

# La desigualdad no es un destino del mercado, es una elección de política\*

Humberto García Aldana\*\*

183

## RESUMEN

---

Latinoamérica es una región caracterizada por grandes desigualdades de todo tipo. Estas son vistas como un subproducto del proceso de desarrollo, y, en este sentido, sería esperable que el desarrollo en una etapa avanzada se autocorrigiera. A través de las herramientas de la nueva economía institucional, este trabajo propone que los resultados distributivos de una sociedad no son consecuencias del mercado que eventualmente se autorregulará. La estructura institucional que determina el tipo de igualdad del que disfruta una sociedad es una elección de aquellos con el poder político para hacerlo. Ellos lo hacen conscientemente, calculando las consecuencias de sus actos. Se analizan las condiciones para tener ciertos tipos de instituciones económicas y políticas, y esto permite una idea más clara de la no aleatoriedad de la actual desigualdad económica. La explicación ilustrada aquí favorecerá la tesis de que las elecciones hechas por los individuos dentro de la élite política han creado el actual estado de problemas distributivos.

**Palabras clave:** desigualdad, nueva economía institucional, eficiencia, poder político, instituciones políticas, instituciones económicas.

---

\* Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en la conferencia One World, Many Worlds: Composing the Americas. 42nd Annual South West Council of Latin American Studies Conference, realizada entre el 11 y el 14 de marzo de 2009 en Santo Domingo (República Dominicana). La ponencia formó parte de las actividades de investigación del autor durante el año académico 2008-2009 en calidad de becario Fulbright, "Scholar in Residence", en Regis College, Weston, Massachusetts (Estados Unidos).

\*\* Economista, Universidad del Rosario y Magíster en Economía, Universidad Nacional de Colombia. Docente universitario, Universidad de La Salle, Universidad del Rosario y Universidad EAN. Ex funcionario del Ministerio de Educación y de la Contraloría General de la República. Correo electrónico: humber317@hotmail.com

Fecha de recepción: julio 30 de 2011 • Fecha de aprobación: agosto 29 de 2011

## Inequality is Not a Market Destination, but a Political Choice

184

### ABSTRACT

---

Latin America is a region characterized by inequalities of all kinds. They are seen as a byproduct of the development process and, in this sense, it would be expected for development to be self-correcting at an advanced stage. By using the tools of the new institutional economics, this paper suggests that the distributive results of a society are not the consequences of the market, which will eventually self-regulate. The institutional structure that determines the kind of equality enjoyed by a society is the choice of those with the political power to do so. They do it consciously, by calculating the consequences of their actions. The conditions for certain types of economic and political institutions are analyzed, which provides a clearer idea of the non-randomness nature of the current economic inequality. The explanation provided in this article supports the thesis that the choices made by individuals within the powerful political elite have created the current state of distributive problems.

**Keywords:** Inequality, New Institutional Economics, Efficiency, Political Power, Political Institutions, Economic Institutions.

## La desigualdad en Latinoamérica y las políticas públicas

No es una noticia decir que Latinoamérica enfrenta una de las distribuciones de recursos más desbalanceada entre todas las regiones del mundo. Sin embargo, este hecho tiene muchas consecuencias para las personas que habitan la región y también impulsa a una variedad de académicos a emprender el estudio de este fenómeno. Las aproximaciones al estudio de la desigualdad, sus consecuencias y sus posibles causas son también diversas y no hay una sola respuesta correcta disponible para los varios enigmas que genera la desigualdad. Este trabajo busca arrojar alguna luz sobre las posibles causas profundas de la desigualdad y defiende el punto de vista, según el cual, no son las fuerzas del mercado las que hacen que se presente esta situación. También se mostrará que las políticas públicas son insuficientes en la búsqueda de una sociedad latinoamericana más equitativa.

