

Tipos de democracia, políticas económicas y equidad social en América Latina

Rafael Porzecanski *

Producto final de un estudio realizado para el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) entre 1999 y 2000, este artículo propone una explicación de la evolución de la desigualdad económica durante las décadas del ochenta y noventa en cinco países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile y Uruguay) a través de una combinación de variables económicas y políticas. El trabajo, por un lado, argumenta que buena parte de las diferentes trayectorias distributivas de los países seleccionados deben comprenderse a partir de sus diferentes rutas económicas escogidas, en términos tanto de contenido como de modalidades de aplicación de las mencionadas políticas. Seguidamente, se argumenta que las diferentes opciones de política económica deben comprenderse a partir de variaciones sustantivas en los formatos predominantes de funcionamiento político-institucional. En particular, el estudio exhibe que las naciones que implementaron políticas con efectos económico-distributivos más positivos –Costa Rica, Uruguay y con salvedades Chile– fueron aquellas que contaron con los sistemas democráticos con mayor control del poder ejecutivo por parte tanto de otros poderes y agencias estatales como de movimientos sociales y la ciudadanía en general¹.

Problema²

Los distintos circuitos políticos y académicos vinculados a América Latina coinciden en que durante las dos últimas décadas del siglo XX, se produjo un incremento de la desigualdad económica en la región. Asimismo, se admite unánimemente que esta situación reviste especial gravedad, ya que América Latina constituye la región más inequitativa del mundo, ya que existe una relación particularmente asimétrica entre los ingresos del 10% más rico y el 10% más pobre de su población y ya que los altos niveles de pobreza que afectan a la mayoría de los países del área probablemente descenderían con una mejor distribución de los recursos³.

Entre los datos que mejor ilustran la crítica evolución distributiva de América Latina, cabe referirse a aquellos proporcionados por Juan Luis Londoño y Miguel Székely (1997; 1998). Según estos autores, en 1970 el 1% más rico de la población latinoamericana obtenía un ingreso 363 veces mayor al del 1% más pobre. Sin embargo, para 1995 los ingresos percibidos por el percentil más rico pasaron a ser 417 veces mayores a los percibidos por el percentil más pobre. De igual manera, Londoño y Székely estiman

* *Magister en Sociología por la Universidad de California, Los Angeles (UCLA) -institución en la que además cursa sus estudios de doctorado- y profesor de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. - rporze@ucla.edu*

- 1 Este artículo constituye una versión revisada del informe final de la mencionada investigación. Dicho informe fue presentado a CLACSO en agosto de 2000. La diferencia mayor entre aquella y la presente versión es la exclusión de Bolivia de la muestra final de casos (siguiendo la pertinente sugerencia del evaluador asignado para esta publicación), por falta de información suficientemente confiable y coherente sobre la evolución de la desigualdad (los problemas son especialmente importantes para la década del ochenta). A pesar de esta modificación metodológica y de la aparición de nuevas fuentes de datos sobre el período estudiado, a juicio de este investigador la validez de los resultados originalmente obtenidos continúa vigente y por tanto, el hilo argumental del trabajo original ha sido casi por completo preservado (consultar el post-scriptum para una discusión más detallada sobre este punto).
- 2 Varias personas han colaborado muy generosamente con esta investigación, durante alguna o varias etapas de la misma. En especial, quisiera recalcar el apoyo de Vicente Palermo, Miguel Székely, Andrea Vigorito, Miguel Serna, Rafael Paternain, Wanda Cabella, Fernando Filgueira y Gabriel Fajn. Agradezco asimismo las valiosas sugerencias brindadas por el comentarista anónimo de la Revista de Ciencias Sociales, las cuales en su mayoría fueron incorporadas para la presente publicación.
- 3 Esta última consideración implica aceptar la hipótesis –en la actualidad apoyada por la mayor parte de la literatura especializada– de una relación virtuosa (o como mínimo neutra) entre equidad y crecimiento. De lo contrario, los efectos favorables de una mejor distribución del ingreso sobre la pobreza, serían contrarrestados por los efectos negativos de la recesión económica producida por esa misma mejora de la estructura distributiva.



que si bien desde 1970 hasta 1982 el Índice de Gini descendió cerca de tres puntos, volvió a elevarse en los años siguientes, eliminando y contrarrestando los progresos distributivos ocurridos durante los años setenta. Otros autores como Oscar Altimir (1997; 1998) y Albert Berry (1997; 1998) concuerdan en señalar una evolución negativa durante las últimas dos décadas, pero dibujan un panorama aún más crítico ya que consideran más probable que la distribución durante los setenta no haya mejorado.⁴

Los datos sobre desigualdad regional son aún más impactantes si se comparan a la luz de las estructuras distributivas de otras áreas y países del mundo. Por ejemplo, según el Informe sobre Progreso Económico y Social (IPES) del BID, en 1995 el 25% de los ingresos era absorbido solamente por el 5% de los latinoamericanos, mientras que el 30% más pobre de la población recibía un 7,5% de los ingresos. En contraposición, en los países del Sudeste asiático, el 5% más rico de la población estaría recibiendo cerca de un 16% de los ingresos y el 30% más pobre alrededor de un 12%, mientras que en los países desarrollados ambas partes de la población recibirían aproximadamente un 13% de los ingresos. Por estas diferencias, el BID estima que si América Latina poseyera los patrones distributivos de estas regiones, su pobreza sería una quinta parte de la que actualmente posee (alrededor de un 35% según los cálculos tanto del BID como de la CEPAL).

Ahora bien, aunque una mirada global al comportamiento reciente de la equidad en América Latina recoge un saldo indiscutiblemente negativo, también es cierto que todos los estudios con perfil comparativo revelan que existen diferencias significativas entre varias naciones de la región (Altimir, 1997; Berry, 1997; BID, 1998; Birdsall, Ross y Sabot, 1994; CEPAL, 1994, 1995, 1998; Lustig, 1995; Morley 1995; Londoño y Székely 1997, 1998; Székely y Hilgert, 1999). En especial, si bien la mayoría de los países se comporta de acuerdo a la pauta global de regresión distributiva y niveles altos de desigualdad, un grupo de naciones ha logrado apartarse parcial o totalmente de dicha pauta. Estas diferencias, ciertamente, merecen constituirse en uno de los principales focos de investigación de las ciencias sociales latinoamericanas, ya que tanto el mejoramiento de la extrema desigualdad regional como la prevención de nuevos incrementos de la misma, será más probable si existe un mejor conocimiento de los mecanismos que la generan, o por el contrario, la mejoran o la contienen en niveles moderados o bajos.

El presente estudio pretende contribuir con dicha tarea a través de la utilización de un modelo

analítico que incorpora algunas claves políticas y económicas para explicar las semejanzas y diferencias de los comportamientos distributivos de cinco naciones de la región (Uruguay, Costa Rica, Chile, Argentina y Brasil) durante las décadas del ochenta y noventa.

Más específicamente, el trabajo persigue el cumplimiento de dos grandes tareas. La primera de ellas consiste en examinar las variaciones en los contenidos y ritmos de las políticas económicas ejecutadas recientemente en las cinco naciones nombradas, y exhibir cómo dichas variaciones han contribuido a explicar las respectivas evoluciones de la desigualdad. El segundo propósito, radica en analizar si las características de los regímenes democráticos que existen en los citados países desde inicios (Costa Rica), mediados (Uruguay, Argentina, Brasil) o finales de los ochenta (Chile), constituyen claves explicativas de sus rutas de política económica escogidas y por tanto, contribuyen también a explicar sus particulares performances en materia de equidad. Para justificar este singular acercamiento explicativo es necesario responder dos interrogantes.

En primer lugar, ¿por qué ensayar una explicación de las variaciones en desigualdad a través de factores vinculados a las políticas económicas implementadas en la región? En relación a este punto, hay que señalar que la mayoría de trabajos que han intentado averiguar las razones por las que América Latina ha transitado por una senda distributiva tan negativa en estos últimos tiempos, han concentrado su atención en las reformas y ajustes aplicados por las distintas naciones que la componen (Altimir, 1997, 1998; Morley, 1995; Londoño y Székely 1998; Berry 1998; Bulmer Thomas, 1996). Esto es así, porque los virajes económicos ocurridos recientemente han tenido un impacto muy fuerte sobre variables directamente vinculadas con la distribución de los ingresos, tales como el crecimiento, la volatilidad, el salario real, la brecha de ingresos entre trabajadores calificados y no calificados, la inflación, el desempleo y las cuentas públicas.

En términos generales, puede decirse que desde la década del ochenta ha comenzado a predominar en América Latina un nuevo modelo de acumulación -cuyas primeras grandes señales aparecieron en los años setenta en Chile y en menor medida en Uruguay y Argentina- enfáticamente dirigido al estímulo del sector privado, la reducción del peso del Estado, la apertura de los mercados, la flexibilización del mercado laboral, la liberalización del sistema financiero y el pasaje de una estructura tributaria progresiva a una estructura

4 Altimir, inclusive, apoya la hipótesis de un saldo agregado negativo durante el periodo 1950-1980, al menos para las naciones grandes y medianas. Según este autor, "...tras hacer un balance entre los lapsos de deterioro y de mejoría observados en la distribución del ingreso, la mayoría de los países grandes y medianos terminó en 1980 -al cabo del largo periodo de crecimiento de posguerra- con una mayor concentración del ingreso, independientemente de su tasa de crecimiento promedio. Las únicas excepciones parecen ser Colombia, y quizás Costa Rica y Venezuela." (Altimir, 1998: pp. 5).

tributaria neutral⁵. No obstante, el proceso de transformación económica se ha hecho de manera dispar tanto en la forma como en los tiempos y ritmos de implementación. Por ejemplo, no puede asemejarse la drástica experiencia pionera de ajuste neoliberal de los primeros años del Chile pinochetista con el proceso de reformas comparativamente lento y zigzagueante que ha tenido lugar en Venezuela. Además, mientras algunas sociedades han adoptado consecuentemente el esquema neoliberal desde principios e inclusive desde antes de la década del ochenta, otras llegaron a este modelo después de la experimentación de otra clase de políticas. Indudablemente, los casos más destacados dentro de este último grupo son Argentina, Brasil y Perú, quienes sobre mediados de los ochenta y hasta el final de esa década, se decidieron por un enfoque notoriamente divergente de la matriz neoliberal⁶ y que, a grandes trazos, procuró hacer frente a los altos niveles de inflación existentes sin provocar recesiones, sin implantar drásticas reformas en las instituciones económicas e intentando evitar costos sociales de magnitud.

Por lo tanto, en vista de las disparidades notorias entre varias naciones regionales en lo que refiere a sus rutas o ritmos de política pública escogidos, este trabajo analiza cómo estas disparidades ayudan a entender las distintas tendencias distributivas de los países seleccionados. Más específicamente, procurará responderse si las estrategias gradualistas de política económica han tenido impactos distributivos diferenciales respecto a las políticas de shock, si los países que han implementado reformas ortodoxamente neoliberales han evolucionado diferencialmente de aquellos reformadores parciales, y si los costos sociales pagados por aquellas naciones de la muestra que ensayaron experimentos heterodoxos en los ochenta difirieron de aquellos pagados por los casos que han estado implementando con relativa coherencia el modelo neoliberal durante las últimas décadas.

Con respecto a la segunda pregunta a resolver, ¿por qué incorporar también a la política (y más específicamente a la variable *tipo de régimen democrático*) como clave explicativa de la desigualdad?

