



Desigualdad persistente en América Latina: perspectiva histórica y experiencias contemporáneas



Andrés Solimano*
CIGLOB

Una perspectiva histórica de por qué persiste la desigualdad en América Latina y un análisis específico del periodo 1980-2020 que permiten extraer conclusiones relevantes para el diseño de políticas económicas y sociales pro-equidad y cohesión social.

Introducción

Un rasgo característico de la economía y la estructura social de América Latina es la alta y persistente desigualdad de ingresos, riqueza, acceso a servicios sociales y participación política. Es un fenómeno multidimensional y con orígenes históricos que se remontan a su periodo colonial pero que siguió reproduciéndose después de la independencia, en las repúblicas del siglo XIX, una inequidad que continúa e incluso se incrementa en el siglo XX, con reducciones en las primeras décadas del siglo XXI. El tema presenta enormes desafíos políticos, económicos, de conceptualización y medición estadística. Este artículo busca proveer una perspectiva histórica de las causas

* Andrés Solimano es fundador y presidente del Centro Internacional de Globalización y Desarrollo, CIGLOB. Tiene un doctorado en Economía por el Massachusetts Institute of Technology (MIT). Es asesor regional de CEPAL. Ha ocupado diferentes posiciones en el Banco Mundial así como en el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras responsabilidades.

de la persistencia de la desigualdad en la región latinoamericana para analizar después con más detalle el periodo 1980-2020 y extraer conclusiones relevantes para el diseño de políticas económicas y sociales pro-equidad y cohesión social.

Perspectiva histórica de los orígenes y la persistencia de la desigualdad en América Latina

Los orígenes históricos de la actual desigualdad en América Latina y el Caribe se remontan al menos cinco siglos atrás hasta la conquista de América por la Corona española y otros imperios coloniales europeos en particular Portugal, Francia e Inglaterra. El modelo de colonización ibérico en el Nuevo Mundo se basó en la entrega de tierras e indígenas a los conquistadores y aventureros provenientes del viejo mundo. Estas tierras, además de ser un recurso esencial para la producción agrícola y ganadera, podían contener metales preciosos como oro y plata, que eran particularmente abundantes en México (Virreinato de Nueva España) y en Perú (Virreinato del Perú). Así, inmensas riquezas se acumularon en pocas manos lo que contribuyó a generar desigualdades importantes en los territorios de América. Asimismo, se generó una rígida escala social.

La parte alta de la pirámide social estaba formada por los *peninsulares* que eran blancos nacidos en España acompañada de una clase dirigente local dependiente de la Corona, los llamados *criollos* o “aristocracia criolla”. Había también un estrato medio conformado por comerciantes, artesanos, y funcionarios públicos y una base pobre y popular de peones, indígenas, mulatos, esclavos negros y zambos. La corona española recibía oro y plata desde América dirigida hacia la familia de los Habsburgo y después los Borbones. También se instauró un sistema de pagos de impuestos directos sobre las poblaciones locales (indígenas, funcionarios públicos) e impuestos indirectos como los diezmos, el quinto real, el impuesto a la sal, la pólvora y juegos de azar, que contribuían a financiar la administración local, gastos de guerras, la evangelización y otros propósitos¹. El sistema económico evitaba la competencia externa lo que contribuía a mantener las rentas de las élites, solidificando las desigualdades. Las *casas de contratación* regulaban el flujo de inmigrantes (nunca hubo inmigración masiva hasta finales del siglo XIX) y el comercio internacional, que solo se podía conducir con España. También se regulaba la navegación marítima y los puertos habilitados. Las rentas de la tierra, el oro y la plata eran internalizadas por un grupo de propietarios, compartidas con los virreinos y la metrópoli; una mínima

1. Hernandez Andreu, J. (1969) “Evolución histórica de la contribución directa en España desde 1700 a 1984”, Facultad de Ciencias Económicas, U. Complutense, Madrid.

proporción llegaba a peones, jornaleros, peatones y población indígena. Autores como Engerman y Sokoloff, Prados de la Escosura, y Frankerma² hacen notar las dotaciones de recursos (tierra, recursos naturales) relativamente similares entre Norteamérica y Latinoamérica, pero apuntan a las diferencias en instituciones y origen colonial para explicar la divergencia de desarrollo económico y la persistencia de la desigualdad entre ambas regiones de las Américas.

