



# ¿Cuán Específica es América Latina en un Mundo de Regímenes de Desigualdad Contrastantes?\*

*How Specific is Latin America in a World of Contrasteds Inequality Regimes?*

**ROBERT BOYER**

Institut des Amériques (París, Francia)

*r.boyer2@orange.fr*

## RESUMEN

*Existen tres paradojas contemporáneas en relación con las trayectorias de desigualdad que merecen explicación. Aquí se propone y aplica un enfoque socioeconómico, basado en el concepto de regímenes de desigualdad. Se concluye que las distintas regiones siguen trayectorias disímiles, en tanto han desarrollado regímenes de desigualdad contrastantes que co-evolucionan y son en gran medida complementarios a nivel mundial. A principios de la década de 2010, el desenvolvimiento de economías latinoamericanas más inclusivas fue producto de la interacción entre nuevos avances democráticos internos y el dinamismo de la economía internacional. La posterior contracción del comercio mundial y de los términos de intercambio muestran la fragilidad de esta modesta reducción de la desigualdad.*

Palabras clave: Regímenes de Desigualdad, Crecimiento y Equidad, Sistemas de Bienestar e Innovación, América Latina.

Código JEL: F63, H53, O10, O54, O57, P16.

Fecha de recepción: 15/2/2020

Fecha de aceptación: 5/5/2020

---

\*. Original en inglés. Traducción de Carina Borrastero (Centro de Investigaciones en Ciencias Económicas, FCE/UNC-CONICET). Una versión anterior y más amplia de esta línea de análisis fue publicada en 2014 en inglés bajo el título "Is more equality possible in Latin America? A challenge in a world of contrasted but interdependent inequality regimes", como documento de trabajo de la *International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America* (desigualdades.net) (Boyer, 2014).



**ABSTRACT**

*Three contemporary paradoxes regarding the trajectories of inequality in North America, Europe and Latin America deserve explanations. A common socioeconomic approach is proposed and applied, based upon the concept of inequality regimes. It is concluded that the regions do not follow the same trajectory, since they have developed contrasting inequality regimes that co-evolve and are largely complementary at the world level. In the early 2010s, the more inclusive Latin American economies were the outcome of the interaction between new domestic democratic advances and the dynamism of the international economy. The reversal of the world trade and of the terms of trade shows the fragility of this modest reduction in inequality.*

Keywords: inequality regimes, growth and equity, welfare and innovation systems, Latin America.

JEL Code: F02, O10, O54, O57, P16.

**I. INTRODUCCIÓN: POR QUÉ FRACASARON LAS ESPERANZAS DE UNA MENOR DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA**

La explosión de las desigualdades en todo el mundo ha atraído la atención de muchos científicos sociales y se está convirtiendo en una cuestión central en los debates políticos contemporáneos.

La cuestión de la desigualdad, el bienestar y el capitalismo contemporáneo vuelve a tomar un lugar prioritario en la agenda de la mayoría de las sociedades (Milanovic, 2007; Piketty, 2015; Alvaredo y otros, 2018). Por lo tanto, aunque este trabajo se ocupe de la probabilidad y la forma de un desarrollo latinoamericano inclusivo (crecimiento con equidad), puede ser útil elaborar un panorama de la economía mundial en lo que respecta a la desigualdad y los regímenes de crecimiento emergentes.

*Primera paradoja: ¿Desplaza el capitalismo inequitativo a otras formas más virtuosas?*

Desde hace casi tres décadas, esto es, desde el fin de la Edad de Oro posterior a la II Guerra Mundial, en términos generales las desigualdades

de ingresos y riqueza han aumentado drásticamente, a niveles similares, por ejemplo, a los observados justo antes de la Gran Depresión estadounidense de 1929. Las estructuras que rigen la economía y el sistema de gobierno y sus relaciones mutuas están creando una serie de mecanismos que agravan las desigualdades entre los ciudadanos de un mismo país. Las desigualdades son nocivas para la cohesión social, la eficiencia económica y la participación política (Wilkinson y Pickett, 2010). Pero entonces, ¿cómo puede explicarse que esas sociedades de bajo rendimiento tiendan a imponer su lógica y sus reformas a otras mejores?

*Segunda paradoja: ¿Constituye la profunda crisis de la Unión Europea una refutación a la superioridad o incluso la viabilidad del capitalismo de bienestar?*

Durante la primera fase de la crisis de las hipotecas de alto riesgo, la integración europea y el euro parecieron proteger al viejo continente de los caprichos de la economía mundial provocados por el exceso de liberalización financiera y globalización. Sin embargo, desde la primavera de 2010, la antigua sinergia entre los resultados económicos y la seguridad social parece haberse desvanecido y se está produciendo un conflicto abierto. *Nolens volens*, la ciudadanía tuvo que aceptar más desigualdades e incluso el aumento de la pobreza como condición previa para restablecer la confianza de los inversores internacionales.

*Tercera paradoja: ¿Por qué el continente más desigual, América Latina, exploró una estrategia de desarrollo basada en la reducción de la desigualdad a partir del 2000 y por qué la estrategia fracasó después de 2008?*

Esta evolución está poniendo en tela de juicio muchos intentos anteriores de teorizar sobre la desigualdad inherente a la región y la fuerte dependencia de la trayectoria originada en la época colonial, la maldición de la especialización en la extracción de materias primas y la industrialización parcial y tardía, características todas ellas exacerbadas por la presión de la globalización. La mayoría de los índices estadísticos señalan una importante inflexión durante los años 2000: las mayores tasas de crecimiento, la creación de empleo formal y, sorprendentemente, los beneficios de un mejor rendimiento macroeconómico se han distribuido entre los grupos de bajos

ingresos y no sólo se han restringido a la élite y a las clases medias altas. Todas las medidas tradicionales de desigualdad sugerían entonces una posible bifurcación en la historia de América Latina. Lamentablemente, a principios del decenio de 2020 la mayoría de los países de América Latina se enfrentan a graves crisis económicas, financieras y sociales y, por lo tanto, las desigualdades vuelven a aumentar debido a las presiones macroeconómicas y los recortes del bienestar. ¿Es ello un accidente o el resultado de obstáculos específicos para una mayor igualdad?

El objetivo de este artículo es explicar en la medida de lo posible las tres paradojas a partir de un marco analítico común. El trabajo parte de las principales conclusiones de un análisis comparativo de los regímenes nacionales de crecimiento y amplía el enfoque de economía política inspirado en la Teoría de la Regulación (véase Boyer, 1994) a la cuestión de la desigualdad. En la sección 2 se examina la trayectoria de China, que ha atraído una atención considerable debido a su espectacular desarrollo, su importante población y su rol geopolítico ascendente. A continuación, en la sección 3, me refiero a los Estados Unidos. El viejo continente se aborda en la Sección 4. En este contexto, la inflexión de las sociedades latinoamericanas hacia una menor desigualdad se interpreta en la Sección 5. En investigaciones anteriores he llegado a la conclusión de que las diversas formas de capitalismo y de regímenes de crecimiento eran más complementarias que competitivas entre sí. Dicha hipótesis se extiende aquí a las desigualdades que le son propias, y el concepto de regímenes de desigualdad socioeconómica se elabora y aplica a cada región de la economía mundial. Este marco analítico ofrece así una explicación de las tres paradojas mencionadas en la introducción (Sección 6). En la conclusión se resumen los principales resultados y se propone extender ciertos avances metodológicos a través de un análisis más preciso de las relevantes idiosincrasias latinoamericanas que no pudieron ser tenidas en cuenta en el enfoque comparativo (Sección 7).

## **II. CHINA: UNA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL MODERNA Y LA CURVA DE KUZNETS REVISITADA**

La evolución observada desde 1978 puede interpretarse a la luz de las experiencias históricas según la hipótesis de la curva de Kuznets, pero los orígenes de las crecientes desigualdades también son específicos de la singular configuración institucional de la China contemporánea.

## II. a El resultado de la modernización productiva y el crecimiento acelerado

La hipótesis simple de la curva de Kuznets<sup>1</sup> capta algunos de los rasgos del patrón de crecimiento chino: la migración de los sectores rurales tradicionales a los urbanos modernos permite un aumento de la productividad laboral agregada, dado el enorme diferencial de los niveles de productividad (Tabla 1). La diferencia absoluta en los niveles de productividad entre la agricultura y la industria se redujo entre 1991 y 2008, pero sólo moderadamente, por lo que la economía china sigue avanzando a lo largo de la fase ascendente de la curva de Kuznets.

**Tabla 1: El papel del diferencial de productividad extremo en la ampliación de las desigualdades: China (1978-2008)**

	1991		Productividad relativa	2008		Productividad relativa
	Valor Agregado	Empleo		Valor Agregado	Empleo	
Primario	7.1	48.8	14.5	6.5	39.6	16.4
Secundario	62.8	26.8	234.3	50.6	27.2	186.0
Terciario	30.1	24.4	123.4	46.1	33.2	138.0
	100	100	100	100	100	100

Fuente: Anuarios estadísticos de China, varios años.

## II.b. Las reformas económicas erosionan las instituciones colectivas que solían limitar la desigualdad

Por un lado, los trabajadores rurales y urbanos no tienen los mismos derechos en cuanto al acceso a la vivienda, la atención de la salud y la educación, y esta desigualdad está arraigada en la aplicación y el cumplimiento

1. Según un artículo fundamental (Kuznets, 1955), el proceso de desarrollo muestra primero un aumento y, después de una fase preliminar, una disminución de las desigualdades económicas. Dos mecanismos contribuyen a que se invierta la curva en U entre el ingreso per cápita y una medida de desigualdad. La fase inicial de despegue exige una fuerte infraestructura e inversiones productivas como costo del aumento del nivel de vida. Del mismo modo, la transferencia de mano de obra del sector rural tradicional a un sector industrial moderno genera importantes aumentos de la productividad, y esta brecha a su vez amplía la disparidad de ingresos. Una vez que la infraestructura básica está construida y el centro de gravedad de la economía se ha trasladado al sector moderno, la desigualdad de ingresos disminuye a través de un proceso mecánico.

de los sistemas duales de *hukou*<sup>2</sup>, lo que está en contradicción con el derecho laboral común y el estado de bienestar unificado típico de la mayoría de las economías industrializadas. Por otro lado, las transformaciones institucionales y organizativas, tanto como los incentivos privados para aumentar la producción agrícola mediante los cuales se añadió un sector rural privado a las formas de organización colectiva, se extendieron a algunas zonas y sectores industriales de las regiones costeras, lo que atrajo a los trabajadores migrantes de las regiones interiores más pobres. En consecuencia, las organizaciones colectivas relativamente igualitarias y coordinadas políticamente fueron siendo progresivamente cuestionadas por empresas dirigidas según la lógica de un sinnúmero de otras formas de propiedad y la competencia en el mercado de bienes, agregando otra fuente a la ampliación de los diferenciales de ingresos.

### **II.c. Grandes desigualdades regionales y urbanas**

La característica misma de esta revolución industrial contemporánea y el dinamismo conexo de la acumulación de capital está incrustada en el espacio: los desequilibrios regionales son la contrapartida del desarrollo desigual de las empresas y la polarización de la distribución de los ingresos.<sup>3</sup>

Por lo tanto, las desigualdades parecen ser en gran medida fractales: en cada nivel de observación surgen nuevas formas de ruptura de la igualdad.

No obstante, la brecha entre el *hukou* rural y el urbano está atenuándose cada vez más, ya que las autoridades chinas han impuesto finalmente impuestos a las provincias más ricas para subvencionar a las provincias rezagadas, y poco a poco se han empezado a construir las piezas de un modesto estado de bienestar.

---

2. En los que los migrantes rurales no reciben fácilmente el permiso para establecer residencia oficial ni, por lo tanto, el derecho a los beneficios en las ciudades donde trabajan.

3. Por ejemplo, Beijing, Shanghai y Guangdong contribuyeron enormemente al aumento de la desigualdad (UNRISD, 2010: 722), ya que en la primera fase no se organizaron o se organizaron pocas transferencias públicas de las regiones ricas a las pobres para compensar la violencia de la mercantilización.

#### **II.d. La mercantilización de la agricultura parece haber reducido las desigualdades, pero la industrialización capitalista las ha aumentado drásticamente**

La trayectoria china ofrece una hipótesis interesante sobre el impacto de los mecanismos de mercado en las desigualdades: todo depende de la evolución del grado de concentración que generen. Cuando se decidió la liberalización de los productos agrícolas después de 1978, pareciera que casi todos los campesinos se beneficiaron de un aumento de sus ingresos reales y se mantuvieron los niveles de vida y la propiedad colectiva de la tierra: el índice de Theil (Galbraith, 2007) muestra un leve descenso de la desigualdad dentro de una sociedad predominantemente rural. En contraste, la apertura a las técnicas modernas en las zonas de libre comercio experimentales crea un nuevo dualismo entre las antiguas empresas nacionalizadas y las empresas aliadas con multinacionales extranjeras, las provincias costeras y las del interior: el índice de Theil experimenta entonces un rápido aumento y la derrota del movimiento de Tiananmen puede haber contribuido a impedir la constitución de un poder compensatorio dentro de la sociedad civil china, que podría haber promovido una pauta de crecimiento menos desigual.

La competencia entre empresas con diversas formas de propiedad (estatal, comunidades, empresas mixtas, privadas, etc.) pone en marcha un proceso de acumulación típicamente capitalista. Este es, en última instancia, el motor del aumento de las desigualdades, más o menos en consonancia con la evolución de la economía mundial.

#### **II.e. Las amenazas a la estabilidad social exigen el establecimiento de un bienestar modesto pero eficiente**

China es emblema de ese tipo de transformación: una reducción masiva de la pobreza es a priori el sustento de la legitimidad de la liberalización, primero interna y luego internacional (parcial), pero la explosión de las desigualdades de ingresos y riqueza pone en entredicho la viabilidad a largo plazo de tal régimen socioeconómico.

1) El crecimiento económico ha ido acompañado de una apropiación injusta de la propiedad colectiva del pasado -como la tierra- por parte de intereses privados, del enriquecimiento personal de los funcionarios públicos

mediante la corrupción, de la imposibilidad de los campesinos para poseer sus tierras y de una ciudadanía de dos niveles naturalizada, todo lo cual constituye una amenaza para la legitimidad del sistema político. En consecuencia, varias ONG informan una explosión de manifestaciones y protestas a nivel local, algunas de ellas bastante violentas.