En cuanto a este punto, se considera que el estudio de las instituciones políticas en tanto elemen-

tos explicativos del desarrollo económico-social de las naciones (Filgueira, 1997; Przeworski, 1997; Haggard, 1990; Evans, 1992), ha constituido una estrategia analítica muy fructífera que merece ser ensayada para aproximarse al problema propuesto. Dentro de esta perspectiva, este trabajo recoge específicamente las hipótesis formuladas por autores como Filgueira (1997), Lanzaro (1998) y O'Donnell (1997) y que sostienen que existen claves diferenciales entre algunos de los sistemas democráticos de la región que habrían incidido fuertemente en las distintas selecciones de política pública y por ende en los respectivos procesos de producción y distribución de los recursos⁷. Entre estas claves con posible impacto económico-distributivo podrían nombrarse los formatos de incorporación ciudadana, el grado de concentración del poder político en el Ejecutivo y los patrones de acción política institucionalizados. Por otra parte, aunque han existido diversos intentos de categorización de estos tipos de democracia, parece claro que el panorama puede dividirse en dos grandes patrones de funcionamiento. Uno de dichos patrones, generalmente denominado como *híbrido, delegativo o hiperpresidencialista*, se caracterizaría por un Poder Ejecutivo con una notoria supremacía sobre las otras agencias estatales (baja institucionalización de los *checks and balances*), por modalidades decisorias ancladas generalmente en el presidente y sus equipos tecnocráticos y por niveles relativamente bajos de participación ciudadana. Por el contrario, bajo el otro polo democrático -llamado usualmente *representativo, pluralista o formalmente institucionalizado*- instituciones como el Congreso, el Poder Judicial y los partidos políticos cumplirían una función mucho más decisiva en el diseño de las políticas, mientras que las organizaciones sociales y la ciudadanía en general tendrían mayores canales de acceso al poder decisorio así como niveles significativos de intervención política. En suma, este trabajo analiza si aquellos países de la muestra próximos al patrón político representativo han culminado llevando a cabo líneas de políticas pública con costos distributivos diferenciales respecto a aquellos casos cercanos a la pauta de funcionamiento delegativa. Con dicho análisis, se aguarda realizar un aporte a la literatura que examina cómo las instituciones políticas moldean, restringen y determinan la adopción de ciertas directrices

5 Aunque exista acuerdo respecto a la fuerte incidencia del viraje neoliberal en el comportamiento de la desigualdad, también pervive un fuerte debate en torno a la dirección de dicha incidencia. El examen de la literatura sobre el tema revela que existen autores que no dudan en considerar a la nueva matriz económica como una verdadera catástrofe en términos de desigualdad e integración social (Borón, 1999; De Sierra, 1994; Vilas, 1998), otros que a la inversa la defienden y claman por su profundización (Székely y Londoño, 1997; BID, 1997) y también una amplia gama de matices entre estos dos extremos, aunque generalmente más cercanos a la primera corriente que a la segunda (Calcagno, 1999; Bulmer Thomas, 1996; Berry, 1998; Altimir, 1997).

6 Mediante el análisis de Argentina y Brasil se realizará más adelante una referencia detallada del contenido de estas políticas, así como de sus posibles efectos distributivos.

7 La estrategia teórica-metodológica de vincular tipos de regímenes políticos y performance social en América Latina, debe mucho al trabajo de Filgueira y Rodríguez (1997). En dicho trabajo, se presenta evidencia que sostiene que la evolución de la pobreza en varios países de la región de 1970 a 1995 puede ser en buena medida entendida según sus diferentes grados de democratización (medidos a través de cuatro grandes categorías: democracia plena, democracia restringida, corporativismo populista y autoritarismo). Más específicamente, Filgueira y Rodríguez establecen que los datos recabados habilitan a sugerir que a mayor grado de democratización de una nación, mayor posibilidad de llevar a cabo políticas económicas que combinen crecimiento y bienestar social.

económicas así como la construcción de unos u otros tipos de matrices societales.

Metodología

Para analizar la relación entre formatos democráticos, políticas económicas y evolución de la desigualdad, este trabajo seleccionó una muestra de cinco países latinoamericanos compuesta por Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile y Uruguay. La decisión de trabajar con un número relativamente pequeño de casos obedeció al doble interés de ganar en profundidad analítica y de examinar detalladamente la calidad de las distintas fuentes de información disponibles en torno a las variables estudiadas. En cuanto al tipo de países incluidos en la muestra, el diseño de investigación procuró contar con casos representativos de las categorías analíticas fundamentales de trabajo. En particular, procuró elegirse países que abarcaran los dos tipos polares de democracia definidos y que presentaran variaciones importantes en cuanto a sus trayectorias de política económica y/o sus indicadores de desigualdad. Una segunda, pero no menos importante, razón por la cual Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile y Uruguay constituyen los integrantes de la muestra final del estudio, es porque existe para dichos casos un apreciable volumen de información secundaria en torno a los diferentes tópicos de análisis tratados.

En cuanto al período analítico seleccionado, podrá comprobarse que los años de partida difieren según los casos de referencia. Ello es así porque los países varían en cuanto al año específico de reinstalación del sistema democrático: 1983 (Argentina), 1985 (Uruguay y Brasil) y 1990 (Chile). Para Costa Rica, que no ha sufrido quiebres institucionales desde mitad del siglo XX, se tomó a 1980 como año inicial. Entretanto, para todos los integrantes de la muestra, el trabajo procura explicar la evolución de la desigualdad hasta 1997 inclusive, por ser dicho año el último para el cual existía información disponible sobre esta variable durante el trabajo de campo (realizado en el año 2000).

En referencia a las técnicas de medición adoptadas, este trabajo toma como indicador principal de desigualdad al índice de Gini calculado sobre el ingreso per cápita de los hogares. En dicho índice, los valores 0 y 1 constituyen los niveles mínimos y máximos de desigualdad. El valor 0 indica que todos los integrantes de la población estudiada reciben exactamente el mismo ingreso, mientras el valor 1 se obtiene cuando una sola persona recibe la totalidad de ingresos poblacionales. En la realidad, raramente el índice de Gini excede el rango que va desde 0,25 a 0,65 puntos. Si bien otros indicadores, tales como los índices de Theil y Atkinson, son utilizados en la me-

dición de la desigualdad económica, el Índice de Gini es por amplio margen aquel de mayor aceptación y uso en las ciencias sociales y, por ende, aquel que presenta mayores ventajas para estudios de ambición comparativa (los estudios cepalinos y del BID, por ejemplo, trabajan con el Índice de Gini como indicador central de desigualdad).

En vista de que las encuestas de ingresos de las naciones latinoamericanas estudiadas tienen niveles diferenciales de cobertura poblacional y no recaban en algunos casos información sobre todas las fuentes posibles de ingreso, la comparación a realizar entre los valores absolutos del Índice de Gini de cada país no es técnicamente perfecta. Por ejemplo, mientras los datos sobre Uruguay y Argentina corresponden sólo al Gran Buenos Aires y la totalidad de áreas urbanas respectivamente, las cifras para el resto de los casos se refieren al panorama distributivo nacional. Asimismo, Uruguay y Brasil constituyen respectivamente los casos con mayor y menor información sobre todas las fuentes posibles de ingreso, situándose los tres casos restantes en un punto intermedio (Székely y Hilgert, 1999; Altimir y Beccaria, 1999). A pesar de esta limitación, en líneas generales hay acuerdo en que la comparación de los índices de desigualdad de unos y otros casos refleja razonablemente bien las diferencias y similitudes entre los mismos. Cabe también precisar que en la literatura especializada existen algunos desacuerdos en cuanto a los procedimientos necesarios para obtener los valores finales del Índice de Gini. Por ejemplo, los académicos seleccionan frecuentemente diferentes modalidades de ajuste del índice de acuerdo a la información de las cuentas nacionales. Por esta razón, este trabajo utiliza y compara diversas fuentes de información sobre la evolución de la desigualdad económica. Ello, como podrá observarse en la próxima sección, no obstaculizó la posibilidad de extraer conclusiones firmes sobre la evolución distributiva de los casos estudiados.

En cuanto a la medición del contenido y los ritmos de implementación de las políticas económicas, este trabajo se apoya en indicadores cuantitativos de carácter global, como ser el índice de reformas estructurales elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo y, más desagregadamente, en los datos proporcionados por diferentes análisis históricos, datos vinculados a variaciones en los regímenes arancelarios, a reformas de política cambiaria o a los procesos de transferencia de los activos estatales a manos privadas, entre otros temas. Finalmente, la ubicación de los casos de acuerdo a la dicotomía democracia representativa versus democracia delegativa fue realizada tomando como base los estudios sociológicos y politológicos disponibles durante el trabajo de campo (1999-2000). Como se podrá observar a lo largo del trabajo, la evidencia de dichos estudios es de corte tanto cualitativo como cuantitativo, incluyendo

indicadores tales como el tipo de agentes políticos participantes en el diseño e implementación de reformas político-económicas, las normas constitucionales vinculadas a la relación entre el poder ejecutivo y los poderes legislativo y judicial y las formas de relacionamiento prevalecientes entre dichos poderes estatales así como entre el Estado y los movimientos sociales.

Como comentario metodológico final, conviene precisar que por la naturaleza del abordaje histórico-comparativo aquí utilizado, que combina tanto fuentes de información cualitativa como cuantitativa, no es posible presentar un examen de los efectos de los formatos democráticos y políticas económicas sobre la desigualdad, controlando mediante procedimientos estadísticos los efectos de otras posibles variables explicativas de la desigualdad⁸. Por esta razón, conviene tener cierta cautela al momento de interpretar las correlaciones aquí presentadas –por ejemplo entre la evolución del Índice de Gini y de las reformas neoliberales– como indicativas de vínculos causales. Con todo, al menos cuatro elementos apoyan la hipótesis de que las diferentes evoluciones distributivas de los casos seleccionados, se encuentran en buena medida explicadas por las variables económicas aquí estudiadas (las que a su vez están en buena medida ancladas en factores políticos domésticos).

En primer lugar, algunos factores explicativos exógenos al modelo analítico de este trabajo son indudablemente necesarios para comprender las diferencias entre los patrones distributivos de América Latina y de otras regiones, pero tienen una incidencia explicativa relativamente baja para dar cuenta de las diferencias distributivas existentes al interior de la región latinoamericana. Por ejemplo, el bajo peso de economías agrícolas modernas y de pequeña escala ha sido mencionado como un factor clave para comprender la mayor desigualdad de la región latinoamericana en comparación a varios países europeos y otras naciones como Canadá, Australia y Nueva Zelanda (ver por ejemplo BID 1998 y Morley 2001). Sin embargo, dicha variable resulta menos importante para comprender las diferencias distributivas intrarregionales, en vista de que en la gran mayoría de las naciones latinoamericanas se observan patrones de distribución de la tierra relativamente similares. Por ejemplo, de acuerdo a los datos disponibles ningún país latinoamericano se halla en el grupo con niveles medios o bajos de desigualdad distributiva de la tierra (Morley 2001).

En segundo lugar, conviene tener presente que en algunas variables claves, los casos aquí seleccionados presentan guarismos bastante similares, lo que

metodológicamente equivale a controlar razonablemente bien el influjo de dichas variables sobre la desigualdad. En especial, cabe destacar que todos los casos estudiados (con la excepción de Brasil) presentan porcentajes similares de población económicamente activa con altos, medios y bajos niveles educativos (BID 1998, Morley 2001). Esta constatación resulta clave en vista de que las diferencias en las estructuras educativas suelen reflejarse en los porcentajes de trabajadores que se desempeñan en tareas calificadas, semi-calificadas y no calificadas, distribución que a su vez tiene impactos significativos en la desigualdad. Por ejemplo, estudios en la materia han exhibido que cuanto más concentrada esté la educación en un sector de la población económicamente activa, más retornos obtendrá dicho sector y mayores serán las brechas de ingreso con el resto de los trabajadores, incrementándose así los niveles globales de desigualdad (BID 1998).

En tercer lugar, algunos factores de reconocida influencia sobre la desigualdad probablemente no sufrieron variaciones significativas durante el período en estudio y, por tanto, probablemente no den cuenta de las variaciones acaecidas en las estructuras distributivas de los países seleccionados en dicho período. A título ejemplar, algunos autores argumentan que las sociedades que ya han atravesado el proceso de transición demográfica (pasaje de niveles altos hacia niveles bajos de mortalidad y fecundidad) tienen mejores probabilidades de generar una matriz distributiva igualitaria que aquellos que se encuentran atravesando dicha etapa (BID 1998). Entre otros elementos, esta línea teórica sostiene que la finalización de la transición demográfica permite a las mujeres obtener una mayor educación y participar de mayor manera en el mercado laboral como consecuencia del descenso del número de niños por hogar y disminuye en el mediano plazo el porcentaje de población pasiva respecto a la población activa, permitiendo volcar los recursos estatales en áreas como la educación y haciendo posible mayores niveles de ahorro para los trabajadores (BID 1998). Estos argumentos, sin embargo, parecen no tener mayor importancia para dar cuenta de las variaciones recientes en la desigualdad de los casos analizados. En la década del ochenta, los cinco casos estudiados ya habían pasado por las etapas fundamentales del proceso de transición demográfica y presentaban niveles bastante similares en relación tanto a pautas de fecundidad como de mortalidad⁹.