Es interesante constatar que las guerras de independencia de las primeras décadas del siglo XIX y la formación de repúblicas si bien liberalizaron el comercio internacional y las fuentes de financiamiento externo no alteraron, en lo substancial, los patrones concentradores de propiedad de la tierra basada en el latifundio, (grandes de extensiones de tierra), modalidad que había sustituido las encomiendas tras las reformas borbónicas. Las clases dirigentes de las nuevas repúblicas eran formadas por terratenientes, mercaderes, y financistas (muchos de origen inglés) e industrialistas (locales y extranjeros)

al alero de una incipiente industria nacional. Los booms de precios de productos primarios elevaban la proporción renta/salario, lo que beneficiaba, principalmente, a las élites de la minería, el comercio y el campo.

Un rasgo característico de la economía y la estructura social de América Latina es la alta y persistente desigualdad de ingresos, riqueza, acceso a servicios sociales y participación política.

Otro importante factor que permitió que la independencia fuera manejada por nuevas élites propietarias era el carácter muy limitado de las democracias del siglo XIX en América Latina, caracterizadas por una muy baja participación ciudadana en elecciones y que en general no impulsaban reformas económicas y sociales socialmente incluyentes³.

2. Sokoloff, J. K. and S.L. Engerman (2000) "History Lessons. Institutions, Factor Endowments and Paths of Development in the New World", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, # 3, pp. 217-232; Prados de la Escosura, I. (2005), "Inequality and Poverty in Latin America, A Long Run Perspective", CORE, Universidad Carlos III, Madrid; Frankerma (2009) "The Colonial Roots of Land Inequality. Geography, Factor Endowments or Institutions?" *The Economic History Review* 63(2): 418-51.

3. Palma elabora en torno a la resiliencia de las élites económicas en América Latina. Palma, G. (2020) "Por qué los ricos siguen siendo siempre ricos (pase lo que pase, cueste lo que cueste)" *Revista de la CEPAL* 132, Diciembre. Sobre el tema de la invariancia del poder de las élites a cambios en instituciones políticas formales ver Acemoglu, D. and J. Robinson (2008), "Persistence of Power, Elites and Institutions" *American Economic Review*, 98:1; 267-293. Formulaciones anteriores del tema incluyen Mitchel, R. (1962[2017]) *Political Parties. A Sociological Study of the Oligarchic Tendencies of Modern Democracy*. Routledge, Francis and Taylor Group, London and New York; y Mosca, G. (1939) *The Ruling Class*.

Sokoloff y Engerman⁴ muestran que entre 1840 y 1900 los porcentajes de personas que votaban en elecciones (que además no eran de voto secreto) no excedía, en el mejor de los casos, el 5 por ciento de la población y generalmente votaban los que poseían tierra y eran alfabetos. Hacia 1940, este porcentaje se eleva a 15-20 por ciento de la población habilitada para votar en Argentina, Uruguay y Costa Rica. En contraste, los porcentajes de participación en votaciones, para años similares, en Canadá y Estados Unidos se acercaban al 40 por ciento. La voz de los sectores desaventajados y excluidos en un orden económico desigual casi no existía a través de las votaciones. Por supuesto, eran sociedades con conflictividad social, protestas, huelgas y su contrapartida en violencia represiva del Estado, pero esas dinámicas, por lo general, eran insuficientes para alterar las estructuras institucionales prevalecientes en una forma orgánica.

