amplia que la que emana de los principios distributivos de Rawls. El umbral no es sólo en referencia al ingreso absoluto sino también al relativo. Hay, además, un conjunto de combinaciones de ingresos relativos y absolutos que el individuo puede ordenar de acuerdo a sus propios valores de lo que es justo (de acuerdo a su sistema de preferencias).

Supóngase una comunidad de pescadores. Un pescador individual enfrenta la posibilidad de pescar una gran cantidad, una cantidad normal, o pescar nada. No hay forma de guardar el pescado y la comunidad sólo consume pescado. ¿Cuál sería la regla distributiva en esta comunidad? Supóngase que la regla fuera la siguiente: independiente de cuanto obtenga de pescados cada pescador, todos recibirán la misma cantidad. Esta regla distributiva implica que la producción total se tendría que distribuir de manera igualitaria entre todos. Con esta regla no habría incentivos para poner el mayor esfuerzo en la pesca y producir la mayor cantidad total de pescados. Es posible que esta regla distributiva no fuera aceptada. Consideremos ahora dos reglas. La primera: ningún pescador, aunque retornara sin pescado alguno, se quedaría sin una cantidad mínima que llevar a su familia, y la co-



munidad determinaría esta cantidad mínima. Así, todos estarían cubiertos del riesgo de no tener pescados, aunque nadie podría vivir permanentemente con esa cantidad. Claramente, no habría efectos perversos sobre los incentivos para la producción. La segunda: si algún pescador obtuviera una enorme cantidad de pescados, por encima de un umbral, también establecido socialmente, una parte de esa producción se redistribuiría entre los demás. Estas son las dos reglas distributivas de Rawls. Pero se podría sustituir la segunda por una tercera: la diferencia entre los que pescan más y pescan menos cantidades no puede ser mayor a, digamos, diez veces. Esta regla es similar a la segunda, sólo que delimita la magnitud de la desigualdad. Debido a que cualquier pescador puede ser rico o pobre en ciertas semanas (la "tortilla se puede dar la vuelta"), todos aceptarían estas dos reglas distributivas como parte del contrato social.

Las relaciones de causa-efecto que se derivan lógicamente de la teoría del equilibrio distributivo son varias. Un cambio de las variables exógenas del sistema, como cambios en la política económica, daría lugar a una nueva distribución del ingreso, la cual podría sobrepasar el umbral de la tolerancia social. Si eso ocurriera, si la pauperización de las masas fuera excesiva, la sociedad entraría en una *crisis distributiva* y su forma de funcionamiento variaría. Ante cambios cuantitativos importantes en la distribución del ingreso se producirían cambios cualitativos también importantes en el funcionamiento de la sociedad. (Cambios que no serían precisamente de progreso social). La teoría predice que la pauperización (absoluta y relativa) de los trabajadores no puede aumentar continuamente sin causar un cambio cualitativo en el funcionamiento de la sociedad.

¿Qué tipo de crisis es la crisis distributiva? Una crisis distributiva implicaría que las reglas institucionales, bajo las cuales opera la economía, serían cuestionadas, en particular la del derecho de propiedad. Las masas considerarían que la distribución del ingreso es injusta y se rebelarían contra el orden social. También se incrementarían las prácticas del ingreso no contractual, es decir, la corrupción. (Supóngase que las reglas distributivas ya no se respetaran en la comunidad de pescadores). Se generaría así la violencia social.

La violencia social haría que la sociedad no pudiera ser gobernada por métodos democráticos. Debido a su incapacidad para regular la

distribución del ingreso, la clase política, y no la clase capitalista, sería responsabilizada de la crisis distributiva y del caos, y perdería legitimidad. El autoritarismo sustituiría a la democracia. El contrato social se debilitaría.

Debido al mayor grado de incertidumbre que genera la crisis distributiva, las inversiones privadas disminuirían. Según las teorías más aceptadas, la lógica del inversionista, aquél que gasta en aquellos factores que dan lugar al crecimiento de la economía (capital físico, capital humano y tecnología), es evitar riesgos que impliquen pérdidas que vayan más allá de su capacidad económica de absorberlas. Y con la inestabilidad social, aumentarían estos riesgos. El premio Nóbel de Economía de 1993 lo ha propuesto con claridad: "Institutions exist to reduce the uncertainties involved in human interaction" (North, 1990; p. 25.). Debido a la inestabilidad económica y política, las consecuencias futuras de una acción tomada hoy se hacen más inciertas. Como resultado, los agentes económicos reducirían su horizonte económico. Luego, el nivel de la inversión tendería a caer.