En cuarto y último lugar, conviene reiterar que la mayoría de estudios abocados a comprender la evolución reciente de la desigualdad al interior de la re-

8 Para un estudio econométrico regional de los efectos de las políticas económicas sobre la desigualdad, consultar Morley (2001). Este trabajo, sin embargo, sólo examina los efectos de las reformas estructurales de signo neoliberal, dejando fuera de consideración los influjos de los planes de estabilización y contención del déficit fiscal.

9 En este último aspecto Brasil puede ser considerado una excepción parcial (los brasileños, por ejemplo, tienen una esperanza de vida aproximadamente 10 años menor al resto de los casos).

gión latinoamericana, han concentrado su atención en la evolución de las políticas económicas implementadas. Esta tendencia apoya nuevamente la hipótesis de que, mientras otras posibles variables explicativas permanecieron relativamente constantes o tuvieron un efecto agregado pequeño o nulo, las variaciones en materia de políticas y reformas económicas fueron suficientemente importantes como para suponer (al menos a priori) efectos apreciables sobre la evolución de la desigualdad.

Análisis

Para una mejor comprensión, los resultados de este trabajo se presentan en tres secciones. Primeramente, se expondrá un análisis de la evolución reciente de la desigualdad económica en los casos seleccionados, en base al comportamiento del ya mencionado índice de Gini. En segundo lugar, se presentarán las trayectorias y políticas económicas implementadas por los países estudiados así como un análisis de sus impactos distributivos (vía variables tales como la inflación, el salario real o el desempleo). Finalmente, se procurará exhibir cómo la implementación de políticas económicas con efectos distributivos diferenciales en los casos seleccionados, está en buena medida explicada por factores políticos domésticos como los arriba mencionados (relación entre el poder ejecutivo y legislativo, participación de la ciudadanía en decisiones económicas, prevalencia de decretos presidenciales, etc.).

Evolución de la desigualdad en los casos seleccionados

Como se señalara anteriormente, una de las razones fundamentales por las que Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile y Uruguay culminaron como los casos a ser investigados, es porque durante sus años recientes de gestión democrática existieron disparidades distributivas entre ellos (o mejor dicho entre algunos de ellos) que merecen ser explicadas.

Para comenzar, y tal como muestra el cuadro 1, Costa Rica y Uruguay se diferencian del resto

de la muestra por haber presentado una pauta con tendencia a la estabilidad o con leves modificaciones dentro de niveles de desigualdad bajos o moderados¹⁰.

Para Costa Rica –único de los casos que no sufrió interrupciones autoritarias durante la década del setenta–, la información disponible sugiere claramente una tendencia estable durante todo el período estudiado, con fluctuaciones de escasa entidad y estadísticamente no significativas. En otras palabras, Costa Rica preservó durante el período estudiado los moderados niveles de desigualdad heredados de la década del setenta. Además, en perspectiva regional, Costa Rica constituyó invariablemente después de Uruguay el país con mejor distribución de los ingresos (Trejos 1999).

De manera similar, en el Uruguay post-dictatorial (1985 en adelante) ha predominado la estabilidad de la situación distributiva con una posible modesta mejoría luego de la aguda crisis socioeconómica del trienio 1982-1984 y un posible leve empeoramiento a partir de mediados de los noventa (estadísticamente no significativo). Si tenemos en cuenta que en los años de régimen militar (1973-1984) se estima un incremento pronunciado de la desigualdad, un balance agregado de las tres últimas décadas arroja indiscutiblemente un empeoramiento de la situación¹¹. No obstante, a pesar de que los costos sociales pagados durante la dictadura militar no pudieron ser revertidos, desde su recuperación democrática Uruguay ha conseguido permanecer como el país con desigualdad más baja en América Latina, mantenerse más cercano a los patrones distributivos de otras regiones que a los de sus vecinos regionales y evitar –al contrario que otros casos– aumentos significativos de la inequidad¹².

En contrapartida, el repaso de la evolución distributiva de Argentina y Brasil desde que estos países recuperaron sus sistemas democráticos (1983 y 1984 respectivamente) marca una pauta claramente negativa.

En el caso argentino, el saldo global indica que durante las distintas administraciones sucesoras de la dictadura militar (1976-1983) no sólo no se logró recuperar parte del terreno perdido durante dicho

10 Además de presentar valores comparativamente bajos en el Índice de Gini, Uruguay y Costa Rica presentan durante el período estudiado las relaciones más igualitarias entre los ingresos percibidos por los sectores más y menos favorecidos de la población (en franco contraste al caso brasileño), de acuerdo a las diversas medidas de comparación disponibles como ser el cociente entre ingresos –ya sea per cápita o por hogar– entre el 10% más rico y el 10% más pobre de la población (CEPAL, 1998).

11 Aunque no hay datos disponibles para todo el país en relación a la evolución distributiva durante el gobierno militar, los trabajos de Alicia Melgar (1986) para Montevideo calculan un fuerte aumento de los Índices de Gini laborales (es decir, basados sólo en los ingresos derivados del trabajo). Asimismo, Albert Berry (1998: pp. 20) señala que una estimación conservadora de la evolución distributiva de Uruguay desde fines de los sesenta a principios de los ochenta, debería considerar un aumento de 5 o 6 puntos en el Índice de Gini. Por lo tanto, resulta sensato afirmar que la desigualdad creció significativamente en Uruguay durante el interregno militar. Respecto a las posibles causas de dicho incremento, hay que tener en cuenta algunas medidas “tibias” de liberalización implementadas (especialmente en los ámbitos comercial y financiero) y sobre todo, el férreo control ejercido durante todo el período sobre los salarios reales y sobre los sindicatos de trabajadores.

12 Una apreciación todavía más optimista en torno al caso uruguayo podría realizarse si consideráramos las estimaciones de CEPAL (1997), ya que las mismas arrojan un descenso del Índice de Gini de 8 puntos entre 1986 y 1994. Sin embargo, después de consultar a varios especialistas, se han dejado de lado estos datos puesto que es altamente probable que los mismos sean el producto de algunos desajustes metodológicos.

régimen¹³, sino que incluso los niveles de desigualdad empeoraron con tal crudeza que este país dejó de ser definitivamente parte del pequeño grupo de naciones latinoamericanas con mejor situación distributiva¹⁴. En efecto, los datos disponibles exhiben que desde la restauración democrática, el único período en que la desigualdad podría haber tenido un comportamiento favorable habría sido el de 1991-1992, pero dicho lapso fue claramente contrarrestado por los aumentos de la inequidad ocurridos durante los años 1987-1989 y durante el quinquenio 1993-1997.

Respecto a Brasil, la clara negatividad de su situación está dada por haber reiniciado su democracia con uno de los niveles más altos de desigualdad, no sólo en términos regionales sino también mundiales (de acuerdo a las comparaciones mundiales disponibles Brasil se encuentra como mínimo en el grupo de los diez países más desiguales del mundo), y por haberlos conservado o incluso incrementado levemente aún más con el correr de los años. Los estudios disponibles sugieren que desde la segunda mitad de la década del ochenta hasta la actualidad, el Índice de Gini brasileño podría haber sufrido un incremento de hasta 3 puntos¹⁵. Ninguno de estos estudios, asimismo, sugiere un descenso de la desigualdad en el período comprendido entre la reinstauración democrática y la última fecha de medición. La gravedad de dicha situación se comprende aún mejor si tomamos en cuenta que Brasil constituye por amplio margen el país regional con mayor distancia relativa entre el ingreso percibido por los sectores más ricos y pobres de la población. Por ejemplo, durante los noventa Brasil constituyó ininterrumpidamente el país latinoamericano con mayores diferencias entre la proporción de ingresos percibidos por el 10% más rico y el 10% pobre de su población. Más aún, la relación entre dichos deciles empeoró durante dicho período en consonancia a la evolución del Índice de Gini. Por ejemplo, el cociente entre el ingreso per cápita prome-

dio de los deciles más ricos y pobres del área urbana trepó en el período 1990-1997 de 72 a 87 (CEPAL, 1998).

Por último, el caso chileno opera como punto intermedio entre los dos grupos de países mencionados. Como se observa en el cuadro 1, en este país la desigualdad se comportó de forma más bien estable: en el peor y mejor de los escenarios, el Índice de Gini habría aumentado o decrecido como máximo 2 puntos. Asimismo, en la mayor parte de trabajos disponibles, las variaciones no son estadísticamente significativas, por lo que cabe asumir como válida la hipótesis de una tendencia estable.

Si bien el examen global de las fuentes de datos disponibles torna altamente probable un balance más favorable en comparación a Argentina y Brasil, también debe separarse al caso chileno de Uruguay y Costa Rica, en vista de que los niveles de inequidad heredados de la dictadura pinochetista¹⁶ (1973-1989) y mantenidos hasta el presente, son muy superiores a los presentados por estas dos naciones y altos incluso para los estándares latinoamericanos. Para ilustrar lo dicho basta señalar que de acuerdo a las mediciones comparativas disponibles, Chile se ubicó durante el período estudiado invariablemente entre los cinco países de la región con valores más elevados del Índice de Gini, lo que constituye un hecho especialmente remarcable por tratarse América Latina de la región más desigual del mundo (CEPAL 1998, BID, 1997). Dicho en otros términos, mientras la estabilidad distributiva del caso chileno es (al menos en parte) signo de la imposibilidad de reducir niveles de desigualdad cercanos a los máximos históricamente observados en economías de mercado, la estabilidad de los casos uruguayo y costarricense marca, en un contexto regional especialmente adverso, el mantenimiento de una estructura distributiva con niveles moderados -aunque claramente más elevados que los existentes en regiones como Escandinavia y Europa Oriental- de desigualdad.

13 Las estimaciones sobre el comportamiento del Índice de Gini durante el gobierno militar argentino calculan un aumento del mismo de entre 6 y 8 puntos (Marshall, 1998). Entre los elementos explicativos de dicha pauta, hay que destacar, como en el caso uruguayo, la cruda represión socioeconómica ejercida sobre los trabajadores (control de los salarios reales, prohibición de los derechos de huelga, reforma del código laboral, eliminación de la negociación colectiva) y la implementación de algunas medidas de liberalización comercial que afectaron notoriamente el empleo y la producción industrial (cayeron 37% y 11% respectivamente).

14 Si bien los datos presentados sobre Argentina corresponden al Gran Buenos Aires, existe consenso en que los mismos expresan bastante adecuadamente el comportamiento general de la nación. Marshall, por ejemplo, señala que a pesar de que fenómenos como "la salida de fondos con propósitos políticos (Corrientes), el crecimiento del empleo en el sector público (La Rioja) y el cierre de grandes fábricas (Córdoba, Rosario) durante la década del noventa" pudieran haber provocado algunas diferencias en la evolución distributiva de estas sub-regiones en relación a la de la capital argentina, debe concluirse que "los indicadores de distribución del ingreso en otras ciudades fueron similares a aquellos hallados en Buenos Aires" (Marshall, 1998: pp. 100).

15 Estimaciones realizadas por el Banco Mundial a posteriori del trabajo de campo, señalan para la década del noventa un descenso de la desigualdad en Brasil de aproximadamente 2 puntos (World Bank, 2003). Esta estimación desafía tanto los nuevos trabajos de la CEPAL (2004) como los del Banco Interamericano de Desarrollo (Székely, 2001), que continúan marcando una evolución neutra o negativa de la desigualdad durante dicho período. Aún siendo válida la primera de las estimaciones, es importante tener en cuenta que Brasil continuaría como el país latinoamericano más desigual durante el período de estudio -condición que se mantiene en el presente-, aunque presentando un saldo global estable. Para los demás casos, la información generada a posteriori de esta investigación, no varía significativamente de la utilizada durante el trabajo de campo, confirmando una situación de estabilidad -o variaciones estadísticamente no significativas- en Uruguay, Costa Rica y Chile e incrementos significativos de la desigualdad en Argentina durante el período abarcado (CEPAL, 2004; Morley, 2001; World Bank, 2003; Székely, 2001).

