

DESIGUALDAD EN EL INGRESO Y CAMBIO ESTRUCTURAL

La desigualdad es considerada por algunos como una pequeña preocupación social. Mientras la pobreza sea minimizada, se dice, no deberían existir objeciones a las ganancias sin límites de los más ricos. En las manos de algunos, este argumento se convierte en una defensa activa: que la concentración de la riqueza debe ser estimulada para generar ahorro, inversión y crecimiento.¹ Empero, el hecho de que elevados niveles de desigualdad prevalezcan a menudo en los países más pobres, expone la debilidad de este argumento. De hecho, la evidencia sugiere una relación causal de dos vías entre la pobreza y la desigualdad. Existen bases importantes adicionales para preocuparse por la desigualdad. El marco internacional de derechos humanos compromete a los gobiernos a promover la igualdad en los derechos civiles y políticos y a tomar medidas progresivas para lograrlo. Además, la noción de equidad es fundamental para la construcción de Estados socialmente inclusivos en la realización de una ciudadanía sustantiva.²

Los altos niveles de desigualdad se encuentran a menudo en los países más pobres, evidencia que sugiere una relación causal de dos vías entre la pobreza y la desigualdad

Sin embargo, reducir la desigualdad ha sido un tema marginal en la agenda de reducción de la pobreza de la comunidad internacional de desarrollo en años recientes. Además del compromiso de eliminar disparidades de género en la educación primaria y secundaria, los ODM no se abocan específicamente a las desigualdades a pesar de la afirmación de los principios de igualdad que se encuentran en la Declaración del Milenio. De manera más reciente, diversos informes³ han subrayado el valor intrínseco de la igualdad así como de su relevancia para lograr el crecimiento y reducir la pobreza. Pero la visión articulada en el *Informe sobre desarrollo mundial 2006* del Banco Mundial enfatiza la igualdad de *oportunidades* en oposición a los *resultados*. Este argumento justifica resultados desiguales si los procesos que los generaron son “limpios”⁴ y aboga por intervenir sólo para proteger a aquellos que cayeron por debajo de un umbral absoluto de necesidad. Esta visión deriva en una débil agenda redistributiva que se aleja de cualquier consideración seria de la riqueza y la distribución del ingreso *ahora*, enfatizando en cambio la inversión en oportunidades que podrían generar un *futuro* más equitativo.⁵

Este capítulo examina las causas, patrones y dinámicas de la desigualdad, con un enfoque particular en las desigualdades del ingreso y la riqueza, a menudo referidas como desigualdades verticales. Las desigualdades entre grupos (desigualdades horizontales) o que se basan en factores que determinan la identidad, como la etnicidad y el género, serán abordadas en los capítulos 3 y 4. En este capítulo y los siguientes, se pone énfasis tanto en el

¹ El estudio econométrico de Forbes (2000) concluye que la desigualdad es buena para el crecimiento.

² Maxwell 2001; Thomson 2003; Anderson y O’Neil 2006.

³ Banco Mundial 2006; UNDP 2005; UNDESA 2005; UNRISD 2005.

⁴ Anderson y O’Neil 2006.

⁵ Razavi 2006.

valor *intrínseco* como *instrumental* de las políticas redistributivas y de los procesos que conducen a resultados equitativos.

Con base en un amplio análisis de estudios de caso por país, el capítulo demuestra que los incrementos en la desigualdad están vinculados a una gama de políticas económicas que han dominado la agenda de desarrollo en décadas recientes. Estas incluyen la liberalización financiera, la tributación regresiva, la privatización en un contexto de débil regulación, políticas de gasto público que no logran proteger a los pobres durante períodos de crisis o ajuste, y políticas de mercados laborales que llevan a formas precarias de flexibilidad, informalización y a una erosión de los salarios mínimos y del poder de negociación de los sindicatos.⁶ Otras causas de la creciente desigualdad incluyen las disparidades en la asistencia a la escuela, el cambio tecnológico y políticas de empleo que amplían la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados; diferencias salariales rural-urbanas en el proceso de cambio estructural; desigualdad en la propiedad de activos (incluyendo la tierra); y el acceso desigual al crédito y a estímulos básicos de producción, particularmente en el sector agrícola.

Los incrementos en la desigualdad están relacionados con una gama de políticas económicas que han dominado la agenda de desarrollo en décadas recientes

El capítulo 1 argumentó que la estructura del empleo y la distribución del empleo en los sectores tienen implicaciones significativas para el bienestar de la población y la reducción de la pobreza. Siguiendo con esta línea de razonamiento, este capítulo debate la importancia del cambio estructural y del cambio en los términos intersectoriales globales de intercambio y las políticas macroeconómicas para la evolución de la desigualdad. Argumenta que a pesar de la importancia del cambio estructural en la determinación de los niveles de desigualdad no existe una sola vía que se aplique a todos los países a lo largo del tiempo. En su lugar, como ilustran los estudios de caso, (i) las políticas redistributivas pueden moderar las desigualdades incluso en etapas tempranas de industrialización y (ii) las economías de rápida industrialización con una distribución del ingreso previamente igualitaria podrían experimentar desigualdades crecientes ante la ausencia de medidas correctivas. Además (iii) la mayoría de la sociedades agrarias de bajos ingresos que todavía no han tenido un crecimiento sustantivo ni industrialización, y cuyas políticas públicas carecen del enfoque redistributivo, generalmente tienen altos niveles de desigualdad; y (iv) el creciente dominio de los sectores financiero y tecnológico en las economías nacionales, especialmente en contextos donde las políticas económicas favorecen la liberalización de mercados y una menor redistribución, incrementa la desigualdad.

Este capítulo también muestra que el cambio estructural –en términos de los roles cambiantes de la agricultura, la industria y los servicios en la economía- y las relaciones globales de intercambio entre estos sectores están estrechamente relacionados. En el corto plazo, los términos globales de intercambio tienen un efecto directo en la desigualdad en una economía liberalizada. Por ejemplo, una caída en los precios globales de las materias primas tiende a generar desigualdad en las economías agrícolas al disminuir los ingresos relativos de los productores de materias primas. Una burbuja tecnológica eleva los ingresos al tope. Las altas tasas de interés, en general, son malas para los deudores y buenas para los acreedores; y por lo tanto elevan la desigualdad puesto que los segundos son invariablemente más ricos que los

⁶ Cornia 2004.

primeros. Esto subraya la importancia de la gobernabilidad global de los mercados financieros y de materias primas y el manejo de la política monetaria global.

La reducción de la desigualdad tiene un valor en sí misma, y también genera beneficios sustanciales tanto en términos de reducción de la pobreza como del crecimiento. Existe un buen número de políticas en apoyo a la redistribución que los gobiernos pueden adoptar, incluyendo:

- la reforma agraria, especialmente en economías altamente desiguales donde los pobres dependen sustancialmente de la tierra para sus ingresos;
- las reformas fiscales que mejoran la administración tributaria, previenen la evasión fiscal y limitan la oposición a la tributación progresiva y a la redistribución (véanse también los capítulos 8 y 10);
- oportunidades de empleos generadoras de ingresos (como se debatió en el capítulo 1); y
- políticas relacionadas con el gasto que fortalezcan el bienestar de los pobres (tales como la gama de políticas sociales debatidas en la segunda sección de este informe).

La reducción de la desigualdad tiene un valor en sí mismo y también genera beneficios tanto en términos de reducción de la pobreza como del crecimiento

En suma, destacan cuatro mensajes clave en este capítulo.

- La desigualdad del ingreso está aumentando, en parte como resultado de las políticas económicas neoliberales adoptadas en los 80 y los 90.
- El crecimiento y la equidad pueden reforzarse mutuamente pero sólo cuando se apoyan en políticas sociales y económicas bien pensadas. Dichas políticas deben prestar particular atención a las necesidades de los pequeños agricultores.
- La ejecución exitosa de las políticas redistributivas reclama un papel más decisivo del Estado.
- Las fuerzas globales constituyen hoy un importante factor en el movimiento de la desigualdad dentro y entre países, y debería ser administrada deliberadamente para evitar repercusiones negativas en los países más pobres.

El capítulo está organizado de la siguiente manera.

La sección 1 debate por qué la desigualdad importa en la lucha contra la pobreza.

La sección 2 revisa la evidencia en torno a las tendencias de la desigualdad globalmente.

La sección 3 examina los vínculos entre el cambio estructural y los términos globales intersectoriales de intercambio en su contribución a la desigualdad. También debate como el cambio estructural doméstico y las fuerzas externas afectan la desigualdad en un buen número de países que presentan diferentes patrones y fases de desarrollo.

La sección 4 concluye con un debate sobre políticas redistributivas que los gobiernos pueden adoptar para crear sociedades más prósperas y equitativas.

1. Igualdad en el ingreso y reducción de la pobreza

Como se explicaba anteriormente, la igualdad tiene un valor intrínseco y es fundamental para lograr los derechos humanos y la ciudadanía. Una dimensión de la desigualdad –relacionada con el ingreso y la riqueza– está estrechamente relacionada con la pobreza. Al nivel más básico, la distribución del ingreso dentro de un país tiene un impacto directo en el bienestar de su pueblo. Una distribución más equitativa del ingreso nacional significa que el bienestar agregado (donde el bienestar de cada individuo tiene un mismo peso) es mayor para un nivel dado de ingreso promedio per cápita y la pobreza es menor.

Si bien una mayor igualdad a menudo es considerada como algo que ocurre a costa del crecimiento, una menor desigualdad puede contribuir a una mayor eficiencia económica

Si bien una mayor igualdad a menudo es considerada como algo que ocurre a costa del crecimiento, también existe la evidencia de que bajo ciertas circunstancias, y con los acuerdos institucionales apropiados, una menor desigualdad puede contribuir a una mayor eficiencia económica. El desarrollo de los países escandinavos es ilustrativo. A través de un proceso conocido como el mecanismo Meidner-Rehn,⁷ el compromiso político con resultados económicos igualitarios limitó la competencia empresarial sobre la base de los costos salariales, que en consecuencia eran mayores que los de sus competidores internacionales. Por tanto las empresas fueron obligadas a elevar la productividad laboral a fin de mantenerse competitivas.⁸ Esta política antecedió el progreso de la región desde un nivel medio a la cúspide de las escalas salariales de Europa (y el mundo). Un efecto similar ocurrió en Estados Unidos durante el *New Deal* en los años 30 y la era dorada del crecimiento económico. Para la región europea en su conjunto, existe evidencia de que los países con menor desigualdad tienen un mejor comportamiento del empleo.⁹ En otras palabras, las empresas pueden absorber el cambio tecnológico a un ritmo más rápido en sociedades que sistemáticamente reducen las disparidades en las estructuras salariales, alentando un incremento en la productividad y elevando los ingresos per cápita más rápido que la media global.

Elevados niveles de desigualdad inhiben el desarrollo

A su vez, hay crecientes evidencias de la relación negativa entre altos niveles de desigualdad (a menudo considerada como un coeficiente de Gini mayor a 0.4) y mejoras en el bienestar económico y social.¹⁰ Los altos niveles de desigualdad en el ingreso son disfuncionales para el desarrollo por una serie de razones.¹¹

- En primer lugar, elevados niveles de desigualdad dificultan la reducción de la pobreza a través del crecimiento. Con elevados niveles de desigualdad, el crecimiento tiende a concentrarse en ciertos sectores, y quienes no están vinculados a estos sectores son excluidos de los beneficios. Así, esta exclusión disminuye el potencial de crecimiento, particularmente en el contexto de la pobreza, al limitar la capacidad de los pobres y de su contribución potencial al crecimiento. Bajo estas circunstancias, una gran

⁷ Meidner y Rehn 1951.

⁸ Huber y Stephens 2001.

⁹ Galbraith y Garcilazo 2004.

¹⁰ Cornia 2004; Shorrocks y van der Hoeven 2005.

¹¹ Esta sección se basa en Lee (2009).

proporción de la fuerza laboral (la pobre) tiene capacidades productivas limitadas por razones que incluyen una inadecuada nutrición y salud, bajos niveles de educación o habilidades, falta de oportunidades de empleo o acceso limitado a activos productivos, como la tierra y el crédito. Además, la exclusión económica de una proporción significativa de la población contribuye a su exclusión social y política a través de procesos de pérdida de poder y carencia de reconocimiento o representación.

