

# Paradigmas sobre Crecimiento y Desigualdad

PATRICIO MELLER<sup>1</sup>

Economista, académico de la Facultad de Ingeniería, Universidad de Chile

Ex director del Consejo asesor presidencial "Trabajo y Equidad", investigador de CIEPLAN

*pmeller@dii.uchile.cl*

**Resumen:** Este artículo resume los distintos paradigmas y tendencias que históricamente se han desplegado en América Latina respecto al crecimiento y la desigualdad, discutiendo el papel que se las ha asignado al desarrollo, el trabajo y el gasto social en las políticas públicas. Asimismo, se describen las propuestas que marcan la discusión actual en equidad, enfatizando sus perspectivas futuras.

**Palabras Claves:** *crecimiento, desigualdad, trabajo, gasto social.*

Para entrar al tema de desigualdad, en primer lugar, es interesante ver las visiones que están implícitas en el informe final del Consejo "Trabajo y Equidad", considerando que de las doscientas cincuenta páginas que lo componen, no más de veinte se dedican a hacer un diagnóstico: el resto son propuestas.

Además, los datos empíricos respecto a la desigualdad son centrales para ver qué pasa con dicho fenómeno ex-ante, es decir, antes de medir cómo se distribuye el gasto social y otra distinta es qué pasa después del gasto social. Si se compara cuál es la relación entre ingreso medio del quintil más rico y el quintil más pobre, antes de aplicar gasto social y distribuirlo, es catorce a quince veces. Después que se distribuye el gasto social, esta diferencia se reduce a siete u ocho veces.

La afirmación: "las clases medias no existen", es cuestionable en el siguiente sentido. Hicimos en el Consejo una encuesta sobre percepciones de movilidad y percepciones laborales. Es la encuesta más completa que se ha hecho en Chile: 4.000 observaciones a través de todo el país, por regiones, por sexo, por edades, por sectores económicos, lo tiene todo y está puesto a nivel de detalle; esta es una encuesta que se hizo entre diciembre de 2007 y enero de 2008. Una de las cosas más llamativas es la reacción de la gente respecto a este tema de movilidad social. La gente cree que hay más movilidad social que lo que jamás nos hemos soñado o hemos visto en cualquier estudio que se haya hecho aquí en Chile sobre movilidad social. Preguntas del tipo "¿cómo está usted en relación a cómo estaban sus padres cuando tenían la misma edad de usted?", "¿cómo van a estar sus hijos o sus nietos cuando tenga la misma edad que tiene usted?" lo revelan. Haciendo una clasificación según clases sociales, hasta la gente que hemos identificado como clase baja, cree que su hijo va a estar en clase media-alta (no alta), cuando los hijos tengan la edad que ellos tienen, y los nietos con mayor razón. ¿Cómo se explica aquello? Esto va en contra de todo estudio académico que se ha hecho en este país que sostiene que movilidad social no ha habido nada. ¿Qué está percibiendo la gente en esto? Estos datos dan para hacer un montón de tesis y memorias, tratando de comprender qué entiende la gente por movilidad social.

---

1. El presente texto corresponde a la presentación realizada en el contexto de la I Jornada de discusión "Desigualdad y Poder" organizada por Revista Némesis como parte de la convocatoria para su presente número. Agradecemos a Patricio Meller su disposición y generosidad.

Entrando al tema propiamente tal, es menester revisar sintéticamente cuáles son los paradigmas; y voy a partir con crecimiento. Esto es crecimiento y desigualdad. En el Consejo Trabajo y Equidad, “trabajo” lo pusimos en un pedestal, debido a que empleo es la clave para solucionar los problemas de pobreza, de equidad, etc.

En América Latina existen tres paradigmas distintos referidos al crecimiento, que han operado desde el 90’ en adelante, y también dentro de la Concertación. El primer paradigma es la noción de que sólo el crecimiento importa, y el resto viene por añadidura; todo el resto son subproductos.

El segundo paradigma es lo que se puso como “crecimiento con equidad”. La idea es que hay que intentar crecer el máximo posible, pero, al mismo tiempo, se debe aumentar el gasto social. Parte de los beneficios del crecimiento, vía gasto social, va a llegar, si es bien focalizado, a quien tiene que llegar. Todos los países en América Latina aumentaron el gasto social, pero no todos los países de América Latina tienen bien focalizado el gasto social, es decir, mientras más se aumenta el gasto social, éste les llega más a los grupos de más altos ingresos que a los de más bajos ingresos. Chile es una excepción, en donde el gasto social está bien focalizado, llegando más al quintil más pobre y después menos al quintil que sigue y así hasta que llegar al quintil más rico, el cual es el que recibe la menor proporción del gasto social. El gasto social cumple su rol en Chile, el gasto social es progresivo.