2) El nivel de ingresos no es la única preocupación de la población china, dado que la destrucción de las organizaciones colectivas ha cambiado la situación de los campesinos y los trabajadores.

3) Las acciones que promueven la solidaridad en el lugar de trabajo o en la comunidad han generado en primer lugar la esperanza de que los mercados proporcionen la educación, la atención de la salud, la vivienda o la jubilación necesarias. Esta expectativa no se cumplió en absoluto. El Gobierno central tuvo que responder a esta amenaza y decidió crear progresivamente la posibilidad de que una fracción creciente de la población tuviera acceso a algún tipo de bienestar básico.

4) El último argumento estructural e histórico a favor de la construcción de un Estado de bienestar es que el propio éxito del nuevo régimen socioeconómico destruye la solidaridad del pasado y al mismo tiempo promueve una transformación permanente de las técnicas, los productos, las localizaciones y los estilos de vida, y por lo tanto crea un estado de inseguridad, incertidumbre radical y potencial caos social. Sólo la institución de redes de seguridad adecuadas puede estabilizar las expectativas y la continuidad de la vida cotidiana. Desde mediados del decenio de 2000, el Gobierno ha decidido organizar transferencias sociales hacia las regiones más pobres, experimentar una forma embrionaria de bienestar y promover una política de salarios mínimos. ¿Pueden tener éxito estas reformas?

## **II.f. La construcción del bienestar nacional va en contra de la lógica del núcleo institucional chino: el Corporativismo Estatal Local**

Un conjunto de estudios convergentes sugiere que China ha inventado una forma de alinear, al menos parcialmente, los intereses de los políticos y los empresarios: el desarrollo de una miríada de entidades corporativas estatales locales puestas en marcha a través de la acumulación impulsada por la competencia (Boyer, 2011). En ausencia de un sistema jurídico completo y

de una forma única de constitución de empresas, los poderes públicos tienen la capacidad de definir, al menos localmente y durante un período de tiempo determinado, los derechos en torno a la utilización de los recursos (tierra, materias primas, mano de obra, talentos, etc.) y de legitimar algunas reglas de apropiación de los flujos de ingresos. Bajo este paraguas, los empresarios pueden tomar decisiones sobre la producción, la inversión y la tecnología. Cuando tienen éxito, crean valor que puede asignarse a la reinversión, a los gastos sociales y de infraestructura y a la contribución a la base imponible de la entidad correspondiente. Conceptualmente, este intercambio puede impulsar un círculo virtuoso. Sin embargo, aisladamente, un sistema de este tipo corre más riesgo de convertirse en depredador y corrupto que eficiente. El Corporativismo Estatal Local tiene otra propiedad relevante: articular los diversos niveles de la sociedad china. Pero las autoridades centrales de Beijing no disponen de ningún instrumento de política económica directa para promover una extensión y homogeneización del bienestar o una forma de sincronización de los aumentos de los salarios mínimos a fin de fomentar un régimen de crecimiento impulsado por el consumo interno.

## **II.g. La primacía de la competencia es un obstáculo para el bienestar de toda la sociedad**

El presente análisis institucional sugiere que el régimen de acumulación chino está básicamente dirigido por la competencia. Cada entidad estatal-corporativa local se enfrenta al equivalente del dilema del prisionero: le gustaría beneficiarse del mercado interno adicional generado por los aumentos salariales y la implementación de sistemas de bienestar en otras localidades, sin arriesgarse a ser menos competitiva. El resultado lógico es fijar los salarios y las prestaciones sociales locales al nivel más bajo posible y, por lo tanto, el equilibrio macroeconómico general continúa sujeto al régimen impulsado por la competencia. Para compensar la discrepancia entre el rápido crecimiento de la capacidad productiva y el rezagado consumo interno, se utilizan las inversiones en infraestructura y las ventas en los mercados extranjeros.

Este es un importante rasgo original del régimen de crecimiento chino. El ingreso a las relaciones internacionales no está forzado desde el exterior, sino que fue esencialmente una decisión de política interna.

## **II.h. La especificidad del régimen de desigualdad chino**

Tres conclusiones básicas y una hipótesis general emergen del presente marco analítico. En primer lugar, las desigualdades de China recuerdan a las de las pasadas revoluciones industriales de los países occidentales y parecen seguir la típica hipótesis de la curva de Kuznets. En segundo lugar, existe un régimen de desigualdad chino que es también el resultado de relaciones sociales específicas basadas en la feroz competencia entre numerosas entidades corporativas estatales locales, que combinan la autoridad política y la economía en una trayectoria ciertamente resiliente. En tercer lugar, este régimen de desigualdad no sería sostenible sin la apertura de la economía china. En otros términos, la globalización es el vector de regímenes nacionales de desigualdad contrastantes.

## **III. LOS ESTADOS UNIDOS: DE LA EDAD DE ORO A LA EXPLOSIÓN DE LOS INGRESOS DE LOS SUPER RICOS**

Claramente en la economía estadounidense contemporánea las desigualdades se han disparado. No sólo el paradigma productivo se ha alejado del Fordismo, sino que un agitado proceso de financiarización ha desafiado también a los anteriores determinantes de la distribución funcional y personal de los ingresos.

### **III.a. El sorprendente régimen de crecimiento posterior a la Segunda Guerra Mundial: estabilidad y reducción de la desigualdad junto a dinamismo tecnológico y crecimiento**

Tras el traumático episodio de la Gran Depresión y las grandes transformaciones generadas por la guerra, muchos analistas estadounidenses preveían una posible repetición de la secuencia de entreguerras: primero una rápida reconversión y recuperación económica y luego un nuevo período de estancamiento y/o inestabilidad. Entre 1945 y 1973 se observó exactamente lo contrario: un largo período sin ninguna depresión, un rápido crecimiento y una notable reducción de la desigualdad económica. Las técnicas de producción en masa se trasladaron del sector militar al civil, es decir, a la producción en masa de bienes de consumo; los consiguientes rendimientos crecientes a escala permitieron reducciones de los precios relativos y/o aumentos de los ingresos reales. El mayor poder de negociación de los sin-

dicatos les dio derecho a pactar convenios colectivos que, de hecho, codificaban una indexación explícita de los salarios nominales a la inflación y la productividad.

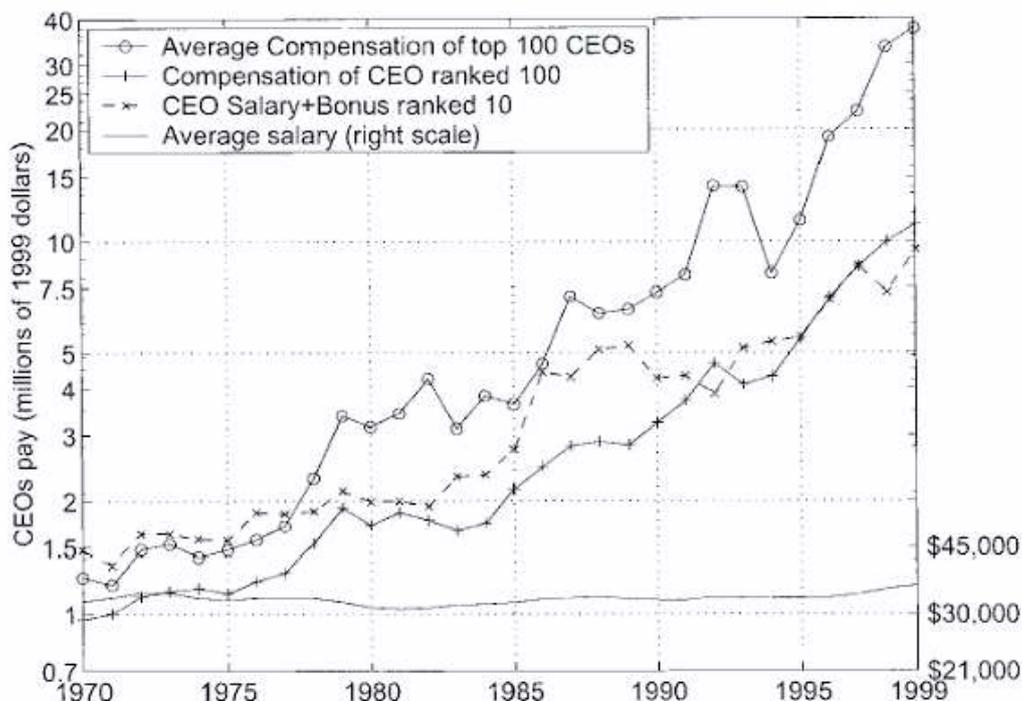
Los sindicatos también estabilizaban la jerarquía de remuneraciones entre los asalariados con diferentes aptitudes y responsabilidades, incluidos los directivos superiores. El bienestar fue una contribución a la resiliencia y la legitimidad del régimen de crecimiento Fordista, ya que favoreció la maduración de un estilo de vida moderno; la complementariedad entre la formación de salarios y el bienestar sostenía un círculo virtuoso desde la producción en masa hacia el consumo masivo y viceversa. No sólo se erradicó en gran medida la pobreza, sino que se redujo la desigualdad: la justicia social y el capitalismo ya no eran automáticamente antagónicos.

### **III.b. La ruptura de la alianza entre gerentes y asalariados bajo la presión de la internacionalización y las finanzas**

La desregulación de sectores antes protegidos con una alta densidad sindical provocó que la mayoría de los mecanismos institucionalizados de coordinación de los salarios se cancelen y que la competencia internacional se vuelva el motor de un completo rediseño de los sistemas de remuneración. Básicamente, la empresa se convierte en un "nexo entre contratos" y la competencia entre divisiones, departamentos e individuos se organiza dentro de la gran empresa para reproducir internamente la competencia del mercado. La lógica de "el ganador se lleva todo" se difunde aún más.

El macro-corporativismo implícito en el Fordismo ha cedido su primacía y está siendo sustituido por una serie de sistemas micro-corporativos, en los que la remuneración y el destino de un trabajador o trabajadora dependen principalmente del rendimiento de la empresa para la que trabajan. Las desigualdades fractales experimentan un aumento sin precedentes. No obstante, de las estadísticas de ingresos de los Estados Unidos surge un hecho estilizado importante y común: dado el cuasi estancamiento de la productividad total de los factores, los salarios reales medios se han mantenido casi constantes durante dos decenios, pero la remuneración de los directivos de alto nivel se ha disparado, en gran medida porque han sido vinculados a los aumentos de los beneficios y a la valoración bursátil de las empresas que cotizan en bolsa (Gráfico 1).

**Gráfico 1: La creciente brecha entre la remuneración de los CEOs y los asalariados medios**



Fuente: Piketty y Saez 2003. Utilizado con permiso.

Esto es la expresión de un cambio de época en las alianzas sociopolíticas a nivel de la sociedad en su conjunto. Anteriormente los altos directivos surgían de un proceso de selección interna entre los asalariados, y todavía se consideraban parte de la fuerza de trabajo asalariada. Desde mediados del decenio de 1980, se orientan principalmente a la creación de valor para los accionistas y su remuneración se ajusta a la valoración de los mercados financieros: las burbujas financieras impulsan periódicamente los índices de Wall Street, en fuerte contraste con la escasa progresión de la productividad en la economía real.

### **III.c. La explosión del crédito a los hogares como alternativa al aumento de los salarios y el sistema de pleno bienestar**

El régimen de crecimiento correspondiente se encuentra a priori estructuralmente desequilibrado: ¿cómo pueden los trabajadores rasos sostener un consumo que sigue expandiéndose a su ritmo anterior si el salario real se mantiene prácticamente estable? Al interior de las familias en la actualidad

hay más miembros que tienen un empleo y cada uno de ellos trabaja más horas (Schor, 1992), pero estas dos estrategias tienen límites: la desregulación, la globalización y las innovaciones inducidas impulsan nuevos instrumentos financieros como el crédito subprime y la titulización que permiten un acceso más fácil al crédito incluso para las fracciones más pobres de la población. El crédito bancario fue un sustituto parcial de una organización colectiva de la seguridad social. Una política crediticia laxa fue, de hecho, el dispositivo compensatorio utilizado para limitar las consecuencias adversas de las explosivas desigualdades de ingresos sobre la viabilidad de este nuevo régimen.

Una segunda característica es que, ante la creciente reticencia de las empresas a pagar una pensión por sistema de reparto con prestaciones definidas, las aseguradoras y financieras proponen y los sindicatos de trabajadores tienen que aceptar la transición hacia fondos de pensiones de contribución definida, con todo el riesgo que ello conlleva en términos de individualización y exposición a los vaivenes del mercado de valores. La legislación ERISA (Montagne, 2006) impulsó una afluencia masiva al sistema financiero estadounidense y generó una sucesión de burbujas (Internet, inmobiliarias, bursátiles) en las que los hogares se sentían como si fueran ricos debido a la riqueza de sus carteras y a los precios de las viviendas que, a su vez, se utilizan como garantía para obtener aún más crédito. En consecuencia, el sector financiero dejó de limitarse a trasladar los beneficios de un sector productivo a otro, sino que se está apropiando para sí de una fracción cada vez mayor de los beneficios agregados nacionales (Crotty y Epstein, 2008). A su vez, esos beneficios tienden a distribuirse mediante bonos, opciones de compra de acciones y dividendos, acentuando así la brecha entre los ingresos máximos y los ingresos medios que dependen principalmente de los salarios. Esta configuración revela una sorprendente paradoja: los financistas han encontrado una nueva fuente de beneficios otorgando crédito a los pobres. De allí que la desigualdad se extienda a los dos extremos de la distribución de los ingresos y que ambas evoluciones estén estrechamente vinculadas.