16 Es posible que el aumento de la inequidad en Chile durante el gobierno militar del Gral. Pinochet haya sido aún mayor que aquel registrado en las dictaduras uruguayas y argentinas. Siguiendo las estimaciones de Albert Berry (1998), se habría generado un aumento del Gini de entre 7 y 9 puntos porcentuales (incremento principalmente ocurrido en la década del setenta). Por su parte, Székely y Londoño (1997) han calculado un crecimiento de dicho índice mayor a diez puntos. Someramente, algunos de los factores explicativos más importantes de dicho comportamiento son: a) la venta de la mayor parte de las empresas públicas a unos pocos conglomerados financieros en condiciones absolutamente favorables a éstos; b) la devolución de buena parte de las tierras expropiadas por los gobiernos de Frei y Allende a sus antiguos dueños; c) la reducción drástica y veloz de la protección comercial (con efectos muy significativos por tratarse de un país con un importante sector mercado internista) y d) la implementación de un Código Laboral en 1978 notoriamente favorable al sector empresarial (Porzecanski, 2002).

Cuadro 1:**Evolución de la distribución del ingreso en Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile y Uruguay (1980-1997).**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Argentina																		
Altimir y Beccaria (1999)							0,40					0,47	0,45	0,45	0,47	0,48	0,49	
CEPAL (1992, 1998)	0,37							0,41			0,42		0,41		0,44			0,44
Fazbein (Lustig, 1995)	0,41	0,43	0,40	0,40	0,40		0,40		0,43	0,45								
Marshall (Berry, 1998)			0,42		0,41				0,45		0,43		0,43		0,44			
Brasil																		
Barros y Trejos (Londoño y Székely 1997)	0,59	0,58	0,58	0,59	0,59	0,59	0,59	0,60	0,61	0,63	0,61							
CEPAL (1992, 1998)	0,49							0,54			0,53	0,52	0,54				0,54	
Ferreira y Lichtfield (Londoño y Székely 1997)		0,57		0,58	0,58	0,59	0,58	0,59	0,60	0,61	0,61							
Londoño y Székely (1997)	0,57	0,55	0,54	0,59		0,61	0,56	0,58		0,61	0,61		0,59	0,62		0,61		
Székely y Hilgert (1999)													0,57	0,60		0,59	0,59	
Costa Rica																		
CEPAL (1992, 1998)									0,36		0,35				0,37			0,36
Londoño y Székely (1997)		0,48	0,47	0,47			0,44			0,46	0,46	0,47	0,47	0,47	0,48	0,47		
Székely y Hilgert (1999)										0,46		0,46		0,46		0,46		0,46
Chile																		
CEPAL (1992, 1998)											0,47		0,47		0,47		0,47	
Londoño y Székely (1997)											0,59	0,58	0,58	0,57	0,56			
Székely y Hilgert (1999)											0,55		0,52		0,56		0,56	
Uruguay																		
Psacharopoulos (Lustig, 1995)		0,44					0,42											
Székely y Hilgert (1999)		0,43								0,41			0,43			0,42		0,43
Vigorito (1998)							0,41	0,40	0,40	0,41	0,41	0,41	0,42	0,40	41	0,41		0,42

Nota 1: Todos los Índices de Gini están calculados en base al ingreso per cápita de los hogares (IPCH).

Nota 2: Los datos de Argentina corresponden al Gran Buenos Aires, y los de Uruguay al área urbana.

Nota 3: Los valores absolutos del Índice de Gini proporcionados por las diferentes fuentes de datos no son necesariamente comparables por estar calculados mediante fórmulas y procedimientos de ajuste diferentes.

Las políticas económicas y su injerencia en los distintos saldos distributivos

Habiendo exhibido que las naciones analizadas presentan variaciones significativas en su comportamiento distributivo durante las últimas administraciones democráticas, cabe abordar el primer objetivo planteado: responder si las diferencias en los tipos y modos de implementación de las políticas económicas seguidas por estas naciones, han tenido que ver con sus referidas variaciones en términos de desigualdad. En este sentido, este estudio concluye que dicha respuesta debe ser afirmativa. Para justificar tal conclusión deben llevarse a cabo dos tareas. En primer

lugar, deben exhibirse divergencias significativas entre las naciones en relación a aquellos indicadores macroeconómicos sensibles al comportamiento de las políticas públicas y con fuerte impacto en la evolución de la equidad (inflación, salarios reales, crecimiento, etc.).¹⁷ En segundo lugar, debe mostrarse cuáles han sido las variaciones fundamentales de política pública entre los casos estudiados, y establecerse cómo dichas variaciones repercutieron sobre los referidos indicadores económicos con incidencia sobre la desigualdad.

Con respecto al primer punto, parece claro que el comportamiento macroeconómico constituye un importante elemento explicativo de las fuertes dife-

17 Por razones de espacio, no es posible detenerse aquí en los mecanismos por los que estos indicadores macroeconómicos intervienen en la evolución de la desigualdad, aunque hay abundante literatura al respecto. Consúltense, por ejemplo, Altimir (1998), Bulmer Thomas (1996), Berry (1998) y Morley (2001).

rencias distributivas existentes entre Uruguay y Costa Rica, de un lado, y Brasil y Argentina, del otro.

Repasando la evidencia disponible para cada uno de estos casos, la evolución macroeconómica del Uruguay sugiere que la misma colaboró para el mantenimiento de los niveles relativamente bajos de desigualdad e incluso para un probable leve mejoramiento durante el comienzo de la primera gestión democrática. De hecho, aunque el desempleo se haya incrementado en el correr de las tres administraciones democráticas (Julio María Sanguinetti, 1985-1990; Luis Alberto Lacalle 1990-1995; Julio María Sanguinetti, 1995-2000), otros indicadores como el salario real, los ingresos medios reales, el crecimiento económico y la inflación (esta última a partir de 1990) han tenido un comportamiento global favorable. Por cierto, antes de echar campanas al vuelo e imaginar un país paradisíaco, hay que tener en cuenta que en este mismo período han existido algunos lapsos especialmente críticos (buenos ejemplos son los años 1995 y 1999) y que la economía uruguaya aún debe, entre otras cosas, consolidar un perfil exportador diversificado y con peso significativo de productos con alto valor agregado.

Por su parte, después de enfrentar como la mayoría de naciones regionales la dura crisis de 1982, Costa Rica logró en los últimos lustros retomar la senda del crecimiento económico, propiciar un comportamiento agregado favorable de sus salarios reales (mínimos y medios), mantener en bajos niveles las tasas inflacionarias y de desempleo, e incluso provocar una disminución de la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados. Adicionalmente, y siguiendo la información aportada por Trejos, se produjo *"una ganancia de participación de los salarios en el ingreso nacional, a costa del pago al capital, quien perdió cinco puntos porcentuales en el período (1987-1996), junto a una expansión del acervo del trabajo calificado o capital humano"* construyéndose así *"una base favorable para encontrar mejoras en la distribución del ingreso entre los distintos perceptores o al menos para no apoyar procesos de concentración."* (Trejos, 1999: pp. 74).

Mientras tanto, los datos sobre el caso argentino permiten sostener que el comportamiento regresivo de los indicadores de desigualdad se debe, al menos parcialmente, a la evolución negativa de diversos indicadores económicos. En primer lugar, la referida acentuación de la desigualdad en los últimos años de la década del ochenta parece estar debida en muy buena medida al comportamiento de tres variables: a) la inflación, que después de haber sido controlada en el período 1985-1987 repuntó progresivamente y se aceleró de manera dramática en 1989. Como señala Marshall *"en 1987-1990, en especial, sólo aquellos que pudieron rápidamente ajustar sus precios fue-*

ron capaces de evitar o minimizar las pérdidas de ingreso; los dependientes de salarios y pensiones, con ingresos relativamente fijos, estuvieron entre los principales perdedores en el período inflacionario." (Marshall, 1998: pp. 102); b) el crecimiento económico, que experimentó caídas cada vez más bruscas, hasta el punto de registrar en 1989 el PBI per cápita más bajo de la década; y c) los salarios reales, que después de haberse recuperado con el advenimiento de la democracia, también comenzaron a descender de forma notoria y a perder peso en el producto nacional. Mientras tanto, acerca del repunte de la desigualdad ocurrido durante el período 1993-1997, hay que consignar que los altos costos generados por el incremento sustancial del desempleo desde el comienzo de dicho período posiblemente superaron los beneficios distributivos que se produjeron gracias al control eficaz de la inflación y, complementariamente, a la reactivación de la economía desde 1991.

En Brasil la conservación e incluso incremento de los altísimos niveles de desigualdad heredados del gobierno militar, probablemente están fuertemente relacionados con la subida notoria de la inflación en el período 1985-1990 y su mantenimiento en niveles muy altos hasta 1994, la magra performance en términos de crecimiento (el PBI per cápita se mantuvo estancado en el período 1985-90 y evolucionó negativamente hasta 1992) y la evolución inestable (con años marcadamente negativos) de los salarios reales. Por otra parte, en el período 1994-1998, a excepción del desempleo (que subió unos pocos puntos), los indicadores económicos con impacto en la equidad se comportaron mucho más favorablemente con lo cual se generó un mejor contexto para lograr mejoras de la situación distributiva. Sin embargo, los datos actualmente disponibles sugieren que dicho escenario no repercutió demasiado favorablemente sobre los indicadores de desigualdad (que parecen haberse mantenido en sus niveles previos), por lo cual, el caso brasileño parece confirmar la hipótesis de Altimir (1997) que establece que la desigualdad aumenta fácilmente en contextos recesivos e inflacionarios pero que no desciende con la misma simpleza en tiempos de recuperación y estabilización.

Finalmente, en referencia al caso chileno, el saldo económico dejado por las dos administraciones democráticas post-pinochetistas, exhibe el alcance de las tasas de crecimiento más altas y sostenidas de la región, la recuperación notoria de los salarios reales mínimos y promediales, el descenso a niveles muy bajos de las tasas de desempleo y el mantenimiento a raya de la inflación, gracias a la promoción relativamente exitosa de una economía basada en las exportaciones y en la diversificación

de su producción y gracias a la construcción de un Estado sano en términos fiscales. Conectando esta información con aquella referida a la evolución distributiva, este peculiar comportamiento económico parece pues responsable importante de que no hayan existido nuevos incrementos de la desigualdad. Sin embargo, también hay que concluir que el singular éxito económico chileno no ha logrado revertir los altos niveles de inequidad dejados por el régimen pinochetista¹⁸. Para dar cuenta de esta situación, este trabajo sugiere dos explicaciones complementarias e interrelacionadas. En primer lugar, es posible que el crecimiento de los salarios reales, la aceleración del producto per cápita y el descenso todavía más marcado de la inflación hayan tenido incidencia favorable sobre la desigualdad pero que hayan sido contrarrestados por el comportamiento

de otro indicador con indudable injerencia en términos distributivos: la brecha salarial. Según el estudio de Stallings (2000) dicha brecha se habría agrandado, puesto que los trabajadores universitarios ampliaron sus diferencias con los trabajadores no calificados y más aún con aquellos con niveles de enseñanza media. En segundo lugar, y como se ha sugerido en relación a Brasil, es probable que la recesión, la inestabilidad y la inflación tengan un efecto más marcado sobre la distribución que la recuperación y/o aceleración del bienestar económico. Esta hipótesis parece especialmente válida en el marco de sociedades con brechas educativas relativamente grandes y de estrategias de crecimiento –cada vez más imperantes en América Latina– que propician retornos particularmente desiguales para los trabajadores calificados y no calificados.

Cuadro 2:

Evolución del PBI P/Cápita en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay (en porcentajes).

	1970-80	1980-85	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Argentina	0,9	-3,1	-6,4	3,8	1,8	-3,0	-7,5	-1,0	6,0	7,5	4,4	6,9	-4,4	3,0	6,6
Brasil	6,1	-1,2	5,7	5,5	1,6	-2,0	1,4	-6,1	-0,8	-1,8	3,0	4,7	2,7	1,4	2,4
Chile	0,9	-1,9	0,5	4,0	3,9	5,7	8,0	0,3	4,1	9,1	4,8	3,5	7,4	5,2	4,9
Costa Rica	2,6	-2,7	-2,1	2,3	1,6	0,4	2,6	0,8	-1,4	3,7	2,5	1,1	-0,6	-3,2	0,8
Uruguay	2,3	-3,8	1,0	7,7	7,3	-0,7	0,9	0,2	1,0	6,6	2,4	4,7	-2,7	4,3	4,3

Fuente: CEPAL (1992 y 1998). 1970- 1991 Dólares constantes 1980; 1992-1997 Dólares constantes 1995.

Cuadro 3:

Evolución del desempleo en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay (en porcentajes).