En Chile –no sólo en los gobiernos de la Concertación, también en la dictadura, y ya venía de antes–, se discutía cuán eficiente es el gasto social, y lo que se hacía era básicamente un cálculo aritmético: estábamos contando pobres. Disminuyeron los pobres, funcionó el gasto social, entonces, todo focalizado en pobres. En breve, el gasto social se agota en los pobres, cristalizando en la idea de que el gasto social tiene que ser asistencialista, orientado a los pobres y que a largo plazo genera esta cultura de dependencia y que también se expande en período de elecciones. Gasto social se expande cuando estamos cerca de las elecciones y la lógica es clara; ahí está el clientelismo. ¿Qué es lo que estamos planteando desde la óptica del gasto social en el Consejo?: la mejor política social es que alguien tenga un empleo. Pasamos del gasto social orientado al asistencialismo al gasto social orientado hacia la empleabilidad. Éste es un concepto que requiere analizar para ver de qué estamos hablando. ¿Cómo se hace empleable a una dueña de casa, que ha estado fuera del mercado del trabajo desde los 20 a los 45 años teniendo hijos, cuidando hijos y cuidando a los padres, etc.? ¿Qué sabe hacer, cómo entra al mercado del trabajo? Entonces, uno de los puntos centrales que está implícito en el planteamiento del Consejo es hacer a todos empleables. Inmediatamente cambia la lógica. Es más fácil el gasto social asistencial, en cambio, el gasto social orientado a que la gente sea empleable requiere pensar un sistema de capacitación, intermediación y todo lo que involucra, y requiere –y hay que decirlo honestamente– muchos recursos. Se debe comenzar a tratar el tema de la capacitación, y capacitar no sólo a los desocupados ni a los que están fuera de la fuerza de trabajo, sino también a los trabajadores, porque cada cinco años, con la innovación tecnológica que existe actualmente, deben ser reconvertirlos para que sigan estando vigentes dentro del mercado del trabajo. En breve, en este segundo enfoque de crecimiento con equidad hay que ver en qué consiste el gasto social y delimitar, definir, el componente de gasto social.

El tercer paradigma, por su parte, sostiene que para incrementar el crecimiento se requiere incrementar la equidad. Efectivamente, actualmente existe evidencia empírica que apunta en esa dirección: que un continente tan inequitativo como América Latina no puede crecer más de lo que está

creciendo, y esto comparado con Asia, que es más equitativo y crece mucho más de lo que crecemos nosotros. Entonces, la pregunta es, ¿cuál es el mecanismo que evita que se crezca más? Respuesta: la situación inequitativa. Aquí introduzco el tema de desigualdad y poder, en que uno de los mecanismos tiene relación, cuando el sistema es muy inequitativo, con una parte de la población que está marginada de los beneficios del crecimiento, y, además, hay ausencia en el poder y la voz de las decisiones políticas. Esto obviamente, genera tensiones sociales y políticas, y la consecuencia es un incremento de la polarización. Lo estamos viendo en nuestro país, el aumento de la actividad delictiva y violenta. Ahora, no sólo en Chile, sino que en toda América Latina, que se caracteriza por ser una de las regiones más violentas del mundo; la tasa de homicidio de América Latina es tres veces superior a la tasa de Estados Unidos, que ya es un país bastante violento, todo el mundo anda armado; y la tasa promedio de América Latina es diez veces superior a la de Europa. Entonces, esta existencia de tanta violencia en la región, con distribución de ingresos tan inequitativa, nos genera inseguridad e incertidumbre con respecto al futuro. ¿Dónde lleva toda esta situación? Esto evita –y esto es un tema que quiero plantear– la generación de un horizonte de largo plazo, de un futuro común.