### **III.d. La financiarización permite una enorme transferencia de ingresos a los super ricos**

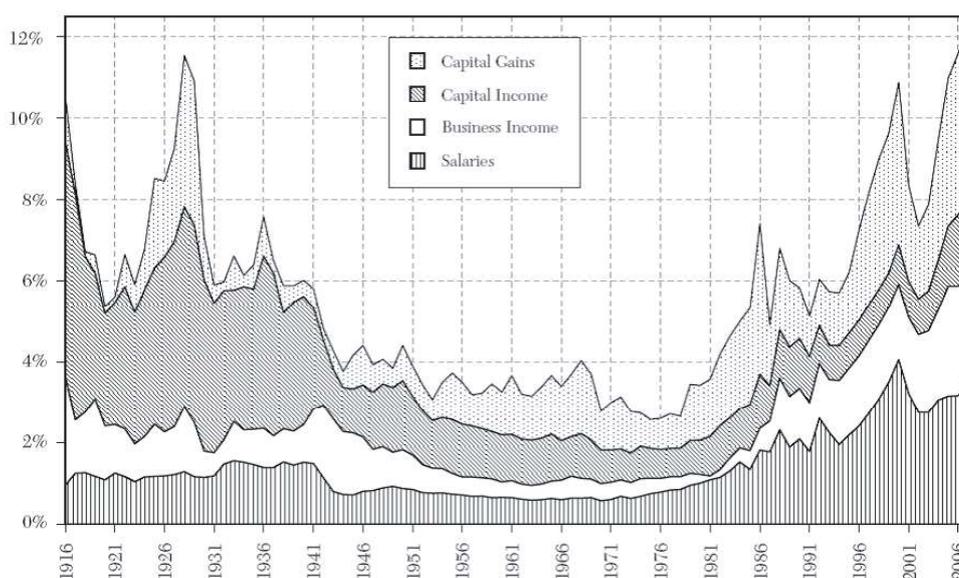
1) En la parte inferior de la distribución de la renta personal, un acceso más fácil al crédito hace tolerable el estancamiento o incluso el declive de los trabajadores menos cualificados, gravemente afectados por la

deslocalización de la producción en masa tradicional, y el aumento de los empleos del sector terciario poco sindicalizados. En cierto sentido, la innovación financiera es un factor que contrarresta el impacto negativo de una competencia extranjera más aguda.

(2) En la parte superior de la distribución de la renta, la multiplicación de nuevos instrumentos financieros y la alianza de los altos directivos con los financieros desencadenan un rápido aumento de los ingresos y las ganancias de capital, lo que refuerza el impacto de la individualización de la remuneración según la lógica de "el ganador se lleva todo". La profundidad y fluidez de los mercados financieros desregulados permite una rápida concentración de la riqueza entre los actores mejor informados y dominantes.

Este marco explica por qué los estudios recientes no sólo consideran la distribución tradicional según deciles, sino que también señalan la concentración de los aumentos de ingresos en los percentiles superiores. En comparación con la Edad de Oro, el percentil más alto ha triplicado su participación en los ingresos desde el decenio de 1980 hasta mediados del decenio de 2000, y tanto los salarios relacionados con el rendimiento como las ganancias de capital contribuyeron a esta explosión (Gráfico 2).

**Gráfico 2: La ganancia de capital y los ingresos son las principales fuentes del aumento de las desigualdades desde la parte superior de la distribución (percentil más alto)**



Fuente: Piketty y Saez 2003. Utilizado con permiso.

### **III.e. La asimetría de poder en la economía se convierte en capacidad de diseñar la política económica y bloquear cualquier regulación**

En el liberalismo típico y aún más dentro del ordoliberalismo, las reglas del juego se establecen y se mantienen independientes del lobby de los actores más poderosos. Por el contrario, en la fase actual del neoliberalismo, los ganadores son capaces de alterar a voluntad las reglas en su beneficio. La contrarrevolución conservadora a la Edad de Oro contribuyó también a la legitimación de un nuevo paradigma fiscal.

El cambio en los principios impositivos es impresionante si se compara la década de 1960 con la de mediados de 2000. El 1% superior disfruta ahora del mismo tipo fijo de impuesto sobre la renta que el 10% superior: las revisiones fiscales han beneficiado principalmente a los súper ricos con algunas concesiones a la clase media; esta coalición política ha logrado rediseñar todo el sistema normativo y jurídico estadounidense (Piketty y Saez, 2007: 12). Así pues, el cambio del régimen de desigualdad estadounidense fue impulsado políticamente y no es la mera consecuencia de fuerzas económicas externas y exógenas. Tales son los derrames de la economía hacia el sistema de gobierno y de la geopolítica a la economía. Muchas características del sistema político de los Estados Unidos combinan sus efectos y explican el surgimiento del poder de Wall Street para impedir cualquier control público efectivo sobre sus peligrosas pero muy rentables innovaciones financieras.<sup>5</sup>

### **III.f. Las consecuencias conjuntas de la plena liberalización: desigualdades más amplias y crisis financiera. ¡Karl Polanyi tenía razón!**

En retrospectiva, el régimen macroeconómico demostró ser insostenible en cuanto el precio de la vivienda dejó de aumentar, pero esto también podría haberse previsto mucho antes de la crisis: los más pobres no podían

---

5. El sistema bipartidista implica una competición para recaudar fondos para cada elección y normalmente la parte rica de la población suele superar a los grupos de defensa de los ciudadanos y los consumidores. En segundo lugar, además del proceso electoral y en el día a día, los principales grupos económicos tienen los recursos para pagar a los grupos de presión con el fin de asegurarse de que las leyes y reglamentos tengan en cuenta sus intereses. Bajo las regulaciones electorales de los Estados Unidos, esas contribuciones y gastos deben darse a conocer al público. En tercer lugar, tras el colapso de Lehmann Brothers y la gran crisis económica, los presidentes estadounidenses no han podido imponer una drástica re-regulación de las finanzas ya que los principios de control y equilibrio de poderes, integrados en la división de poderes entre la legislatura, los tribunales y el Presidente, han preservado el corazón de la influencia de los financieros.

pagar el servicio de su deuda dada la erosión de su poder adquisitivo (Boyer, 2000). De ahí que la adhesión al neoliberalismo haya puesto en marcha dos procesos desestabilizadores. Por una parte, la proporción de ingresos que posee el 10% superior pasó del 34% en los años '70 a casi el 50% justo antes de la crisis, es decir, a una configuración equivalente a la de los años '20. Estas tendencias no podían durar para siempre, por claras razones sociales y políticas. La otra cara de la moneda es el crecimiento de una burbuja que está destinada a estallar.

Si se añade la mercantilización de la naturaleza (comercio de emisiones de carbono, valoración de la biodiversidad, opciones vinculadas al clima), la intuición básica de Karl Polanyi es bastante pertinente para nuestra época: una sociedad así no es viable y debería generar movimientos sociales vigorosos para detener la mercantilización ilimitada.

### **III.g. Los regímenes de desigualdad de EE.UU. y China son diferentes pero expresan patrones de crecimiento complementarios**

Este análisis bastante extenso muestra que estas dos sociedades son contemporáneas pero no presentan las mismas pautas de acumulación y regímenes de desigualdad, si bien ambas parecen ser incapaces de funcionar sin su apertura al mundo.

1) En cuanto a los regímenes de crecimiento, el dinamismo de las demandas de los consumidores estadounidenses, asociado a una intensiva deslocalización de las redes productivas, genera un déficit comercial acumulado, mientras que la hegemonía de las finanzas implica recortes impositivos que favorecen un déficit presupuestario gubernamental permanente. En China se observa una configuración simétrica: transformada en la base manufacturera del mundo, la economía genera un gran superávit comercial, ya que el régimen de crecimiento impulsado por la competencia implica una sobrecapacidad permanente. Esta característica de China, a su vez, permite la financiación de la economía estadounidense mediante la compra de bonos del Tesoro.

2) Por correlación, metafóricamente, el escaso bienestar de los trabajadores chinos contribuye a sostener el modo de vida estadounidense de la fracción más pobre de la población que no puede pagar el seguro privado y el acceso al bienestar.

#### **IV. LA CRISIS EUROPEA: FALSA ATRIBUCIÓN AL SISTEMA DE BIENESTAR DE LA DISFUNCIONALIDAD DE LOS TRATADOS DE LA EUROZONA**

No hay mejor contraejemplo a la hipótesis habitual sobre la convergencia de las configuraciones institucionales bajo la presión de la globalización. La crisis de la zona euro ha inducido una drástica reevaluación de los méritos de los sistemas de bienestar universal: la Comisión Europea ha impuesto recortes en la atención sanitaria, la educación y las prestaciones por desempleo en la mayoría de las sociedades de Europa meridional. ¿Cómo explicar estas trayectorias institucionales divergentes? Una breve retrospectiva histórica podría esclarecer esta aparente paradoja.

##### **IV.a. Europa: Patria de Bismarck y Beveridge**

Una comparación internacional sugiere dos lecciones importantes: en primer lugar, la lucha contra la inseguridad y la desigualdad es un largo proceso histórico que requiere un ajuste permanente a las cambiantes condiciones tecnológicas, sociales y políticas; en segundo lugar, cada sociedad ha encontrado su propio camino y método para organizar su sistema de bienestar.

La instauración de estos sistemas de seguridad social abrió una nueva época para las sociedades europeas. El gasto público, que representaba el 8,7% del PIB alemán en 1881, pasó al 43,1% en 1930 y luego al 46,9% en 1977 (André y Delorme, 1983) y los gastos sociales pasaron del 0,7% del PIB al 30,4% y finalmente al 32,0% en 1977. El grueso del gasto público se produjo en respuesta al aumento de los gastos de bienestar social: estos representaban menos del 7,7% del total del gasto público en 1880, y el 68,9% al final del mismo período (André y Delorme, 1983: 11)<sup>6</sup>. Estas transformaciones institucionales parecen haber desempeñado algún papel en la notable reducción de la desigualdad de ingresos de los años '40 a los '80 tanto en el Reino Unido como en Alemania. Sin embargo, con la apertura a la competencia mundial y el auge de las finanzas internacionales, esta configuración ha experimentado diversas tensiones que han frenado la reducción de las desigualdades.

---

6. El momento es diferente para el Reino Unido (André y Delorme, 1983: 30) pero la tendencia es la misma.

#### **IV.b. Un aumento limitado y dispar de la desigualdad en Europa, pero crecientes desequilibrios financieros en los regímenes de bienestar social**

La distribución de los ingresos no se desplaza necesariamente a favor de los ricos o, en caso afirmativo, sólo de forma moderada (Francia, por ejemplo). Una desregulación bastante limitada del mercado laboral, un sistema de impuestos sobre la renta de las personas físicas que sigue siendo progresivo y un bienestar polifacético y ampliado han contenido la explosión de la desigualdad, con la posible excepción de Alemania, que ha aplicado una reducción de las prestaciones sociales desde el decenio de 1990 (Piketty y Saez, 2007). Así pues, las sociedades pueden seguir expresando sus preferencias por la igualdad, pero ello tiene un costo.

Desafortunadamente, desde el decenio de 1990, el lento crecimiento ha sido la norma en Europa, lo que ha generado una brecha cada vez mayor entre los recursos financieros asignados a la asistencia social y la evolución ulterior de las prestaciones, especialmente en lo que respecta al seguro médico y la cobertura de desempleo. El gasto público deficitario y la deuda pública aún mayor se utilizaron para compensar la erosión de la competitividad y el potencial de crecimiento a largo plazo en el sector. Cuando la crisis de las hipotecas de alto riesgo se convirtió en amenaza de una depresión mundial, las economías europeas se beneficiaron inicialmente de los estabilizadores automáticos de un sector público y un Estado de bienestar ampliados. Lamentablemente, no se trataba de un ciclo comercial típico, ya que significaba la entrada en una crisis sistémica de larga duración, especialmente para las instituciones de la zona euro. La recuperación parcial se vio frenada por la difusión en el decenio de 2010 de políticas de austeridad que tienen por objeto restablecer en primera instancia unas finanzas públicas saneadas.

#### **IV.c. La desatendida defensa de la búsqueda europea de la igualdad: la seguridad social contribuye tanto al bienestar como a la competitividad**

Los sistemas de seguridad social promueven el bienestar mediante mejoras de la seguridad que, en general, reducen la desigualdad y también pueden ser el catalizador de la eficiencia económica dinámica.

1) Educación significa cultivar ciudadanos instruidos, un sistema de atención de la salud ofrece una vida más larga sin enfermedades graves, las

prestaciones de desempleo y el salario mínimo reducen la pobreza entre los asalariados: el bienestar ha mejorado aunque esta contribución no se mida con los métodos actuales.

2) Los sistemas de bienestar y los tributarios ejercen un claro impacto redistributivo y son instrumentos para promover una limitación de las desigualdades.

3) Las repercusiones del bienestar en la economía son numerosas y pueden contribuir claramente a la innovación, el crecimiento y el desempeño económico.<sup>7</sup>

#### **IV.c. Las restricciones financieras generadas por la crisis son una amenaza para el sistema de bienestar europeo: una interpretación errónea**

Una segunda interpretación errónea se refiere al diagnóstico realizado por los dirigentes europeos sobre el origen de la crisis de la Eurozona: se cree que los déficits públicos excesivos son la única causa de la especulación financiera sobre el fin del euro; por lo tanto, las políticas de austeridad son la cura que hay que administrar. Lamentablemente, esta afirmación confunde la crisis griega, muy específica, con los mecanismos generales que condujeron a la crisis del euro.

Básicamente se trató del resultado inesperado de la transmisión del colapso de Lehman Brothers a la actividad macroeconómica estadounidense

---

7. Una política dinámica de aumento del salario mínimo puede perjudicar temporalmente a las empresas menos productivas, pero es un incentivo para las innovaciones que ahorran mano de obra y para el aumento de la productividad a largo plazo. Además, en las sociedades de asalariados, los salarios son determinantes clave del consumo y la demanda mundial y, por lo tanto, pueden compensar el sesgo de ahorro de mano de obra mediante una co-evolución de la demanda. En cierto sentido, las concepciones de Schumpeter y Keynes son más complementarias que opuestas (Dosi, 2009). Los gastos sanitarios contribuyen a una mejor salud, menos ausentismo y una mayor esperanza de vida, lo que a su vez permite un mayor retorno de la inversión en educación y formación. La educación, concebida como la adquisición de la capacidad de aprender a resolver problemas para la mayoría de la población, aporta un ingrediente clave al dinamismo de los sistemas nacionales de innovación. Los países nórdicos han llevado un paso adelante los indicios derivados del modelo Pólder holandés y ajustan recurrentemente la complementariedad entre sus sistemas de bienestar e innovación (Boyer, 2015). Proponen una actualización similar en lo que respecta a las prestaciones de desempleo: no generan ninguna trampa de desempleo cuando una tasa de sustitución generosa se complementa con una política de formación activa para reasignar la mano de obra a los sectores de crecimiento rápido y alta productividad.

y finalmente al resto del mundo incluyendo la Unión Europea. Dada la magnitud del gasto público y las transferencias sociales en el PIB, los estabilizadores automáticos limitan la gravedad de la recesión a costa de mayores déficits públicos.<sup>8</sup>

Este diagnóstico, en gran parte erróneo, tiene un resultado lógico: ante las expectativas negativas de los financieros sobre la viabilidad del euro, la salida que se impone es reducir el gasto público y las prestaciones sociales. Y estos son precisamente los componentes de la eficiencia dinámica impulsada por el bienestar. Las políticas de austeridad fueron impuestas por las autoridades europeas y reiteradas incluso después de 2013, cuando la mayoría de los macroeconomistas de los círculos académicos y del FMI reconocían ya su impacto negativo en el crecimiento y el empleo (Blanchard y Leigh, 2013). A posteriori, el bienestar parece ser inasequible dada la depresión de la economía nacional. No obstante, la mayoría de los ciudadanos siguen defendiendo sus derechos a la seguridad y a unas condiciones de vida dignas. Esto conduce a una abierta inestabilidad política en los Estados miembros más afectados de la Unión Europea, e incluso en los más prósperos, como lo demuestra el voto al “Brexit” (Boyer, 2016).