- En segundo lugar, elevados niveles de desigualdad también pueden retrasar el crecimiento al traducirse en una menor demanda agregada efectiva en la economía. En sociedades altamente desiguales, es más probable que los pobres queden atrapados en una economía de subsistencia y que tengan un ingreso limitado para la adquisición de bienes manufacturados. Esto limita el tamaño del mercado interno y disminuye el potencial de industrialización que desempeña un papel importante en el crecimiento.
- En tercer lugar, elevados niveles de desigualdad tienen implicaciones para erigir Estados incluyentes que tengan la capacidad de ejecutar políticas económicas y sociales redistributivas y progresivas. Los altos niveles de desigualdad también podrían dañar la materialización de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales y el ejercicio sustantivo de la ciudadanía. La desigualdad a menudo es un factor que incrementa la criminalidad y el malestar social, que son enemigos del crecimiento. En casos extremos, especialmente donde la desigualdad se manifiesta en términos étnicos, puede conducir a la guerra y al fracaso del Estado (véase el capítulo 3).
- En cuarto lugar, sin intervenciones políticas deliberadas, elevados niveles de desigualdad tienden a auto-perpetuarse. Llevan al desarrollo de instituciones políticas y económicas que trabajan para mantener los privilegios políticos, sociales y económicos de la élite. En sociedades altamente desiguales, los pobres tienen muy poca influencia política; ante la ausencia de una representación significativa para modificar las estructuras que subyacen en el mantenimiento de las desigualdades, podrían verse atrapadas en la pobreza de la que es difícil escapar.
- Finalmente, aun en condiciones de rápido crecimiento, es probable que la desigualdad se vea reforzada por la distribución de las externalidades del crecimiento. Por ejemplo, es más probable que los pobres reciban directamente la carga de la degradación ambiental que se deriva de una rápida industrialización. Sólo cuando los frutos del crecimiento se distribuyen equitativamente –sea directamente en la forma de ingresos o socialmente a través del aprovisionamiento de infraestructuras y otros bienes públicos – el factor estadístico del incremento del PIB experimentado supone una mejora en el conjunto de las condiciones de vida y el bienestar.

Sólo cuando los frutos del crecimiento se distribuyen equitativamente el factor estadístico del aumento del PIB experimentado supone una mejora del bienestar

2. Tendencias globales en la desigualdad

La brecha en el ingreso global sigue siendo desalentadora

El crecimiento global es importante para facilitar un cambio estructural que reduzca la pobreza.¹² Una valoración de los ingresos per cápita de las principales regiones y países de

¹² Esta sección se basa en Ghosh (2008).

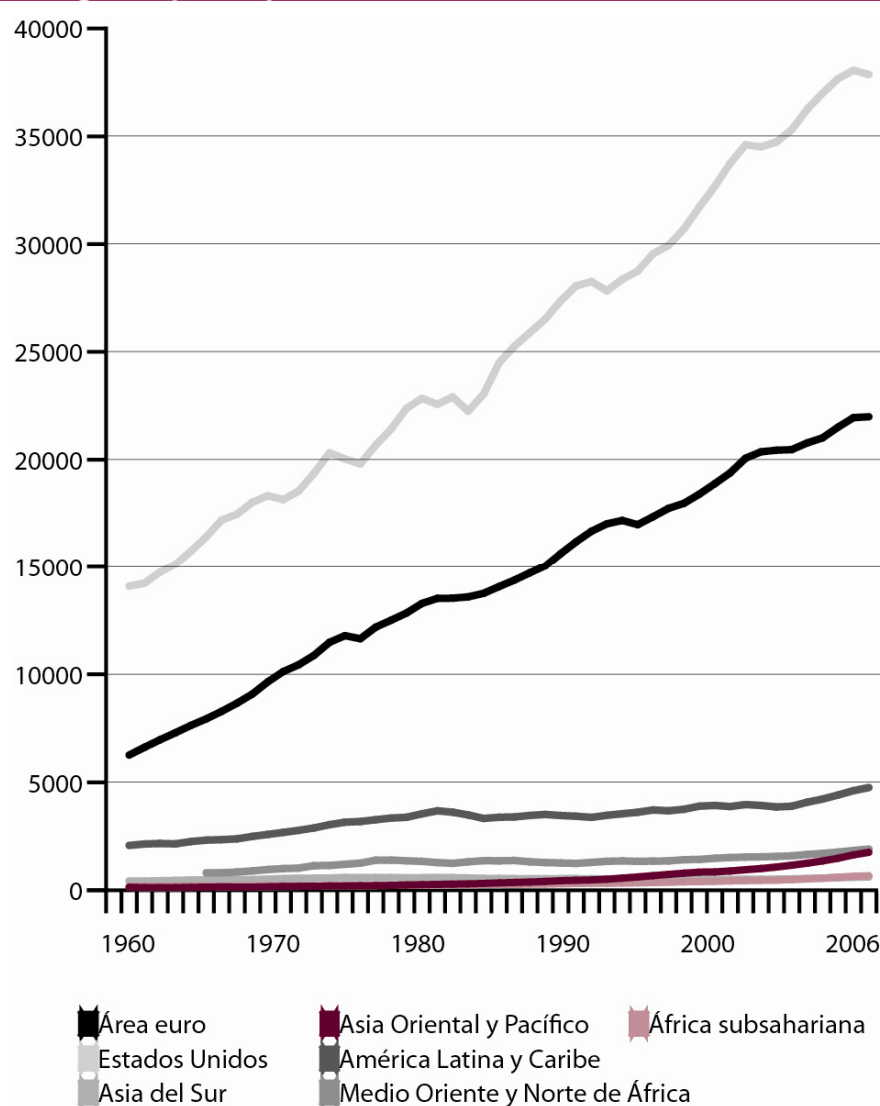
1960 a 2006 ilustra la persistencia de una brecha en el ingreso a nivel global y cómo la mayor parte de las economías en desarrollo han registrado un escaso crecimiento económico sostenido y real, en términos de una mejora sustancial del PIB per cápita. Aunque la mayoría de los países en el mundo en desarrollo experimentaron episodios de crecimiento durante este período,¹³ en la mayor parte de los casos el crecimiento no ha sido sostenido. Tampoco ha generado empleos decentes. La brecha en ingreso (en términos del PIB per cápita) entre países ricos y pobres no ha disminuido.¹⁴ La figura 2. 1 proporciona evidencia sobre los ingresos reales per cápita (en dólares constantes de Estados Unidos de 2000) en algunas de las principales categorías de países para 1960-2006, ilustrando la persistente brecha entre países ricos y pobres. De hecho, las diferencias en los ingresos per cápita en 1960 eran tan grandes que incluso el rápido crecimiento en algunas regiones en las siguientes cuatro décadas y media no logró que esa brecha se redujera.

Así, mientras el ingreso per cápita de la región en desarrollo de más rápido crecimiento –Asia Oriental- se incrementó en más de 10 veces en este período (comparado con el incremento de menos de tres veces en Estados Unidos), en 2006 el ingreso medio en Estados Unidos todavía era 15 veces superior al de Asia Oriental. Para otras regiones en desarrollo, las diferencias en el ingreso per cápita fueron incluso mayores y en algunos casos están aumentando. Así, el PIB per cápita en 1960 de países que hoy se encuentran en la zona euro fue 34 veces superior al de Asia del Sur; hacia 2006, éste se había incrementado ligeramente a 36 veces. Para el África subsahariana, la brecha es cada vez más cruda. En 1960, el ingreso per cápita de los países que hoy figuran en la zona euro era 15 veces superior al del África subsahariana; hacia 2006 la diferencia era de 38 veces.

¹³ Hausmann *et al.* 2004.

¹⁴ Ghosh 2008.

FIGURA 2. 1: Ingreso per cápita en dólares de Estados Unidos de 2000



Fuente: Calculado a partir de los índices de desarrollo mundial del Banco Mundial en línea.

La desigualdad en el ingreso se ha incrementado en la mayoría de países del mundo

Los países varían ampliamente en la naturaleza de la distribución de sus ingresos. El coeficiente de Gini –el más usado comúnmente para medir la desigualdad en el ingreso oscila entre 0.20 en Eslovaquia y 0.74 en Namibia,¹⁵ en una escala donde 0 representa la igualdad perfecta y 1 representa la desigualdad total. En general, la variación en la desigualdad del ingreso entre países en desarrollo es mucho mayor que entre los países ricos. Los países cuyos ingresos per cápita de 20 mil o más dólares poseen coeficientes en el rango de 0.25 – 0.45,¹⁶ mientras que la mayoría de países de bajos ingresos están en un rango superior al 0.50. Por lo tanto la desigualdad elevada es una característica del subdesarrollo.

¹⁵ Ferreira y Ravallion 2008.

¹⁶ Ferreira y Ravallion 2008.

La mayor parte de los países en desarrollo experimentaron un limitado crecimiento económico sostenido en términos de un PIB per cápita sustancialmente mejorado en los últimos 45 años

TABLA 2. 1. Patrones de propiedad de la tierra en países y regiones seleccionados

							Población sin tierra como % de la población rural (1988)
País	Año	Distribución de la propiedad de la tierra por grupos de percentiles de hogares agrícolas					
		20% más bajo	Segundo 20%	Tercero 20%	Cuarto 20%	20% más alto	
América del Sur							
Bolivia	1978	5.8	5.8	5.8	9.3	73.3	10
Ecuador	1987	1.0	1.6	4.2	9.6	83.6	23
Perú	1984	3.3	3.3	3.3	17.1	73.0	19
América Central y Caribe							
El Salvador	1985	5.1	5.1	5.1	10.6	74.1	41
Guatemala	1979	0.8	1.6	3.3	4.2	90.1	21
Honduras	1980–81	2.9	2.9	3.8	11.4	79.0	26
Asia del Sur							
Bangladesh	1983–84	2.3	5.4	12.5	23.6	56.2	20
India	1976–77	4.1	4.1	6.3	20.3	65.2	30
Nepal	1982	2.6	2.6	7.7	19.8	67.3	18
Sudeste asiático y Pacífico							
Indonesia	1976–77	3.0	6.2	11.3	24.0	55.5	15
Tailandia	1978	4.0	8.3	16.3	24.2	47.2	15
Filipinas	1981	3.2	8.1	11.6	20.4	56.7	34
Cercano Oriente							
Egipto	1984	11.2	11.2	11.2	11.2	55.2	25
Marruecos	1981–82	6.8	6.8	6.8	21.6	58.0	15
África Central y del Oeste							
Camerún	1984	3.6	9.3	15.0	21.6	50.5	
Ghana	1984	7.8	8.7	7.8	18.6	58.0	
África del Sur							
Mozambique	1998	Los pequeños propietarios representaban el 95 por ciento de la tierra cultivada, con el 5 por ciento restante ocupado por granjas del Estado, cooperativas, granjas privadas y <i>joint ventures</i>					
Sudáfrica	1994	Los pequeños propietarios poseen el 13 por ciento de las tierras, con 67.000 granjas comerciales que poseen el 86 por ciento de las tierras agrícolas					
Zimbabue	1993	Un millón de pequeños propietarios en tierras comunales poseían el 50 por ciento de las tierras agrícolas; 13.335 granjas comerciales grandes y medianas controlaban el 37 por ciento de las mejores tierras agrícolas					

Fuente: Ghimire 2001.

En muchos países en desarrollo, las desigualdades extremas son producidas por la altamente desigual distribución en la propiedad de la tierra. Un elevado nivel de desigualdad (véase la tabla 2. 1), como la que se registra en muchos países latinoamericanos, es difícil de

transformar sin una reforma agraria radical. De manera análoga, la distribución más igualitaria de la tierra crea una sólida base para mantener bajos los niveles de desigualdad en el proceso de desarrollo. La estructura inicial de una economía –ya sea basada en industrias extractivas intensivas en capital o en manufacturas intensivas en mano de obra, por ejemplo– también afecta al nivel de desigualdad en el ingreso que pueda darse así como también en la determinación de qué políticas de la distribución del ingreso pueden ser aplicadas.

La experiencia de desarrollo de la primera ola de Estados de Asia Oriental demuestra que el aumento de la desigualdad en las primeras etapas del desarrollo no es inevitable. En el caso de la República de Corea y la Provincia China de Taiwán, las radicales reformas agrarias que precedieron a la industrialización, el uso de tecnologías intensivas en mano de obra durante las primeras etapas de la industrialización, y las inversiones en capital humano que ayudaron a equilibrar las oportunidades disponibles en entornos urbanos y rurales y entre grupos de ingresos, fueron factores importantes para evitar el crecimiento con desigualdad. También se registraron elevados niveles de crecimiento sin aumento de la desigualdad en Singapur y Hong Kong, China, ambas ciudades-Estados donde la agricultura era insignificante pero donde los gobiernos desarrollaron políticas sociales básicas (particularmente de vivienda) para apoyar el proceso de crecimiento.