El segundo tema es algo que para los científicos sociales es familiar, pero que resulta ser prácticamente desconocido para los economistas, y es esta idea de lo que ocurre con el empleo y cuáles son los paradigmas con respecto al mismo. Esto, lo que ha hecho Karl Polanyi, respecto a mirar qué pasa con el factor trabajo a través de tres décadas. Si miramos el siglo XIX, dice Polanyi, predomina el capitalismo salvaje y el “laissez faire” del mercado, y el trabajo es considerado un “commodity”, una mercancía; el modelo neoclásico también lo considera como un factor más dentro del proceso productivo. En el siglo XX, los trabajadores quieren neutralizar el impacto negativo que genera el “laissez faire” del mercado en tanto trabajo como “commodity”. Para lograr dicha neutralización, presionan por la creación de instituciones, que en los países europeos son el Estado Bienestar, la legislación laboral protectora de los derechos de los trabajadores y el incremento del poder a los sindicatos. Toda esta es la institucionalidad que se crea en el siglo XX para lograr de que en las instituciones se reconozca que “los trabajadores también son seres humanos”.

En el siglo XXI la óptica cambia. Polanyi ya deja de ser válido en el siglo XXI porque nos encontramos con un mundo globalizado. En este mundo globalizado todo cruza las fronteras: libre comercio de bienes y de servicios, libre flujo de tecnología, libre flujo de capitales financieros, y lo único que no cruza las fronteras son los trabajadores. Entonces, en este mundo globalizado todo se transforma en “commodities” menos los trabajadores, que es lo que hace la diferencia a través de los distintos países.

Complementariamente, en el siglo XXI –siglo del conocimiento y la información y de las ideas– las ideas son generadas por la gente. Entonces en este siglo lo que marca la diferencia entre los distintos países, lo que les da la competitividad es el factor humano, y volvemos a la teoría del valor trabajo: los trabajadores son los que determinan el valor y el precio de las cosas. En el siglo XIX, la teoría del valor trabajo decía que las cosas valen según el contenido de horas/hombre que hay en la producción de un determinado bien. En el siglo XIX todos los trabajadores eran iguales. En el siglo XXI también está la noción de cuánto vale un bien, cuánto vale el producto, la innovación, la idea, la creatividad que tiene incorporado, pero en este siglo XXI todos los trabajadores son distintos. Entonces, lo que tenemos en el siglo XXI, aunque parezca paradójico, es la teoría del capital humano revalidada, la cual replantea la importancia del factor trabajo en el valor de las cosas.

En Economía es muy tradicional la hipótesis de la convergencia, propia de los economistas que creen en una visión de largo plazo, la cual plantea que eventualmente el ingreso *per cápita* de los países más pobres va a alcanzar al ingreso *per cápita* de los países más ricos, ya que tienen una ventaja ser subdesarrollado, estar atrasado: no hay que desarrollar la tecnología moderna, sino que hay que importarla, hay que aprovechar los resultados de la inversión en tecnología que han realizado los países desarrollados. Nosotros no gastamos ningún recurso en desarrollar ese tipo de tecnología, sino que podemos importarla directamente de quienes invirtieron en ello. Al incorporar la tecnología moderna, hay un proceso de alcanzar, de “catching up”, de convergencia a los países desarrollados. La evidencia empírica muestra que los países asiáticos, que han incorporado la tecnología moderna, se están acercando en su ingreso *per cápita* a los países desarrollados. Un ejemplo es Japón, que tras la Segunda Guerra Mundial estaba en ruinas, está hoy día entre los países desarrollados. Además, están Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur, que cuentan con los niveles de ingresos *per cápita* desarrollados. Entonces esta hipótesis de la convergencia está funcionando para los asiáticos.

Con los latinoamericanos, si uno mira la evidencia empírica, se podría probar la hipótesis de la divergencia. Algunos académicos norteamericanos postulan que América Latina está divergiendo, se está quedando atrasada, no en los últimos cincuenta años, sino en los últimos doscientos años. Desde la guerra de la Independencia empezamos a quedarnos detrás de lo que estaba pasando en el resto del mundo. Pero la pregunta de fondo es ¿por qué no funciona la convergencia en América Latina? ¿Por qué no nos aproximamos al ingreso *per cápita*, no cerramos la brecha? La respuesta es que necesitamos incorporar la tecnología moderna. Pero, ¿qué nos frena para traer toda la tecnología moderna para cerrar esa brecha? La respuesta que se ha encontrado tiene que ver con dos factores: capital humano, nuevamente la gente, es decir, la gente no tiene el capital humano adecuado. El segundo factor son las instituciones. Los científicos políticos, los sociólogos, siempre han visto las instituciones como algo clave en el funcionamiento de la sociedad. Los economistas estamos recién redescubriendo o descubriendo las instituciones. Esto de las instituciones tiene relación con la existencia de un horizonte de largo plazo.