	1980	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Argentina	2,6	4,6	6,1	5,6	5,9	6,3	7,5	7,5	6,5	7,0	9,6	11,5	17,5	17,2	14,9
Brasil	6,3	7,1	5,3	3,6	3,7	3,8	3,3	4,3	4,8	5,8	5,4	5,1	4,6	5,4	5,6
Chile	11,7	18,5	17,2	13,1	11,9	10,2	7,2	6,5	8,2	6,7	6,5	7,8	7,4	6,4	6,1
Costa Rica	6,0	6,6	6,7	6,7	5,9	6,3	3,7	5,4	6,0	4,3	4,0	4,3	5,7	6,6	5,9
Uruguay	7,4	14,0	13,1	10,7	9,3	9,1	8,6	9,2	8,9	9,0	8,4	9,2	10,8	12,6	11,5

Fuente: CEPAL (1992 y 1998)

18 Para un representante de la corriente neoclásica más ortodoxa, una tendencia como la observada en el caso chileno no merecería mayor preocupación, en vista de que el resto de los indicadores de bienestar social (en especial la pobreza) tuvo un comportamiento muy favorable. Por esta razón, el caso chileno es continuamente remarcado como ejemplo social indiscutiblemente virtuoso por los economistas de dicha tendencia. Sin negar la importancia superlativa que tiene la mejora de dicho tipo de indicadores sobre el bienestar agregado de una población, debe discreparse con la visión que minimiza la importancia de la desigualdad relativa o distribución de los ingresos. Al menos tres razones justifican esta discrepancia. Por un lado, hay una creciente línea de investigación que soporta la hipótesis de una correlación favorable entre distribución y crecimiento, lo cual de ser correcto implicaría, entre otras cosas, la existencia de efectos agregados positivos de la desigualdad relativa sobre la desigualdad absoluta (para una discusión sobre este punto véase por ejemplo BID 1998). Por otra parte, parece indiscutible que una mayor distancia relativa entre los ingresos de los sectores más y menos favorecidos de una población favorece una fuerte estratificación en los sistemas de prestación de servicios claves como la salud, la educación y la justicia entre otros, incrementándose la brecha en la calidad y cantidad de los bienes recibidos por los sectores más y menos favorecidos de la población. Finalmente, ya que el poder económico generalmente se traduce en poder político, es dable esperar que mayores brechas de ingreso entre los sectores poblacionales incrementarán las diferencias entre dichos sectores en términos de su participación en la elaboración de leyes y decretos y de sus grados de influencia en el contenido de los programas político partidarios exhibidos (Muller 1995).

Cuadro 4:**Evolución de los Precios al Consumidor en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay (en porcentajes).**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Argentina	672	90	131	343	3.079	2.314	173	23	11	4	3	0	0
Brasil	227	145	230	682	1.287	2.968	441	1.000	2.148	2.669	84	15	4
Chile	31	19	20	15	17	26	22	15	12	12	8	7	6
Costa Rica	15	12	17	21	17	19	29	22	10	14	23	18	11
Uruguay	72	76	64	62	81	113	102	69	54	45	42	28	15

Fuente: CEPAL (1992, 1998)

Cuadro 5:**Evolución de los salarios medios reales en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay (en porcentajes).**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina	-5,4	-5,5	0,1	-8,9	-11,2	-5,0	-1,6	0,7	-1,3	
Brasil	-23,4	-1,6	30,6	-42,7	14,9	5,3	-1,4	-16	8,5	7,0
Chile	-0,2	6,5	1,9	1,8	4,9	4,5	3,5	4,5	4,1	4,5
Costa Rica	-0,9	-1,4	4,1	2,4	-2,4	0,8	8,7	1,9	-2,1	3,1
Uruguay	4,7	1,5	-0,4	-7,3	3,8	2,2	4,8	0,9	-2,9	0,6

Fuente: BID (1997)

Con relación al segundo paso explicativo, la conclusión más destacable es que aquellas administraciones democráticas que optaron por aplicar sus políticas públicas de forma gradual e incremental tendieron a generar mejores resultados económico-distributivos que aquellas otras administraciones donde prevaleció la estrategia de shock y drasticidad. Claramente, los datos disponibles marcan que Costa Rica, Uruguay, Brasil y Argentina se ajustan bien a esta tendencia, mientras que deben realizarse mayores matices en relación al caso chileno.

Respecto a los casos de Uruguay y Costa Rica, ambos países han optado por continuar la ruta de desarrollo neoliberal, tal como diversos analistas lo han señalado y tal como expresa la evolución del Índice de Reformas Estructurales del BID (1997). Sin embargo, la evidencia también indica que los procesos de liberalización fueron realizados de forma gradual y parcial y que dicho estilo de llevar a cabo las reformas, generó condiciones favorables para que la desigualdad permaneciera anclada en niveles medios o medio-bajos.

Para comenzar, en ambos países hay evidencias notorias de apertura comercial en estos últimos tiempos, así como de las dificultades que la misma ha generado. En Uruguay, por ejemplo, es probable que parte del aumento del desempleo esté debido a la crítica situación de muchas empresas perjudicadas por

la reducción arancelaria y por otras medidas de liberalización comercial. Sin embargo, en términos comparativos a otras experiencias de dismantlemento drástico de la protección, es indudable que tanto Costa Rica como Uruguay realizaron paulatinamente los procesos de liberalización, dando así un mayor margen de adaptación a las empresas y trabajadores anteriormente dependientes del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones. Como prueba de la incrementalidad de la reforma comercial en ambos países, en Uruguay el arancel promedio fue reduciéndose paulatinamente desde la recuperación democrática (aunque cobrara un mayor ímpetu durante el gobierno de Lacalle) de niveles cercanos al 45% al 11% (Lora, 1998: pp. 29). En Costa Rica, mientras tanto, de 1986 a 1990 se realizó una reducción arancelaria gradual, estableciéndose tres años para alcanzar un arancel máximo de 40% sobre bienes de consumo y un arancel máximo de 20% sobre bienes de capital e insumos (la única excepción la constituyen los textiles, puesto que allí la desgravación fue más lenta). Mientras tanto, en el período 1991-1994 se llevó a cabo un segundo proceso de desgravación hasta llegar a un piso del 5% y un techo del 20%, con algunas excepciones y con períodos limitados donde "la situación fiscal obligó a incrementos temporales de los aranceles o de impuestos relacionados (específicos de consumo)" (Trejos, 1999: pp. 29).

Por otra parte, también hay evidencia de que tanto Costa Rica como Uruguay lograron evitar los fuertes incrementos de la desigualdad que suelen ocurrir cuando las empresas públicas se traspasan velozmente al sector privado, puesto que las reformas del sector público en ambas naciones terminaron siendo parciales y cautelosas. En el caso de Costa Rica, existieron cambios subrayables como la aprobación en 1984 de una Ley de Equilibrio Financiero, marco jurídico que permitiría la posterior liquidación de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), promotora y propietaria de algunas empresas estatales que estaban funcionando deficitariamente y como la introducción de algunas disposiciones que posibilitaron una mayor participación del sector privado (cogeneración de energía eléctrica, obra pública) y que permitieron la privatización de algunas empresas productoras de bienes (fertilizantes y cemento). Sin embargo, aún actualmente el sector público costarricense sigue teniendo un peso muy significativo en el PBI y desarrollando una labor destacable en tanto prestatario de servicios significativos. Sobre el caso uruguayo, mientras tanto, como bien señala Mc Coy, éste *"ha resistido...la privatización completa de grandes empresas de propiedad estatal... (y) que en lugar de ello privatizaciones parciales han sido llevadas a cabo desde 1991 en las líneas aéreas nacionales y la seguridad social; concesiones se han hecho en gas natural y servicios portuarios...y han sido abiertas a la competencia los monopolios estatales en alcohol, generación de energía eléctrica y seguros"* (Mc Coy, 1998: pp. 4).

Por último, en temas salariales y laborales, nuevamente la evidencia apoya afirmar que los contenidos moderados de las medidas diseñadas y/o su estilo gradual de aplicación amortiguaron o inclusive evitaron costos distributivos de notoriedad. En Costa Rica, si bien durante el gobierno de Monge (1983-1987) se determinó un congelamiento de los salarios reales y una prolongación de las horas de trabajo, unos pocos meses después se aprobó una indexación que preveía ajustes que cubrirían los aumentos de una canasta básica de veintidós productos y se realizaron nuevos ajustes salariales que permitieron una recuperación notable de los ingresos de los trabajadores. Mientras tanto, en la década del noventa la política salarial –a pesar de las presiones externas– se caracterizó por mantener los salarios por sobre la inflación. En Uruguay, por su lado, se han producido algunos cambios que han afectado el poder de los sindicatos y los trabajadores en desmedro del capital. Tal vez el más destacable sea la suspensión del Consejo de Salarios (órgano de negociación colectiva general compuesto por representantes sindicales, gubernamentales y empresariales) durante el gobierno de Lacalle. Sin embargo,

es indudable que aún actualmente subsiste buena parte del armazón heredado del viejo, robusto y extendido Estado benefactor uruguayo, en términos de regulaciones y derechos laborales y sindicales, y que aún parece bastante improbable la implantación de una reforma tal como pregonan los defensores del modelo neoclásico¹⁹.

Mientras tanto, la información sobre Argentina y Brasil revela que a excepción del último gobierno brasileño (administración Cardoso), las demás gestiones democráticas siguieron una línea de política pública caracterizada por la drasticidad, la alta velocidad de su implementación y por haber generado fuertes costos distributivos.

En primer lugar, las dos administraciones inmediatamente posteriores a las dictaduras sufridas por ambos países, (comandadas por José Sarney en Brasil y Raul Alfonsín en Argentina), intentaron llevar a cabo casi desde el inicio de sus gobiernos y hasta 1989, políticas económicas generalmente conocidas como "heterodoxas". Dichas políticas apuntaban a controlar la inflación mediante la ruptura de los ciclos inerciales de reajustes de precios y salarios atados a los aumentos de precios surgidos de los acuerdos periódicos entre sindicatos y empresarios y estaban sustentadas en la convicción de que impedirían los costos distributivos y recesivos provenientes de los planes estabilizadores enfocados en el control de la demanda (Kaufman, 1989).

No obstante, tanto los distintos planes heterodoxos que se iniciaron en Argentina con el Plan Austral como aquellos que tomaron vida en Brasil desde el Plan Cruzado, terminaron (después de un inicio favorable) generando una completa bancarrota en ambas economías y, en especial, crisis hiperinflacionarias con graves impactos distributivos. No por casualidad, el año de colapso total de dichas estrategias económicas (1989) evidenció en ambos países incrementos sensibles de la inequidad.

Muchos autores han argumentado que los pésimos resultados de estos planes de estabilización y reactivación se deben a sus fallas de diseño. Una crítica técnica frecuentemente realizada, por ejemplo, sostiene que los planes no incluían adecuados mecanismos de control de las finanzas públicas, y que ello culminó agravando el déficit fiscal existente y haciendo del mismo uno de los factores explicativos más importantes de la escalada inflacionaria. Para el caso argentino, por ejemplo, diversos analistas han señalado que si bien hubo un cierto control inicial del déficit a través del incremento de las tarifas públicas y de las ganancias en el valor real de los impuestos como consecuencia del congelamiento de precios y salarios, las empresas públicas continuaron absorbiendo

19 Al menos en el corto plazo, una reforma de este tipo tendría altos riesgos de generar costos distributivos importantes, puesto que (entre otras cosas) facilitaría extremadamente los mecanismos de despido del trabajador y tenderían a rebajar el peso de los sindicatos y gremios laborales en un país donde los mismos juegan un papel representativo significativo (aunque cada vez más decreciente y concentrado en el sector público) del conjunto de los trabajadores.

do gran parte de los recursos públicos y la capacidad de recolección fiscal se mantuvo considerablemente débil. Asimismo, (más allá de medidas coyunturales o parciales) también se ha destacado que quedaron pendientes en la gestión alfonsinista reformas en el sistema impositivo y de gastos que hubiesen fortalecido notoriamente al actor estatal (Palermo, 1990).

Sin embargo, por más que parte del fracaso de los paquetes heterodoxos se debiera a algunos errores de diseño y enfoque, también parece indiscutible que otra porción significativa de dicho fracaso se debe a la forma en que dichos paquetes fueron implementados.