#### **IV.e. La resiliencia del capitalismo democrático social**

¿Está el modelo europeo pasado de moda? No necesariamente, ya que cuando se entiende correctamente, se aplica adecuadamente y se reforma periódicamente, el capitalismo de bienestar puede prosperar incluso en la era de la intensa competencia mundial (Fellman et al., 2008; Pedersen, 2008).

1) Por un lado, los países nórdicos siguen tomando en serio la posible contribución del bienestar a la competitividad nacional (Boyer, 2015).

---

8. En realidad, para la mayoría de los miembros de la zona euro, la crisis no es en absoluto consecuencia de políticas públicas laxas y mal concebidas: justo antes de septiembre de 2008, Alemania, España, Irlanda y Bélgica disfrutaron incluso de ligeros superávits públicos. En Alemania, aquello fue la consecuencia de una reducción precoz de las prestaciones sociales a través de los sucesivos programas Hartz, y para otros países una intensa burbuja inmobiliaria alimentada por tipos de interés muy bajos fue la causa de esta buena pero artificial salud de las finanzas públicas (Boyer, 2011). La cura debería haberse buscado mediante la reestructuración del sector inmobiliario y la rápida recapitalización de los bancos en dificultades. Por el contrario, los mercados financieros han estado atacando a los bonos del Tesoro de los países que presentaban el mayor déficit público, sea cual fuera su causa, confundiendo así una típica mala gestión pública en Grecia con el derrame de las finanzas al déficit público.

2) Por otra parte, y en contraste, los países de Europa meridional no han podido organizar esa complementariedad, especialmente en lo que respecta a la legislación laboral y el bienestar favorables a la innovación. De hecho, contrariamente a la opinión convencional, Grecia, Portugal, España y, en cierta medida, Italia y Francia, sufren por su alejamiento del capitalismo de bienestar europeo ideal, y no por fracasos intrínsecos de este.

Un análisis de economía política aporta otro argumento a favor de la mayor resiliencia de las configuraciones social-democráticas: comparadas con el típico capitalismo liberal, aquellas permitieron un aumento mucho más moderado de las desigualdades. Básicamente, el fortalecimiento de los derechos de los trabajadores en la economía les da muchas herramientas para defender el bienestar y les autoriza a ser ciudadanos más activos en la arena política. La distribución del poder entre las empresas y los asalariados, el gobierno y los ciudadanos, contrasta fuertemente con la configuración observada en los capitalismo dirigidos por el mercado.

#### **IV.f. Todo régimen de desigualdad es resultado de una trayectoria de largo plazo, de la fusión de ideas, de la intermediación política y de la especialización económica**

Muchos analistas pueden estar convencidos del argumento anterior (Artus, 2009; Wilkinson y Pickett, 2010; Fukuyama, 2012). Pero entonces, ¿por qué los estadounidenses no han tratado de adoptarla y transponerla a su continente? El debate sobre el fracaso de Europa meridional para hacer frente a la Agenda de Lisboa ya ha dado una respuesta, y los regímenes de desigualdad contrastantes de China y Estados Unidos sugieren que la hipótesis de una única mejor vía hacia la que todas las sociedades deberían converger no encaja con el registro histórico.

#### **IV.g. Los extendidos sistemas de bienestar social europeos y los regímenes de desigualdad limitada se ven desafiados por las finanzas mundiales y la presión competitiva china**

Los regímenes de desigualdad no sólo son la expresión de diferentes modos de desarrollo/regímenes de crecimiento, sino que también son interdependientes. Por lo tanto, la evolución de la Unión Europea debe ser relacionada con las tendencias generadas por esa diada.

Por una parte, las repercusiones de la liberalización financiera y la globalización han puesto de manifiesto las debilidades institucionales de la Eurozona. Primero alimentaron el crédito fácil a los gobiernos y propagaron burbujas inmobiliarias en España, Irlanda y luego, tras el colapso de Lehman Brothers, desencadenaron repentinas salidas de capital privado de gran movilidad de los Estados miembros más débiles. Esta división entre las economías del norte y del sur ha implicado un retroceso en el proceso de recuperación del nivel de vida dentro de la UE: por un lado, un desempleo más bien moderado y cierta capacidad de recuperación de la asistencia social, y por otro, una implosión del empleo juvenil y una importante reducción de las prestaciones sociales. Así pues, las desigualdades intraeuropeas están volviendo a aumentar.<sup>9</sup>

Por otra parte, el desarrollo de China dirigido por la competencia y su papel estructurador en la reorganización de la división del trabajo asiática e internacional generan otra bifurcación dentro de la UE. Alemania y los países nórdicos siguen registrando superávit comerciales debido a su especialización en productos de alta calidad, de alta calificación y valor agregado; por lo tanto, sus sistemas de bienestar e innovación y de producción siguen siendo compatibles, sino totalmente complementarios, lo que limita tanto la desindustrialización como el aumento de las desigualdades. Lo contrario se observa en España, Grecia, Portugal, Italia y, en cierta medida, en Francia.

## **V. AMÉRICA LATINA: ¿PARADOJA O BIFURCACIÓN HISTÓRICA?**

Apliquemos entonces estos instrumentos analíticos y conclusiones a América Latina: ¿por qué se ha producido una reducción de las desigualdades desde la década de 2000, en contra de las tendencias opuestas observadas en otros lugares? Esta paradoja puede explicarse, pero la sostenibilidad de la reversión está en juego desde el brutal colapso de los precios y volúmenes ¿comercializados? de los recursos naturales de mediados del decenio de 2010.

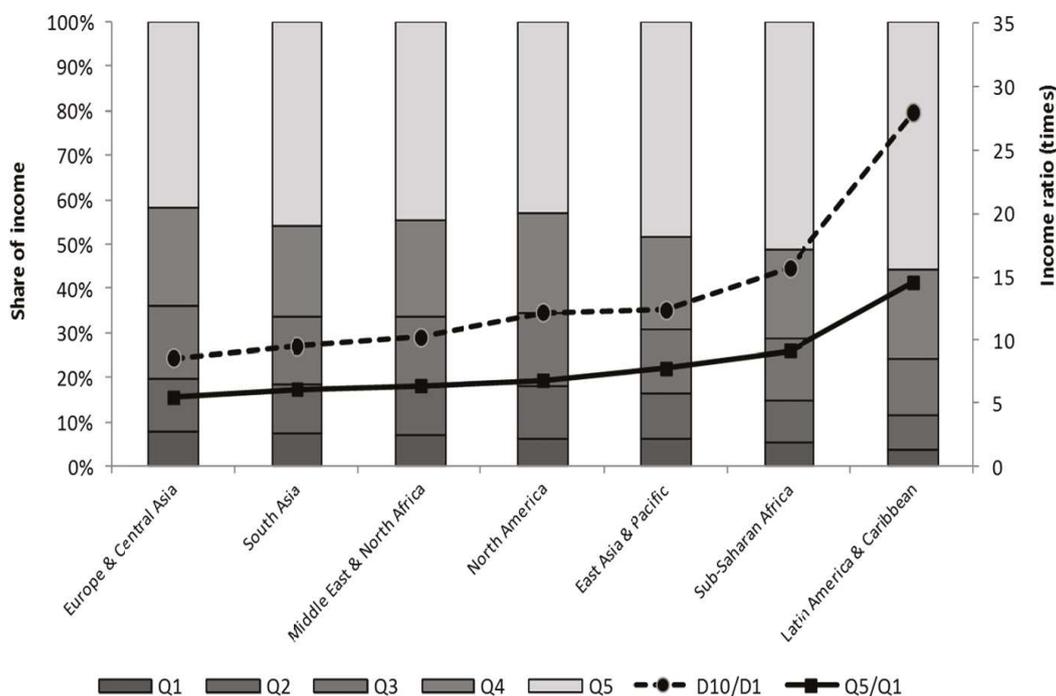
---

9. Además, el consenso de Washington y los programas de ajuste del FMI que habían fracasado dramáticamente en Asia y América Latina rejuvenecen a través de la Comisión Europea bajo la presión conjunta de los inversores financieros internacionales y el gobierno alemán.

### V.a. Un continente no tan pobre, pero el más desigual

A priori, los países de América Latina y el Caribe se encuentran en el extremo opuesto de Europa. Esta zona presenta la mayor apropiación del ingreso nacional por parte del decil superior en comparación con el más bajo (Gráfico 3), y esta brecha social extrema es una característica persistente de América Latina, aunque el ingreso medio sea muy superior al de África. La pobreza persiste en el seno de sociedades relativamente ricas en recursos naturales y, en algunos casos, incluso las economías industrializadas como Brasil se enfrentan al mismo desafío. No obstante, la simple pertenencia a una misma región del mundo o la proximidad geográfica no implica una convergencia de las medidas de desigualdad (Gráfico 4) .<sup>10</sup>

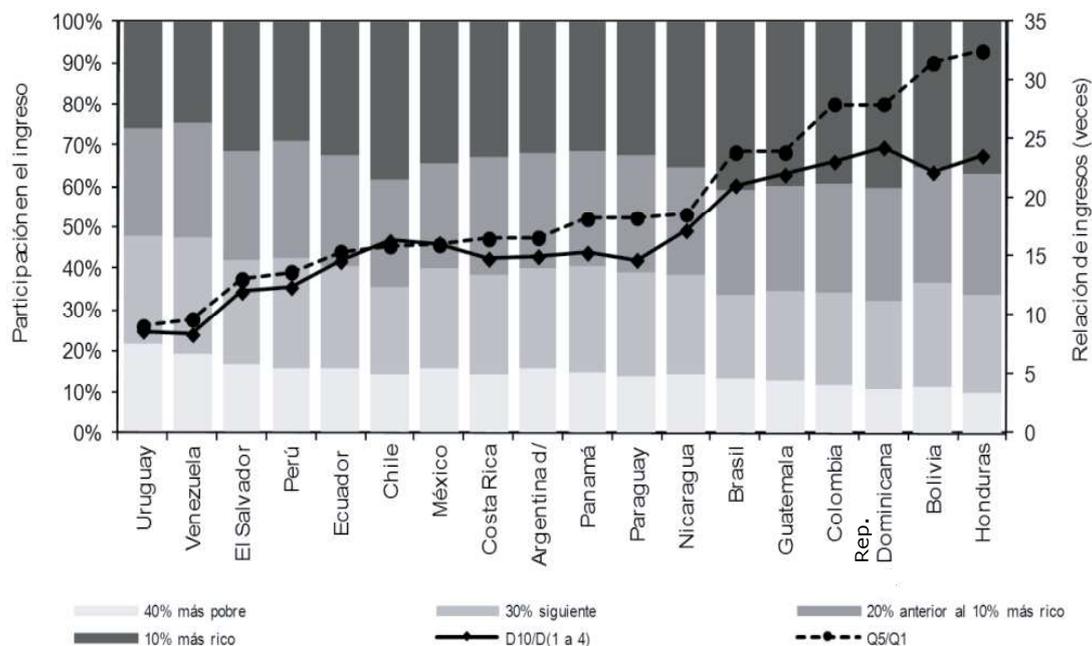
**Gráfico 3: América Latina y el Caribe son casos extremos en términos de desigualdades. Distribución del ingreso circa 2009 (% y multiplicadores)**



Fuente: *World Development Indicators* (Banco Mundial, 2012)

10. Uruguay y Venezuela disfrutaron de una polarización bastante moderada, con índices de desigualdad casi iguales a los de Europa, mientras que, por el contrario, la desigualdad es mucho mayor en Brasil, Bolivia y Honduras que se encuentran en el rango extremo de la desigualdad. A pesar de los rasgos comunes en cuanto a la historia colonial y la especialización económica, los contornos particulares de la intermediación social y política nacional siguen siendo importantes, y esto también se observó en la Unión Europea.

**Gráfico 4: Alta diversidad de la distribución del ingreso por deciles al interior de América Latina (% y multiplicadores)**



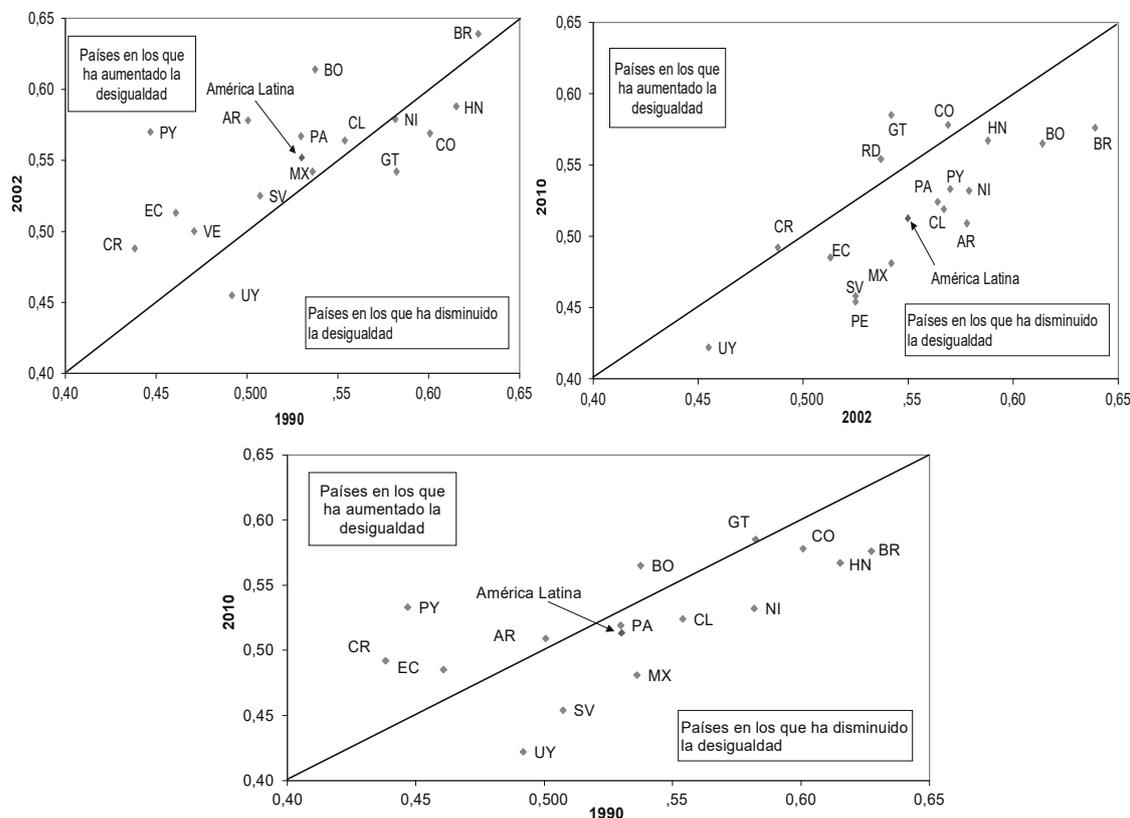
Fuente: CEPALSTAT (CEPAL, 2012)

En la superficie, una polarización social tan duradera en América Latina parece corroborar una hipótesis de dependencia de la trayectoria. De allí el pronóstico (lógico pero erróneo) de que en el decenio de 2000 la desigualdad de los ingresos debería haber empeorado en el contexto de las crecientes desigualdades en la mayoría de las regiones de la economía mundial.