La gran diferencia entre los países desarrollados y los países latinoamericanos es el hecho que exista o no un horizonte de largo plazo. Este horizonte de largo plazo que existe en los países desarrollados les permite a las familias, a los jóvenes, a las empresas, al gobierno, planear el futuro. La existencia de este horizonte de largo plazo no depende de las diferencias del ingreso *per cápita* que hay hoy día entre los países latinoamericanos y los países desarrollados. Cuando los países desarrollados de hoy tenían el mismo ingreso *per cápita* que tenemos hoy día en América Latina, ya tenían un horizonte a largo plazo, ya tenían un futuro. Sabían ellos que estaban en un mismo país y que iban a tener un futuro compartido en el mismo territorio geográfico nacional durante los próximos quinientos años. Luego, lo mejor es que empiecen a cohabitar civilizada y cooperativamente.

Tomando el caso de Chile, el horizonte a largo plazo son las próximas elecciones, noviembre de este año. Ahora, vamos más allá, con una perspectiva más histórica: el Bicentenario, 2010. Vean lo que estamos celebrando, no hay una mirada más allá del 2010. ¿Cómo va a estar Chile el 2020? ¿Cómo va a estar Chile el 2050? Esas son preguntas que se hacen los países desarrollados. Aquí no podemos pasar de la próxima elección o, el gran plazo, 2010.

Los factores que atentan contra la existencia de este horizonte de largo plazo en América Latina sólo los enunciaré: la larga inestabilidad y desequilibrios macro que ha habido en la región. Cuando

tenemos tantos desequilibrios macro, nos obliga a pensar sólo en corto plazo. Ahora, la gran ventaja de haber resuelto y controlado los desequilibrios macro es que podemos entrar a plantearnos el problema de fondo.

El otro tema es el de la estabilidad en las instituciones. Importan las instituciones, pero ahora el tema, el tercero, que lo voy a poner muy a la pasada, es la falta de confianza que existe en América Latina, y lo ejemplifico así: Hay una encuesta que hace la pregunta en distintos países "¿se puede confiar en las personas de su país?" En América Latina, el promedio que responde que sí es de 13%. En Estados Unidos, el promedio es de 36%. En Europa, el promedio de gente que cree que se puede confiar en las personas de su país es 55%. Entonces, la pregunta es cómo generamos este horizonte de largo plazo en Chile y en América Latina, ya que no es sólo hablar de instituciones en general, genéricamente. El tema de las farmacias nos plantea que hay que tener estas instituciones orientadas a generar mercados competitivos. La competencia ayuda a los consumidores, y la colusión lo que hace es meter la mano en el bolsillo de los consumidores y les saca dinero. Entonces ¿cómo tenemos y cómo reforzamos esta institución de crear mercados competitivos y evitar estas conductas colusivas? Habría que replicar la normativa, la institucionalidad que hay en Estados Unidos: los que se coluden primero van presos, después le aplican multas. Pero para que eso pase hay que tener recursos, como la institucionalidad fuerte que pueda examinar en qué mercado se coluden. Este país, y los países latinoamericanos, en los cuales la estructura productiva está tan concentrada en oligopolios, debe tener más actividades colusivas en otros mercados, y no sólo en el de las farmacias, que no son investigados porque no se han asignado los recursos, capital humano, profesionales que tengan los mecanismos para entrar a examinar esto. Además, las sanciones tienen que ser bastante más elevadas. Delación compensada sí, es un mecanismo que permite encontrar actividades colusivas, pero sólo un mecanismo más.

Lo otro que se debe resolver de una vez por todas es lo referente al mercado del trabajo. En el Consejo no pudimos generar una propuesta de consenso, pero sí están registradas tres posturas que hay con respecto al tema. Una de las instituciones importantes es la Dirección del Trabajo, y un ministerio que debería ser muy importante es el Ministerio del Trabajo; sin embargo, está minimizado en recursos, en profesionales, en la calidad de los profesionales, etc. Si estamos hablando de crear un horizonte del futuro, ese tipo de institucionalidades deberían estar. El otro tema que también discutimos en el Consejo y sobre lo cual no pudimos llegar a acuerdo, es el de crear un consejo que llamábamos económico-social, que elaborara un horizonte de largo plazo, que empezara a hacer esta pregunta y proponer escenarios alternativos. Si nada cambia, ¿cómo se vería este país en treinta años más, en cincuenta años más?

Se debe sacar la mirada del 2010 y llevarla al 2050. **N**