La estructura de la inversión también cambiaría: los capitalistas locales llevarían sus capitales fuera del país, acelerando la fuga de capitales, mientras que los inversionistas extranjeros, con mayor capacidad para absorber pérdidas, estarían dispuestos a invertir, pero sólo en sectores de alta rentabilidad esperada (sectores primarios y financiero). Así, la economía perdería en términos de crecimiento económico.

Una predicción de la teoría del equilibrio distributivo es que a menores salarios reales le corresponderían menores niveles de inversión. Esta paradoja, cuando está acompañada de una mayor violencia e inestabilidad social, sólo podría ser entendida por la existencia de una crisis distributiva.

De persistir la crisis distributiva, la economía entraría a un círculo vicioso: la mayor pauperización implicaría una caída en la inversión, la cual agudizaría la pauperización, como resultado de lo cual la inversión se reduciría nuevamente, y así sucesivamente. La economía podría converger, en esta dinámica, a un nuevo equilibrio pero de *bajo nivel*. Lo que antes no era tolerable se haría tolerable hoy. En el largo plazo los umbrales de tolerancia serían endógenos. Claramente, la

degradación social sería el resultado de este proceso. La nueva cultura de la desigualdad sería más tolerante que antes. Así se podría entender por qué en algunos casos hay tan poca violencia para tanta desigualdad<sup>3</sup>.

¿Cuáles serían los costos económicos de la crisis distributiva? En el corto plazo, los individuos se verían obligados a utilizar sus escasos recursos en la protección de la propiedad. La sociedad como un todo tendría que dedicar mayores cantidades de recursos tanto a la administración de justicia (jueces, policías, cárceles), como a la protección de la propiedad privada (desarrollo de la industria de la seguridad). Esto constituye un desperdicio de recursos. Se generaría así una ineficiencia estática<sup>4</sup>. La pérdida en crecimiento económico, debido a la reducción en la inversión privada, daría lugar a una ineficiencia dinámica. También habría un costo político debido al retroceso en la construcción de una sociedad democrática.

Hay que notar que la teoría del equilibrio distributivo sugiere que la crisis distributiva, y los costos asociados a ella, resulta de los cambios en la distribución del ingreso. La cuestión central es la pauperización (absoluta o relativa) y no tanto los niveles.

### 3. LA EVIDENCIA EMPIRICA

Quiero proponer la hipótesis de que durante la década de los ochenta y en lo que va de los noventa, varios países de América Latina ha experimentado situaciones de crisis distributiva, entre ellos el Perú. Con la crisis de la deuda, las inflaciones e hiper-inflaciones, y con los programas de estabilización y ajuste estructural se ha causado una pauperización absoluta y relativa de las masas en la mayoría de los países de la región que, posiblemente, ha sobrepasado los umbrales de tolerancia social. Esta pauperización se ha dado tanto en términos de

- 
3. Las teorías económicas están construidas para analizar economías estáticas o en crecimiento, incluyendo fluctuaciones. Las situaciones de descensos drásticos, del paso de un equilibrio a otro pero de bajo nivel, no constituyen su principal objeto de análisis.
  4. Esta conclusión relativiza el llamado "teorema de Coase". Según este teorema la garantía institucional del derecho de propiedad es una condición necesaria para la eficiencia económica. Habría que agregar otra condición para que el teorema se cumpla y es que la distribución del ingreso tiene que ser socialmente aceptable.



ingresos reales como en términos de acceso a bienes públicos. Esta pauperización ha significado cambios cualitativos importantes en el funcionamiento de cada sociedad que son consistentes con las predicciones de la teoría del equilibrio distributivo.

Si utilizamos los cambios en el salario real como medida de pauperización absoluta y relativa, podemos encontrar dos grupos de países en la región, tal como se muestra en el Cuadro 1. En el primer grupo están aquéllos donde los salarios reales cayeron fuertemente en términos absolutos y relativos (relativos al PBI per cápita) desde 1980. En estos países, el salario real de 1990 es significativamente inferior (e.g., para los salarios mínimos, entre 23% y 59% en términos absolutos y entre 33% y 73% en términos relativos) comparado al nivel que tenía en 1980. Estos países son: Argentina, Brasil, Ecuador, México, Perú y Venezuela. En el segundo grupo están los países donde los salarios reales no han sufrido caídas importantes, o han aumentado, en la década e incluye: Colombia, Costa Rica, Chile, Paraguay y Uruguay<sup>5</sup>.