### V.b. Los sorprendentes 2000: una reducción bastante general y significativa de la desigualdad

En efecto, en los años '90 América Latina había experimentado un fortalecimiento de la desigualdad a lo largo de la década, con pocas excepciones, pero en la década del 2000 se observa un giro en los coeficientes de Gini para la gran mayoría de las economías latinoamericanas: Brasil, Argentina y México son buenos ejemplos de este cambio, mientras que Uruguay muestra una mejora constante de un período a otro en la equidad de la distribución del ingreso, lo que constituye una nueva evidencia sobre la relativa autonomía de los procesos sociales y políticos internos (Gráfico 5).

**Gráfico 5: La evolución del Índice de Gini para 16 países de América Latina (1990- 2010)**



Fuente: Jiménez y López Azcúnaga (2012). Traducción propia. Utilizado con permiso.

No obstante, ¿existen factores comunes que impulsen esta reversión? Y ¿persistirán y crearán una bifurcación en la historia de la región? ¿Están relacionados con una inserción común en la economía mundial o más bien con transformaciones internas?

**V.c. Las causas de la mejora: una compleja red de factores económicos, sociales y políticos**

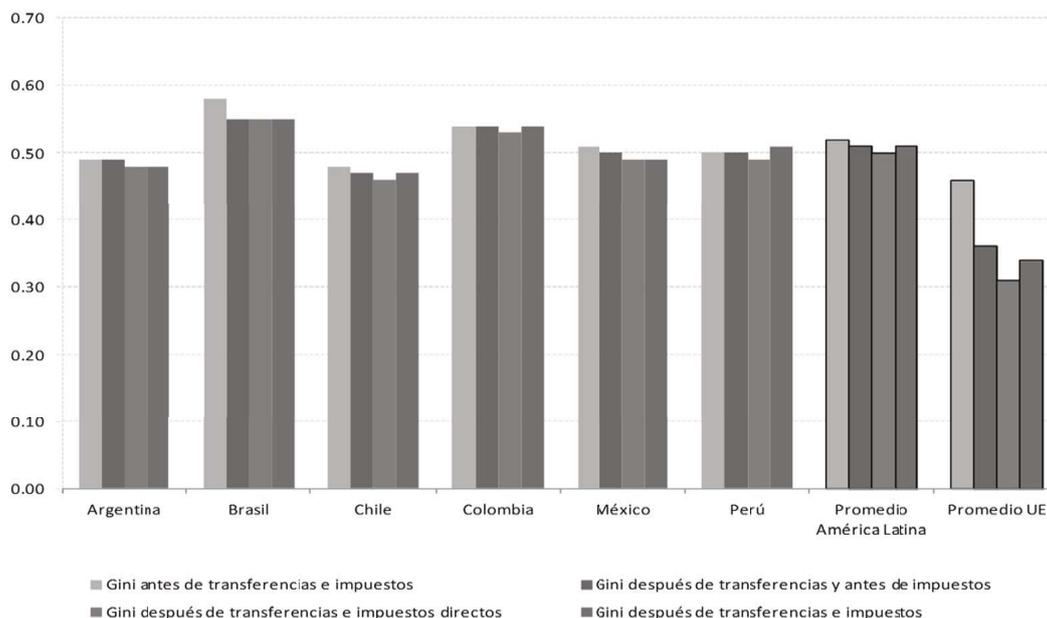
El concepto de régimen de desigualdad sugiere que ningún factor por sí solo es lo suficientemente poderoso para desencadenar la transformación y, por lo tanto, es necesario examinar una lista de probables fuerzas impulsoras.

1) No hay un impacto importante del papel redistributivo de la política fiscal.

Muchos especialistas de la desigualdad señalan el papel estratégico de la tributación y la redistribución.<sup>11</sup> En tal sentido, América Latina es un ejemplo notable de la extrema modestia de las políticas redistributivas que apuntan a la reducción de la pobreza más que a la lucha explícita contra la desigualdad (Gráfico 6).<sup>12</sup> Sin embargo, hay dos casos polares que son reveladores. La configuración más común (Reino Unido, Irlanda, España y Dinamarca) muestra una desigualdad bastante alta en la distribución primaria del ingreso, bastante similar al nivel promedio observado en América Latina, pero la redistribución reduce de manera contundente la desigualdad ex-post (Telo, 2012: 279).

Según estos datos, el desafío central para América Latina sería que los gobiernos superen la renuencia de las elites y la clase media a pagar

**Gráfico 6: Principales diferencias entre América Latina y los países de la OCDE: el impacto redistributivo de la política fiscal en el índice de Gini**



Fuente: Goñi, Lopez y Servén (2008).

11. Por ejemplo, el avance hacia un impuesto fijo en muchos países capitalistas liberales (Atkinson, Piketty y Saez, 2011; Piketty y Saez 2003; 2007) ha tenido cierta responsabilidad en los cambiantes regímenes de desigualdad de los Estados Unidos, pero la resistencia de un impuesto progresivo en países nórdicos como Dinamarca (Boyer, 2006) muestra la relativa autonomía de los gobiernos con respecto a las expectativas de convergencia.

12. La única excepción es Brasil, pero incluso allí el efecto redistributivo es muy inferior, comparado con el la Unión Europea. En 2006, el índice de Gini para Brasil cae de 0,56 a 0,54 después de los impuestos y las transferencias sociales, mientras que lo hace del 0,46 a 0,31 en la Unión Europea.

impuestos lo suficientemente altos como para extender las transferencias a los más pobres, y no tanto la heterogeneidad productiva y laboral (CEPAL, 2012). Hasta ahora, sólo Brasil ha aumentado significativamente la carga tributaria hasta un nivel comparable al de los países medios de la OCDE.

2) Aprendiendo de las crisis anteriores, y una modesta mejora en los gastos sociales pero no tanto en la educación

Muchos estudios estadísticos y econométricos han demostrado que la elevada volatilidad macroeconómica y las crisis financieras reducen el bienestar y, en general, amplían la reserva de pobreza y, por lo tanto, profundizan la desigualdad desde abajo, mientras que las burbujas la incrementan desde arriba. Esto aplica a América Latina (Panigo, 2008). Dado que México y muchas otras economías latinoamericanas han sido las primeras en soportar las modernas crisis financieras generadas por grandes entradas de capital y paradas repentinas, los sucesivos gobiernos han aprendido dolorosamente a no repetir los mismos errores una y otra vez (Boyer, Dehove y Plihon, 2004). Es evidente que a América Latina le ha ido mucho mejor en las turbulencias financieras posteriores a 2008 que durante las crisis de los años '80 y '90. No fue necesario ningún ajuste del tipo de los del FMI y, por difícil que sea cuantificarlo, esta mejor gestión macroeconómica -deuda pública moderada, grandes reservas de divisas, mayor anticipación, etc.- ha mitigado el impacto de la crisis mundial y, en consecuencia, ha mantenido activas las políticas de transferencias.

Esto ha generado más espacio para un modesto aumento del gasto social, pero sigue siendo limitado en cuanto a la oferta de educación pública, atención de la salud, subsidios a la vivienda, factores todos que deberían contribuir más a la reducción de la desigualdad y a la capacidad de crecimiento a largo plazo (Gráfico 7). En realidad, el bienestar en América Latina es bastante limitado dada la tendencia a la privatización de los servicios y bienes públicos.

3) Cambios en el contexto macroeconómico: mejores precios internacionales, menor volatilidad, mayor crecimiento, mayor base impositiva.

Si bien el valor total de las exportaciones se había estancado durante los años '90, entre 2002 y 2007 se ha triplicado; esto fue generado por el auge simultáneo del crédito en los Estados Unidos y el régimen de compe-

tencia en China que han desencadenado grandes aumentos de precios dado el rezago en el ajuste de las capacidades en el sector de la producción de productos básicos (CEPAL, 2012). Visto que la mayoría de los regímenes de crecimiento de América Latina están orientados a la exportación, el PIB se ha ido expandiendo y ha proporcionado el combustible para el consumo interno; también se ha ampliado la base impositiva, por ejemplo, de algunos gravámenes que se aplican a las exportaciones de productos básicos, como decidió el gobierno de Argentina después de 2002 (Boyer y Neffa, 2004; 2007). Parte de esta bonanza se ha canalizado hacia la lucha contra la pobreza, lo que ha dado legitimidad política e iniciado una transición hacia un desarrollo impulsado por el consumo, como se observa en Brasil (Boschi, 2009).

La mayoría de los estudios de ciencia política y sociología económica se centran tradicionalmente en cuestiones de poder, conflicto y organización relativas al surgimiento y las transformaciones de los sistemas de bienestar. Sin embargo, con frecuencia olvidan estudiar la forma en que la macroeconomía determina el tamaño de la base de redistribución.

4) El impacto del retorno a la democracia y una mayor capacidad de respuesta a las demandas sociales

Como de costumbre, los macroeconomistas privilegian los cambios de política económica y las correcciones de los errores del pasado (Hausmann, Rodrik and Velasco, 2005; Bresser-Pereira, 2009). Por su parte, los enfoques geopolíticos ven a América Latina como movida por fuerzas que en gran medida están fuera del control de los actores nacionales, independientemente de los méritos de las políticas económicas más prudentes. Los especialistas en políticas anti-pobreza señalan la eficacia de las transferencias monetarias condicionadas y atribuyen a esta innovación social la inflexión en las desigualdades. Pero otros analistas destacan que esas transferencias de efectivo no son la principal fuente de reducción de la desigualdad.<sup>13</sup>

---

13. En lo que respecta, por ejemplo, a Brasil: en un estilo de desarrollo que desafía los dogmas del Estado mínimo, el mercado laboral (empleo y salario mínimo) representó casi el 60% de la caída de la desigualdad social; los beneficios de la Seguridad Social contribuyeron con el 27%; y Bolsa Familia, junto con otros programas de la red de seguridad, con el 13%. El proceso de inclusión en el mercado fue, por consiguiente, el resultado del crecimiento del empleo, junto con una difusión de las transferencias monetarias en efectivo, tanto contributivas (vinculadas al salario mínimo) como no contributivas, un fenómeno que incrementó el ingreso promedio y mejoró la mercantilización para compensar las fallas del Estado en la prestación de servicios básicos (Fagnani, 2013).

Además, deberían incluirse los cambios demográficos en el análisis: dado que la tasa de fecundidad está inversamente correlacionada con los ingresos en los análisis nacionales de corte transversal (Schultz, 2005), la disminución de aquella puede haber desempeñado algún papel en la reducción de la pobreza observada en América Latina.

Considerando que los sistemas de bienestar son organizaciones/instituciones complejas que entrelazan la economía, la familia, la sociedad civil y el Estado (Théret, 1997), también debería tenerse en cuenta la naturaleza de la intermediación política. En realidad, las sucesivas transiciones hacia constituciones y regímenes más democráticos han hecho que los gobiernos respondan mejor a la demanda de grandes fracciones de la población anteriormente excluida de las preocupaciones de la élite gobernante (Gómez-Sabaíni, Jiménez y Rossignolo, 2011).