En las últimas dos décadas de liberalización económica, ha sido mucho más difícil para los países lograr tasas de elevado crecimiento sin incrementos en la desigualdad

En las últimas dos décadas de liberalización económica, ha sido mucho más difícil para los países lograr tasas de elevado crecimiento sin incrementos en la desigualdad. Estudios recientes señalan que la desigualdad se ha incrementado en la mayoría de los países del mundo. Un estudio reciente,¹⁷ apunta que la desigualdad del ingreso aumentó 30 veces en un muestreo de 49 países entre la década de los 90 y la primera del nuevo siglo. Se mantuvo sin cambios en seis países y sólo se redujo en 13. Un resultado similar presenta un estudio reciente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Según este análisis entre 1990 y 2000, “más de dos terceras partes de 85 países para los que existe información, experimentaron un incremento en la desigualdad del ingreso, medida a partir del índice Gini”.¹⁸ De los 20 países más avanzados de la muestra, la desigualdad disminuyó sólo en cuatro, mientras que de los 21 países en transición, la desigualdad se redujo sólo en tres. Entre los países en desarrollo estudiados, los patrones de cambio tienden a variar por región. En Asia, la desigualdad decreció en sólo dos de ocho países. De manera significativa, India y China figuran entre los países que experimentaron un incremento de la desigualdad. En América Latina, la desigualdad disminuyó en seis de 15 países sobre los que existía información. Sólo en Oriente Medio, el Norte de África y el África subsahariana un mayor número de países experimentaron un descenso en lugar de un aumento de la desigualdad. Sin embargo, aun cuando la desigualdad se redujo en estas regiones, el nivel de desigualdad resultante se mantuvo elevado (con un coeficiente de Gini de más de 0.40) en la mayor parte de los países estudiados.

¹⁷ Ferreira y Ravallion 2008.

¹⁸ OIT 2008b: 9.

La brecha está creciendo entre los asalariados y quienes derivan sus ingresos de rentas

Un patrón general de aumento en la desigualdad en los ingresos bajo la liberalización económica, reflejado en crecientes coeficientes de Gini, se apoya en datos sobre otras dimensiones de la desigualdad. Un indicador importante al respecto es la distribución funcional del ingreso —es decir, la distribución del ingreso entre salarios (ingreso por el trabajo) y las ganancias (ingreso del capital). Esto proporciona un indicador general de cómo los salarios son apropiados a la situación de los asalariados respecto a la de empleadores y otros que derivan sus ingresos de la propiedad de capital, como equipos productivos y activos financieros. Normalmente, los países industrializados tienen solo un pequeño sector de productores autónomos, y el grueso de los ingresos totales deriva de los salarios o los beneficios. Así la proporción de los salarios en el PIB está estrechamente relacionada con los cambios en la desigualdad del ingreso en su conjunto según determina una forma de medición como el coeficiente de Gini. Así, un incremento en la proporción de los salarios en el PIB posiblemente significará una reducción en el conjunto de la desigualdad, puesto que los asalariados tienden a estar en el punto más bajo de la distribución del ingreso, mientras lo contrario sucede con aquellos que derivan sus ingresos de las ganancias. Un incremento en la proporción de los salarios también suele reflejar un mercado laboral controlado y un fortalecimiento de la capacidad de negociación de los trabajadores.

En los países en desarrollo el cuadro es menos obvio porque a menudo hay un gran sector informal formado por productores que recurren al auto-empleo o proveedores de servicios cuyos escasos ingresos les sitúan al final de la escala de ingresos. Con todo, sus ingresos usualmente son registrados en las estadísticas nacionales como beneficios o rendimiento de los activos utilizados para realizar actividades económicas de supervivencia. En este contexto, no existe una interpretación simple de lo que significa un cambio en la proporción de los salarios en el PIB en términos de la desigualdad en su conjunto. Por ejemplo, si un aumento en la proporción del ingreso no asalariado se debe sobre todo a un incremento del ingreso medio del sector informal, entonces este sería un cambio deseable desde un punto de vista distributivo. Sin embargo, aun en países con altos niveles de informalidad, un análisis del cambio en las proporciones de los salarios limitado únicamente al sector formal de la economía, puede aportar información útil sobre las tendencias de la desigualdad. Un cambio en la proporción de los salarios dentro del sector formal puede ser interpretado de la misma manera que un cambio en la proporción de los salarios de las economías avanzadas. Por ejemplo, un descenso en la proporción del salario del sector manufacturero de un país en desarrollo nos dice que la fortaleza para la negociación por parte de los trabajadores se está debilitando, sea por un exceso en la oferta de mano de obra en relación con la demanda, el poder fortalecido de los patrones debido a un aumento de opciones de salida como resultado de la globalización, o la supresión de sindicatos o de mecanismos de negociación colectiva.

Entre 1980 y 2000 la proporción del salario medio en el ingreso nacional cayó en 10 puntos en la zona euro, una señal clara de la redistribución del trabajo hacia el capital

Un estudio encargado por UNRISD,¹⁹ basado en datos de un panel de 25 países miembros de la OCDE en el período 1973-2003 constató que la proporción del salario en el ingreso

¹⁹ Giovannoni 2008.

nacional cayó o se mantuvo constante en 23 países. Estas caídas fueron muy considerables en algunos casos. Entre 1980 y 2000, la proporción media del trabajo cayó 10 puntos en la zona euro,²⁰ -uno de los descensos más pronunciados y clara señal de la redistribución del trabajo al capital. El estudio también encontró evidencia de un fuerte y persistente vínculo entre la distribución funcional y personal del ingreso. En la muestra de 25 países, 17 de los 18 que experimentaron un incremento en la desigualdad en la distribución funcional del ingreso también padecieron un incremento simultáneo de la desigualdad en la distribución personal del ingreso.

El mismo fenómeno parece estarse produciendo en algunos países en desarrollo. Teniendo en mente las dificultades para interpretar los cambios en la distribución funcional del ingreso en países en desarrollo, es de todas formas significativo destacar los hallazgos de un estudio reciente de la OIT.²¹ El estudio, que incluyó a 29 economías avanzadas, 33 en desarrollo y 11 en transición, concluyó que tres cuartas partes de ellas experimentaron un declive en la proporción de los salarios en el ingreso nacional. El descenso más pronunciado –de más del 13 por ciento– se situó en América Latina. Las economías avanzadas y Asia también padecieron disminuciones significativas. La participación de los salarios cayó en Asia casi en nueve puntos porcentuales durante el período 1985-2002, y en la misma proporción en economías avanzadas en el período 1980-2005.

3. Desigualdad, cambio estructural y términos intersectoriales globales de intercambio

¿Cómo se pueden explicar estos patrones cambiantes de desigualdad entre y dentro de los países en una economía globalizada? ¿Existe un patrón global común y, si es el caso, qué nos dice sobre la gobernabilidad económica global? Para responder estas preguntas, esta sección examina los datos globales, regionales y nacionales sobre la desigualdad económica que desarrolló el Proyecto de Desigualdad de la Universidad de Texas.²² Estas bases de datos son una fuente única que proveen mediciones fiables y consistentes de desigualdades salariales en una gran cantidad de países desde principios de los 60 hasta los primeros años del siglo XXI. Estas medidas sugieren ciertos modelos generales y relaciones entre la desigualdad económica y el cambio estructural (véase el cuadro 2. 1).

CUADRO 2. 1: Una metodología para medir la desigualdad en el ingreso

Las medidas de la desigualdad producidas por el Proyecto de la Desigualdad de la Universidad de Texas (UTIP) pueden aplicarse a muchas fuentes de información y no requieren recurrir a bases de datos de niveles micro derivados de muestreos. Las medidas resultantes a menudo son comparables a lo largo del tiempo y entre países.^a El método se resume en Conceicao *et al.* (2001) y se basa en el trabajo de Theil (1972), quien argumentaba que una medida de la desigualdad calculada desde información agrupada proporciona una estimación consistente de la desigualdad para el total de la población. La desagregación relativa de los componentes es suficiente para conocer los principales movimientos de la desigualdad en la distribución en su conjunto.

²⁰ La zona euro se refiere a países miembros de la Unión Europea que utilizan el euro como su moneda nacional.

²¹ OIT 2008b.

²² Galbraith (2009) y Atkinson y Brandolini (2001) critican el uso extendido de bases de datos sobre la desigualdad que se basan en muestreos limitados.

Las distribuciones del ingreso son geometrías estadísticas (es decir, producen patrones similares a diferentes escalas desde distintos puntos de observación), de manera que la observación de la distribución entera, o inclusive la proporción estadística representativa de ella, no es necesaria a fin de observar el cambio con precisión razonable la mayor parte del tiempo. Todo lo que se requiere es observar una parte importante de la distribución (digamos, el sector manufacturero) sobre bases consistentes al paso del tiempo. Puesto que esta parte está vinculada orgánicamente a otras partes que podrían no ser observadas, como la agricultura y los servicios, los movimientos en la parte observada normalmente –pero no siempre– son representativos de la distribución completa. Los cambios en la estructura de los ingresos a menudo acontecen por los cambios en las posiciones relativas de las principales agrupaciones industriales (un incremento de la industria sobre la agricultura, por ejemplo, o de las finanzas sobre la industria) o en la posición relativa de distintas áreas geográficas, afectadas de manera diferenciada por el cambio demográfico, climático o la guerra. Así, tras un cierto punto, la desagregación adicional añade poca información útil.

Las medidas sobre la desigualdad desarrolladas por el UTIP son también ampliamente consistentes con las medidas convencionales basadas en muestreos sobre la desigualdad en el ingreso, o pueden ser consistentes por ajustes estadísticos tras permitir diferencias conceptuales entre pago e ingreso y para los numerosos tipos de desigualdad que son registrados en la literatura basada en muestreos (por ejemplo, ingreso, gasto, impuesto bruto o neto, hogar o personal).^b Las bases de datos en que se basa el UTIP cubren más de 100 países en tres o cuatro décadas. Las medidas de la desigualdad también podrían calcularse tanto dentro como entre regiones dentro de muchos países. En algunos países las medidas sobre la desigualdad pueden ser calculadas mensualmente.

Sin embargo, es importante destacar que el enfoque del UTIP tiene sus limitaciones. De éstas, quizá la más importante es que el trabajo es estadístico y comparativo; no se puede sustituir por un análisis detallado caso por caso. Los datos del UTIP también se centran fuertemente en el pago, agregado por sector y región. El pago se asocia a los empleos no a los hogares, y las bases de datos carecen de información sobre las características de los trabajadores o de sus familias. Por esta razón los estudios del UTIP no son adecuados para un análisis de las consecuencias en el bienestar social del cambio político y económico, como tampoco de los efectos de dicho cambio en el género o la etnicidad, excepto donde estos atributos se asocian con la distribución de los empleos. Finalmente, los datos son pre-transferidos por completo y no arrojan información sobre la distribución post-transferencia de la distribución del ingreso. Sin embargo los pagos transferidos son muy limitados fuera de la región de la OCDE. En el interior de esa región, la escala de transferencias está correlacionada estrechamente con la igualdad o la desigualdad de las estructuras de pago, de manera que los índices de desigualdad encontrados en los datos del UTIP no cambiarían mucho si el ingreso post-transferencia fuera incluido.

Notas: ^aGalbraith y Kum 2005, 2003. ^b Galbraith y Kum 2005, 2003. Fuente: Galbraith 2008.

El pensamiento temprano sobre el desarrollo sostenía que la desigualdad aumentó en las primeras etapas del desarrollo, y luego se redujo

Una importante corriente de pensamiento pionera sobre el desarrollo sostenía que una curva invertida en U describía la relación entre el nivel de desarrollo y el grado de desigualdad en la distribución del ingreso. La curva de Kuznets²³ resume un proceso en el que la desigualdad inicialmente se incrementó en las primeras fases del desarrollo pero luego se revirtió a medida que éste progresaba. Kuznets identificó la transición de la agricultura a la industria como el primer motor de un proceso de desigualdad creciente en las primeras etapas del desarrollo económico, simplemente porque los pueblos y las ciudades siempre son más ricos en promedio que las regiones rurales que los rodean. Sin embargo, como desarrollo económico maduro el peso de la agricultura en la economía total se hundiría, y al final el

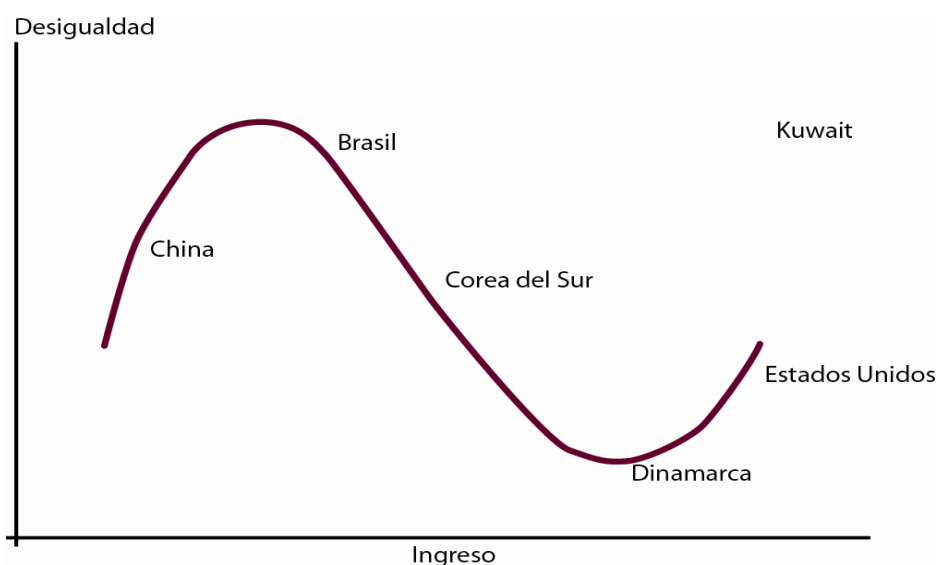
²³ Kuznets 1955.

fenómeno urbano vendría a dominar la evolución de la desigualdad. En ese punto, Kuznets argumentaba que la dinámica de la vida fabril, incluyendo el aumento de los sindicatos y de la política democrática llevarían a una reducción de la desigualdad.