Cuadro 1  
AMERICA LATINA: PBI PER CAPITA Y SALARIOS REALES, 1990  
(Indice 1980 = 100)

Países	PBI pc	Salarios mínimo	Reales industrial	Salario mínimo como % de PBI pc
Argentina	79.8	40.2	78.7	50.4
Brasil	94.8	53.4	87.6	56.3
Ecuador	93.4	36.2	n.d.	38.8
México	93.6	45.5	77.9	48.6
Perú	71.1	23.4	36.2	32.9
Venezuela	81.0	59.3	n.d.	73.2
Colombia	117.9	107.9	113.4	91.5
Costa Rica	94.2	120.5	87.5	127.9
Chile	112.2	87.5	104.8	78.0
Paraguay	100.5	131.6	n.d.	130.9
Uruguay	97.2	69.1	70.6	71.1

Fuente: CEPAL (1993), Cuadros 3, 6 y 7

5. Hay que notar que en este estudio de la CEPAL la muestra se compone de once países solamente.



En el primer grupo se ha producido un mayor grado de inestabilidad social y violencia que en el segundo grupo. La excepción es Colombia, pero allí la violencia no parece tener su origen en la crisis distributiva. Evidentemente, la teoría del equilibrio distributivo propuesta aquí no intenta explicar todo tipo de violencia, sino sólo aquella asociada a la excesiva pauperización, absoluta y relativa, de las masas. En teoría, esta pauperización es una condición suficiente para la violencia y la inestabilidad sociales, pero no es una condición necesaria.

En el caso particular del Perú, la consistencia de la teoría del equilibrio distributivo con los datos parece más evidente. El ingreso per cápita del Perú era en 1993 apenas el 67% del nivel que tenía en 1981, pero los salarios reales eran apenas el 34%. Para una línea de pobreza dada, la proporción de pobres pasó de 50% en 1970 a cerca de 60% en 1991. El gasto social per cápita de 1992 era apenas el 35% del nivel de 1981 (Figueroa, 1994).

Con esta pauperización de las masas, el Perú habría entrado a una situación de crisis distributiva. Y esta crisis explicaría, al menos en parte, la violencia política observada. El tamaño de los movimientos subversivos y la cantidad de daños en muertes humanas y en destrucción económica sería un resultado del proceso de pauperización de las masas. (En contraste, la interpretación usual es que la dimensión de la actividad de "Sendero Luminoso" y la caída en los salarios reales son dos procesos distintos, sin ninguna relación entre ellos). El tamaño de la industria del cultivo de la coca también sería resultado de este proceso. La mayor violencia cotidiana asociada a la redistribución del ingreso (robos) indicaría que, a falta de una solución social a la pauperización, esta redistribución ha sido privatizada. Finalmente, el aumento de los niveles de corrupción, tanto en el sector público como en el privado, también sería endógeno<sup>6</sup>.

---

6. Para los economistas neoclásicos la corrupción es fundamentalmente un resultado de la intervención del gobierno en la economía. Gary Becker ha declarado recientemente: "The more regulations you have in any part of the world, the more you will see corruption" (*Newsweek*, November 14, 1994; p. 11). Mi hipótesis es que la raíz social de la corrupción es la pauperización absoluta o relativa. (Un personaje de Bernard Shaw declaraba ser demasiado pobre para darse el lujo de ser honesto). En respuesta a Becker, se podría decir: "The more inequality you have in any part of the world, the more you will see corruption".

Perú es tal vez un caso extremo en la región pero no es el único. En Brasil, la violencia de los últimos años ha significado la muerte de más gente que la que murió en la guerra de Vietnam y la que ha ocurrido en el Perú por acción de la violencia política. La matanza de niños tiene dimensiones de salvajismo. En Venezuela, se puede mencionar el "caracazo" de 1989 y los intentos de golpe militar y la inestabilidad política que le siguió. Según el ministro de Relaciones Interiores, en Caracas hay tantos muertos a causa de la violencia los fines de semana como en la guerra de Sarajevo (*El Comercio*, 8/2/94, p. B1, Lima). En Argentina, se puede mencionar el "cordobazo" y el "santiagazo"; en México, el levantamiento de Chiapas, de enero de 1994; en Ecuador, las manifestaciones y paros de inicios de febrero de 1994. Todos ellos, constituyen, una señal de inestabilidad social.

Tal como predice la teoría, los derechos de propiedad han sufrido un mayor debilitamiento. Claramente ha aumentado la cantidad de recursos utilizados por la sociedad para proteger los derechos de propiedad. Así, en el Perú, por ejemplo, la cantidad de obreros empleados en la industria privada de la seguridad y protección es hoy casi similar a la cantidad de obreros empleados en todo su sector industrial moderno. Pero no es sólo la mano de obra empleada en la industria de la seguridad y la protección, hay que incluir también los costosos sistemas de alarma colocados en residencias, fábricas, automóviles que son visibles en las ciudades del Perú.