El siglo XX tampoco trajo, según las estadísticas disponibles, una reducción en la desigualdad de la región latinoamericana. Datos presentados en Prados de la Escosura⁵ indican para 1870 un coeficiente de Gini

promedio (cuatro países) de ingresos de 0,35, valor inferior al observado en distintos momentos del siglo XX. En efecto, el promedio del Gini de cuatro países era de 0,405 en 1913; de 0,504 en 1950, llegando a 0.55 en 1990⁶. La desigualdad sufre aumentos significativos entre 1870 y 1913 (periodo de la *Belle Époque* anterior a la industrialización sustitutiva de importaciones). Aunque Europa y Norteamérica experimentaron una reducción de la desigualdad entre fines de la Primera Guerra Mundial y la década de 1970, esta tendencia igualadora no se observa en América Latina en dicho periodo⁷.

Entre 1940- 1970 varias economías de América Latina se embarcaron en una estrategia de sustitución de importaciones e industrialización para aumentar su grado de autonomía económica respecto a los vaivenes de la economía internacional. Lo anterior fue acompañado de una mayor urbanización, expansión de la educación pública, fortalecimiento de los sindicatos, acceso de las clases medias al aparato del Estado y creación de sistemas de seguridad social. Se produjeron nacionalizaciones del petróleo en 1938 con Lázaro Cárdenas

4. *Op.cit.*

5. *Op.cit.*, cuadro 12.1.

6. Es interesante constatar que en 1870 a nivel de países individuales la desigualdad medida por el Gini era relativamente moderada en Uruguay (0,29), en Brasil (0,32) y en Argentina (0,39). Sin embargo, este índice sube muy fuertemente en Argentina y Chile en el medio siglo siguiente alcanzando en 1913 sobre 0,60. Para estos dos países y otros más la desigualdad en el resto del siglo XX no recupera su nivel de 1870.

7. Williamson, J. (2015) "Latin American Inequality: Colonial Roots, Origins, Commodity Booms or a Missing 20th Century Leveling?" NBER Working Paper # 20915; Solimano, A. (2017) *Global Capitalism in Disarray: Inequality, Debt and Austerity*. Oxford University Press, UK and US.

en México, del estaño y petróleo en Bolivia en 1952 y la nacionalización del cobre en Chile en 1971 con Allende.

A inicios de la década de 1970 se realizaron intentos de redistribución progresiva de ingresos y la propiedad en el cono sur (principalmente en Chile) pero seguidos de regresiones autoritarias y políticas económicas neoliberales. Los shocks petroleros de 1973 y 1979 beneficiaron a México, Venezuela, Ecuador y el reciclaje de los petrodólares permitió aumentar la inversión y la actividad económica en varios países, pero también contribuyó a aumentar la deuda externa. La desigualdad (Gini) aumentó en Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica, pero se redujo en Ecuador, Venezuela, México, Panamá y Colombia. El coeficiente de Gini de ingresos promedio (15 países) subió de 0,503 en 1950 a 0,537 en 1990, lo que ubica a América Latina como una región muy desigual a nivel global a pesar de variados procesos de modernización e intentos de redistribución y crecimiento económico en dicho periodo⁸.

Crisis de la deuda, neoliberalismo e intentos de post-neoliberalismo: el periodo 1980-2020.

El alto endeudamiento externo adquirido en la década de 1970 y la acumulación de desequilibrios externos y fiscales llevaron a la crisis de la deuda externa en la década de 1980 que redujo el crecimiento económico, aceleró la inflación, contrajo los salarios reales, la inversión y el empleo. La desigualdad de ingresos (Gini) subió en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Paraguay, aunque se redujo en Uruguay y Costa Rica. El Gini promedio de 15 países subió en 1,8 puntos porcentuales entre 1980 y 1990 según los datos de Prados de la Escosura⁹. La evidencia histórica internacional muestra que, en general, la desigualdad tiende a aumentar durante y después de la ocurrencia de crisis económicas¹⁰.