La curva de Kuznets describe un proceso de cambio estructural (o transición intersectorial) específico de la historia del desarrollo económico en Estados Unidos, el Reino Unido, la mayor parte de Europa y Japón. Este proceso se ha reproducido en otras partes –pero no en todas. En países ricos en minerales dominados por las industrias extractivas o en sociedades post-industriales dominadas por los servicios como la tecnología y las finanzas, se esperarían patrones distintos. El mensaje perdurable de Kuznets no es que debería haber una sola curva en la historia de todos los países en todos los períodos, sino que la esencia de entender la desigualdad reposa en comprender las transiciones intersectoriales, o los cambios estructurales que la producen.

La figura 2. 2. muestra una curva aumentada de Kuznets,²⁴ que sugiere que para sociedades agrícolas grandes en proceso de industrialización, de las que China es hoy el principal ejemplo, la transición rural-urbana todavía explica el aumento en la desigualdad. Sólo en algunos países industrializados la población agrícola es lo suficientemente cuantiosa para que una transición intersectorial fuera de la agricultura domine el espectro; la mayoría de los países en desarrollo, especialmente fuera de África, se encuentran sobre el montículo de la U invertida (si el montículo existe) y en la parte baja de la curva.

FIGURA 2. 2: Curva de Kuznets aumentada



Fuente: Galbraith 2008.

Entre los países de mayores ingresos, sobre todo Estados Unidos, Reino Unido y Japón, tiene lugar una dinámica distinta.²⁵ Las economías más avanzadas tienen movimientos pro-cíclicos de desigualdad, porque sus sectores de ingresos más altos, servicios, tecnología y finanzas, disfrutan de un mayor crecimiento de ingresos en los períodos de expansión, sea esto motivado por la inversión doméstica o por las exportaciones. También es cierto para las economías pequeñas dominadas por servicios como las finanzas y los bienes raíces, de las que Hong Kong, China, es un destacado ejemplo moderno. Mientras tanto, el mundo está

²⁴ Galbraith 2009. Los aspectos esenciales de esta curva fueron inicialmente debatidos por Conceiao (2001).

²⁵ Galbraith 1998, 1989.

lleno de productores de mono-línea (es decir, países dependientes de una sola materia prima, como el petróleo) donde la distribución es desarrollada por las peculiares características de una economía extractiva. Se caracterizan por un alto ingreso per cápita, una fuerza de trabajo manual (a menudo inmigrantes) de bajos salarios y una alta desigualdad.

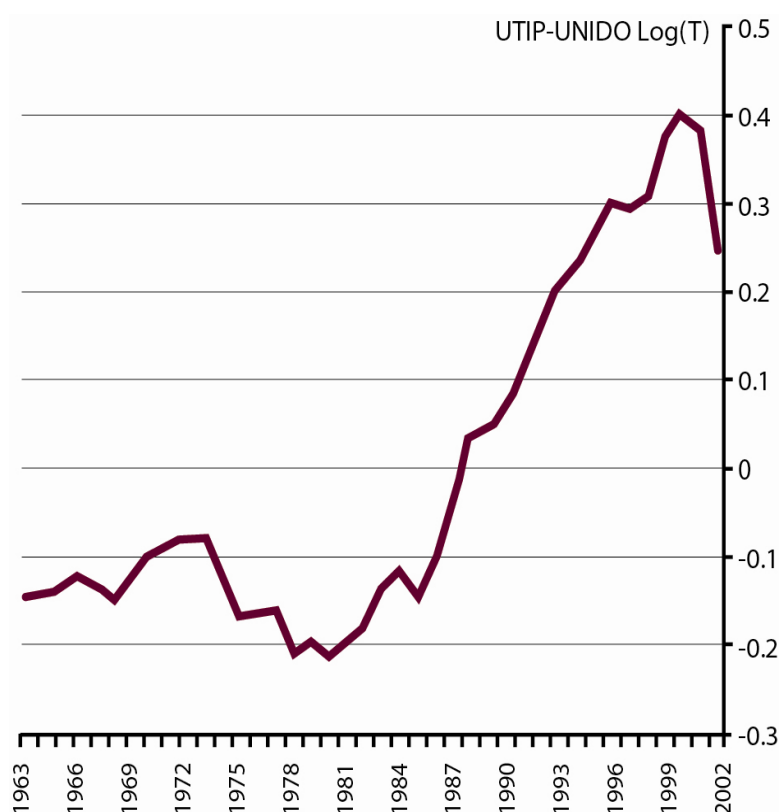
Los términos intersectoriales globales de intercambio son factores determinantes para la desigualdad

Las transiciones intersectoriales (cambios estructurales entre la agricultura, la industria y los servicios) dentro de los países, y los términos globales de intercambio entre estos sectores están estrechamente conectados. Por tanto, esperaríamos que los términos intersectoriales globales de intercambio influyeran en la desigualdad entre los países, incluso en ausencia de un cambio estructural significativo. Así, un auge en los precios de las materias primas tenderá a reducir la desigualdad en un país con un sector agrícola importante, simplemente porque tiende a elevar el ingreso relativo de los agricultores; mientras que una caída en los precios de las materias primas deprimirá el ingreso en dicho país. La acción de un cártel para incrementar el precio del petróleo da a los productores recursos para redistribuir o invertir (por ejemplo, en la construcción); mientras tanto, puede elevar el costo de la producción y el consumo en otros países, elevando el desempleo entre los trabajadores industriales y presionando los ingresos de las clases medias en los países más ricos.

En un mundo de mercados financieros y de materias primas globalizados, estos efectos serán globales: deberían manifestarse en todas partes (o casi en todas partes) de una sola vez, y lo hacen.²⁶ Desde principios de los 60 en adelante, los modelos de expansión o contracción en las desigualdades han tendido a registrarse a la vez en diversos países alrededor del mundo. Estos modelos presentan cuatro fases, como se ilustra en la figura 2. 3.

²⁶ Galbrath y Kum 2003.

FIGURA 2. 3: Patrones globales de desigualdad con el tiempo, 1963-2002



Fuente: Kum 2008.

Cuatro fases de desigualdad

La primera fase, que transcurre desde el primer año observado (1963) hasta alrededor de 1971, fue un período de relativa estabilidad, sin un movimiento común en las medidas de la desigualdad.

La segunda fase, de 1972 hasta aproximadamente 1980, fue un período de reducción moderada en la desigualdad en la mayor parte del mundo. Este período coincidió con el colapso del marco financiero global de la era de Bretton Woods, y el posterior boom inflacionario, apoyado por préstamos de la banca comercial a tasas reales de interés negativas.

La tercera fase es una de las de más marcado auge de la desigualdad, comenzando alrededor de 1982 y continuando hasta final de siglo. Está relacionada con el desastre de la crisis de endeudamiento global, inicialmente más severa en América Latina y África, seguida del colapso de los regímenes comunistas de Europa Central y Oriental, y finalmente con una ola de desregulación y liberalización en Asia a finales de los 90. La experiencia concreta de países y regiones varía, pero comparten varias características comunes: colapso de las importaciones; una base fiscal que se hundió y por lo tanto los sectores públicos se retrajeron; liberalización comercial; desindustrialización; y la reducción simultánea tanto del funcionariado como de los trabajadores industriales. La globalización eventualmente llevó inversión financiera a ciertos países, estimulando el auge de nuevos sectores –acompañado por escalas salariales globales y por un aumento en la especulación. El modelo en su conjunto se parece al encontrado en otro estudio²⁷ que examinó la desigualdad entre los países, sin

²⁷ Milanovic 2007.

considerar a la población. Esto no debería sorprender: los hechos que aumentan la brecha entre ricos y pobres dentro de los países deberían también, en principio, ampliar la brecha entre países ricos y pobres, puesto que los segundos son justamente colecciones desequilibradas de los primeros.

El modelo tiene excepciones. India y China, por ejemplo, evitaron el aumento global en la desigualdad en los 80, presumiblemente porque no habían liberalizado sus mercados financieros y por tanto se vieron poco afectados por la crisis de la deuda. Si bien la desigualdad en China comenzó a crecer desde niveles muy bajos en los 80, el incremento más marcado y problemático en la desigualdad corresponde a la crisis de 1989. En India, el aumento de la desigualdad comenzó con las reformas de liberalización de 1992.²⁸ Estas excepciones ayudan a confirmar la hipótesis de que un factor importante en el comportamiento de la desigualdad en la era de la globalización no es la política nacional idiosincrática, ni el cambio estructural entre los países, sino las fuerzas globales que afectan los términos intersectoriales de intercambio.

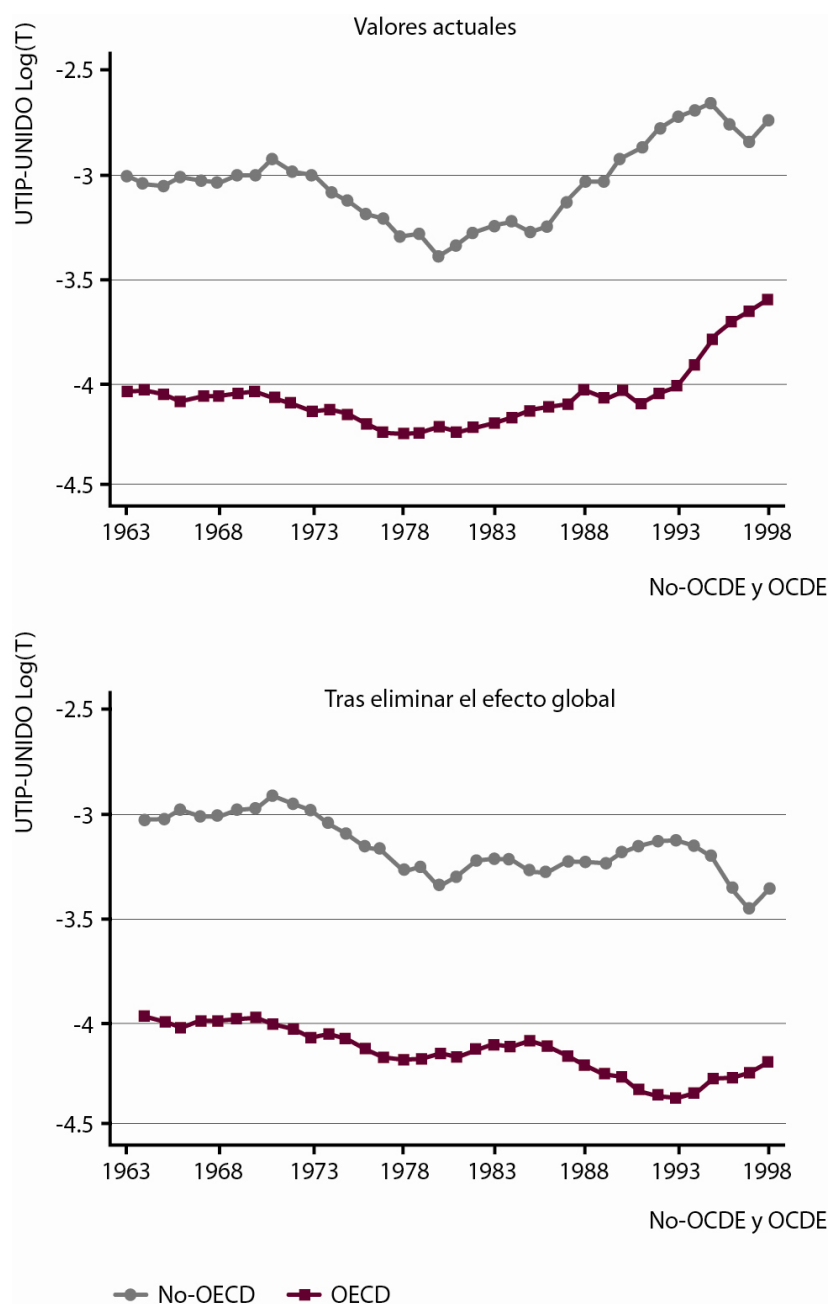
La cuarta fase, que comenzó en 2001 es, de nuevo, una donde disminuye la desigualdad. Coincide con el marcado relajamiento de las condiciones crediticias que siguieron a los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y un repudio a las políticas del consenso de Washington (el paquete de reformas promovido por las instituciones emplazadas en Washington D. C. como el Fondo Monetario Internacional/FMI; el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos) asociadas con el crecimiento adverso y el desarrollo social en muchos países. Estos cambios parecen haber permitido tanto un mayor crecimiento como cierta moderación de los incrementos extremos en la desigualdad que afectó al mundo en desarrollo en los 20 años previos. El boom de las materias primas también benefició a los países agrícolas de bajos ingresos. El dramático desarrollo de la crisis económica global de 2008 ha traído sin duda un abrupto fin a este breve período de reducción de la desigualdad. Las economías agrícolas de bajos ingresos enfrentan ahora un crecimiento marcadamente reducido, una contracción de la producción, un elevado desempleo y un renovado incremento de la pobreza.