La inversión privada ha disminuido: el nivel de la inversión privada per cápita en 1990 era casi la mitad del nivel alcanzado en 1981 (Figueroa, 1993). Así, en el Perú se ha observado una caída en la inversión privada junto con una caída en los salarios reales, en un ambiente de violencia social. Ciertamente, no toda la caída en la inversión privada se puede explicar por la crisis distributiva, pero su consistencia con la teoría parece evidente<sup>7</sup>.

El flujo de capitales que ha ingresado al Perú en los últimos años se ha dirigido esencialmente al sector financiero y no a la inversión

---

7. La hipótesis teórica propuesta aquí es consistente con la existencia del análisis de riesgo por países (*risk country analysis*) que aplican las empresas multinacionales, donde la estabilidad económica y política de un país es un factor importante para atraer las inversiones extranjeras.

productiva. Refleja más bien las altas tasas de interés que prevalecen en la economía; y es un capital principalmente especulativo. Parte de este capital se ha dirigido a comprar empresas públicas. Por cierto, este capital no genera desarrollo.

La gobernabilidad del Perú bajo reglas democráticas se ha convertido en algo inmanejable en los últimos años. Desde la restauración del sistema democrático en 1980, después de doce años de dictadura militar, el sistema democrático ha sido incapaz de poner límites a la pauperización de las masas. Por lo tanto, las masas parecen estar decepcionadas del régimen democrático y de los partidos políticos. La pérdida de legitimidad de los partidos políticos es un hecho de la realidad peruana. Desde 1989, la participación relativa de los partidos políticos en la votación en las contiendas electorales ha disminuido drásticamente, tanto en las elecciones generales como municipales. Los candidatos independientes son los que han tenido mayor éxito. Pero esa pérdida de legitimidad se puede interpretar como un resultado de la crisis distributiva.

El "auto-golpe" de Fujimori de abril de 1992 es también consistente con la teoría. Ese cambio político fue endógeno. Aún más, el apoyo popular que recibió por esta medida y el apoyo que recibe su gobierno autoritario no es sorprendente a la luz de la teoría.

Usualmente se escucha decir "en el Perú necesitamos un gobierno fuerte que ponga orden". Pero, ¿por qué hay desorden? La teoría propuesta aquí predice que la desigualdad marcada está a la base de ese desorden social. Sociedades con un alto grado de desigualdad serán sociedades inestables y, por ello, autoritarias; sólo así se podría hacer funcionar la sociedad. La democracia será, en esos casos, muy frágil. En suma, los hechos políticos observados en el Perú son también consistentes con la teoría del equilibrio distributivo.

En suma, los datos parecen ser consistentes con las predicciones de la teoría del equilibrio distributivo. Esta teoría sería falsa si los ajustes al nuevo equilibrio de bajo nivel, la adaptación de la gente a la nueva situación, hubiera ocurrido sin violencia. Pero la evidencia muestra que en los casos más significativos de pauperización de las masas en América Latina, los ajustes se han producido con violencia.

#### 4. COSTOS ECONOMICOS DE LA EXCESIVA DESIGUALDAD

Hay claramente un costo en recursos destinados a proteger la propiedad y en inversiones privadas perdidas cuando la desigualdad es excesiva. Otro costo económico de una pauperización marcada se da en la calidad del capital humano. Usualmente se considera que el cuidado del niño es una cuestión sólo ética. Este es el enfoque del bienestar. Hay razones de eficiencia económica que también podrían sustentar la inversión en los niños. La base de este argumento viene de la biología: el grueso de la capacidad de aprendizaje de la persona se obtiene antes de los cinco o seis años de vida. La deficiencia de un niño en su capacidad de aprendizaje después de esta edad es irreversible. Una consecuencia de este principio es que la calidad *potencial* de la mano de obra del Perú hasta el año 2010 ya está determinada, y la calidad para los años posteriores dependerá de lo que se haga hoy.

Otra consecuencia es que cuanto menos se invierta en la infancia, menor será su capacidad de aprendizaje y por lo tanto menor será su rendimiento escolar. Habrá una mayor tasa de repitencia escolar. Si de una cohorte dada se gradúan solo 10% en la secundaria, el país estará gastando 10 veces más recursos para darle educación a la misma cantidad de alumnos. Aquí hay un caso claro de ineficiencia debido a la poca inversión que se hizo en esos niños en sus primeros años.

Una tercera consecuencia es la ineficiencia que se genera en los gastos de salud. Un niño que ha recibido poca inversión estará muy propenso a contraer enfermedades. En realidad las magnitudes son significativas: un niño desnutrido puede tener una probabilidad de enfermarse que sea entre 10 y 15 veces mayor que la de un niño sano. La sociedad dedica, así, sus recursos escasos a gastar en salud en magnitudes muy superiores a las necesarias. Nuevamente, esta ineficiencia es el resultado de la poca inversión en los niños.