En términos de política, hay un debate en curso sobre el uso de políticas de focalización versus políticas de universalización en Latinoamérica. La idea es saber cuál política es más apropiada para librar la batalla contra las desigualdades. En este documento se defiende la idea de que esas políticas solo hacen ajustes marginales y no cambian realmente la estructura de la desigualdad. Las políticas que no le dan un poder real a la población excluida, no cambiarán de manera significativa las causas profundas de la desigualdad.

La estrategia de política escogida por la mayor parte de los sistemas políticos latinoamericanos para aliviar las escandalosas condiciones de desigualdad de sus ciudadanos está basada en la asistencia social focalizada o gasto de servicio social. Estos mecanismos asumen que la desigualdad es un problema individual y, por lo tanto, su solución debería ser la asistencia social individual, esperando que la sociedad esté mejor si las condiciones de sus miembros más desfavorecidos son aliviadas. Sin embargo, este enfoque es equivocado. Y lo es porque lleva a políticas que no cambian las condiciones distributivas estructurales de los latinoamericanos.

No se propone aquí que dichas políticas no se sigan implementando, pero para que sucedan cambios más que superficiales, el enfoque debería ser revisado. Si las políticas de universalización o focalización fueran efectivas, estas deberían haber mostrado ya un cambio significativo en la distribución del ingreso en aquellos países que las han venido implementando desde hace un buen tiempo. En realidad, lo contrario es lo que ha sucedido, los cambios han reducido marginalmente la pobreza, sobre un escenario incluso peor en términos de equidad. Sin embargo, el debate acerca de cuál de las políticas es la más apropiada para luchar contra los efectos más escandalosos de la inequidad reinante es un debate muy extenso que no se abordará en este trabajo.

"Si las políticas de universalización o focalización fueran efectivas, estas deberían haber mostrado ya un cambio significativo en la distribución del ingreso en aquellos países que las han venido implementando desde hace un buen tiempo".

## La equidad y la eficiencia

La situación de desigualdad de Latinoamérica se puede ilustrar de varias maneras. Las medidas tradicionales de desigualdad, tales como el coeficiente de Gini, la razón del ingreso o del consumo del  $x$  por ciento más rico de la población con respecto

al x por ciento más pobre, siempre dejan atrás a Latinoamérica con respecto a otras regiones. Otra medida que vincula la desigualdad con la pobreza es lo que se conoce como el *exceso de desigualdad* para esta región, que significa que si el nivel de desigualdad para estos países fuera el mismo que el de países con tasas comparables de desarrollo, el nivel de pobreza sería reducido a la mitad (Colburn, 1999).

Más significativo para la historia de la desigualdad es la caracterización de los patrones dinámicos de la desigualdad. Kuznets (1979) postuló que si las sociedades se desarrollaban, el crecimiento económico llevaría en un comienzo al crecimiento de la desigualdad, seguido por una reducción en la desigualdad, cuando avanzaran el crecimiento y el desarrollo. Sin embargo, casos como el milagro económico brasilero de posguerra hicieron muy poca mella para disminuir la alta concentración del ingreso en manos de la élite (Wood y Magno, 1988). Así que este y otros casos muestran que para Latinoamérica la teoría de Kuznets no aplica. Esto verifica que el mercado por sí mismo no ajusta las condiciones de desigualdad cuando las economías crecen.

Por otra parte, las condiciones relativas de desigualdad son muy sensibles al comercio (Russell, 1997) y a los periodos de recesión (Berry, 1998; Psacharopoulos, 1995). Específicamente, el comercio no mejora la distribución notoriamente, y la falta de buen crecimiento económico empeora la posición relativa de los más pobres en relación con la población más rica. Estas circunstancias hacen que la ya tradicional condición desigual de Latinoamérica sea tal que los resultados del mercado tiendan a debilitar y empobrecer la situación de los menos afortunados aún más.