En la década de 1990 vuelve a aumentar la desigualdad con las políticas del Consenso de Washington de estabilización macroeconómica, privatización de activos del sector público y del sistema previsional¹¹, desregulación y apertura comercial y financiera con el exterior¹². A nivel

8. Ver Prados de la Escosura (2005, tabla 12.1).

9. Gasparini et.al. muestran un aumento en el Gini de ingresos mayor al de Prados de la Escosura (2005) de 2,2 puntos porcentuales en la década de 1980. Gasparini, L., G. Cruces, L. Tornerolli and M. Marchionni (2009) "A Turning Point? Recent Developments on Inequality in Latin America and the Caribbean" Documento de Trabajo 81, CEDLAS: Universidad Nacional de la Plata.

10. Solimano, A. (2020) *A History of Big Recessions in the Long 20th Century*, Cambridge University Press.

11. Sobre la privatización del sistema de pensiones en Chile, ver Solimano, A. (2021) *The Rise and Fall of the Privatized Pension System in Chile*. Anthem Press, UK, USA.

12. Una evaluación de este periodo es presentada en Cornia, G.A. (2015) "Income Inequality in Latin America. Recent Decline and Prospects for its Further Reduction" UNU-WIDER Working paper 2015/20.

de países se producen aumentos muy marcados de desigualdad en Argentina (aumento del Gini en 7,7 puntos entre 1990 y 2002), Costa Rica (5,7 puntos entre 1990 y 2002), en Venezuela (5,5 puntos entre 1989 y 2002), con aumentos también en Ecuador, Perú, Bolivia, Honduras, República Dominicana y Uruguay. Si se descompone la variación de la desigualdad por deciles, la evidencia muestra que el 10 por ciento más rico aumentó su participación en el ingreso en Argentina, Venezuela, Costa Rica, Uruguay, Bolivia, Honduras, junto con caídas, de diversa magnitud, en las participaciones en el ingreso de los deciles 1 a 5. Entre las causas de aumentos de la desigualdad en los noventa se encuentra el debilitamiento de los sindicatos, una mayor informalización del mercado laboral, dispersión de las escalas salariales, en especial las brechas entre sueldos de gerentes y alta administración de las empresas, aumento de precios de activos (con propiedad concentrada) y otros factores.

A partir de la primera década del siglo XXI se produce una “ola post-neoliberal” de cambio político en Argentina, Brasil, Bolivia, Venezuela, Ecuador en que los gobiernos de estos países buscaban alejarse del influjo del Consenso de Washington, de la euforia libremercadista que siguió la caída de los “socialismos reales” en Europa del Este y la antigua Unión Soviética y las proclamaciones filosóficas de un “fin de la historia”. Entre 2002 y 2012/13

también se produce un *boom* en el precio de las *commodities* (petróleo, cobre, soja, varios metales) que beneficia a economías latinoamericanas cuya estructura exportadora es muy intensiva en productos primarios. Los gobiernos post-neoliberales además intensificaron las transferencias monetarias a los grupos de baja renta y en varios casos se aumentó con vigor la inversión pública.

Es interesante constatar la significativa reducción de la desigualdad en Argentina entre 2002 y 2010 (administración de Néstor Kirchner), en que el Gini varía en -9,0 puntos revirtiendo completamente el aumento de la desigualdad de +7,7 que tuvo lugar entre 1990 y 2002 (bajo los dos gobiernos de Carlos Menem y administraciones siguientes de muy corta duración). También la desigualdad se reduce en Ecuador, Perú, Brasil, Venezuela, Panamá, Paraguay y El Salvador, en que el Gini disminuye entre -4 y -6.5 puntos. En contraste, entre 2002 y 2010 el Gini sube en Colombia, Nicaragua y Costa Rica.

Después del *boom* de los precios de los productos primarios, que dura hasta 2012-13, y en especial en el periodo 2015-2020, la economía latinoamericana se ve afectada por una desaceleración económica asociada con el ciclo post recesión global de 2008-09, junto a una tendencia al agotamiento del modelo de desarrollo adoptado en las últimas tres décadas.