Se dice que el grado de competitividad internacional de una economía depende del desarrollo de sus recursos humanos. La moderna teoría del desarrollo, en efecto, pone el acento en el capital humano. Sin embargo, se olvida que la formación del capital humano implica seguir una secuencia muy particular en la inversión. Hay una manera eficiente de producir capital humano y es invirtiendo en la infancia.



En la agricultura el costo de la pauperización ha sido también importante. Los campesinos más pobres están limitados para adoptar las innovaciones tecnológicas que están disponibles y que los campesinos más ricos ya lo han adoptado. Sus limitaciones básicas están no sólo en el acceso al crédito, sino en su escasa dotación en capital humano. Los líderes tecnológicos entre los campesinos, los primeros en hacer adopciones, son aquéllos que tienen una educación por encima de la primaria (Figueroa, 1986). Con la pauperización de los ochenta, la tasa de adopción de innovaciones parece haber disminuido. La capacidad de los campesinos para absorber los riesgos inherentes a la adopción y adaptación tecnológica ha disminuido debido a la caída en sus ingresos reales.

En el corto plazo también hay un efecto de los bajos salarios sobre la competitividad. Si, como sugieren algunas teorías, la productividad del trabajo depende de los salarios, la caída en los salarios reales tendrá el efecto de reducir el nivel de la productividad. En otros casos, la pauperización podría afectar las exportaciones, como fue el caso de la epidemia del cólera en el Perú en 1991 y 1992, que llevó a la caída de exportaciones de productos pesqueros.

## 5. COSTOS POLITICOS DE LA EXCESIVA DESIGUALDAD

En una sociedad capitalista, la desigualdad es la fuente principal del conflicto social. Y allí donde la desigualdad es marcada, el conflicto social sería más agudo. ¿Por qué la sociedad capitalista sería vulnerable a una crisis distributiva? ¿No posee acaso mecanismos que la impidan? ¿No hay en la sociedad capitalista un sistema inmunológico que la proteja de esta enfermedad social?

Las principales teorías económicas no señalan, como se argumentó arriba, mecanismo alguno que impida la crisis distributiva. Fue Arthur Okun (1975) quien desarrolló una teoría interesante sobre esta cuestión. Okun no sólo señaló que el capitalismo democrático opera con un doble criterio: mientras el sistema político pregona la igualdad, el sistema de mercado genera desigualdad, también propuso una teoría sobre la solución de este conflicto. El capitalismo democrático resuelve esta contradicción sacando ciertos bienes y servicios del mercado y distribuyéndolos a la sociedad en la forma de *derechos*. Estos derechos no sólo incluyen derechos políticos (libertad de expresión, derecho a elegir y

ser elegido), sino también derechos económicos, tales como el seguro de desempleo, acceso a la educación y salud básicas. Estos derechos juegan así el papel de plataformas que ponen límites a la pobreza y a la desigualdad. Se podría decir que en el capitalismo democrático esos derechos constituyen el sistema inmunológico que lo protege de la crisis distributiva.

El sistema democrático distribuye esos derechos. Para ello, la sociedad asigna parte de sus recursos a la producción de bienes públicos. La distribución de estos derechos en la forma de bienes públicos sería, entonces, parte del contrato social. Es así como operaría el capitalismo desarrollado; y es así como dejaría de ser "un capitalismo salvaje". Pero Okun se refería a las sociedades desarrolladas.

¿Cómo opera el capitalismo subdesarrollado? Aquí la distribución del ingreso es relativamente más concentrada que en los países desarrollados y, al mismo tiempo, el conjunto de derechos económicos es muy limitado. Estas sociedades serían vulnerables a la crisis distributiva y, por lo tanto, a la inestabilidad económica y política.

Por ejemplo, ¿cómo se resuelve el conflicto distributivo en América Latina? Una respuesta viene de la *hipótesis del populismo*, la cual ha sido desarrollada por los economistas neoclásicos. Esta hipótesis se puede resumir así: "high income inequality in Latin America contributes to intense political pressure to use macroeconomic policies to raise the incomes of lower-income groups, which in turn contributes to bad policy choices and weak economic performance" (Sachs, 1990; p. 10). Los gobiernos populistas buscarían resolver este conflicto elevando el ingreso de los pobres sin tocar el ingreso de los ricos. En lugar de financiar esos gastos con impuestos, lo hacen con emisión monetaria y así generarían desequilibrios macroeconómicos. Pero los teóricos del populismo también sostienen que la desigualdad conduce a la inestabilidad política: "It is probably also true that in many countries a high level of social conflict, rooted in high income inequality, contributes to weak political institutions and a rapid turnover of governments". (*Ibid*; p. 11).