Si el crecimiento no necesariamente mejora la mala distribución y el comercio parece mejorar solamente a algunos individuos, pero mantiene la estructura distributiva en el mismo nivel o incluso en una posición peor que antes, entonces, ¿qué tipo de políticas podrían ayudar a mejorar la desigual situación? Una respuesta es la distribución de la tierra. Es bien sabido que la élite agrícola se las ha arreglado para mantener niveles de poder político y económico similares a los prevalecientes en tiempos medievales, con la consecuencia de una mayor concentración de tierra (Conde, 1964). Méjico ha sido un caso excepcional. Este país hizo una redistribución formal de muchas de las tierras agrícolas que poseían las élites en el siglo XX, con el resultado de una caída imperceptible en los niveles generales de desigualdad. La información sobre la distribución de la riqueza no está completamente disponible, pero parece mostrar una imagen similar o incluso peor que la basada en la distribución del ingreso. Así que las políticas de redistribución, a juzgar por las experiencias históricas disponibles, no parecen ser la respuesta.

La educación es usada a veces como una causa y a veces como consecuencia de la distribución desigual del ingreso. Cualquiera que sea la perspectiva, en todo caso la educación juega un papel en este asunto. No es fortuito que la distribución de la educación sea tan sesgada como la del ingreso. Además, durante las últimas décadas, el diseño de políticas ha tenido un efecto regresivo (Rosenthal, 1996). Así las cosas, con el Consenso de Washington y las llamadas *políticas neoliberales*, tan ampliamente aplicadas en la región, se dice que el Estado se ha retirado antes de cumplir sus funciones centrales, y esto ha sido desastroso para algunos países (Centeno, 1997, 2002).

## Causas fundamentales de la desigualdad: la hipótesis institucional

Como se describe arriba, los problemas de la desigualdad tienen múltiples aristas y aspirar a encontrar una jerarquía causal es una tarea desilusionante y difícil. Por lo tanto, este trabajo concentra sus energías en las llamadas *causas fundamentales* de la desigualdad, aquellas que a pesar de las buenas o malas políticas, de los auges o las recesiones, de las buenas o malas administraciones de los gobiernos, o de los patrones de comercio, hacen de Latinoamérica un lugar donde la desigualdad empieza a lucir de alguna manera como una característica definitoria, como si estuviera en su naturaleza su inequidad.

Con el propósito de revisar las causas profundas o fundamentales del subdesarrollo y de sus consecuencias en términos de desigualdad, se apelará a los postulados de la teoría institucional, tal como es descrita por Acemoglu et ál. (2004). Este podría verse como un enfoque limitado, pero la idea es que dicha teoría explica una buena parte de lo que determina la

"[...] los problemas de la desigualdad tienen múltiples aristas y aspirar a encontrar una jerarquía causal es una tarea desilusionante y difícil. Por lo tanto, este trabajo concentra sus energías en las llamadas causas fundamentales de la desigualdad, aquellas que a pesar de las buenas o malas políticas, de los auges o las recesiones, de las buenas o malas administraciones de los gobiernos, o de los patrones de comercio, hacen de Latinoamérica un lugar donde la desigualdad empieza a lucir de alguna manera como una característica definitoria, como si estuviera en su naturaleza su inequidad".

estructura actual de los resultados distributivos, incluso para países no localizados en Latinoamérica. Así que, si tal enfoque es suficientemente general, debería explicar no solo los malos resultados de la distribución del ingreso en Latinoamérica, sino los casos relativamente exitosos de otras regiones colonizadas por la misma época en otras latitudes del mundo.

Aunque algunos estudios reconocen la influencia del poder en el destino de los resultados distributivos, hay pocos modelos que definen las condiciones para que el poder determine dichos resultados. De acuerdo con Acemoglu et ál. (2004), las instituciones económicas importan porque moldean los incentivos económicos, y a través de ellos afectan en últimas los resultados económicos. Cuando se está en presencia de malas instituciones, estas responden en favor de la élite que detenta el poder, y no de la sociedad en general. Esto explica por qué esas instituciones permanecen en su lugar, como es el caso de las instituciones responsables de los resultados distributivos en el caso latinoamericano.