#### **V.d. Una representación sinóptica tentativa de los determinantes del nuevo régimen de desigualdad latinoamericano**

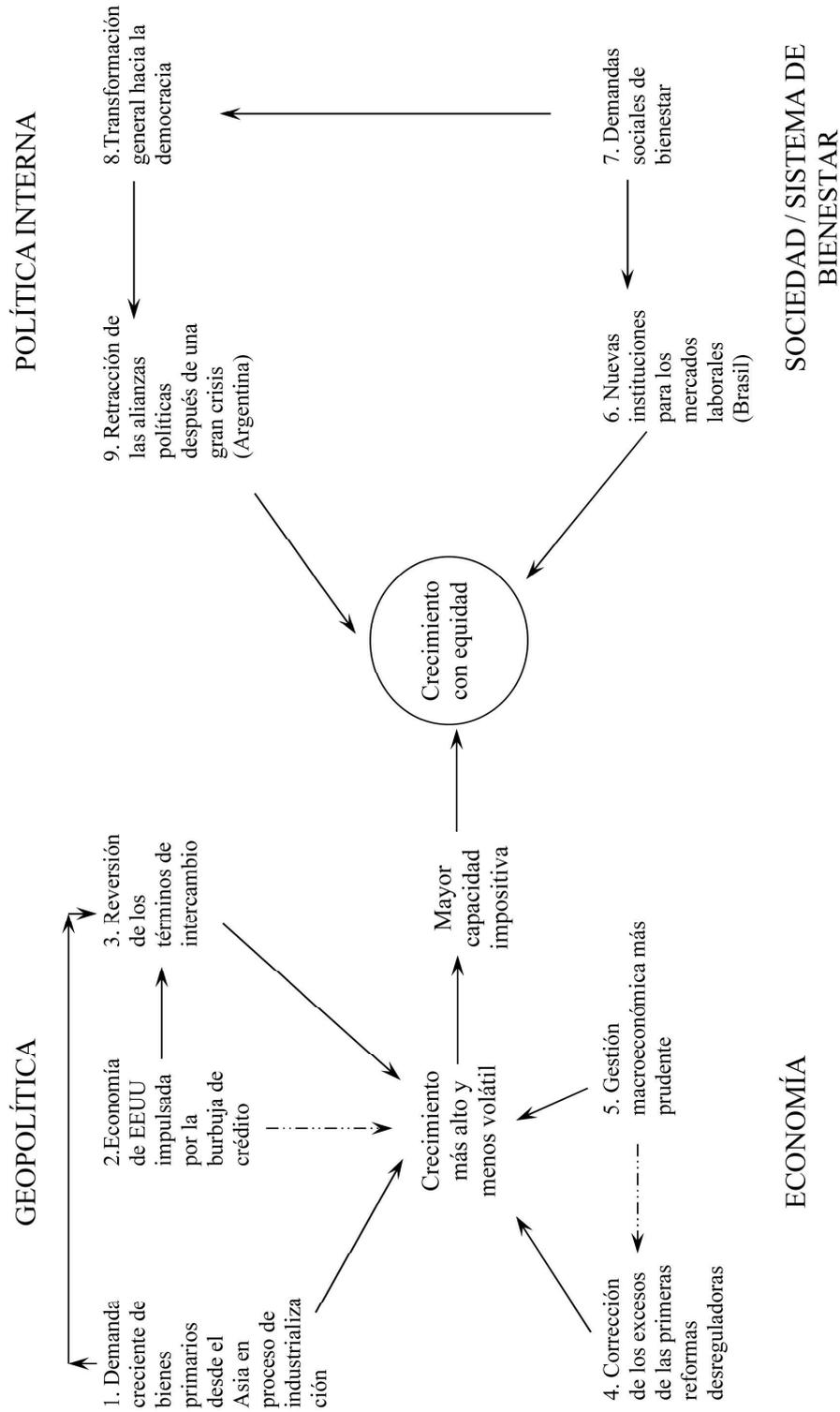
A priori, cada una de estas explicaciones es más bien compatible o incluso complementaria de las otras, y no son ni excluyentes ni contradictorias. Lógicamente, la ausencia de muchas de las transformaciones conexas habría evitado la inflexión de la desigualdad y, a la inversa, cuando operan conjuntamente, los determinismos del pasado pueden ser alterados hacia un crecimiento más inclusivo (Figura 1).

Esto demuestra que la dependencia de la trayectoria equivale a la reproducción ad infinitum de un determinado modo de desarrollo y régimen de desigualdad.

Comparemos ahora las sociedades latinoamericanas con los regímenes de desigualdad de las demás zonas de la economía mundial. Aparecen claros rasgos distintivos:

- 1) En primer lugar, la integración en la economía mundial, principalmente a través de la exportación de productos primarios, fue perjudicial cuando sus términos de intercambio estaban disminuyendo durante el período posterior a la Segunda Guerra Mundial con el dominio del fordismo,

**Figura 1: Un enfoque sistémico de los factores que contribuyen a la reducción de la desigualdad en América Latina**



Fuente: Inspiración libre basada, entre otros, en Jiménez y López Azcúnaga (2012) y Miotti, Quenan y Torijia Zane (2012).

pero se convirtió en un triunfo cuando China y Asia se industrializaron e importaron masivamente los recursos naturales necesarios para su rápido y sólido despegue.

2) En segundo lugar, si bien las instituciones democráticas se encuentran bien establecidas en Europa y Estados Unidos, son bastante recientes en la mayoría de las sociedades latinoamericanas y, de hecho, este cambio político ha autorizado la expresión de demandas de protección social que, por fin, se han tomado en serio y se han cumplido parcialmente.

3) En tercer lugar, la sucesión de crisis económicas, generadas en gran medida por una rápida liberalización y apertura a las corrientes internacionales de capital, ha promovido la aparición de políticas y reformas pragmáticas. La constitución de un sistema de bienestar moderado se percibe ahora como una condición para la sostenibilidad social y la legitimidad política a largo plazo.

4) Por último, aunque no menos importante, los límites del desarrollo impulsado por las exportaciones fueron percibidos claramente por los expertos y los gobiernos. En este contexto, la constitución de un sistema de bienestar y una política laboral que sincronice los salarios con el crecimiento o la productividad aparece como el motor clave de una estrategia más orientada hacia el interior (Saboia, 2010). Esta es una clara oportunidad para las economías de gran tamaño, como la de Brasil, mientras que debería ser un incentivo para que otras se unan a los proyectos de integración económica regional.

Estas cuatro transformaciones arrojan algo de luz sobre la paradoja latinoamericana señalada en la introducción: el continente más desigual estaba explorando una estrategia de "crecimiento con equidad" que no reproducía las experiencias de los Estados Unidos ni de Europa, debido a una historia económica, social y política genuinamente distintiva. Lamentablemente, la inestabilidad financiera podría volver a afectar a América Latina, tanto a nivel nacional como internacional. La evolución desde mediados del decenio de 2010 sugiere que se han sobreestimado los efectos de las políticas y reformas internas y, a la inversa, se ha restado importancia a la creciente dependencia respecto del dinamismo de la demanda internacional de recursos naturales.

## **VI. De un enfoque global y universal a la complementariedad de regímenes de desigualdad socioeconómica contrastantes**

Es hora de buscar una síntesis y una perspectiva abarcadora: ¿cómo interactúan el ámbito doméstico y el sistema internacional en la génesis y evolución de la desigualdad económica? Revisemos primero los resultados estadísticos recientes, luego la hipótesis fundacional de Kuznets, y proponemos finalmente nuestro propio marco basado en el análisis conjunto de los diferentes regímenes de desigualdad y su co-evolución.

### **VI.a. Medición de la desigualdad a nivel mundial: la necesidad de una pluralidad de conceptos**

Desde una perspectiva mundial, la teoría del crecimiento sugiere captar el impacto del desarrollo desigual sobre los ingresos per cápita a nivel de cada Estado-nación. Los datos para un siglo de duración muestran así que, según este primer concepto, la desigualdad crece a lo largo del desarrollo de las revoluciones industrial y capitalista, con la única excepción del período posterior a la Segunda Guerra Mundial (Milanovic, 2007: 29).

La ponderación de cada ingreso nacional per cápita por el tamaño de la población corresponde a un segundo concepto de desigualdad internacional. El panorama no es muy diferente: aumento a largo plazo de la desigualdad de 1850 a 1940 y estabilidad durante la época de Oro, cuando las desigualdades tanto internacionales como internas se estabilizaron gracias a la contención de las fuerzas del mercado por parte de las instituciones, las organizaciones y el sistema de Bretton Woods (Milanovic, 2007: 30).

La desigualdad interna de cada Estado-nación no se tiene en cuenta en estos dos índices, ya que se atribuye ficticiamente el mismo ingreso promedio a cada ciudadano individual de un Estado-nación. Con la disponibilidad de estadísticas sobre los ingresos individuales de un número creciente de países desde el decenio de 1980, puede medirse y compararse un tercer concepto de desigualdad mundial: se atribuye el mismo peso a cada individuo según sus ingresos reales, convertidos con un índice común de paridad de poder adquisitivo (PPA). No es de extrañar que la medida de la desigualdad mundial se muestre mayor que la internacional, aunque parece que después de 1990 aquella exhibe un leve descenso. Dado que las

fuentes estadísticas son diferentes, este segundo conjunto de datos señala una cuestión metodológica interesante: el despegue que se está produciendo en la India, China y otros países muy poblados ha reducido la desigualdad internacional ponderada, mientras que el índice no ponderado muestra, por el contrario, un rápido aumento (Milanovic, 2007: 32).

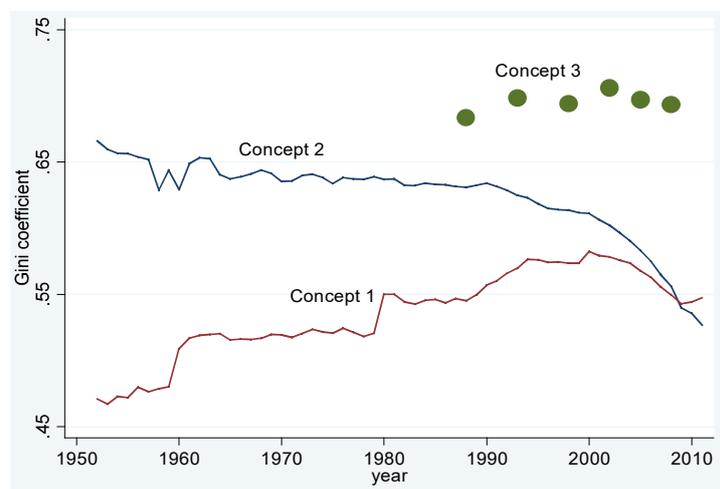
### **VI.b. Los años 2000: ¿una reversión histórica de la desigualdad?**

Básicamente, los tres conceptos de desigualdad llevan a la misma conclusión: desde el decenio de 2000, la disminución de la desigualdad internacional se debe a que el crecimiento de los países ricos es ahora lento y el dinamismo económico está del lado de las economías emergentes con poblaciones enormes (China y la India) o grandes (Indonesia, el Brasil y Turquía); por lo tanto, la desigualdad internacional ponderada disminuye aún más rápidamente. Esta tendencia al alza del ingreso medio per cápita de estos países supera el aumento de la desigualdad interna que prevalece en la mayoría de ellos. Los defensores de la globalización como motor del desarrollo encuentran aquí una confirmación largamente esperada de sus esperanzas.

Esta es una invitación a comparar las evoluciones de dicha desigualdad mundial con algunas trayectorias nacionales emblemáticas. Las naciones más igualitarias son pequeñas (Suecia, Dinamarca, Uruguay, Suiza) mientras que las economías continentales son a priori bastante heterogéneas: la solidaridad supone confianza y reciprocidad, que son más fáciles de alimentar en sociedades densamente conectadas. De ahí una difícil cuestión teórica: ¿a qué nivel (el mundo, la nación, la localidad o la comunidad) y en qué ámbito (la empresa, la economía, el sistema de gobierno, el acceso a los bienes públicos básicos) se forjan las concepciones de justicia social? (Gráfico 8).

Esto lleva a una propuesta: ¿pueden las estadísticas disponibles descomponer la desigualdad mundial en una parte relacionada con la ciudadanía en un país y otra vinculada a la posición de los individuos dentro de este país? Branko Milanovic llama a la primera "ubicación", a la otra "clase" (2012) y analiza el índice de Theil entre 1870 y 2000. En la medida en que la calidad de los datos permite afirmarlo, la desigualdad estaba principalmente relacionada con la clase en el siglo XIX, pero hoy en día el factor discri-

**Gráfico 8: Dos medidas de la desigualdad internacional versus una valoración de la desigualdad mundial. Disputas en torno al “coeficiente de Gini madre de toda desigualdad 1952-2011”.**



Fuente: Milanovic (2012: 6).

Nota: El gráfico se presenta aquí con el permiso del Banco Mundial: El Banco Mundial autoriza el uso de este material con sujeción a las condiciones de su sitio web, <http://www.worldbank.org/terms>.

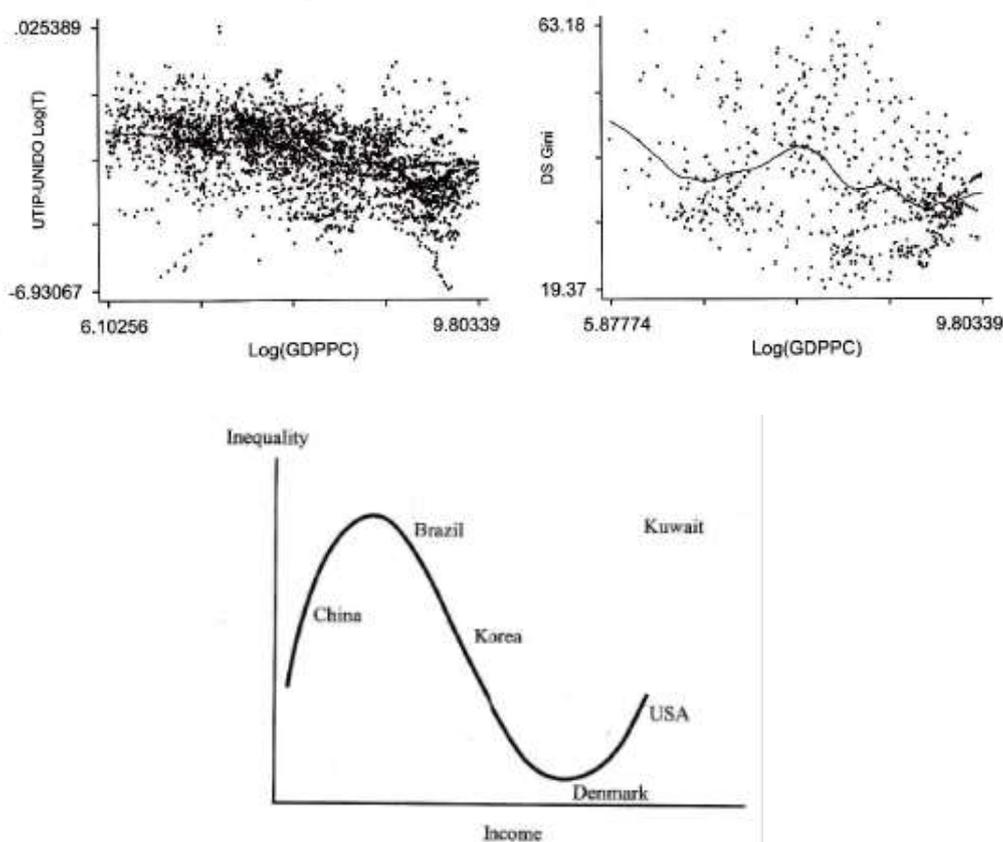
minatorio es el lugar donde viven los individuos, es decir, en promedio, la ubicación importa mucho más que la ocupación dentro de cada sociedad. Este resultado implica que las economías nacionales siguen siendo el lugar donde se expresa la solidaridad y son el resultado de un proceso centenario de creación de instituciones para promover la difusión de los beneficios del cambio técnico.