Se puede atribuir la reducción de la desigualdad entre 2002 y 2012, que se extiende en parte hasta 2018, a los siguientes factores¹³:

- 1) Una disminución de las brechas salariales entre trabajadores/ empleados de distinto nivel de cualificación producto de una caída en el “premio de la educación” asociada a aumentos importantes de años escolaridad entre 1990 y 2010, que habría beneficiado a los sectores de menores salarios relativos.
- 2) Efectos de políticas de transferencias directas de ingresos focalizados en grupos de baja renta.
- 3) Aumentos de la demanda por trabajo menos calificado por boom de términos de intercambio y aumento de remesas de inmigrantes.
- 4) Aumentos del salario mínimo.

Dos elementos faltantes: alta desigualdad de riqueza y débil rol redistributivo del Estado

La mayor parte de los trabajos empíricos sobre desigualdad en América Latina¹⁴ se centran en la

distribución de los ingresos y en la desigualdad salarial, pero omiten una dimensión muy importante del problema: la desigualdad en la distribución de la riqueza.

Solimano¹⁵ documenta que la desigualdad de activos (riqueza), en América Latina y en el mundo es substancialmente mayor que la desigualdad de ingresos y por lo tanto que cualquier análisis de la desigualdad debe incorporar el tema de la distribución de la riqueza. Las estimaciones disponibles muestran que mientras el Gini de ingresos de la región c.2015-2018 es de 0,46, el Gini de riqueza neta (activos financieros más activos físicos menos deuda) es cercano al 0,80. Diferencias similares se observan para la economía global. Además, mientras la participación del 1 por ciento más rico en el ingreso es del 20 por ciento, (promedio para América Latina)¹⁶, la participación promedio del 1 por ciento más rico en la riqueza se ubica en el rango del 35-45 por ciento¹⁷. Ante esta evidencia de la muy desigual distribución de la riqueza en el capitalismo, los análisis del mercado laboral, la dispersión salarial y la distribución personal del

13. Cornia, op. cit.; Busso, M. and J. Messina, Editors, (2020) *The Inequality Crisis. Latin America at Crossroads*. InterAmerican Development Bank, Washington DC.

14. Birdsall, N., N. Lustig and D. Mcleod (2011) “Declining Inequality in Latin America: Some Economics, Some Politics” Center for Global Development, Working Paper 251; Cornia (2005), op.cit; Busso and Messina, (2020), op.cit.

15. Solimano, A. (2016) “Dimensions of Inequality in Latin America: Income, Wealth and Social Structure” *Journal of World Economy, Spain*; (2017) *Global Capitalism in Disarray: Inequality, Debt and Austerity*. Oxford University Press, UK and US.

16. Busso and Messina, (2020) op. cit.

17. Credit Suisse (2021) *Global Wealth Report 2021*, Research Institute.

ingreso deben ser complementados con un análisis del rol de la distribución de la riqueza y su influencia de las *élites económicas* que controlan una parte muy significativa de la riqueza financiera y productiva de los países, lo que les permite ejercer una muy significativa influencia en las políticas públicas a través de donaciones a campañas políticas, control de los medios de comunicación, influencia sobre “intelectuales públicos” y otros métodos¹⁸. En general, en América Latina, las élites económicas han tenido una capacidad efectiva de bloquear o postergar redistribuciones progresivas del ingreso y la riqueza, que afectarían su posición privilegiada en la sociedad y en la distribución de poder económico.