La mayoría de las economías agrícolas de bajos ingresos son altamente desiguales

Si el elemento global en la creciente desigualdad en los 80 y los 90 no hubiese existido, no se habría incrementado la desigualdad económica media alrededor del mundo. De hecho, dado que las fuerzas de Kuznets afectan la desigualdad en el proceso de desarrollo económico, la desigualdad en la mayoría de los países y en promedio, habría declinado. La figura 2. 4 ilustra este cálculo, separando a los países miembros de la OCDE y no-OCDE para explicar cómo las fuerzas globales afectan a cada grupo. Esta figura también ilustra un factor importante: las economías industrializadas de altos ingresos disfrutaban de una mayor igualdad, en promedio, que los países en desarrollo de bajos ingresos.

²⁸ Galbraith, Roy Chowdhury y Shrivastava 2004.

FIGURA 2. 4: La desigualdad entre países con o sin el efecto global



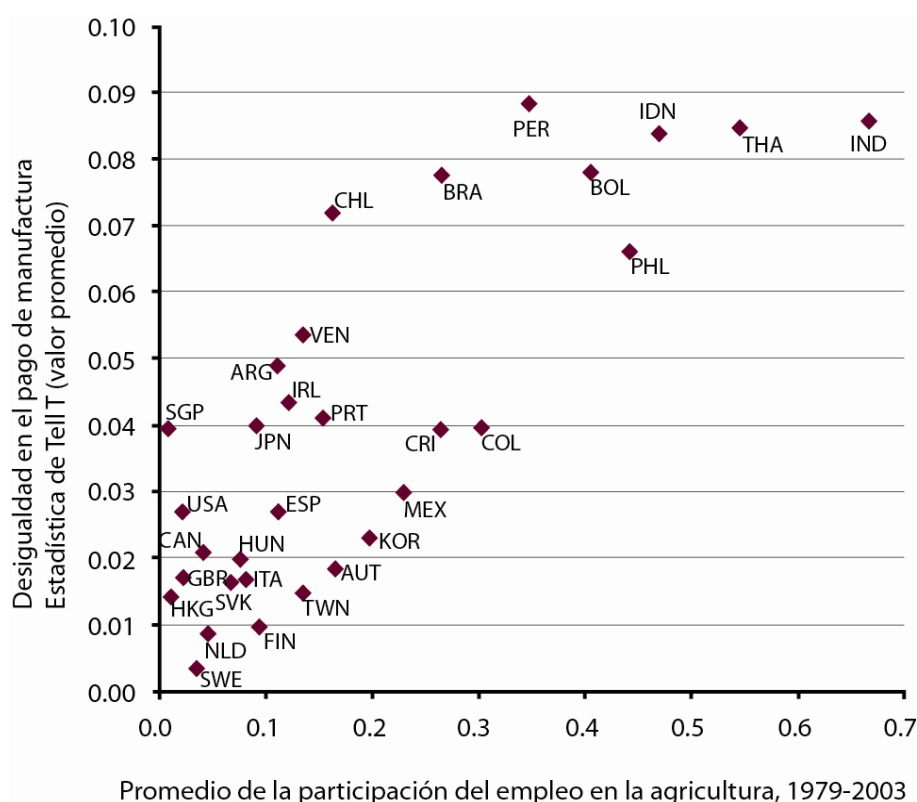
Fuente: Galbraith y Kum 2003.

La alta desigualdad en la mayoría de las sociedades agrícolas de bajos ingresos puede ser desconcertante. Sin embargo, particularmente en los trópicos, los acuerdos agrícolas frecuentemente proviene de sistemas de tenencia de la tierra feudales o de la esclavitud. Dichos acuerdos difieren de los casos históricos examinados por Kuznets, como el del Reino Unido y la América del Norte del siglo XIX, o en las economías de Asia Oriental tras la reforma agraria, donde predominaron los pequeños propietarios. Con la excepción de algunas partes de África, las economías agrícolas de bajos ingresos con estructuras de ingresos igualitarios son raras, y en el siglo pasado tendieron a emerger sólo tras violentas revoluciones, como en China (1949), Cuba (1959) y Vietnam. Sin embargo, incluso en estos países, la desigualdad está aumentando (aunque a niveles muy bajos) con nuevas reformas económicas liberales.

Los países industrializados de elevados ingresos disfrutaban notablemente de mayor igualdad, en promedio, que los países en desarrollo de bajos ingresos

Sin estos países, es dudoso si la U invertida tendría un componente de ingreso bajo hacia arriba en décadas recientes. La figura 2. 5 ilustra la relación entre la proporción de la agricultura en el empleo total y la desigualdad salarial con la manufactura en una selección de países desarrollados y en desarrollo. La relación positiva es fuerte y consistente: cuanto mayor es la población en la agricultura, mayor es el nivel de desigualdad.

FIGURA 2. 5: Desigualdad salarial con la manufactura y proporción de la agricultura en el empleo en países seleccionados, 1979-2003



Fuente: Galbraith 2008, de datos de KUM (2008)

Las fuerzas globales perfilan ahora las variaciones de la desigualdad dentro de los países

Tomados en su conjunto, los aspectos descritos anteriormente dibujan un cuadro complejo, aunque con elementos regulares. Para cualquier país, el movimiento de la desigualdad puede decirse que depende de tres factores:

- la posición del país en una curva aumentada de Kuznets, reflejando procesos previos de cambio estructural;
- el proceso actual de cambio estructural y crecimiento en el ingreso; y
- la integración del país a la economía global, y por tanto, el impacto externo de los cambios en los términos intersectoriales de intercambio.

En suma, en la mayoría de casos, el cambio estructural en el proceso de desarrollo económico tiende a reducir la desigualdad. Existen excepciones, dos de las cuales son:

- sociedades agrarias post revolucionarias de bajos ingresos en el proceso de urbanización, industrialización y transición al capitalismo de mercado; y
- sociedades post industriales de altos ingresos a medida que se dirigen a economías dominadas por los servicios en la tecnología y las finanzas.

De manera análoga, las crisis e impactos que periódicamente distorsionan los procesos de desarrollo económico tienden a elevar la desigualdad. El cambio estructural en el proceso de desarrollo económico es relativamente lento, mientras que el impacto del impacto y la crisis es rápido y altamente visible en las cifras (aunque dichos acontecimientos han sido relativamente raros a la fecha, al menos a nivel global).

Por esta razón, los cambios en precios relativos (o los términos de intercambio) entre sectores tienden a dominar el actual movimiento de desigualdad económica. Los booms de las materias primas generalmente benefician a países en desarrollo de bajos ingresos, mientras que las burbujas financieras y los impactos de las tasas de interés generalmente benefician a grupos de altos ingresos dentro de economías financieras, al menos en términos relativos. Puesto que los precios del petróleo y los cereales y las tasas de interés son establecidos en los mercados globales, no sorprende que las variaciones de la desigualdad económica sean ahora un fenómeno global amplio y común, que opera del mismo modo (aunque no simétricamente) en la mayor parte del mundo.

Cómo afectan el cambio estructural y las fuerzas globales a la desigualdad: ejemplos de países

Con base a los argumentos y el marco desarrollado anteriormente, el resto de esta sección enfatiza aspectos clave de la experiencia de desarrollo de un buen número de países. Estos casos ilustran la relación entre diferentes etapas y patrones del cambio estructural, su exposición a fuerzas económicas externas y la desigualdad.

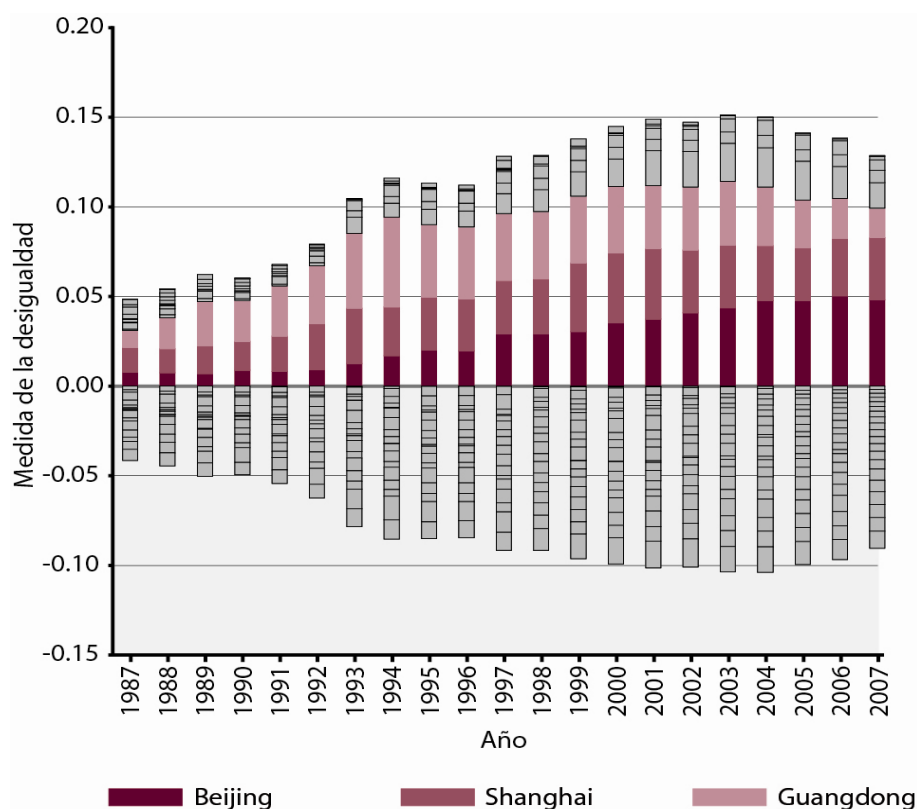
Industrialización rápida: el caso de China

China proporciona un ejemplo clásico de la evolución de la desigualdad dominada por el cambio estructural interno, al menos hasta no hace mucho. En los 80 y los 90, el país se encontraba aislado de los cambios relativos de precios del exterior. Aunque ahora se encuentra bien integrada en los mercados internacionales de alimentos y combustibles, todavía disfruta de un nivel interno de precios para la mayor parte de los bienes intensivos en mano de obra, como los alimentos, los textiles y la vivienda, que es bastante menor en comparación con los precios internacionales de estos bienes. El rápido crecimiento partiendo de una economía agrícola que ha sufrido grandes transformaciones después de que las prácticas igualitarias del comunismo supusieran un aumento de la desigualdad, se aceleró por la urbanización a medida que las diferencias entre las zonas rurales y urbanas aceleraron la migración del campo a las ciudades. Esta dinámica constituye el mayor desafío social de China, y las autoridades se encuentran limitadas en sus continuos esfuerzos para equilibrar el control en torno a la migración interna con un programa de construcción lo suficientemente amplio como para acomodar los flujos urbanos que no pueden evitarse.

China proporciona un ejemplo clásico de la evolución de la desigualdad dominada por el cambio estructural interno

En años recientes, el panorama de China se ha complicado por grandes flujos de capital especulativo. Una parte se está moviendo a través de la cuenta corriente en la línea de un enorme auge exportador, que a su vez ha estimulado un auge épico de los bienes raíces en Beijing, Shanghai y algunas otras localidades. Estos factores exacerban las desigualdades entre áreas rurales y urbanas, así como entre diferentes regiones o provincias. La figura 2. 6 ilustra la contribución cambiante de diversas provincias chinas a la desigualdad del país hasta 2007. Cada segmento de cada barra representa la contribución a la desigualdad de una provincia específica en un año en particular. Aquellas provincias con ingresos sobre el promedio nacional muestran valores positivos, y aquellas con ingresos por debajo del promedio nacional muestran valores negativos. La figura proporciona una medida sucinta del auge y caída en términos relativos, de las provincias chinas respecto a las otras. Es notoria la contribución de Beijing, que no es ni una ciudad costera ni un centro primario para la producción de bienes para la exportación, que continúa creciendo incluso después de la difusión del crecimiento económico provocada por la relativa participación de Guangdong y Shanghai que despuntaron a finales de los 90 y principios del nuevo siglo. Esto se relaciona al menos en parte con el auge de la construcción que antecedió a los juegos olímpicos de 2008 e ilustra la manera en que las fuerzas financieras pueden llegar a dominar y desestabilizar el patrón de ingresos relativos dentro de China.