Cabe recordar al respecto, que tanto en Argentina como en Brasil los sucesivos planes heterodoxos fueron lanzados sorpresivamente sobre la población, apelando a las virtudes del shock como terapia estabilizadora y de crecimiento. Sin embargo, lejos de generar estos efectos, el ajuste heterodoxo vía shock parece haber colaborado para el colapso de la economía y el empeoramiento consecuente de la situación distributiva, puesto que (por atacar el componente inercial inflacionario) dependía en sumo grado de la aceptación por parte de empresarios y trabajadores de la estructura de precios fijada, pero al mismo tiempo fijaba dicha estructura sorpresivamente, es decir, sin el consentimiento de dichos actores. Ello, como diversas experiencias muestran, generó (una vez que afloraron los primeros problemas de ambos planes) comportamientos y presiones contrarias a los congelamientos realizados y terminó desequilibrando por completo las respectivas economías. Un buen ejemplo de esto para el caso brasileño son las protestas empresariales en San Pablo tras el congelamiento de precios dispuesto por el Cruzado II.

Al lanzarse el Cruzado II, los representantes de la Federación Industrial de San Pablo (FIESEP) amenazaron con desobedecer los precios fijados por el gobierno y gracias a su poderosa presión (constituía el sector más poderoso de la comunidad empresarial), la administración finalmente levantó el congelamiento anteriormente decretado (Kaufman, 1989: pp. 85)²⁰. En Argentina, entretanto, si bien se lograron firmar importantes acuerdos entre el gobierno, los empresarios y los sindicatos después de haberse lanzado el Plan Austral²¹, hay que acordar con Vicente Palermo que *"en lo que respecta a los actores sociales, a pesar de los éxitos iniciales, en términos de posibilidades de concertación nada parecía haber cambiado. Ningún actor corporativo estaba enteramente dispuesto, ni mucho menos, a apoyar una política económica que, para cada uno de ellos, suponía congelar un esquema de precios relativos inaceptable."* (Palermo, 1990: pp. 355) Por lo tanto, al poco tiempo quedó en evidencia que la estrategia de shock en un marco en el que

existía un agudo desacuerdo distributivo entre aquellos actores que debían aceptarlo, terminó siendo parte fundamental del descalabro socioeconómico de este país.

Con respecto a la década del noventa, en Argentina se llevó a cabo una vertiginosa política de reformas y planes de estabilización neoliberales, que agudizó los costos distributivos que de por sí parece contener una reconversión económica de este tipo. De hecho, aunque deba reconocerse que esta peculiar estrategia favoreciera una recuperación de la producción, el abatimiento eficaz de la inflación y la recuperación parcial de la autonomía estatal (y que por lo tanto fuese más saludable en términos macroeconómicos que su antecesora), también hay que destacar que en términos distributivos parece responsable directa del aumento de la desigualdad generado entre 1992 y 1997, a través de un explosivo incremento de la tasa de desempleo, el crecimiento del sector informal y la concentración de los recursos productivos.

Indudablemente, la serie de agudas y vertiginosas reformas realizadas en el sector público parece una de las vías que más afectó la estructura distributiva de la sociedad argentina. En primer lugar, diversos estudios exhiben que durante la administración menemista se realizó (sobre todo en los primeros años de gestión) una drástica política de despidos del funcionariado estatal. Para tener una idea de la magnitud de este fenómeno, sólo de 1989 a 1992 la reforma del servicio civil eliminó 86.000 puestos de trabajo en el Estado y alrededor de un 16% del empleo en el Gobierno Federal (Kaufman, 1997). Por otra parte, pocas experiencias regionales de privatización tienen la radicalidad del caso argentino. Recordemos, por ejemplo, que a los cinco meses de haber asumido el presidente Menem se aprobó la Ley de Reforma del Estado, que permitió una rápida venta (total o parcial) de los servicios telefónicos, de transporte aéreo y marítimo, de ferrocarriles, de radio y televisión, de correo, de la empresa de carbón y de varias compañías estatales petroquímicas. Con respecto a los efectos distributivos de estas privatizaciones, los analistas coinciden en que por su singular rapidez y radicalidad, las mismas implicaron errores técnicos que favorecieron la transferencia de los activos públicos a sectores privados extremadamente poderosos y en condiciones extremadamente favorables para ellos. Siguiendo a Torre y Gerchunoff, *"...el proceso de privatización tuvo lugar en el marco de una relación de fuerzas desfavorable para el gobierno. Su perentoria necesidad de recolectar fondos y ganar reputación llevó a que los eventuales compradores pusieran un alto precio a su participación en las licitaciones. Así, a fin de alcanzar sus prioridades en dichas circunstancias, el gobierno debió crear un conjunto de regulaciones protectivas y*

20 Aunque sin la misma fuerza, los sindicatos brasileños también jugaron un papel clave para que el gobierno de Sarney terminara deshaciendo o aplicando con total incoherencia sus planes estabilizadores.

21 Según Kaufman (1989), en 1986 fueron negociados acuerdos sector por sector en áreas estratégicas como metalurgia, plástico, textiles y servicio civil, y todos contaban con el compromiso de no realizar nuevos reajustes durante los siguientes seis meses.



garantistas que brindaron a los nuevos propietarios de las empresas privatizadas reservas de mercado y el acceso a cuasi rentas. A este desenlace se llegó vendiendo las empresas estatales bajo la garantía de mantener beneficios monopólicos...." (Torre y Gerchunoff, 1996: pp. 740).

Para citar un último ejemplo de la influencia del shock neoliberal en los costos distributivos pagados por Argentina en los noventa, repasemos las políticas de liberalización comercial más importantes. En primer lugar, se realizó un desmontaje repentino de casi todos los mecanismos de protección existentes, propiciando así una imponente subida del desempleo y del trabajo informal. Dicho desmontaje fue realizado en buena medida a través de la creación de La Ley de Emergencia Económica, que suspendió por 180 días (luego dicho plazo sería renovado infinitamente) "los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones y las preferencias que beneficiaban a las manufacturas nacionales de las compras del Estado." (Torre y Gerchunoff, 1996: pp. 736). Asimismo, cabe decir que el arancel promedio pasó a ser del 26% en 1989 al 17% en 1990, mientras que en 1991 cayó al 10% por efecto del establecimiento de una estructura arancelaria escalonada (0% para materias primas, 11% para insumos y 22% para bienes manufacturados). Por último, la administración Menem también consiguió que para fines de 1990 estuvieran eliminadas la gran mayoría de las limitaciones cuantitativas a las importaciones (Torre y Gerchunoff, 1996: pp. 742)²².

Por su parte, la línea de política pública seguida en la década del noventa por Brasil puede dividirse en dos mitades.

La primera, coincidente con la gestión de Fernando Collor, retomó la senda de shock seguida por la administración Sarney pero en este caso bajo líneas neoliberales, a través de medidas como una muy fuerte reducción en la oferta monetaria, el intento de eliminar la indexación salarial y el lanzamiento de algunas reformas estructurales, especialmente en el ámbito comercial (Sola, 1995; Torre, 1999). En términos macroeconómicos, es indudable que los diversos planes llevados a cabo en este período estuvieron muy lejos de surtir el efecto esperado, especialmente en lo que refiere al control de la inflación, que siguió en niveles muy altos. Asimismo, también es claro que más allá de sus errores de diseño, la estrategia de shock nuevamente jugó un papel clave en el fracaso estabilizador puesto que existía una "resistencia sorda de los actores extragubernamentales a los cambios bruscos en las reglas de juego." (Torre, 1999: pp. 100).

Por otra parte, si bien los indicadores distributivos no cambiaron mayormente en esta etapa, es indudable que las políticas llevadas a cabo por Collor fueron incapaces de comenzar a construir un contexto económico más permeable a modificar la muy desigual estructura distributiva prevaleciente.

Mientras tanto, con la llegada de Fernando Henrique al Ministerio de Hacienda (1993) y posteriormente a la presidencia (1994), la pauta de drasticidad y sorpresa fue dejando lugar a una línea más gradualista, aunque continuando el sendero neoliberal iniciado por Collor. Para citar algunos ejemplos que marcaron tal estilo de *policy*, cabe destacar que se continuó con la liberalización comercial, a través de medidas como la racionalización del régimen de importaciones, la sustitución de las restricciones cuantitativas a la importación por tarifas, así como la reducción tarifaria de acuerdo a un cronograma establecido. Dichas medidas, sin embargo, se implementaron "no en una jornada en línea recta rumbo a la liberalización sino en un complejo proceso de negociación, algunas veces caso a caso, con movimientos de avance y retroceso." (Tavares de Almeida, 1998: pp. 213). Mientras tanto, hay sobrada evidencia de que el Estado realizó importantes privatizaciones en esta era, pero el desprendimiento de las empresas públicas fue notoriamente más lento, por ejemplo, en relación al caso argentino. Por último, el propio plan de estabilización (Plan Real) buscó apartarse de la sorpresividad de sus antecesores y fue concebido en términos secuenciales y graduales, con tres etapas fundamentales. La primera apuntó al combate de la crisis fiscal mediante medidas de aumento de recursos, reducción de gastos y freno a las transferencias de la administración central a los estados y municipios. La segunda etapa, retomó el ataque a la inflación inercial que habían realizado los planes heterodoxos, pero esta vez a través "de la creación de un mecanismo de indexación único ligado al dólar a fin de anular gradual y sincronizadamente los múltiples mecanismos de indexación existentes en los diversos mercados." (Torre, 1999: pp. 102) Finalmente, el Plan Real, ya en un contexto de realineamiento de los precios, creó una nueva moneda cuyo valor oficial sería como parámetro frente a los principales precios de la economía (Torre, 1999).

En cuanto a los resultados económicos, el saldo dejado por esta línea es claramente mejor que el de las anteriores políticas adoptadas. Como se decía anteriormente, el período 1994-1998 muestra una recuperación evidente de la economía brasileña, sobre todo en términos de control de la inflación (que descendió

22 Es indudable que los primeros años de gestión menemista fueron aquellos en donde las políticas públicas alcanzaron un mayor nivel de drasticidad y rapidez, mientras que hubo un enlentecimiento de los ritmos en tiempos posteriores, visible en los procesos de reforma laboral y de la Seguridad Social (Alonso, 1998; Palermo y Etchemendy, 1998; Palermo y Novaro, 1997). No obstante, aún en esta última etapa puede decirse que la drasticidad y la velocidad continuaron teniendo una muy buena parte de los ajustes y reformas llevados a cabo. Por ejemplo, en el crítico año de 1995 (fundamentalmente por las repercusiones de la crisis mexicana) se implementaron "sucesivas medidas de reducción de gastos y aumento de impuestos: las privatizaciones todavía pendientes se diseñaron apurada e improvisadamente atendiendo a las necesidades fiscales... (y) la reforma previsional, que tantas negociaciones había demandado en los tiempos de bonanza, fue a su vez reformada en un veloz trámite parlamentario a fin de supeditar las prestaciones del segmento público del nuevo sistema de seguridad social a una estricta regla de caja." (Torre y Gerchunoff, 1996: pp. 763).

hasta niveles muy bajos) y de crecimiento del PBI y de los salarios reales mínimos y promediales. Asimismo, es cierto que el desempleo sufrió un incremento (en especial durante 1998) pero el mismo continuó situándose en guarismos bastante bajos.²³ Por lo tanto, aunque aún reste mayor información sobre el comportamiento de la desigualdad desde el lanzamiento del Plan Real, los primeros indicios sugieren que los resultados de dicha estrategia han generado un contexto más favorable para el mejoramiento de la pauta distributiva y del bienestar social en general, aunque debe reiterarse que la desigualdad no se comporta simétricamente en los contextos de bonanza y crisis económica y que ello parece especialmente cierto cuando los ciclos de bonanza ocurren, como en Brasil, en tiempos de profundización del modelo neoliberal y en el marco de sociedades en extremo desiguales en términos de la distribución de recursos productivos claves como la tierra o de activos de sumo impacto en los ingresos como la educación.