Más allá de la validez empírica de esta proposición, es sorprendente la inconsistencia lógica de esta argumentación de los economistas neoclásicos con las políticas que proponen. Si la fuente del conflicto

social está en la desigualdad, ¿por qué no proponen políticas para reducirla? Las políticas serias y técnicas, es decir no populistas, que ellos proponen son aquéllas que buscan la eficiencia económica, el pago de la deuda externa, los equilibrios macroeconómicos, todo esto independientemente de sus consecuencias sobre la desigualdad.

La pregunta que me parece aún más importante es, ¿por qué en el Perú la teoría de Okun no funciona, es decir, por qué no hay derechos que pongan un piso a la pobreza y a la desigualdad? Para responder esta pregunta, quiero proponer una hipótesis sobre la lógica de los actores sociales que conforman la clase dirigente (clase propietaria y clase política): ellos no se interesan por establecer esos derechos porque ellos obtienen mayores beneficios políticos en un sistema que se basa en favores y clientelismos, antes que en derechos (y deberes).

Por otro lado, la presión social de las masas tampoco empuja por derechos y deberes ni por instituciones democráticas. Las masas no parecen estar muy interesadas en la democracia, como usualmente se cree. Los datos presentados arriba, sobre la pérdida de legitimidad de la clase política en el primer grupo de países de América Latina, y el apoyo al régimen autoritario de Fujimori, así lo sugieren. ¿Cómo explicar esta lógica?

La teoría económica de las preferencias lexicográficas, sustentada en la teoría psicológica de la jerarquía de las necesidades de Maslow, parece tener un poder explicativo de este comportamiento<sup>8</sup>. Según esta teoría, la democracia no estaría entre las necesidades de primer orden de los individuos. Los individuos no estarían dispuestos a consumir un poco más de democracia a cambio de pasar más hambre. Para decirlo en términos todavía más simples, la predicción de esta teoría es que sólo después de tener el estómago lleno la gente se preocupa por la democracia, así como por otros valores elevados, que tienen que ver con el desarrollo humano. Esta proposición no implica que las masas no se interesan por bienes públicos (salud, educación, empleo), sino que ellas jerarquizan, primero, la obtención de estos bienes; y, en segundo orden, si la entrega podría ser por la vía democrática (como derecho)

---

8. Un desarrollo de la teoría de las preferencias lexicográficas se puede ver en Figueroa (1992).

o por la "generosidad" del gobernante (clientelismo político), elegirían el primer caso<sup>9</sup>.

La pobreza es una cuestión social y no biológica. Las necesidades de la gente aumentan cuando sus vecinos o empleadores se hacen más ricos y consumen más bienes. Muchos bienes comienzan como lujos pero luego se convierten en necesidades. Cambios en los niveles de vida de los ricos inducen cambios en los niveles de vida de los pobres. La pirámide de necesidades de Maslow no es estática sino dinámica. Así, para combatir la pobreza habría que reducir la desigualdad. La demanda de mayor democracia dependería, entonces, tanto de la pobreza relativa como de la absoluta de las masas.

En una situación de crisis distributiva, esas racionalidades llevan a un círculo vicioso: la pauperización genera violencia y desorden social; de allí se genera un autoritarismo, menos democracia, menos derechos; de allí se genera más pauperización, y así sucesivamente. ¿Cómo salir de esta trampa? Habría que romper el círculo por alguna parte. Pero, evidentemente, no se puede solicitar que haya más democracia como si fuera una cuestión de buena voluntad; como si la democracia fuera independiente de la situación distributiva. En suma, la pregunta es si con la actual distribución del ingreso se puede tener democracia en el Perú. La teoría del equilibrio distributivo sugiere que no.

## 6. CRECIMIENTO CON EQUIDAD Y DEMOCRACIA

La otra pregunta es si con la actual distribución del ingreso el Perú puede crecer rápida y sostenidamente, y convertirse en un "tigre". En efecto, el actual proyecto neoliberal que recorre América Latina busca construir "tigres," es decir, potencias económicas, a partir de la distribución del ingreso actual. En realidad este proyecto espera superar el problema distributivo con el crecimiento económico que se pondría en marcha luego de los ajustes estructurales. Aunque estos ajustes

---

9. Refiriéndose a la situación de América Latina en la década del ochenta, el analista político Francisco Weffort (1990) se ha preguntado y respondido lo siguiente: "¿Cómo imaginar que una democracia pueda afirmarse en países que viven una crisis económica y social tan profunda? Por más auspicioso que sea el avance de la cultura democrática, sabemos que la consolidación de la democracia dependerá de su eficacia para resolver los problemas económicos y sociales" (p. 32).



tuvieran el efecto inmediato de aumentar el grado de desigualdad, los economistas neoliberales piensan que eso no tiene mayor consecuencia social. Los pobres aceptarían esta situación pues en el futuro también ellos ganarían.