FIGURA 2. 6: Contribución de las provincias a la desigualdad interprovincial en China, 1987-2007



Nota: Los segmentos de la barra representan los elementos del índice de Theil, específicamente el peso de la población multiplicado por el pago promedio de sector al pago del país (multiplicado por el registro del mismo índice). Por tanto, los sectores que pagan por encima del promedio muestran valores positivos, los que se encuentran por debajo del promedio muestran valores negativos. La medición de Theil para cada año es la suma de los valores de la barra para ese año. Fuente: Galbraith *et al.* 2008.

Dualismo y crisis industrial: Brasil y México

Por el contrario, en la mayor parte de América Latina, la urbanización a gran escala, la globalización y, específicamente, la internacionalización de las finanzas acontecieron hace algunas décadas. En los 80 y los 90, los países se encontraron afectados por los (estrechamente relacionados) flagelos del crecimiento negativo y los impactos de unos términos de intercambio adversos, así como por la crisis de la deuda, factores todos ellos que incrementaron la desigualdad,²⁹ puesto que el colapso de las industrias sustitutivas de las importaciones hizo disminuir la clase obrera sindicalizada. Es razonable inferir que la industrialización sustitutiva de las importaciones trabajó para reducir las (muy altas) desigualdades asociadas con el tradicional dualismo económico de América Latina, y que el último cambio hacia un modelo de crecimiento de orientación exportadora estaría de nuevo caracterizado por una estructura de ingresos más desigual. Sin embargo, la variación de la desigualdad a corto plazo durante la transición entre estos dos modelos fue gobernada claramente por las mismas fuerzas que generaron las crisis macroeconómica e industrial en primer lugar.

En los 80 y los 90, los países de América Latina se vieron afectados por un crecimiento negativo y por unos adversos términos de intercambio así como por la crisis de la deuda, factores todos ellos que incrementaron la desigualdad

La experiencia de México y Brasil durante este período también ilustra la relación simple entre desigualdad salarial en la industria y la tasa de crecimiento económico. En tanto el crecimiento económico sea lo suficientemente rápido como para absorber el crecimiento natural de la fuerza laboral, la desigualdad en las estructuras salariales tiende a estabilizarse o a disminuir. Cuando el crecimiento no llega a ese umbral, la desigualdad tiende a incrementarse.³⁰ Para los países que están en el segundo caso, el combate de la desigualdad creciente es, en gran medida, una manera de restablecer el crecimiento interno estable y por tanto, absorber la creciente fuerza laboral en empleos productivos. Pero en la medida en que dichos países se mantengan expuestos a impactos financieros externos, una gobernabilidad financiera más estable debe ser también parte de la solución.

La experiencia de México durante la crisis del peso en 1995 demuestra la conexión entre las finanzas externas y la desigualdad económica de muchos países en desarrollo. Una posición en la periferia de la economía global implica relaciones comerciales importantes con países mucho más ricos, y por lo tanto una dualidad en la economía productiva doméstica —entre los productores que venden al mercado externo y aquellos que venden a consumidores domésticos. Los trabajadores del primer caso tienden a estar mejor remunerados que los del segundo, simplemente porque las industrias con consumidores ricos que reciben pagos en divisas fuertes pueden permitirse pagar primas por el trabajo. Los primeros se encuentran mejor protegidos ante una crisis monetaria. Cuando la crisis del peso golpeó a México en 1995, los sectores exportadores lograron, en su mayor parte, traducir sus ingresos en dólares a salarios en pesos con la nueva tasa de cambio. Los que producían para la economía doméstica como el sector manufacturero y los proveedores de servicios, no pudieron hacer eso, y sus salarios relativos cayeron de manera instantánea cuando el peso se colapsó. Adicionalmente, sus mercados se deprimieron, puesto que los consumidores se vieron obligados a pagar más

²⁹ Calmon *et al.* 2000.

³⁰ Calmon *et al.* 2000.

por la importación de productos (como el maíz) que sólo estaba disponible a un precio del peso dramáticamente elevado. Hubo un marcado aumento de la desigualdad en los salarios del sector manufacturero de México tras la crisis del peso de 1995.³¹

Economías de transición

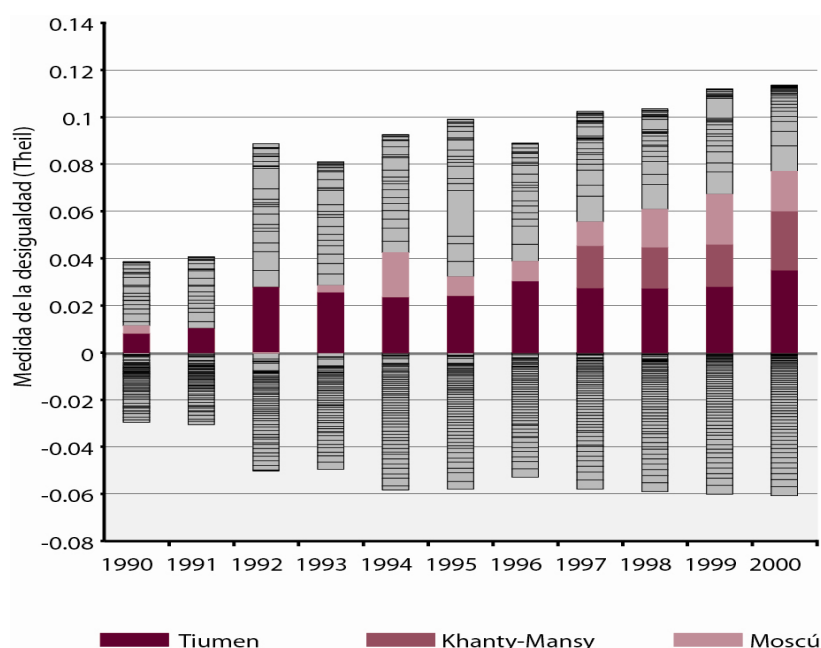
En las economías industrializadas de Europa Central y Oriental, la combinación de un vasto sector manufacturero y de un régimen político comunista produjo una baja desigualdad hasta que el sistema se colapsó en 1989. Es importante hacer notar, sin embargo, que el colapso de los regímenes comunistas en Hungría, Polonia, Yugoslavia, y la Unión Soviética no estaba desconectado de la presión económica. Todos estaban profundamente endeudados con Occidente en una época de depresión para los precios de las materias primas y con tasas reales de interés excepcionalmente altas. Estas presiones exacerbaron las ineficiencias subyacentes al sistema comunista, acelerando los esfuerzos de reforma que eventualmente abrieron la puerta al cambio de régimen. En ese punto, la desindustrialización y la liberalización de los precios, conduciendo rápidamente hacia la equiparación con los niveles de precios mundiales, se combinaron para resultar en un dramático aumento de la desigualdad.

El caso de la Federación Rusa ha sido analizado utilizando información de los años 1990-2000.³² El dramático incremento en la desigualdad se produjo en 1992, con la aplicación de la terapia de impacto, que comenzó con la liberalización de los precios. Esto resultó en un colapso súbito de los salarios reales tanto de los trabajadores agrícolas como del sector manufacturero, así como de los sectores no comerciales, como la salud y la educación, previamente apoyados por el Estado. La energía y las finanzas, en consecuencia, se convirtieron en sectores líderes de la nueva Federación Rusa, con Moscú erigiéndose en una ciudad mundial en un país visto, por otro lado, como ejemplo de estancamiento post comunista. La situación se tornó tan extrema hacia final de siglo que las escasamente pobladas regiones petroleras y gasistas de Siberia occidental en Tiumen y Khanty-Mansy se convirtieron en los principales motores de la desigualdad de los ingresos rusos en su conjunto. Mientras tanto, las regiones aquejadas por conflictos del sur del Cáucaso cayeron por debajo del resto del país en el ingreso relativo registrado. La figura 2. 7 proporciona una visión esquemática de los cambios interprovinciales en la Federación Rusa durante la desastrosa década de transición.

³¹ Calmon *et al.* 2000.

³² La base de datos fue desarrollada por Krytynskaia de fuentes originales de Goskomstat, y registrada en Galbraith, Krytynskaia y Wang (2004).

FIGURA 2. 7: Contribución de tres provincias a la desigualdad interprovincial en la Federación Rusa, 1990-2000

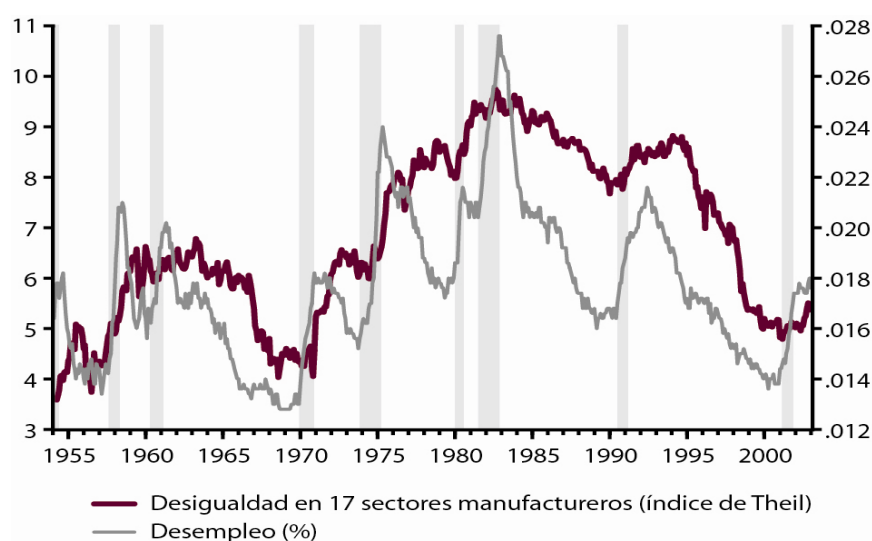


Fuente: Galbraith, Krytynskaia y Wang 2004.

Economías financializadas

En Estados Unidos, la desigualdad creció desde principios de los 80 bajo el impacto de una política monetaria estrecha y un dólar fuerte –movimiento inverso en la cresta baja de la curva de Kuznets. Esta acción se repitió en la recesión de finales de los 80. La desigualdad salarial, particularmente en el sector manufacturero, se redujo a lo largo de buena parte de la siguiente década a medida que la economía se recuperaba y eventualmente producía niveles muy altos de empleo. La figura 2. 8 ilustra la estrecha relación entre la desigualdad salarial en el sector manufacturero en Estados Unidos, y la tasa de desempleo.

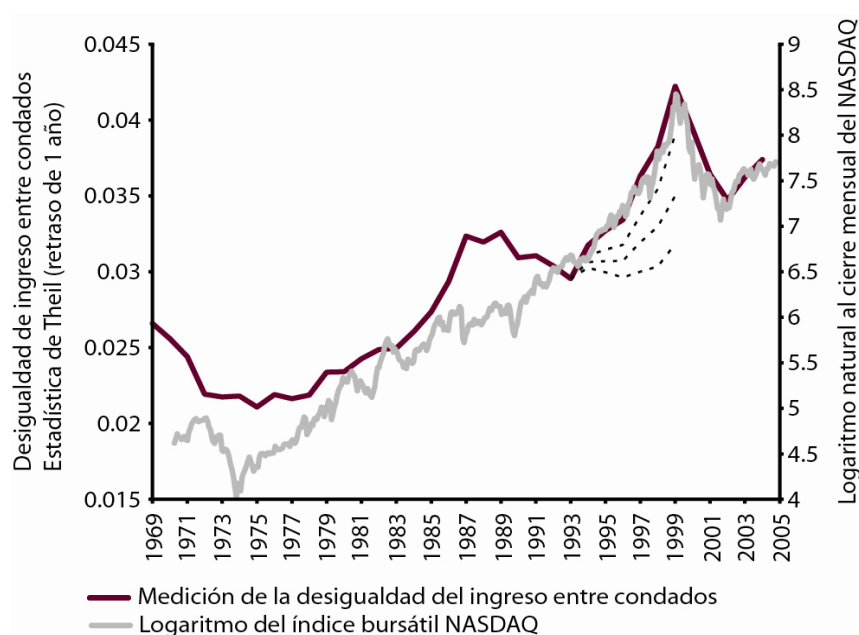
FIGURA 2. 8: Desigualdad mensual en los salarios del sector manufacturero y desempleo en Estados Unidos, 1953-2003



Nota: Las recesiones se indican en las líneas grises. Fuente: Galbraith 2009.