Por último, resta por establecer qué impacto económico-distributivo tuvieron en Chile tanto los modos con que fueron llevadas a cabo las políticas públicas como los contenidos de las mismas. En este caso, la primera administración democrática post-pinochetista retomó la senda neoliberal ortodoxa transitada por la dictadura pero bajo un estilo marcadamente más incremental y que hizo más énfasis en el área de las políticas sociales. Para dar cuenta de la singular combinación de gradualismo, neoliberalismo y políticas sociales, veamos algunos ejemplos. En términos laborales, aunque subsistieron buena parte de las drásticas reformas impuestas por el gobierno militar (sobre todo aquellas que disponían una mayor flexibilidad de los salarios reales y del empleo) el gobierno de Aylwin dispuso algunos cambios importantes. Por ejemplo, se modificó el procedimiento de despidos de trabajadores, obligando a los patrones a dar una razón fundada de la causa, como ser innovación tecnológica o cambios de las condiciones de mercado. Además, se incrementaron los pagos por cese, se facilitó la formación de sindicatos y se extendieron los temas sujetos a negociación entre trabajadores y empresarios. (Scott, 1996: pp. 186). Por otra parte, en términos de gasto público y reforma de las instituciones del estado, continuaron realizándose modifica-

ciones en dirección neoliberal (por ejemplo introduciendo cargos al usuario en la prestación de los servicios públicos) y manteniéndose el esquema de austeridad que caracterizó a la administración pinochetista. Sin embargo, también hay que destacar que el gasto público social parece haber sido más eficiente y más decidido desde la recuperación democrática.²⁴ Por último, en materia comercial el gradualismo de la estrategia chilena puede observarse en sus políticas de integración regional. Siguiendo a Weyland, "Para evitar una exclusión total, los gobiernos de Aylwin y Frei promovieron una asociación con el emergente bloque comercial sudamericano. Ellos (los gobiernos) se mantuvieron cautelosos, sin embargo, porque los miembros del MERCOSUR estaban afiliados a principios que divergían de los chilenos en temas de política comercial; por ejemplo la retención en un grado bastante elevado de tarifas externas diferenciales. En lugar de buscar un acuerdo completo, entonces, en 1996 Chile firmó un acuerdo de asociación que le proveía una gradual liberalización de su comercio con los países del MERCOSUR pero le permitía mantener su propia política tarifaria." (Weyland, 1999: pp. 6).

En cuanto a los efectos de dichas políticas sobre la estructura distributiva, debe coincidir con Weyland en que las mismas (por ser responsables claves del éxito macroeconómico alcanzado) colaboraron para que la desigualdad no continuara incrementándose y propiciaron grandes mejoras en otros indicadores de bienestar social.²⁵ En palabras de este autor, "las políticas económicas cautelosas trajeron considerables beneficios económicos. Ellas contribuyeron a alcanzar un record estelar de crecimiento sostenido, limitaron los costos que la inflación impone sobre muchos sectores, (especialmente los pobres) y protegieron a Chile del ciclo de boom y depresión causado por la movilidad del capital extranjero en México y Argentina. Ellas también permitieron una amplia variedad de políticas de desarrollo activas, incluyendo la mejora de la infraestructura chilena, el apoyo financiero a las pequeñas firmas que desarrollaran nuevos productos, el lanzamiento de programas de calificación para trabajadores y una reforma educativa comprehensiva." (Weyland, 1999: pp. 2) Sin embargo, también es cierto que la reversión significativa de la desigualdad constituía en Chile una asignatura

23 Tal como ocurrió en otros casos, la liberalización gradualista del comercio exterior puede haber sido uno de los factores más importantes para que el desempleo no aumentara explosivamente, ya que permitió un mayor margen de adaptación a las empresas anteriormente dependientes de la protección. El análisis de Tavares de Almeida parece justamente corroborar esta idea, ya que afirma que "la lenta liberación del comercio exterior ha permitido la reestructuración y modernización de las empresas locales, a fin de que puedan enfrentar a la competencia extranjera. Recientes investigaciones de Bielschowski y Stump demuestran que la apertura comercial no produjo cambios significativos en la estructura productiva brasileña. En contraste a lo que ocurre en otros países latinoamericanos, la apertura comercial no está generando desindustrialización." (Tavares de Almeida, 1998: pp. 227)

24 La austeridad de la política de gasto público se ve reflejada por ejemplo en la determinación de incrementar el gasto social solamente con respaldo fiscal, es decir, no por vías inflacionarias. Es por ello que para realizar una política de gastos más activa, además de la apuesta al crecimiento, las gestiones democráticas (especialmente la de Aylwin) implementaron algunas tibias reformas en el área impositiva, como aumentos en el impuesto al ingreso corporativo (del 10% de las ganancias distribuidas al 15% de las ganancias totales) y como el cobro de un nuevo impuesto a la renta. Por otra parte, la mayor eficiencia de las políticas sociales de las administraciones democráticas no sólo se ha sustentado en la mejora de los montos destinados a ellas, sino también en la modificación organizacional de muchos programas, que permitieron una mayor concentración en los sectores más pobres, una mayor participación de los sectores poblaciones involucrados y una mejor calidad en la prestación de los servicios (Weyland, 1999).

25 Especial destaque merece el comportamiento de la pobreza en la década del noventa, que según la CEPAL se redujo de niveles cercanos al 33% en 1990 a cerca del 20% en 1997.

pendiente al reiniciarse la vida democrática y que dicha asignatura no ha podido ser cumplida. Por lo tanto, si bien el gradualismo neoliberal chileno parece haber inhibido la producción de ciertos costos sociales, una mejora sustancial de la desigualdad parece probable sólo si se modifican las bases ideológicas de la política económica en áreas de fuerte impacto distributivo. En otras palabras, es probable que la combinación exitosa en Chile de mejora de la desigualdad con continuación del desarrollo económico, exija mantener la senda incremental de políticas públicas pero realizar ajustes menos cosméticos a los hasta ahora llevados a cabo en tópicos claves como la estructura impositiva o la distribución de los recursos naturales.

Los tipos de democracia como ejes explicativos del desarrollo económico-social

Tal como se ha establecido en la introducción, este trabajo propone estudiar las variaciones en indicadores de desigualdad y en las líneas de política pública a través de claves políticas vinculadas al tipo de régimen democrático de las naciones.

Al respecto, la conclusión fundamental que se desprende de la evidencia analizada, es que aquellos países cuyas democracias pueden calificarse como *representativas o formalmente institucionalizadas* tendieron a generar un mejor saldo económico-distributivo que aquellos otros con patrones de funcionamiento cercanos al tipo *híbrido o delegativo*. Nuevamente, esta pauta se ajustó con bastante perfección a los casos de Uruguay, Costa Rica, Argentina y Brasil. Mientras tanto, la evidencia sobre Chile también apoya esta idea pero exige introducir algunas precisiones y matices importantes.

Para comenzar, así como el gradualismo (en clave neoliberal) parece haber sido uno de los ejes explicativos fundamentales del relativo buen desempeño socioeconómico de Uruguay y Costa Rica, los engranajes institucionales de sus sistemas políticos y sus niveles de participación ciudadana parecen variables que incidieron notoriamente en la generación de tal ritmo de política pública.

En el caso de Costa Rica, diversos analistas han exhibido que se trata de uno de los países con mayores frenos y contrapesos sobre el Poder Ejecutivo (Mazucca, 1999; Diamond, Hartlyn y Linz, 1999; Filgueira, 1997; O'Donnell, 1997). Uno de los que mejor ha sintetizado las características institucionales del

sistema político costarricense ha sido John Booth. En palabras del autor, "*Costa Rica difiere notablemente de otras naciones latinoamericanas en la distribución de autoridad entre las ramas del gobierno. Existen importantes controles sobre el poder ejecutivo, y tanto la Asamblea Legislativa como el Poder Judicial disfrutan de una fuerza e independencia inusuales en relación al ejecutivo... El presidente encabeza el ejecutivo, pero comparte la administración, la política exterior, el diseño del presupuesto, los nombramientos, las iniciativas legislativas y los poderes de veto con su cartera de ministros.... La Suprema Corte ha escapado en gran medida a la corrupción y falta de independencia de otras cortes latinoamericanas; la misma frecuentemente decide en contra del gobierno y defiende fuertemente los derechos individuales.*" Asimismo, "*la Asamblea Legislativa puede ignorar un veto del ejecutivo por dos tercios de los votos. En comparación a otras legislaturas latinoamericanas, la Asamblea es bastante poderosa*"²⁶ (Booth, 1999: pp. 443 y 444). De igual manera, también se coincide en que términos de poder y participación de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en general, Costa Rica posee niveles más cercanos a los de las democracias noratlánticas que a los de la mayor parte de sus vecinos centro y sudamericanos (Nelson, 1989; Booth, 1999; Mazucca, 1999).

Ahora bien, en cuanto a la influencia de este peculiar funcionamiento del sistema político sobre los recientes procesos decisivos de política pública, pueden citarse diversos ejemplos en los que los contrapesos al Ejecutivo culminaron frenando o enlenteciendo los ritmos de reforma pautados por éste y generalmente exigidos por los organismos internacionales (en especial la AID y el Banco Mundial). Por ejemplo, hay evidencia de que la dirigencia política y los parlamentarios del Partido de Liberación Nacional (gobernante en estos años excepto en el lapso 1986-1990) constituyeron un factor notable para la amortiguación de la liberación comercial (Nelson, 1989). Mientras tanto, las dirigencias sindical y empresarial ejercieron una fuerte presión sobre el sistema político para evitar varias reformas en el Estado y en el comercio. En efecto, ante las protestas y reclamos de estos sectores sociales, los distintos gobiernos decidieron pactar con los mismos e incluso suspender la aplicación de ciertas medidas, como la congelación del empleo público en 1985, la liberalización del agro en 1987 y las transferencias a la educación superior (Chinchilla y Carranza, 1994: pp. 49). Como último ejemplo ilustrativo de la incidencia de la calidad de-

26 No obstante, es importante aclarar que el mismo Booth así como otros autores (Chinchilla y Carranza por ejemplo), han destacado que los últimos años son testigos de un incremento de los poderes presidenciales en detrimento de otras agencias estatales. Según Chinchilla y Carranza, por ejemplo, "...el sistema político ha venido manifestando ciertas tendencias hacia la disminución de los espacios democráticos. Ello lo podemos observar en los procesos de concentración de poder que se generan al interior de la gestión presidencial, manifestando entre otros un fortalecimiento del poder ejecutivo sobre los otros poderes públicos, principalmente sobre el poder legislativo. Lo mismo acontece en las relaciones internas de los partidos de gobierno, donde éstos quedan relegados y subordinados a las directrices de quien controla el poder ejecutivo; y en los partidos de oposición, concentrándose el poder en el interlocutor oficial ante el gobierno."

mocrática del sistema costarricense sobre el estilo de política pública, cabe recordar que a mediados de 1988 los hacendados y agricultores protestaron por los recortes en los subsidios agrícolas y que ante esta situación, el gobierno decidió establecer seis comisiones con representación de todas las partes involucradas para analizar todas las dimensiones de los costos planteados y solucionar las diferencias existentes (Nelson, 1989: pp. 208).

Por lo tanto, es indiscutible que en Costa Rica *"un omnipresente sistema de regulaciones administrativas y leyes, la mayoría diseñadas para proteger los derechos individuales, levantó innumerables obstáculos a las reformas"* (Nelson, 1989: pp. 188). Sin embargo, es igualmente cierto que estas regulaciones no implicaron un bloqueo político que jaqueara el logro de metas económicas básicas y trabara por completo la reconversión de la economía costarricense en dirección neoliberal. Por el contrario, debe coincidir con Trejos (1999) en que las referidas regulaciones institucionales, si bien hicieron más tortuoso el sendero de aprobación de las reformas, le dieron consistencia y permanencia a las mismas una vez aprobadas, puesto que estuvieron basadas en consensos robustos entre la mayoría de los actores estratégicos.

Uruguay, por su lado, proporciona evidencia muy similar al caso costarricense, ya que también se aleja claramente del modelo de ejecutivos fuertes, congresos débiles y sociedades civiles con escaso peso político. No por casualidad, autores como O'Donnell (1997), Lanzaro (1998) y Filgueira (1997), lo ubican invariablemente como una de las grandes excepciones regionales a la pauta hiperpresidencialista o delegativa.