## Las élites en el poder y los resultados distributivos

Si es razonable pensar que las instituciones determinan los resultados sociales, siendo uno de estos el patrón distributivo, surge una pregunta casi de manera natural: ¿por qué son diferentes las instituciones? Para empezar, las instituciones deberían entenderse como resultados endógenos. Los tipos de organismos que emergen finalmente en una sociedad dependen de la distribución del poder en esa sociedad. Acemoglu et ál. (2004) documentan cuatro alternativas diferentes para responder a la cuestión; una de estas, la visión del conflicto social, es el enfoque que se usará en este trabajo.

La idea de que las instituciones son creadas conscientemente para el beneficio de las élites está presente desde luego en los estudios previos de los marxistas y los teóricos de la dependencia. El feudalismo, por ejemplo, puede ser visto como un conjunto de instituciones creado para extraer las rentas de los campesinos con cargo al bienestar social (Dobb, 1948; Hilton, 1981). Del lado de la teoría de la dependencia, autores como Williams (1944), Wallerstein (1974, 1980) y Cardoso y Faletto (1978) argumentan en términos similares, pero en su caso es el sistema comercial internacional el que fue diseñado para extraer las rentas de los países en desarrollo para el beneficio de los países ricos.

Expuesto de una forma simplificada, la perspectiva del conflicto social argumenta que las instituciones no son siempre elegidas por la sociedad en su conjunto, sino por los grupos que tienen el control político en la época. Por esto, es posible

tener equilibrios para las instituciones políticas y económicas que no maximizan el producto social, sino solamente la fracción que poseen los poderosos. Esto explica también por qué una sociedad mantiene malas instituciones incluso cuando se da cuenta de que son malas. Estas instituciones ineficientes se mantienen porque los grupos poderosos políticamente obtienen beneficios de estas.

189

El nervio del argumento es que las instituciones son elecciones conscientes que determinan la eficiencia del sistema. Si esto es así, y la eficiencia no es separable de la distribución de sus beneficios, entonces, cuando la sociedad (o sus élites) escogen un conjunto de instituciones ineficientes, también escogen sus consecuencias distributivas, que típicamente no están en favor de la mayoría, sino de la élite gobernante y sus descendientes. En Acemoglu et ál. se puede apreciar esta idea y su relación con el problema del compromiso; estos autores lo ilustran así: “La inhabilidad para comprometerse en cómo el poder político será usado en el futuro significa que el impacto de las instituciones económicas sobre la eficiencia no puede ser separado de sus efectos sobre la distribución. En cualquier situación de mercado en la que tenga lugar el intercambio económico y el *quid* sea separado del *pro quo*, surgirán asuntos relacionados con el compromiso” (2004: 37-38).

Estos problemas de compromiso están basados en el hecho de que distintas instituciones pueden originar diferentes distribuciones de los beneficios. En algunos casos, la élite gobernante no está dispuesta a renunciar a su parte de la torta. Pero, ¿cómo pueden esos problemas explicar la persistencia de instituciones ineficientes? Dos aspectos de especial relevancia surgen en el diseño de la estructura de las instituciones con impactos distributivos, estos se sintetizan en las ideas de los perdedores políticos y los perdedores económicos. En cuanto a los primeros, las élites tratan de evitar cambios que puedan perjudicar su poder político, y a través de este, sus rentas económicas en el futuro. Bajo este escenario, es la imposibilidad de los ganadores potenciales de un cambio económico para compensar a los perdedores políticos lo que evita que los cambios sucedan. Gerschenkron (1970) ilustra el lento crecimiento de Austria-Hungría en el siglo XIX con este argumento.

Muy relacionado con la persistencia en la distribución del ingreso en Latinoamérica está el hecho de que diferentes instituciones implican diferentes distribuciones del ingreso. De acuerdo con el argumento de los perdedores políticos, si estos eventualmente pudieran ganar con un cambio en las instituciones económicas, entonces podrían comprometerse de manera creíble a compensar a los perdedores económicos; no habría incentivos para bloquear instituciones económicas mejores. Sin embargo, estas ideas de los perdedores económicos y políticos se refuerzan una a la otra. Es el no tener el poder político para cambiar

"Los políticos en el poder escogerán conscientemente generar y mantener un sistema que produce una torta más pequeña, porque saben que obtendrán una porción más grande de esta".

un resultado de un ajuste económico lo que evita que quienes ostentan el poder asuman cambios en las instituciones.