Es importante considerar que en América Latina el rol redistributivo del Estado, a través del sistema tributario y las transferencias, es débil al menos comparado con los países de la OCDE y la Unión Europea; por una parte, en América Latina la tributación indirecta (impuesto al valor agregado e impuestos específicos) representa cerca de la mitad de los ingresos tributarios totales en contraste de menos de un tercio en la OCDE, que tiene una participación de los ingresos directos (impuestos a la renta) más progresivos. Por otra parte, las transferencias tienen menos cobertura e intensidad que en los países desarrollados. Así la diferencia

promedio entre el Gini de ingresos de mercado y el Gini de ingreso disponible (ingresos de mercado ajustado por impuestos y transferencias) es de 3-4 puntos porcentuales en América Latina; en contraste, en los países de la OCDE, en promedio es entre 12-14 puntos, producto de la acción del Estado a través de tributos y transferencias. Una característica ya estructural del Estado latinoamericano es su incapacidad endémica de hacer que las élites económicas tributen más para financiar el gasto social.

Reflexiones finales

En síntesis, está claro que uno de los rasgos más importantes de la desigualdad en América Latina es su persistencia y continuidad en el tiempo. El periodo colonial sentó las bases de una amplia desigualdad en la tenencia de la tierra y los recursos naturales en el marco de sociedades muy estratificadas socialmente. Tras la independencia y la formación de las repúblicas en el siglo XIX, la propiedad de los principales recursos económicos físicos se mantuvo en manos de las élites locales que gobernaban en democracias con mínima participación electoral, lo que les permitía mantener su concentración de poder económico y político. En el siglo XX la desigualdad de ingresos se mantiene alta e incluso aumenta respecto al siglo XIX con Gini

18. Para un análisis de teorías y mediciones empíricas de las élites y la estructura social, ver Solimano, A. (2014) *Economic Elites, Crises and Democracy*. Oxford University Press. Oxford and New York.

promedios en torno al 50 por ciento. La “gran nivelación” que ocurrió en Europa y Norteamérica entre 1913 y 1970 no tuvo lugar en América Latina a pesar de avances en mayor participación electoral y democratización acompañados de un desarrollo más autónomo basado en la sustitución de importaciones, la expansión de la educación pública y las clases medias, la creación de sistemas de seguro social, la expansión de la salud pública y la sindicalización obrera. La década de 1970 fue turbulenta políticamente, implicó modernizaciones, pero dependió mucho del endeudamiento externo con resultados adversos sobre la desigualdad en distintos países. La desigualdad sube en el periodo 1980-2002 que comprende la crisis de la deuda externa (década de 1980) y la aplicación de las recetas del Consenso de Washington en la década de 1990. Sin embargo, en la primera década del siglo XXI se produce un giro post-neoliberal en varios países, mejoran los términos de intercambio, aumenta el influjo de capitales y las remesas del exterior, se comprime un poco la escala salarial y aumentan las transferencias monetarias a los pobres. Como consecuencia de estos cambios la tendencia de aumento de la desigualdad de las dos últimas décadas del siglo XX se tiende a revertir entre 2002 y 2012 con efectos que se extienden hasta 2018. Sin embargo, los progresos distributivos

de las dos primeras décadas del siglo XXI tienen límites: persiste la informalidad en el mercado laboral y no se aprovechó ese periodo para construir un Estado de protección y derechos sociales efectivo que mejora en forma estructural la educación pública, la salud pública, la vivienda y las pensiones. La preocupación de los gobiernos en las últimas tres décadas ha estado centrada en el alivio de la pobreza y en mejorar, en parte, la distribución de la *renta*, pero no la distribución de la *riqueza* que exhibe niveles muy altos, con consecuencias políticas y económicas muy complejas. Por otra parte, el rol redistributivo del Estado actualmente existente es débil en América Latina por la falta de progresividad del sistema tributario y la fragmentación del gasto social. Una estrategia efectiva pro-equidad para los años y décadas venideras debe centrar su acción en mejorar la capacidad del mercado laboral de generar empleos de buena calidad, pagar salarios decentes y ampliar el acceso de la población al crédito y el conocimiento. Asimismo, se deben garantizar pisos básicos y universales de ingresos para la población activa y pasiva y atacar la aguda desigualdad de riqueza financiera y física evitando potenciales desestabilizaciones económicas y políticas dentro del marco de una estrategia integral y consistente en la reducción de la *desigualdad estructural* en la región.