Los economistas liberales, por lo tanto, consideran que la desigualdad es sólo un problema de bienestar en los individuos. La mayor desigualdad no tendría consecuencias económicas, ni sociales, ni políticas. Para ellos la sociedad opera como si no existieran umbrales de tolerancia social. Pero los datos mostrados aquí no son consistentes con esas predicciones.

La teoría del equilibrio distributivo, por el contrario, sugiere que con la actual distribución del ingreso la mayoría de los países de América Latina no pueden aspirar a ser "tigres," ni democracias estables. Una perspectiva dinámica de esta teoría diría que la actual distribución del ingreso juega el papel de *condiciones iniciales* en la trayectoria futura del desarrollo económico. Una distribución muy desigual hoy daría lugar a una trayectoria futura de desarrollo económico y político lenta e inestable. Si se modificara la actual distribución, reduciendo la desigualdad ahora, se establecería una plataforma superior desde la cual se lograría un despegue hacia un desarrollo más rápido y más estable, y hacia una sociedad más democrática. Recordemos que, según esta teoría, la democracia y la equidad se refuerzan.

La posición de los neoliberales mencionada arriba supone, implícitamente, que no hay conexión entre la actual distribución y la trayectoria futura del desarrollo. La velocidad y la estabilidad del desarrollo es, según ellos, independiente de la desigualdad actual; es decir, entre las condiciones iniciales para el desarrollo no se encuentra la actual distribución del ingreso. Siguiendo la teoría neoclásica, posiblemente ellos aceptarán que la distribución de la propiedad de los recursos (*resource endowments*) tiene un papel en el desarrollo económico, pero esa distribución lo toman como totalmente exógena y sin posibilidades de ser modificada. Y la democracia tampoco cuenta porque no juega ningún papel en el proceso económico; hasta sería mejor sin democracia, pues así se podría evitar las "políticas populistas"<sup>10</sup>.

---

10. Un reciente estudio de Persson y Tabellini (1994) discute la cuestión de si la desigualdad es dañina para el crecimiento. Su modelo muestra que sí lo es. "The

Para los economistas neoliberales lograr la estabilidad económica es un pre-requisito para el desarrollo. Economías con alta inflación no podrían crecer con rapidez. Esto significa que las economías deben ajustar sus cuentas financieras, el déficit fiscal y la balanza de pagos. Deben también negociar el pago de la deuda externa. Sin estos ajustes macroeconómicos, y sin un sistema de incentivos adecuados, no se podría esperar reiniciar el crecimiento económico.

La teoría del equilibrio distributivo presentada aquí no cuestiona este razonamiento. Pero sugiere que es insuficiente. A la brecha fiscal y a la externa, como parte de los desequilibrios macroeconómicos, habría que añadir la brecha distributiva. Luego la estabilización significaría cerrar las tres brechas<sup>11</sup>. Salir de la crisis distributiva, de la trampa distributiva, también sería una pre-condición para un desarrollo vigoroso. Desafortunadamente, no hay una Ley de Walras que se pueda aplicar a la estabilización, según la cual si dos brechas están cerradas la tercera necesariamente también lo estará. Por el contrario, lo usual ha sido cerrar las brechas financieras a costa de abrir aún más la brecha distributiva hasta conducir a la sociedad a una crisis distributiva. La estabilización económica y social no podría lograrse de esta manera. Y las bases para un desarrollo económico vigoroso y democrático tampoco podrían quedar establecidas.

Habría, entonces, que hacer algo de redistribución ahora, y llegar a una distribución del ingreso que esté en el rango eficiente, para un desarrollo más vigoroso y con democracia. ¿Cómo hacerlo sin distorsionar los incentivos económicos, sin "medidas populistas?" Hay varias opciones, tales como: políticas de gasto social, renegociar la deuda externa, usar los ingresos estatales por las privatizaciones para transformar activos estatales en activos de los pobres.

---

incentives for [investment] hinge on the ability of individuals to appropriate privately the fruits of their efforts, which in turn crucially hinges on what tax policies and regulatory policies are adopted. In a society where distributional conflict is more important, political decisions are likely to result in policies that allow less private appropriation" (p. 600). La evidencia empírica que estos autores encontraron muestra que: "Income inequality at the start of the period has a positive effect on subsequent growth. This positive correlation is present only in democratic countries" (p. 613).

11. Hay que notar que en ninguna de las teorías económicas se considera la brecha distributiva como parte del equilibrio macroeconómico.