En los últimos años de la década de los 90, el rápido crecimiento en Estados Unidos fue impulsado por la burbuja tecnológica. Esta produjo una creciente desigualdad –representada por un movimiento al alza en el segmento superior de la cresta ascendente de la curva de Kuznets –a medida que el país pasó de la transición de una economía industrial a una fuertemente centrada en la tecnología y las finanzas.³³ El efecto de este incremento en la desigualdad en los hogares se exacerbó fuertemente por la apreciación dramática del valor de los activos de capital en los ingresos registrados de un pequeño número de personas muy ricas. Si se eliminan los efectos del aumento en el ingreso en cinco condados –Nueva York (Manhattan), Nueva York; los condados de Santa Clara, San Francisco y San Mateo en California; y el King County en Washington- alrededor de la mitad del aumento de la desigualdad entre condados en los ingresos de los hogares en Estados Unidos en los últimos años de la década de los 90, no habría ocurrido.³⁴ Eliminar el crecimiento del ingreso de tan sólo 15 condados neutraliza la totalidad del incremento de la desigualdad entre condados. La figura 2. 9 ilustra este hecho, y muestra que el aumento (y declive ocasional) en la desigualdad del ingreso en Estados Unidos, obedece sustancialmente al valor cambiante del mercado bursátil, específicamente en el tecnológicamente rico NASDAQ.

FIGURA 2. 9: Medición entre condados de la desigualdad en el ingreso y el registro del índice bursátil NASDAQ en Estados Unidos, 1969-2005



Nota: La línea punteada indica el cambio hipotético en la desigualdad 1993-1999 bajo el promedio del crecimiento del ingreso nacional contrafactual en cinco condados: Nueva York (Manhattan), Nueva York, los condados de Santa Clara, San Mateo y San Francisco en California; y King County en Washington. Fuente: Galbraith y Hale 2008.

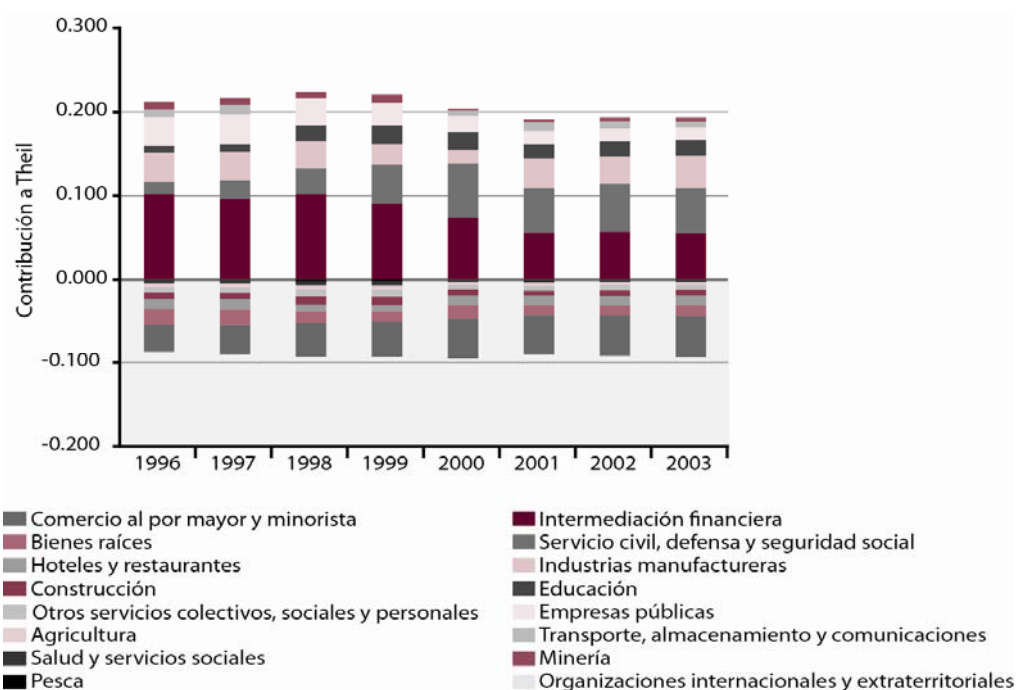
El creciente dominio del sector financiero en las economías nacionales, está estrechamente vinculado a la reforma de la política económica neoliberal, que ganó fuerza en los 80 y los 90 y tendió a favorecer a centros financieros y políticos nacionales (Buenos Aires, Moscú, Sao Paulo, Shanghai y Beijing) a costa del resto de los países. A la luz de la crisis financiera o de las políticas de estabilización, como el Plan Real en Brasil, la participación del sector financiero en la economía es probable que se contraiga y que la desigualdad entre sectores y regiones caiga. La figura 2. 10 ilustra este patrón para el caso de Brasil, que en el pico de las

³³ Galbraith 1998, 1989.

³⁴ Galbraith y Hale 2008.

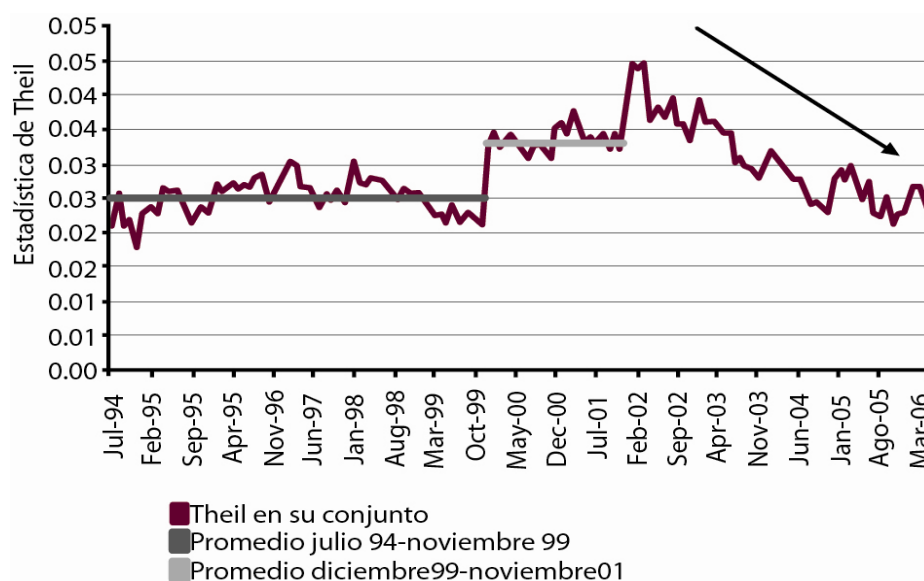
políticas neoliberales canalizo una extraordinaria participación del ingreso nacional al sector financiero. A pesar del pequeño tamaño absoluto del sector, sería razonable ver en la desviación de recursos hacia los bancos el principal motor de la desigualdad en el ingreso total en Brasil. Utilizando datos mensuales para el caso de Argentina, la figura 2. 11 muestra que la crisis financiera de 2002 aceleró un proceso en el que la desigualdad –al menos en el seno del sector formal- se redujo en los años post crisis.

FIGURA 2. 10: Contribución de los sectores a la desigualdad económica en Brasil, 1996-2003



Fuente: Galbraith et al. 2007.

FIGURA 2. 11: Medición mensual de la desigualdad interprovincial en Argentina, 1994-2006



Fuente: Galbraith et al. 2007.

Algunos países han evitado el aumento de la desigualdad

Aun cuando la creciente desigualdad fue característica del período en discusión (los 80 y 90), no se produjo en todas partes. En el norte de Europa, sobre todo en Escandinavia, históricamente una de las regiones más igualitarias del mundo, las mediciones de la desigualdad se mantuvieron estables a lo largo de los 80 y por lo menos a principios de los 90. La experiencia nórdica se relaciona en parte con una fuerte tradición de sindicalización, negociación salarial centralizada, y (en el caso de Noruega) el manejo colectivo de los recursos obtenidos como resultado del auge petrolero. Mientras tanto, en partes del Sudeste Asiático, especialmente en Indonesia y Singapur, la desigualdad parece haber declinado a través de los primeros años de la década de los 90. En partes de América Latina, sobre todo en Brasil y Argentina, la desigualdad parece haberse disparado con las crisis de 1993 y 2002, respectivamente, y declinó con el crecimiento estabilizado experimentado en años posteriores.³⁵

4. Redistribuir la riqueza y el ingreso: implicaciones para la política

La pobreza es mucho más que la relativa privación de bienes materiales; podría estar acompañada de hambruna, malnutrición, mala salud y morbilidad, expectativas de vida más cortas, analfabetismo, exclusión social y una lucha constante por sobrevivir.³⁶ Dada la relación entre la pobreza y la desigualdad presentada en este capítulo, las políticas para reducir la desigualdad son instrumentos importantes para reducir la pobreza. Además, mayores niveles de desigualdad en el ingreso tienden a dañar los derechos civiles, políticos, económicos y sociales, así como la consecución de la ciudadanía y de Estados incluyentes.

Adoptar opciones políticas deliberadas para asegurar que el crecimiento y la equidad se refuerzan mutuamente

En los 90 la visión de que las altas tasas de crecimiento eran suficientes para aliviar la pobreza ganó terreno entre algunos en la comunidad internacional abocada al desarrollo, especialmente si no se hacían cambios en la distribución del ingreso. Un documento del Banco Mundial altamente publicitado³⁷ argumentaba que el crecimiento era bueno para los pobres y que los países que aplicaban las políticas del consenso de Washington disfrutaban de un crecimiento más rápido en el ingreso medio. Este argumento implica que los gobiernos no necesitan desarrollar de manera intencionada políticas de crecimiento a favor de los pobres y que lo que más importa es el nivel de ingreso de los pobres, antes que la igualdad. Sin embargo, hay un creciente conjunto de evidencias que sugiere que:

- no existe compensación entre igualdad y crecimiento;
- una desigual distribución del ingreso no es inmutable y puede verse afectada por políticas económicas y sociales;
- la igualdad puede hacer que el crecimiento sea más inclusivo y favorable a los pobres; y
- la igualdad también puede operar como un importante agente para el crecimiento económico.³⁸

³⁵ Galbraith *et al.* 2007.

³⁶ Esta sección se basa en Lee (2009).

³⁷ Dollar y Kraay 2002.

³⁸ El Banco Mundial apoyó fuertemente esta postura en su *Informe sobre desarrollo mundial 2006*.

El reconocimiento de que la igualdad y el crecimiento se pueden reforzar mutuamente deja abierta la pregunta acerca de las políticas económicas y sociales necesarias para producir tal resultado. Si bien la investigación actual no acepta la visión simplista de compensaciones entre igualdad y crecimiento, no sugiere que el círculo virtual del crecimiento y la igualdad es automático. La posibilidad de un impacto negativo de uno sobre otro sugiere la necesidad de opciones y diseños políticos deliberados para asegurar que la igualdad tenga un impacto positivo en el crecimiento y viceversa.

Se requieren opciones y diseños políticos deliberados para asegurar que la igualdad tenga un impacto positivo en el crecimiento y viceversa

La investigación ha mostrado que la relación positiva entre crecimiento y reducción de la pobreza, basada en regresiones transversales entre países, se limita a describir una relación promedio en torno a la cual existen disparidades significativas. Un estudio reciente³⁹ muestra que la sexta parte de 285 casos (consistentes en diferentes períodos de tiempo en distintos países) utilizados en un estudio del Banco Mundial⁴⁰ que minimizó el papel de las políticas redistributivas en la reducción de la pobreza a favor del crecimiento, mostraron ser excepciones a la regla.

Estos fueron casos en los que el crecimiento no logró reducir la pobreza o donde la pobreza disminuyó sin un crecimiento significativo. La revisión de estos casos resalta el papel central desempeñado por las políticas redistributivas. En distintos períodos en los países nórdicos, así como en países en desarrollo como Colombia, El Salvador y Perú, las fuertes políticas redistributivas significaron que la pobreza se redujo más de lo que se predijo en el estudio. En el caso de los países en desarrollo, la reforma agraria fue un aspecto destacado de estas políticas. De manera concordante, en casos donde la pobreza se incrementó o disminuyó menos de lo que se predijo, hubo un retroceso o debilitamiento de esas mismas políticas redistributivas. Otros estudios,⁴¹ incluyendo algunos del propio Banco Mundial, han mostrado que en países con altos niveles de desigualdad, la pobreza se reduce más lentamente en respuesta a un más alto crecimiento. De manera similar, los períodos de mayor crecimiento no fueron necesariamente aquellos en los que la reducción de la pobreza fue significativa. Incluso en países con alto crecimiento y reducción de la pobreza, los bolsillos regionales de la pobreza y la privación han persistido. Esto sugiere que el crecimiento por sí solo es insuficiente para reducir la pobreza y que las políticas redistributivas para cambiar la distribución del ingreso y los activos son importantes.