### **VI.c. La curva de Kuznets revisada: ¿gobiernan las leyes generales el crecimiento y la desigualdad a nivel nacional?**

Hoy en día, la hipótesis de Kuznets puede ser probada en una gran muestra de períodos y países (Galbraith, 2012) y un simple análisis gráfico muestra cuán difusa es una co-evolución tan simple (Gráfico 9). Se podría argumentar que cada revolución industrial inicia una nueva curva en U invertida y que algunas economías siguen explorando la fase de maduración de la revolución industrial anterior mientras que otras trepan a una nueva curva de Kuznets. No obstante, el panorama mundial se vuelve bastante complejo y, dada la complejidad de los factores que sostienen el crecimiento, es un tanto ilusorio extraer una relación simple entre el crecimiento y la desigualdad.

En el mejor de los casos, la idea de una "sucesión de fases a la Kuznets" es un dispositivo pedagógico para clasificar los resultados de los estudios de casos nacionales y explicar que, en el mismo tiempo calendario, China puede explorar la parte ascendente de la curva de Kuznets, mientras que Brasil entra en un período de desigualdad reducida y los Estados Unidos lanzan un cambio de paradigma que genera nuevas fuentes de desigualdad (Gráfico 9).

**Gráfico 9: Una curva de Kuznets aumentada estilizada, con países seleccionados en posiciones ilustrativas**



Fuente: Galbraith (2012). Utilizado con permiso.

Nota: Gráfico modificado de Galbraith, Hsu and Zhang (2008), The Beijing Bubble: Inequality, Trade and Capital Inflow into China. UTIP Working Paper 50. Disponible en [http://utip.gov.utexas.edu/papers/utip\\_50.pdf](http://utip.gov.utexas.edu/papers/utip_50.pdf).

14. Otra vía de investigación son las pruebas de regresión multivariada, que examinan simultáneamente una larga lista de otras variables para captar mejor la diversidad de las experiencias nacionales. Por ejemplo, la desigualdad se explica mejor por la convergencia de los ingresos per cápita cuando se añade una tendencia a las variables, pero probablemente esto sea solo una aproximación a otras variables que faltan (Galbraith, 2007).

Otra alternativa toma en serio el tiempo histórico, es decir, el de las transformaciones de las relaciones sociales, las organizaciones, las instituciones y las tecnologías. Dentro del enfoque de la teoría de la regulación, la historia social y política da forma a cada modo de desarrollo nacional y han surgido varias configuraciones dentro de la misma época que presentan un paradigma específico de producción e innovación (Boyer y Saillard, 2001). Por lo tanto, el carácter difuso de la curva de Kuznets no es una sorpresa sino la proyección de la diversidad de regímenes de desigualdad, estrechamente asociados a modos de desarrollo contrastantes.

### **VI.e. Un mundo interdependiente y multipolar de desigualdades: ¿un paradigma alternativo?**

El presente marco analítico se enfrenta a una objeción importante: si no existe un patrón único en los modos de desarrollo y los regímenes de desigualdad, ¿cómo explicar su persistencia? Hemos demostrado progresivamente que forman un sistema bastante coherente o al menos compatible a nivel mundial.

1) La explosión de los ingresos más altos al interior del crecimiento dirigido por las finanzas en los Estados Unidos es simétrico a la ampliación de la desigualdad generada por la rápida modernización productiva de China.

2) La crisis del euro también, y la amenaza sobre los sistemas de bienestar extendidos y la defensa de la solidaridad social son la consecuencia de la presión conjunta de los chinos que se están poniendo rápidamente al día en la mayoría de las industrias; junto con las recurrentes crisis financieras mundiales generadas por la victoria estadounidense en la promoción de la liberalización y la globalización del comercio, el capital y las finanzas.

3) La paradoja latinoamericana -una disminución atípica de la desigualdad económica a partir de una polarización social extrema- se explica también por su especialización complementaria con la de China y los Estados Unidos, la capacidad de aprender de las crisis financieras pasadas y la transición a la democracia como respuesta positiva a las demandas de protección social.

Los desequilibrios macroeconómicos, generados por el aumento de la desigualdad dentro de cada economía nacional, son simétricos en

los Estados Unidos y en China y, por consiguiente, sólo los movimientos compensatorios en el comercio y las finanzas internacionales permiten la viabilidad de regímenes socioeconómicos que no podrían sostenerse dentro de fronteras cerradas.

Así pues, la internacionalización de la producción, el capital y las finanzas hace compatibles y viables los regímenes de desigualdad contrastantes, que a su vez se insertan en modos de desarrollo complementarios. Además, esto explica la desconcertante observación de evoluciones opuestas en lo que respecta a la desigualdad: menos desigualdad entre las naciones, ya que la globalización autoriza una variedad de regímenes de crecimiento -liderados por el crédito, liderados por la exportación, liderados por la innovación-, aunque cada uno de estos regímenes alimenta desigualdades cada vez mayores entre los individuos dentro del mismo Estado-nación.

#### **VI.f. Las tres paradojas explicadas: cómo interactúan la academia, la economía, la política y la geopolítica**

Este marco analítico ofrece también una interpretación de las desconcertantes observaciones realizadas en la introducción. La explicación combina un enfoque cognitivo (¿cómo analiza la teoría económica pura los vínculos entre la actividad económica y la distribución de los ingresos?), un estudio positivo de las consecuencias del poder económico asimétrico sobre la desigualdad, una investigación de las fuerzas que configuran las intervenciones estatales y, por último, un reconocimiento de las relaciones jerárquicas que rigen la economía mundial.

1) *Primera paradoja: ¿es el capitalismo malo y desigualitario el que expulsa las formas más virtuosas?*

¿Por qué ocurre y se mantiene tal aumento de la desigualdad en la mayoría de las economías, a pesar de las pruebas convergentes de diversas ciencias sociales acerca de sus costos y perjuicios para el rendimiento económico y el bienestar? Principalmente porque los intereses económicos dominantes han empleado una teorización no pertinente acerca de una economía de mercado pura y abstracta para ocultar su capacidad de apropiarse de las rentas típicas de una competencia bastante imperfecta, para diseñar nuevos productos financieros complejos y peligrosos pero rentables y, fi-

nalmente, para captar al Estado como su asegurador de último recurso, en detrimento del resto de la sociedad. El capitalismo estadounidense dirigido por las finanzas es emblemático de esta configuración y, dada su posición jerárquica en las relaciones internacionales, esta visión se ha exportado a otros continentes y regiones -con frecuencia a través de instituciones internacionales- por muy diferentes que sean sus modos reales de regulación.

2) *Segunda paradoja: La profunda crisis de la Unión Europea, ¿es una refutación de la superioridad o incluso la viabilidad del capitalismo del bienestar?*

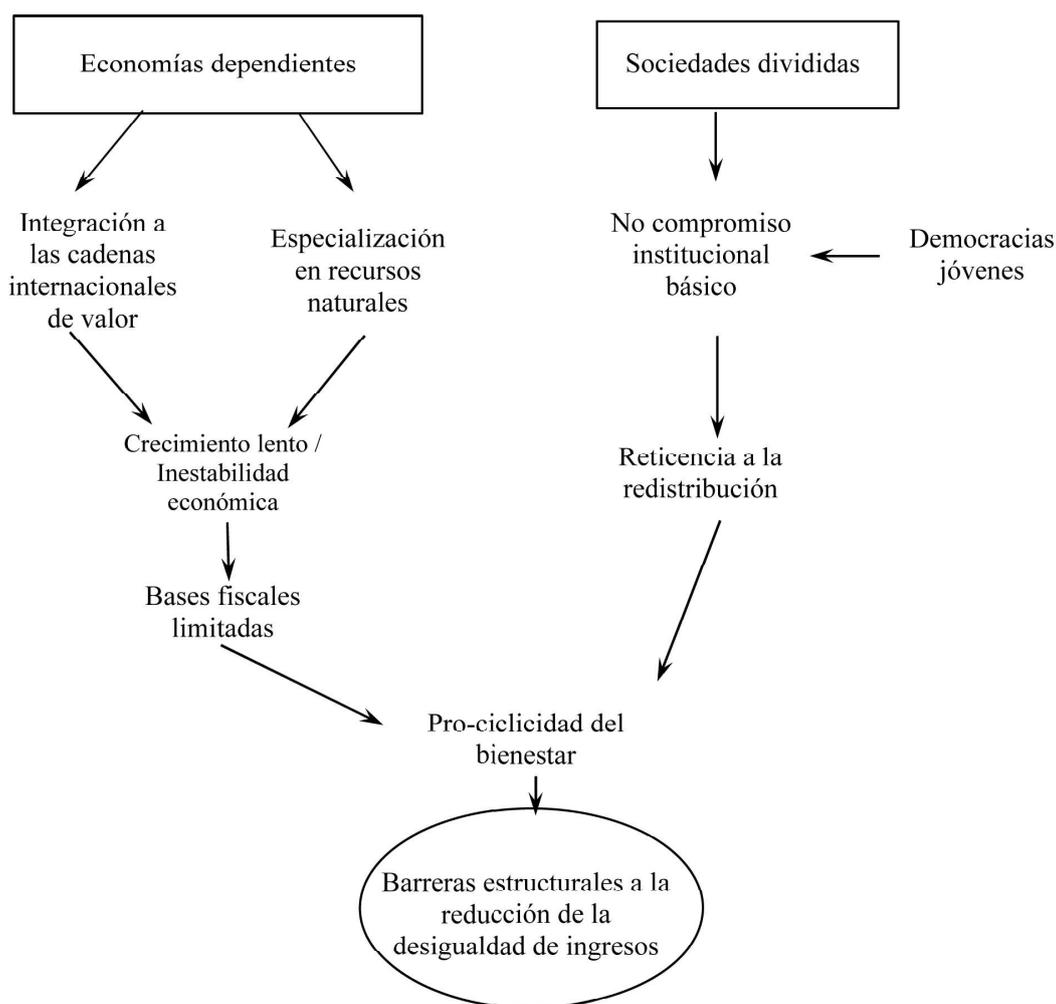
Si una desigualdad limitada es buena para la cohesión social y el rendimiento económico, ¿cómo podemos explicar el lento crecimiento y la crisis del euro en la Unión Europea, la patria de los capitalismo de bienestar? En la era de la "globalización", ¿están pasados de moda? Básicamente, la mayoría de los gobiernos han olvidado por qué el bienestar puede ser un activo en la formación de capital social y, por tanto, de competitividad. La integración europea se ha construido casi exclusivamente sobre la promoción de la competencia con poca o ninguna solidaridad entre economías desigualmente avanzadas, y la transmisión a Europa de la crisis de las finanzas liberalizadas se ha interpretado falsamente como la consecuencia de déficits públicos excesivos.

3) *Tercera paradoja: ¿Por qué el continente más desigual, América Latina, inicialmente ha tenido éxito en la reducción de la desigualdad, pero luego ha fracasado en la década de 2010?*

En realidad, en el decenio de 2000, una larga historia de costosas crisis financieras y económicas tuvo finalmente el mérito de revocar el consenso de Washington y ha puesto en marcha un proceso de aprendizaje más pragmático hacia una mejor gestión macroeconómica y reformas que construyan una modesta pero eficaz red de seguridad. El sistema de gobierno no ha estado ausente en este proceso, ya que el paso de regímenes autoritarios a regímenes más democráticos ha permitido responder mejor a las demandas de los movimientos sociales por una seguridad mínima. Parecía estar surgiendo una auténtica teoría del desarrollo latinoamericano, estimulada por el nuevo contexto internacional, en el que se esperaba que los recursos primarios y la ecología se convirtieran en las principales limitaciones para

el futuro del crecimiento, tanto para las economías maduras como para las emergentes. Estas dos condiciones se revirtieron después de 2015 con el brutal colapso de las exportaciones latinoamericanas de recursos naturales y diversas tensiones en el proceso democrático: las alianzas políticas anteriores se rompieron en la mayoría de los países, como Argentina, Brasil e incluso México. La reducción de las desigualdades se atribuyó falsamente al surgimiento de nuevos y resistentes regímenes de crecimiento. El grado de dependencia con respecto a la integración en las relaciones internacionales y la reticencia de las élites económicas a las políticas de redistribución reafirman su importancia como dos factores distintivos de América Latina (Figura 2).

**Figura 2: Los orígenes de los regímenes de desigualdad en América Latina**



Fuente: elaboración propia.

## **VII. CONCLUSIÓN: UN MOMENTO DECISIVO EN LA EVOLUCIÓN DE LOS REGÍMENES DE DESIGUALDAD**

### **VII.a. Los paradigmas e ideologías importan**

La desaparición del consenso intelectual “beveridgeano y keynesiano” ha contribuido a la legitimación y, en algunos países, a la aceptación de las crecientes desigualdades por parte de una gran fracción de los responsables políticos. Tras el colapso de los mercados financieros plenamente liberalizados, las demandas sociales de seguridad de los trabajadores y las familias de las economías emergentes dan una nueva oportunidad a esta alternativa: un sistema de seguridad social podría ser el complemento necesario de la agitación generada por una rápida transformación social y tecnológica, como se ha observado en China. En la mayoría de las naciones latinoamericanas se está produciendo una reevaluación equivalente.

### **VII.b. Los complejos y múltiples determinantes de las desigualdades**

¿Puede decirse que existan leyes universales que rigen las desigualdades? América Latina ha experimentado una modernización productiva mucho más moderada que la de los Estados Unidos y China, pero la financiarización ha introducido otras formas de desigualdad en comparación con las típicas de las economías rentistas. La reducción de las desigualdades durante la década de 2000 no fue la consecuencia "natural" de mecanismos invariables y universales, sino el resultado de un complejo entramado de factores: un nuevo dinamismo de las demandas de materias primas a nivel mundial, el aprendizaje de las crisis económicas anteriores, una mejor respuesta a las demandas sociales asociadas a la transición a regímenes más democráticos, han hecho posible la búsqueda de un crecimiento inclusivo en América Latina. Pero estos factores positivos se han invertido después de 2015 con la ralentización de la economía mundial y los conflictos políticos abiertos.

### **VII.c. El fordismo y los regímenes social democráticos han anticipado un crecimiento inclusivo en América Latina**

Los registros históricos pasados falsean la afirmación de los economistas neoclásicos de que el crecimiento con equidad es imposible ya que

los dos objetivos son contradictorios. Algunas sociedades social democráticas, Suecia, Dinamarca, Finlandia y Noruega, han sufrido crisis financieras mundiales equivalentes a las de los regímenes fordistas de producción en masa posteriores a la Segunda Guerra Mundial, pero la resistencia de un compromiso político básico ha permitido reformas que han limitado la explosión de las desigualdades. A priori, esta es una buena noticia para las estrategias latinoamericanas contemporáneas: el crecimiento inclusivo es posible, siempre y cuando las alianzas sociopolíticas estables reajusten de manera recurrente la arquitectura institucional y el sistema productivo nacionales a las cambiantes demandas sociales y al contexto internacional.