Bolivia, Perú y México son ejemplos claros de países que han logrado la estabilidad económica pero no la social; bajaron la inflación pero aumentaron la pauperización. Y son economías que tampoco han crecido después de reducir la inflación. El Perú ha mostrado una recuperación económica importante en 1993 y 1994, pero sin mayor impacto ni en los ingresos ni en el empleo. Chile y Argentina son casos de éxito, bajaron la inflación y crecieron, pero son los países que siempre tuvieron los más bajos índices de desigualdad en la región.

Cuando las masas se rebelan contra los planes de estabilización económica, el argumento de los economistas neoliberales es que el programa se ha hecho con criterio técnico, pero que el pueblo y los gobiernos no dejan aplicarlo. Es decir, según ellos, la teoría está bien, lo que está mal es la realidad. Esta concepción tecnocrática de la economía no ayuda a resolver los problemas sociales, pues no se intenta en primer lugar entender la realidad social<sup>12</sup>.

Así como resolver la estabilidad económica no significa llegar a una tasa de inflación igual a cero, resolver la crisis distributiva, y llegar a la estabilidad social, no significa buscar la completa, o cerca a completa, igualdad. La excesiva igualdad puede ser tan perniciosa para el desarrollo vigoroso como lo es la excesiva desigualdad. Se trata más bien de construir plataformas de derechos que pongan límites a la pobreza y a la desigualdad (*a la* Okun) y salir de la trampa distributiva, eliminando la excesiva desigualdad y pobreza. En el largo plazo, países con un alto grado de desigualdad serán siempre vulnerables a la inestabilidad social y, por ello, su desarrollo será lento e inestable y poco democrático.

En conclusión, de la teoría del equilibrio distributivo se deriva lógicamente la proposición de que la desigualdad no es sólo una cuestión ética; es sobre todo una cuestión económica y política. La excesiva desigualdad conduce a la ineficiencia económica. La sociedad incurre en costos por mantener una desigualdad excesiva, incluyendo aquí los

---

12. El filósofo de la ciencia Karl Popper (1975) ha dicho, tal vez con excesiva dureza, que "el técnico ... es una persona que habría que compadecer. Se le ha enseñado mal. Se le ha enseñado dentro de un espíritu dogmático: ha sido víctima de la indoctrinación. Ha aprendido una técnica que puede aplicarse sin preguntar por qué puede aplicarse" (p. 359).

costos de un crecimiento económico más lento o menos estable. También incurre en un costo político debido al retroceso que sufre la construcción de una sociedad democrática. Esta es la naturaleza del problema distributivo en el Perú de hoy. De su comprensión y de las acciones que se tomen para resolverla hoy dependerá el tipo de sociedad que tendremos al inicio del siglo XXI.



## BIBLIOGRAFIA

- CEPAL  
1993 *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*, 1993. Santiago.
- BOWLES, Samuel  
1985 "The Production Process in a Competitive Economy: Walrasian, Neo-Hobessian, and Marxian Models". *American Economic Review*, Vol. 75, N° 1, March; pp. 16-36.
- FIGUEROA, Adolfo  
1986 *Educación y productividad en la agricultura campesina de América Latina*. Rio de Janeiro: Publicaciones ECIEL.
- 1992 *Teorías económicas del capitalismo*. Lima: Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 1993 *Crisis distributiva en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 1994 "La pobreza actual en el Perú". En: *Foro económico*, N° 8. Fundación Friedrich Ebert. Lima.
- KEYNES, John Maynard  
1964 *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. Harcourt, Brace & World Inc. New York.
- NORTH, Douglass  
1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. USA.
- OKUN, Arthur  
1975 *Equality and Efficiency: The Big Trade Off*. The Brookings Institution. Washington D.C.
- POPPER, Karl  
1975 "La ciencia normal y sus peligros". En: *Crítica y desarrollo del conocimiento*. Grijalbo. Barcelona.

- PERSSON, Torsten and Guido TABELLINI  
1994 "Is Inequality Harmful for Growth?" *The American Economic Review*, Vol. 84, N° 3, June; pp. 600-621. USA.
- RAWLS, John  
1971 *A Theory of Justice*. Harvard University Press. Cambridge, USA
- SACHS, Jeffrey  
1990 *Social Conflict and Populist Policies in Latin America*. International Center for Economic Growth. San Francisco, California.
- SHAPIRO, Carl y Joseph Stiglitz  
1984 "Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device". *American Economic Review*, Vo. 74, N° 3, June; pp. 433-444. USA.
- SOLOW, Robert  
1990 *The Labor Market as a Social Institution*. Basil Blackwell. Cambridge, USA.
- WEFFORT, Francisco  
1990 "La América equivocada. Apuntes sobre la democracia y la modernidad en la crisis de América Latina". En: Julio Cotler (comp.), *Estrategias para el desarrollo de la democracia: Perú y América Latina*. Instituto de Estudios Peruanos y Fundación Friedrich Naumann. Lima.