Las instituciones económicas fallidas (entendidas como aquellas donde los derechos de propiedad son difusos o inexistentes) persisten porque al cambiarles, las élites políticas renunciarían a su poder, y por lo tanto, se afectaría su habilidad para extraer rentas en el futuro. En otras palabras, los políticos en el poder escogerán conscientemente generar y mantener un sistema que produce una torta más pequeña, porque saben que obtendrán una porción más grande de esta.

## Conclusiones

Los resultados distributivos del continente latinoamericano han sido típicamente caracterizados por grandes concentraciones del ingreso de sus países, y la política pública ha respondido al problema mediante políticas económicas de focalización y universalización que no han reducido de manera importante las grandes brechas entre ricos y pobres.

Incluso en las etapas de crecimiento económico, cuando no ha ocurrido un sesgo en contra de la población pobre, sí se han dado cambios imperceptibles en la distribución del ingreso de las naciones latinoamericanas. Esto permite afirmar que ni en los momentos en los que el mercado funciona mejor en términos de eficiencia (épocas de auge) es esperable que este empareje o nivele las condiciones de distribución del ingreso para los más pobres.

Se propone la idea del *conflicto social* para ilustrar que los resultados económicos en términos distributivos serían un subproducto de las elecciones de las instituciones económicas y políticas que fueron tomadas con anterioridad por la élite que ostentaba el poder. Dichas élites no tendrían incentivos para diseñar o implementar instituciones que funcionaran mejor, en términos de eficiencia, ya que al hacerlo percibirían el sacrificio de su posición ventajosa en la sociedad. Es así como las élites terminan escogiendo e imponiendo instituciones que aunque no maximizan la eficiencia, entienden como las más adecuadas para mantener su posición privilegiada en la sociedad.

## Bibliografía

- Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. (2004). *Institutions as the Fundamental Cause of Long Run Growth*. NBER Working Paper, 10481.
- Berry, A. (ed.). (1998). *Poverty, Economic Reform, and Income Distribution in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Reiner.
- Cardoso, F. y Faletto, E. (1978). *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley, California: University of California Press.
- Centeno, M. (1997). *Democracy Within Reason: Technocratic Revolution in Mexico* (2ª edición). University Park: Penn. State University Press.
- Centeno, M. (2002). *Blood and Debt: War and the Nation State in Latin America*. University Park: Penn. State University Press.
- Colburn, F. (1999). Inequality in Latin America. *Dissent*, 46 (3), 26-29.
- Conde, R. (1964). Cambios estructurales y clases sociales en la crisis política de Argentina. *Foro Internacional*, 5 (17), 27-37.
- Dobb, M. (1948). *Studies in the Development of Capitalism*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Gerschenkron, A. (1970). *Europe in the Russian Mirror: Four Lectures in Economic History*. Cambridge UK: Cambridge University Press.
- Hilton, R. (1981). *Bond Men Made Free*. Oxford: Routledge.
- Kuznets, S. (1979). *Growth, Population, and Income Distribution: Selected Essays*. New York: Norton.
- Psacharopoulos, G. (1995). Poverty and Income Inequality in Latin America during the 1980s. *Rev. Income Wealth*, 41 (3), 245-64.
- Russell, J. (1997). Mexico's rising Inequality. *Mon. Rev.*, 49 (7), 28-33.
- Rosenthal, G. (1996). On Poverty and Inequality in Latin America. *J. Interam. Stud. World Aff.*, 38 (2-3), 15-37.
- Wallerstein, I. (1974-1980). *The Modern World-System*. New York: Academic Press.
- Williams, E. (1944). *Capitalism and Slavery*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Wood, C. y Magno, J. (1988). *The Demography of Inequality in Brazil*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.