#### **VII.d. Menos globalización de la desigualdad que regímenes de desigualdad contrastantes co-evolutivos**

El vocablo en boga "globalización" es un concepto peligroso y engañoso, ya que sugiere que los mismos procesos económicos, sociales y políticos funcionan de manera similar en los distintos continentes y sociedades. Dado que la explosión de desigualdades durante los dos últimos decenios ha sido bastante general, ello sugeriría buscar una explicación general y universal de este cambio estructural. Por el contrario, todos los análisis anteriores señalan la diversidad de las trayectorias entre las naciones. Las sociedades contemporáneas se encuentran en diferentes épocas del doble movimiento de Polanyi. Este análisis propone sustituir el concepto de globalización de las desigualdades por el de regímenes de desigualdad contrastantes pero interdependientes. Las desigualdades impulsadas por las finanzas en los Estados Unidos están asociadas a las desigualdades de tipo "molino satánico" que se dan en China, y estas dos trayectorias nacionales desestabilizan los Estados de bienestar de los países de la Unión Europea. La estabilización de un crecimiento más igualitario en América Latina depende de la interacción de estos tres actores clave: ¿se convertirá la crisis progresiva de la Eurozona en un colapso total o las contradicciones políticas en los EEUU desencadenarán un nuevo colapso financiero y una crisis mundial, por no hablar de una posible crisis social y política importante en China con consecuencias devastadoras para América Latina? Este marco analítico también explica dos grandes hechos estilizados: la desigualdad mundial entre los individuos se reduce al ponerse al día con las estrategias de crecimiento impulsadas por la competencia (China, por ejemplo), pero aumenta dentro de cada Estado-nación dados sus regímenes específicos de desigualdad.

### **VII.e. Desigualdad: cuando el poder económico da forma a los procesos políticos**

Este enraizamiento de la desigualdad individual en regímenes socioeconómicos nacionales específicos es una invitación a superar el individualismo metodológico implícito en la mayoría de los análisis estadísticos que enmarcan la desigualdad en términos de los índices de Gini o Theil. ¿Por qué no adoptar, en cambio, un individualismo holístico en el que un conjunto de relaciones sociales básicas determina las oportunidades y limitaciones que afectan a las estrategias individuales y, por consiguiente, a la distribución de los ingresos y la riqueza? Este es precisamente el objetivo de un programa vigoroso de investigación multidisciplinar. Muchos investigadores que trabajan en diversas sub-disciplinas de las ciencias sociales -estadísticos, historiadores, epidemiólogos, sociólogos, politólogos, socio-economistas, economistas políticos- investigan ahora las fuentes, la evolución y las consecuencias de las desigualdades económicas, sociales y políticas. Sus esfuerzos parecen converger hacia una comprensión común de la génesis de las desigualdades actuales. Por una parte, las grandes imperfecciones de los mercados son utilizadas por los principales actores para ejercer un poder económico oligopolístico y monopolístico y apropiarse de una fracción cada vez mayor de la renta y la riqueza nacional. Así pues, la mejor manera de considerar el aumento de las desigualdades es como consecuencia directa de las grandes asimetrías en la distribución del poder en la esfera económica. Por otra parte, los mismos poderosos agentes económicos y financieros, por su acceso al poder político, han adquirido la capacidad de controlar el diseño de las reglamentaciones que configuran su actividad en su beneficio o, por el contrario, derogar toda supervisión pública, independientemente de las consecuencias negativas para la estabilidad económica y financiera o la cohesión social. Este marco es muy pertinente para las sociedades de los Estados Unidos y el Reino Unido, que siguen dominadas por el poder de Wall Street y la City de Londres. Sin embargo, este enfoque teórico emergente se basa exclusivamente en los casos estadounidense y británico. El estudio de la interacción entre la economía y el gobierno, y las ciencias política y económica también es interesante para América Latina, pero se requieren investigaciones específicas para detectar los diversos procesos que no se limitan al dominio de los financieros sobre los Estados-nación. ¿Cómo se distribuye el poder en las diferentes sociedades latinoamericanas? Esta es la cuestión crucial para comprender la especificidad de las grandes desigual-

dades que han obstaculizado el desarrollo de este continente y que podrían volver a manifestarse si la estrategia de crecimiento inclusivo fracasa.

#### **VII.f. Crecimiento inclusivo: un programa inconcluso**

Precisamente, ¿cómo puede la reducción permanente de la desigualdad poner en marcha un nuevo patrón de crecimiento y definir un futuro viable y a largo plazo para América Latina? Dentro de un enfoque regulatorio, la viabilidad de cualquier nuevo régimen socioeconómico depende de la complementariedad entre el dinamismo del sistema de producción e innovación, la institucionalización del nexo entre el trabajo asalariado y la constitución de un bienestar que proporcione simultáneamente un mínimo de seguridad para todos y posibilite mejorar la competitividad. Por lo tanto, es necesario realizar estudios específicos para diagnosticar si esa complementariedad está surgiendo realmente. A este respecto, un análisis comparativo del proceso de surgimiento de los modernos estados de bienestar podría ser esclarecedor para los académicos y los responsables de las políticas de América Latina.

#### **VII.g. No olvidar las idiosincrasias latinoamericanas**

La inquietud por las consecuencias de las crecientes desigualdades ha generado una vibrante comunidad académica internacional que ha desarrollado conceptos, métodos, índices estadísticos y entendimientos comunes. ¿Tiene este conjunto de instrumentos analíticos plenamente en cuenta las cuestiones más destacadas para América Latina? ¿Cómo debemos tratar la oposición dentro del mundo del trabajo entre el sector formal e informal? ¿Cuáles son las consecuencias de una urbanización, que aumenta más rápidamente que la industrialización, sobre los métodos para aliviar la pobreza y reducir las desigualdades? ¿Cuáles han sido las consecuencias a largo plazo de los conflictos entre los exportadores de recursos naturales y los industriales en torno a la política económica -por ejemplo, la elección de un régimen cambiario y un sistema fiscal- y la difícil constitución del sistema de bienestar social? ¿Cómo se agravan las desigualdades sociales y económicas debido a las imperfecciones del proceso democrático? Algunos estudios prometedores sobre América Latina proponen un punto de partida basado en la clase para un análisis global de las diversas fuentes de des-

igualdades. Si se está convencido de que "las clases importan", entonces la investigación de los vínculos entre crecimiento y equidad debería tener en cuenta la complejidad de las clases sociales en América Latina, que no puede reducirse al típico conflicto del capital o a la oposición entre industriales y financieros o a la distribución de talentos y competencias entre los individuos, como suponen las actuales medidas de desigualdad. Es muy posible que una tarea urgente de los investigadores latinoamericanos sea renovarse a través de los padres fundadores de la CEPAL para acuñar conceptos, índices y paradigmas autóctonos que capten con mayor precisión la especificidad de sus campos.

### VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aglietta, M. (1979). *A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience*. Schoken Books.
- Artus, P. (2009). Emprunt d'Etat Français. Priorités stratégiques & opportunités d'investissement. *Flash Economie*, 549.
- Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E. y Zucman, G. (2018). *Rapport sur les inégalités mondiales*. Le Seuil.
- André, C. y Delorme, R. (1983) Matériaux pour une comparaison internationale des dépenses publiques. *Statistiques et Etudes Financières*, 390(1), 3-58.
- Atkinson, A., Piketty, T. y Saez, E. (2011). Top Incomes in the Long Run of History. *Journal of Economic Literature*, 49(1), 3-71.
- Blanchard, O. y Leigh, D. (2013). Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers. IMF Working Paper, 13, 1.
- Boschi, R. (11 a 13 de Noviembre 2009). Estado desarrollista en Brasil. Crisis, continuidad, incertidumbres. Seminario Internacional Dimensiones sociopolíticas y económicas de la crisis en los países emergentes. Enfoque pluridisciplinario y comparativo a partir de México, Colegio de México.
- Boyer, R. (1994). Do Labor Institutions Matter for Economic Development? A 'Regulation' Approach for the OECD and Latin America with an Extension to Asia. En G. Rodgers (Ed.), *Workers, Institutions and Economic Growth in Asia*, 25-112. ILO/ILLS.

- Boyer, R. (2000). *The French Welfare: An Institutional and Historical Analysis in European Perspective*, CEPREMAP Working Papers (Couverture Orange), 2000-07.
- Boyer, R. (2006). *La flexicurité danoise. Quels enseignements pour la France?*, Opuscule CEPREMAP, 2.
- Boyer, R. (2011). *A New Epoch but Still Diversity Within and Between Capitalism: China in Comparative Perspective*. En Ch. Lane y G. T. Wood (Eds.), *Capitalist Diversity and Diversity within Capitalism*, 32- 68. Routledge.
- Boyer, R. (2014). *Is More Equality Possible in Latin America? A Challenge in a World of Contrasted but Interdependent Inequality Regimes*. En *desiguALdades.net Working Paper Series*, 67, International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America.
- Boyer, R. (2015). *The welfare-innovation institutional complementarity: Making sense of Scandinavian history*. En S. Borras y L. Seebrooke (Eds), *Sources of National Institutional Competitiveness. Sense-making and institutional change*, 129-147. Oxford University Press.
- Boyer, R. (2016). *Brexit: the day of reckoning for the neo-functionalist paradigm of European Union*. *Socio-Economic Review*, Discussion Forum: "Brexit: understanding the socio-economic origins and consequences", 14(4), 836-845.
- Boyer, R. y Saillard, Y. (2001). *Regulation Theory: The State of Art*. Routledge.
- Boyer, R., Dehove, M. and Plihon, D. (2004). *Les crises financières. Rapport du Conseil d'Analyse Economique*, 50.
- Boyer, R. y Neffa, J. C. (2004). *La crisis argentina (1976-2001). Una visión desde la teorías institucionalistas y regulacionistas*. Miño y Dávila.
- Boyer, R. y Neffa, J. C. (2007). *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo. La experiencia argentina*. Miño y Dávila.
- Bresser-Pereira, L. C. (2009). *Pourquoi certains pays émergents réussissent et d'autres non*. La Découverte.
- CEPAL (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*. Naciones Unidas.

- Crotty, J. y Epstein, G. (2008). The Costs and Contradictions of the Lender-of-Last Resort Function in Contemporary Capitalism: The Sub-Prime Crisis of 2007-2008. Working Paper Political Economy Research Institute (PERI), 2-3, University of Massachusetts.
- Dosi, G. (2009). Schumpeter Meeting Keynes: A Policy Friendly Model of Endogenous Growth and Business Cycles. LEM Paper Series, 21, Santa Ana School of Economics.
- Fagnani, E. (2013). Campo de Debate do PT: Qual foi a principal política social de Lula?. *Jornal GGN*, Recuperado de <https://jornalggm.com.br/embates/campo-de-debate-do-pt-politica-social-pobreza-e-desigualdade/>
- Fellman, S., Iversen, J. M., Sjögren, H. y Thru, L. (2008). *Creating Nordic Capitalism: The Business History of A Competitive Periphery*. Palgrave-MacMillan.
- Fukuyama, F. (2012). The Future of History: Can Liberal Democracy Survive the Decline of the Middle Class. *Foreign Affairs*, 90(1), 56.
- Galbraith, J. (2007). Global Inequality and Global Macro Economics. En D. Held y A. Kaya (Eds.), *Global Inequality*, 148- 175. Polity Press.
- Galbraith, J. (2012). *Inequality and Instability: A Study of the World Economy Just before the Great Crisis*. Oxford University Press.
- Gómez Sabaíni, J. C., Jiménez, J. P. y Rossignolo, D. (2011). Imposición a la renta personal y equidad en América Latina. Nuevos desafíos [Ponencia]. Tax Dialogue Global Conference on Tax and Inequality, Nueva Delhi, 7 al 9 de Diciembre.
- Goñi, E., Lopez, J. H. y Servén, L. (2008). Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America. Policy Research Working Paper 4487, World Bank.
- Hausmann R., Rodrik, D. y Velasco, A. (2005). Growth Diagnostics. Unpublished manuscript, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Jiménez, J. P. y López Azcúnaga, I. (2012). ¿Disminución de la desigualdad en América Latina? El rol de la política fiscal. *desiguALdades.net Working Paper Series*, 33, International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America.

- Kuznets, S. (1955). Economic Growth and Income Inequality. *The American Economic Review*, 45(1), 1-28.
- Milanovic, B. (2007). Globalization and Inequality. En D. Held y A. Kaya (Eds.), *Global Inequality*, 26-49. Polity Press.
- Miotti, L., Quenan, C. y Torija Zane, E. (2012). Continuités et ruptures dans l'accumulation et la régulation en Amérique latine dans les années 2000: le cas de l'Argentine, du Brésil et du Chili. *Revue de la régulation*, 11.
- Montagne, S. (2006). *Les fonds de pension. Entre protection sociale et speculation*. Odile Jacob.
- Panigo, D. (2008). Volatilité macroéconomique et inégalité en Amérique Latine (Doctoral Thesis). EHESS, Paris.
- Pedersen, O. (2008). Corporatism and Beyond: The Negotiated Economy. In J. Campbell, J. Hall y O. Pedersen (Eds.), *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*, 245-270. DJOF Publishing.
- Piketty, T. (2015). *Le capital au XXI siècle*. Le seuil.
- Piketty, T. y Saez, E. (2003). Income Inequality in the United States, 1913-1998. *Quarterly Journal of Economics*, 118(1), 1-39.
- Piketty, T. y Saez, E. (2007). How Progressive is the U.S. Federal Tax System? A Historical and International Perspective. *Journal of Economic Perspectives*, 21(1), 3-24.
- Saboia, J. (2010). Elasticidades de rendimentos de trabalho em relação ao salario mínimo a experiência do período recente. *Economia y Sociedades*, 19, 359-380.
- Schor, J. (1992). *The Overworked American: The Unexpected Decline of Leisure*. Basic Book.
- Schultz, P. (2005). Fertility and Income. Yale University Economic Growth Center Discussion Paper, 925.
- Telo, C. (2012). *Sobre la desigualdad en México*. UNAM-Facultad de Economía.
- Théret, B. (1997). Méthodologie des comparaisons internationales une lecture régulationniste des systèmes de protection sociale. *Revue de la Régulation*, 1.

UNRISD (2010). *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics*. United Nations.

Wilkinson, R. y Pickett, K. (2010). *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*. Penguin Books.