Las políticas redistributivas que los países pueden adoptar incluyen las que:

- proveen a los pobres un mayor acceso a activos productivos, como la tierra, y la reforma de los acuerdos no equitativos de tenencia;
- estimulan la inversión en riego y caminos rurales, crean programas públicos de trabajo para el desarrollo de infraestructuras e incrementan el acceso al crédito;
- inician reformas fiscales para mejorar la administración tributaria, previenen la evasión fiscal, y limitan la oposición a la tributación progresiva y la redistribución;
- generan oportunidades de empleo;

³⁹ Donaldson 2008.

⁴⁰ Dollar y Kraay 2002.

⁴¹ Cornia 2004; Shorrocks y van der Hoeven 2005.

- fortalecen el bienestar de los pobres a través de importantes políticas sociales; y
- ayudan a crear un ambiente económico global estable que responda a las necesidades de los países pobres.

El capítulo 1 debatió las estrategias para mejorar las oportunidades de empleo, y la segunda sección del informe examinará las políticas sociales y estrategias tributarias para generar resultados redistributivos y socialmente inclusivos. El resto de este capítulo destacará diversos aspectos relacionados con la redistribución fiscal, la reforma agraria, la mejora de los ingresos de los pequeños agricultores, y la gobernabilidad económica global.

Fortalecer el papel del Estado en la redistribución fiscal

La ejecución exitosa de políticas redistributivas demanda un papel más prominente del Estado. La redistribución fiscal, que posibilita tanto la tributación progresiva como patrones de gasto que mejoren el bienestar de los pobres, ha ocurrido sólo de una manera muy limitada en los países en desarrollo. En contraste con muchos países industrializados donde la redistribución fiscal lleva a una caída del coeficiente de Gini de 10-15 por ciento, en los países en desarrollo es a lo sumo de unos cuantos puntos porcentuales. Como se argumenta en el capítulo 8, el principal obstáculo a la redistribución fiscal es la baja tasa tributaria, debido a la enorme cantidad de población con bajos ingresos y a la presencia de un enorme sector informal que se encuentra fuera de la red de tributación. Por tanto, sigue siendo cierto que los ingresos fiscales se encuentran por debajo de este nivel estructuralmente determinado, por varias razones. La primera es la debilidad en la administración tributaria y la consecuente evasión fiscal, que tiende a propagarse. La segunda es la presencia de generosas concesiones fiscales. Y la tercera es la tendencia, en una era de globalización creciente, a bajar las tasas de ingresos y de la tributación corporativa. Esto, junto con una tendencia paralela hacia la dependencia de impuestos indirectos, como el impuesto al valor agregado, reduce la progresividad del sistema tributario. Dados estos hechos, parece haber espacio para el incremento tanto del rendimiento como de la progresividad del sistema tributario a través de reformas fiscales, como el reforzamiento de la administración tributaria y la resistencia a formas más regresivas de tributación.

Por el lado de los gatos, el panorama es menos sombrío. Un número creciente de países está introduciendo programas sociales para los pobres, como las transferencias en efectivo y los programas públicos de trabajo. A pesar de sus limitaciones, algunos de estos programas han sido lo suficientemente amplios como para tener un impacto perceptible en la reducción de la pobreza, como se verá en el capítulo 5. A este respecto, los programas de protección social universal tienden a tener un mayor potencial para la redistribución y el control de calidad que los programas focalizados. La mejora del acceso de los pobres a la educación, los cuidados médicos y otros servicios sociales, como se explica en el capítulo 6, también ayuda a disminuir las desigualdades y la pobreza. Fortalece las capacidades de los pobres y la eficiencia o los niveles de calificación de la fuerza laboral en general, además de reducir la carga de las enfermedades. Los programas de trabajo público, que han ganado importancia en países de bajos ingresos como estrategias para lidiar con la pobreza, deberían enfocarse no sólo a la creación de empleos sino también a erigir una infraestructura local, puesto que ello generará externalidades positivas para las comunidades locales afectadas.

Centrarse en la reforma agraria

El objetivo primero del gasto público orientado a la producción debería ser la agricultura y el desarrollo rural, puesto que ambos tienen el mayor impacto en la reducción de la pobreza. En

este sentido, un aspecto redistributivo central es la reforma agraria. En países con un alto grado de desigualdad en la propiedad de la tierra –y de manera concomitante, la falta de tierra– las reformas agrarias redistributivas correctamente ejecutadas pueden generar ganancias en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad, así como de incremento de la producción. Los beneficios redistributivos de la reforma agraria no sólo se verán en términos de una base de activos mayor y en ingresos para agricultores previamente sin tierras o marginados, sino también al poner fin a la explotación basada en el poder del mercado y del no mercado previamente en manos de los terratenientes. Adicionalmente, al surgir un nivel más equilibrado de propiedad de la tierra conllevará beneficios externos para las comunidades locales, puesto que es más probable que se desarrollen los proyectos comunales cooperativos para fortalecer la economía local. Las ganancias potenciales en la producción derivarán de una conocida relación inversa entre el tamaño de la granja y la productividad. Las reformas agrarias desarrolladas están acompañadas de programas efectivos para el apoyo de pequeños agricultores, y estas ganancias productivas pueden ser muy significativas. Los pequeños propietarios en economías agrícolas donde la tierra no es una limitación importante se pueden beneficiar de las inversiones en la infraestructura rural y semillas, la ampliación de los servicios y del crédito.

A pesar del éxito de las reformas agrarias en Japón, la República de Corea y la Provincia China de Taiwán en el inicio de la postguerra, y en otros países desde entonces, la reforma agraria desapareció ampliamente de la agenda política nacional e internacional en los 80. Se produjo un renacimiento del interés en esta cuestión a mediados de los 90, en parte por el surgimiento de conflictos por tierras en países como Brasil, México y Zimbabue, así como también por la importancia del tema tras la deposición de dictadores en Bolivia, Indonesia, Filipinas y Sudáfrica. Aunque ha reaparecido en la agenda política, la sustancia de los debates sobre la reforma agraria ha asumido una forma distinta. En línea con el pensamiento neoliberal, el enfoque ha sido en torno a las reformas de mercado y no tanto en torno a la redistribución de la propiedad de la tierra. Un aspecto clave de este enfoque establece que cualquier transferencia de propiedad debería ser con base en el mercado (por voluntad del vendedor, por voluntad del comprador) dejando fuera la expropiación o la compra obligatoria. Adicionalmente se centra en el acceso creciente a la tierra a través de la reforma de la tenencia más que a través de la propiedad. Algunas de estas reformas de la tenencia revirtieron los resultados de reformas agrarias previas al eliminar los límites sobre la propiedad y la tenencia de tierras. Una fuerza impulsora es la promoción de la agricultura capitalista, como se refleja en acciones como la privatización de tierras comunales y el fortalecimiento de la agricultura a gran escala, impulsada por las multinacionales. Ha habido un sorprendentemente escaso debate sobre cómo este nuevo enfoque se compara respecto a enfoques previos en términos de los beneficios potenciales, a pesar del evidente significado de esta cuestión para las políticas redistributivas. Sería oportuno y beneficioso abrir ese debate.

Cuidar los mejores intereses de los pequeños agricultores

La globalización ha llevado al crecimiento de cadenas de producción en todo el mundo para la exportación de granos así como para una gama de productos florícolas y hortícolas que han incrementado las oportunidades de exportación de los pequeños productores en los países en desarrollo. Pero este desarrollo no excluye la necesidad de un fuerte papel del Estado para incrementar la capacidad de los pequeños agricultores para responder a estas nuevas oportunidades. Las cadenas de producción global emergentes son dominadas por grandes corporaciones multinacionales que disfrutan de un considerable poder de mercado, dejando

abierta la posibilidad de contratos desfavorables con bajos ingresos y salarios para los pequeños agricultores y trabajadores involucrados. También crea una nueva responsabilidad para que los gobiernos regulen los términos bajo los cuales son incorporados los trabajadores pobres en estos sistemas de producción. Adicionalmente, algunas de estas nuevas oportunidades exportadoras son en nichos de mercado especializados que son muy exigentes en términos de los estándares de calidad que se deben cumplir. Esto limita severamente el número de países en desarrollo que pueden encontrar una oportunidad en estos mercados sin extensión ni servicios de comercialización proporcionados por el Estado.

El creciente dominio de las corporaciones multinacionales en la agricultura global también está cambiando las prioridades de investigación al dejar de apoyar los avances en la biotecnología para el desarrollo de granos con mayores propiedades que se pueden adaptar de mejor manera a las condiciones ecológicas locales, lo que podría ser un beneficio inmenso para los agricultores pobres. En lugar de eso, la atención se dirige a aplicaciones biotécnicas que podrían elevar las ganancias en la agricultura comercial de gran escala. Al mismo tiempo, los programas de investigación de granos con financiamiento público del tipo de los que produjeron la revolución verde han ido decayendo tanto internacional como nacionalmente. Es importante, desde el punto de vista de las políticas redistributivas y de reducción de la pobreza que estos asuntos sean abordados con seriedad con el objetivo de crear un marco de contra-medidas.

Defender las reformas en la gobernabilidad de la economía global

No sólo deberían considerarse todas las políticas redistributivas posibles por sus propios méritos, también se les debería colocar en el contexto de la globalización y de las estrategias de desarrollo en general. Como se explicaba anteriormente, la distribución del ingreso y la reducción de la pobreza son tanto el resultado de una estrategia de desarrollo elegida y de la dinámica global como de decisiones deliberadas acerca de cuánta redistribución y qué tipo de políticas redistributivas adopta un país. Dada la importancia de las fuerzas económicas globales en determinar tanto el crecimiento como la desigualdad en el ingreso en los países en desarrollo, y a la luz de la crisis económica, debe ponerse mucha atención en la gobernabilidad de la globalización. La meta debe incluir la creación de un ambiente económico global que sea compatible con el crecimiento y la reducción de la pobreza en los países pobres.

Los elementos clave de esta reforma deben incluir una mayor estabilidad en el sistema monetario internacional y en los mercados globales de materias primas; mayor apoyo para el desarrollo de los países menos desarrollados; y la restauración de una mayor autonomía y espacio político para los países en desarrollo⁴² (véase el capítulo 10). Se requiere una mayor estabilidad para revertir una reincidencia del escenario en que los países en desarrollo han visto anulados sus esfuerzos a favor del desarrollo y la reducción de la pobreza ante las crisis financieras y las fluctuaciones extremas en los precios de las materias primas, incluyendo los de los alimentos. Se requiere un mayor apoyo para los países menos desarrollados, propiciando la reducción de la vulnerabilidad ante los precios de las materias primas y los impactos de las tasas de interés, un mayor acceso a los mercados de los países ricos, el incremento de la asistencia financiera, y la disminución de los subsidios agrícolas en los países ricos que afectan negativamente a los países pobres. De manera análoga son esenciales un mayor espacio político y autonomía porque la camisa de fuerza que forman las reglas multilaterales restrictivas, condicionalidad política neoliberal, y disciplina de los mercados

⁴² UNCTAD 2004.

financieros globales ha bloqueado claramente la adopción de caminos más promisorios para el desarrollo.

El capítulo 1 mostró que una liberalización económica más profunda y políticas monetarias restrictivas no siempre han sido los caminos óptimos. Varios de los países que se han beneficiado de la globalización como los de Asia Oriental, y ahora China, India y Vietnam, han seguido políticas heterodoxas que involucraron políticas de control en lugar de la liberalización comercial y de las inversiones y de los mercados de capital. Estos países mantuvieron una cierta protección respecto a las importaciones, adoptaron políticas industriales selectivas y mantuvieron el control sobre los flujos de la inversión extranjera directa y de la cuenta de capital. De hecho, hay pocos ejemplos de países que hayan prosperado bajo una liberalización a ultranza.

Los países en desarrollo necesitan políticas monetarias alternativas para ampliar los mercados domésticos, mantener tasas de cambio competitivas y mejorar el acceso al crédito. También necesitan políticas fiscales que apoyen una mayor inversión pública, que es esencial para mejorar la productividad del sector privado y el acceso al mercado mediante la construcción de nuevas carreteras y la provisión de mejores transportes. La mano de obra no calificada es el factor de producción más abundante en los países en desarrollo, de manera que utilizarla al máximo, a través de estrategias de producción intensivas en mano de obra, es una estrategia eficiente para elevar el crecimiento y reducir las desigualdades.