Entre los factores explicativos de tal funcionamiento institucional hay que hacer referencia a cuatro elementos fundamentales. En primer lugar, el régimen electoral existente hasta 1996 (conocido como Ley de Lemas) propició que los tres gobiernos contaran siempre con minorías legislativas y que tuvieran, por tanto, que recurrir al armado de coaliciones no sólo con los partidos opositores, sino también, con las fracciones no ganadoras (los sub-lemas) del propio partido vencedor. En palabras de Jorge Lanzaro, la Ley de Lemas *"sirvió... para asegurar una representatividad amplia y ventilar la competencia entre las elites, cumpliendo en clave poliárquica con la exigencia básica de un cuerpo democrático: reconocimiento de las identidades y de la diversidad política, de un lado, producción de gobierno del otro, pasando siempre por los asientos de partido"*²⁷ (Lanzaro, 1998: pp. 200). En segundo término, los fuertes *checks and balances* sobre el Ejecutivo uruguayo hunden sus raíces

en una larga tradición de coparticipación entre los llamados partidos tradicionales (Partido Nacional y Partido Colorado). En efecto, tal tradición facilitó aún más el establecimiento de un estilo consensual de política pública y de un consiguiente funcionamiento vívido del Parlamento. En tercer lugar, aunque los sindicatos y los sectores sociales fueron duramente reprimidos durante la dictadura, la matriz societal emergente con la recuperación democrática fue muy similar a aquella prevaleciente antes del golpe militar. Por lo tanto, otra de las claves por las que ha existido un contrapeso importante al Poder del Ejecutivo, remite a la conservación en niveles importantes del entramado social característico del viejo y sólido Estado benefactor uruguayo (Vacs, 1998). Por último, pero no menos importante, las atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo son notoriamente menores que las establecidas en otros países regionales, por lo cual hay mayores obligaciones de pasar por el Congreso para la aprobación de políticas económicas referidas a diferentes temas (Lanzaro, 1998).

En cuanto a las evidencias que ilustran la importancia de estos contrapesos en las políticas públicas uruguayas, las políticas de privatización son posiblemente el ejemplo más elocuente. En especial, hay que recordar que el gobierno de Luis Alberto Lacalle (1990-1995) presentó al Congreso un proyecto que implicaba la eliminación de los monopolios en alcohol, seguros, telecomunicaciones y puertos, permitiendo a las compañías privadas competir con las empresas estatales en estos sectores. Sin embargo, al entrar dicha ley en la Cámara de Diputados, la negociación con las distintas fracciones de la oposición y con los sub-lemas partidarios no gobernantes, culminó reduciendo notablemente sus alcances y limitando su validez solamente al área de alcohol y seguros. Asimismo, bajo este mismo gobierno se logró aprobar en el Congreso una Ley de Privatizaciones cuyo objetivo fundamental estaba en la venta a manos privadas de la empresa telefónica del Estado (ANTEL). Sin embargo, la conjunción de importantes movimientos sociales y de sectores del sistema político (en especial del partido de izquierda Frente Amplio) en contra de tal iniciativa, llevaron a la consagración de un plebiscito que culminó derogando parcialmente (pero en sus aspectos fundamentales) dicha ley. Por último, puede sostenerse que los sindicatos cumplieron un papel importante para evitar ajustes salariales y medidas de reforma laboral practicados en otros países e incluso para lograr medidas desviadas de las recetas neoliberales. Como señala Vacs, *"las organizaciones nacionales del movimiento laboral uruguayo que fueron recreadas en 1984 bajo el nombre de PIT-CNT*

27 Esto no implica que la nueva Constitución aprobada en 1996 (que eliminó la ley de lemas, instauró la candidatura única por partido y el balotaje pero mantuvo la representación proporcional en la legislatura) suponga un riesgo notorio para el poder del Congreso o un incremento sensible del poder del ejecutivo. Si bien es cierto que el fraccionamiento se ha reducido y que el poder partidario ha sufrido una mayor concentración, la modalidad predominante durante la gestión Batlle fue nuevamente la búsqueda de acuerdos tanto con el sector no oficialista del Partido Colorado (el Foro Batllista) así como con el Partido Nacional.

como resultado de la fusión entre el novel *Plenario Intersindical de Trabajadores* y la tradicional *Confederación Nacional de Trabajadores*, demostraron subsecuentemente la capacidad de desafiar exitosamente al gobierno en temas como salarios, reforma de la seguridad social, leyes laborales y otras políticas asociadas con el modelo neoliberal" (Vacs, 1998: pp. 162).

Sin embargo, nuevamente como en Costa Rica, aunque los frenos al Poder Ejecutivo pudieron quitar filo a las reformas y dotar de menos consistencia a las políticas implementadas, el saldo global exhibe que dichos frenos no generaron un bloqueo o una crisis de gobernabilidad insostenible. Por el contrario, hay que concordar con Filgueira y Moraes en que el caso uruguayo exhibe con claridad que aún cuando las condiciones de oposición debilitada y ejecutivos fuertes no están presentes, es posible emprender con éxito reformas sustanciales en las instituciones económicas (Filgueira y Moraes, 1999: pp. 4). Inclusive, en clave evolutiva, podría decirse que ha habido una combinación cada vez más fructífera de productividad política, peso parlamentario y modalidad consensual, a medida que fueron sucediéndose las distintas administraciones democráticas. De hecho, mientras la primer gestión de Sanguinetti se caracterizó por una estrategia de aprobación legislativa del tipo *case by case*, la administración Lacalle consiguió elaborar acuerdos de coparticipación y cogestión más significativos durante buena parte de su mandato, y el siguiente periodo (segunda presidencia de Sanguinetti) incrementó aún más notablemente su productividad y respaldo político.²⁸ Por lo tanto, hay que concluir que en Uruguay "el presidencialismo realmente existente no cayó en la parálisis. Por el contrario, con todas las limitaciones del caso, fue capaz de avanzar en las tareas de consolidación -luego de la transición democrática- y fue capaz de desarrollar enseguida las tareas de la segunda transición, de cumplir los cometidos de gobierno y de realizar varias operaciones de reforma, en un empeño sumamente trabajoso, con los gajes propios de una sociedad amortiguadora" (Lanzaro, 1998: pp. 208).

En contraposición a Costa Rica y Uruguay, las modalidades de shock seguidas generalmente por las administraciones democráticas de Argentina y Brasil -y con saldos distributivos claramente peores a los de Costa Rica y Uruguay- se debieron en buena medida a la notoria predominancia del poder Ejecutivo

tanto sobre las agencias estatales como sobre la sociedad civil.

En el caso argentino, la etapa alfonsinista se caracterizó por la centralización de las decisiones económicas fundamentales en un pequeño grupo de técnicos, quienes la mayoría de las veces, sin mayores consultas -salvo a encumbrados miembros del Poder Ejecutivo- y sin aprobación legislativa, lanzaron sorpresivamente los diversos paquetes de estabilización heterodoxa diseñados. Esta modalidad, en similiar sintonía a otras experiencias, fue a su vez justificada con el argumento de que la crisis y la parálisis económica sólo podrían ser solucionadas a través de la acción rápida y autónoma del Poder Ejecutivo, aprovechando la legitimidad otorgada hacia el mismo por vastos sectores de la población (Vacs, 1998: pp. 145).

Mientras tanto, el gobierno de Menem (especialmente el primero) centralizó todavía más formidablemente los recursos decisorios en las altas esferas técnicas y políticas del Poder Ejecutivo y por ende logró llevar a cabo con suma celeridad -y para sorpresa de muchos- un programa ortodoxo de reformas neoliberales. En efecto, la política de shock neoliberal aplicada por Menem fue en parte posible gracias a un sistema político que permitió echar mano reiteradas veces a la emisión de decretos, vetos y recursos excepcionales y dejar al Congreso con muy limitados mecanismos de control sobre el Poder Ejecutivo.

Por si fuera poco, la administración menemista impidió cualquier intervención del Poder Judicial en el proceso decisorio. A través de la postulación y del nombramiento de jueces afines al gobierno, la administración Menem eliminó una gran cantidad de obstáculos potenciales al uso del poder ejecutivo para implementar las distintas reformas económicas y sociales. Además, el gobierno consiguió la aprobación de una ley que aumentó de cinco a nueve el número de Jueces de la Suprema Corte. Mediante dicha ley (que llenó la Corte de jueces afines al gobierno), se consiguió neutralizar prácticamente del todo cualquier oposición judicial seria a las reformas planteadas y se agudizó aún más el proceso de concentración de poder en el Ejecutivo²⁹ (Vacs, 1998: pp. 155).

Por su parte, la evidencia sobre los gobiernos de Sarney y Collor en Brasil también exhibe que hubo una alta centralización del poder político en el Ejecutivo y que la misma fue un elemento clave en la definición del estilo de *policy* adoptado. Respecto al go-

28 En efecto, la segunda presidencia de Sanguinetti se caracterizó por "la armadura de una gran coalición, que comprende a todos los sectores del Partido Colorado y a todos los sectores del Partido Nacional, en un esquema que se traduce en la composición del gabinete ministerial, en la designación de los cuadros superiores de la administración, en la procesalidad de las decisiones políticas y en los trayectos parlamentarios. Este acuerdo sin precedentes suministró un marco de amplitud para las tratativas de gobierno y encauzó la negociación de una agenda de reformas ambiciosa, que toca a los nudos cruciales del ciclo de modernización: incluyendo materias en las que ha habido progresos durante las dos administraciones anteriores y abrió la posibilidad de avanzar en otras, cuyo tratamiento se demoró o fue bloqueado por los juegos de la competencia inter e intrapartidaria" (Lanzaro, 1998: pp. 210). Algunos de los logros más significativos de esta época fueron la Reforma de la Seguridad Social, la Reforma Educativa y la Reforma Constitucional.

29 Además, según Ferreira y Rubio "en 1989, Menem nombró al procurador general de la Corte Suprema por decreto y sin acuerdo del Senado, por primera vez en gobiernos constitucionales desde 1853. En octubre del mismo año, también por decreto, destituyó a cuatro de los cinco miembros del Tribunal de Cuentas, un organismo de Control Administrativo. En febrero de 1991, el presidente Menem dejó cesante al fiscal de investigaciones Administrativas, cargo que tradicionalmente había gozado de la misma estabilidad de los jueces" (Ferreira Rubio y Goretti, 1996: pp. 443).



bierno de Sarney, Lourdes Sola ha hecho un minucioso análisis de los procesos decisorios de los fracasados paquetes económicos implementados y ha exhibido que la sobrevivencia de muy buena parte del armazón institucional heredado de la dictadura militar dio al Ejecutivo una gran autonomía decisoria y le permitió lanzar dogmática y drásticamente las medidas diseñadas (Sola, 1989). En palabras de Sola, durante el gobierno de Sarney se mantuvo *"el extremo confinamiento de los ámbitos decisorios cruciales para la formación de la política económica en relación con las presiones de la política competitiva (y)... el alto grado de autonomía decisoria de la tecnocracia y, en particular, de los macroeconomistas en el poder, así como la opacidad del proceso presupuestario y financiero, significativos ambos para la gestión de las empresas públicas"* (Sola, 1989: pp. 489). Gracias a este singular contexto político, el Plan Cruzado fue discutido hasta una semana antes de su lanzamiento solamente por los técnicos de los ministerios del área económica, el Presidente de la República y el consultor general. (Sola, 1989: pp. 505).

De manera similar, aunque con otros contenidos, las terapias de shock llevadas a la práctica durante el gobierno de Collor reflejaron todavía más la preeminencia del presidente y sus equipos técnicos. Como señala Vicente Palermo en clave comparativa, *"Collor, presentándose a sí mismo como un outsider en relación a la clase política y los partidos, se consideró plebiscitado tras una campaña electoral en que desplegó una resonante promesa de acabar con la corrupción y los privilegios de los políticos y de los grupos amparados por el estado. Ya presidente, Collor consumó una auténtica zambullida en el decisionismo. Ello, y su abrazo del paradigma neoliberal, lo aproximaban a los parámetros con que Menem había organizado su gestión de gobierno. Y en efecto, tanto en el terreno macroeconómico (Plan Collor) como en el de las reformas estructurales (apertura comercial y reforma administrativa) se pondría en evidencia un estilo de policy drásticamente unilateral"*³⁰ (Palermo, 1998: pp. 8). No por casualidad, la mayor cantidad de medidas provisorias (MP) -similares a los decretos de necesidad y urgencia por otorgar facultades legislativas al Ejecutivo- emitidas por la presidencia desde la recuperación democrática se lanzaron durante esta administración (Cheibub y Limongi, 1997).³¹

Finalmente, en relación al gobierno de Cardoso, también es indudable que continuó la preeminencia del Poder Ejecutivo sobre otras instituciones políticas así como un entramado institucional que amparó dicho estilo decisorio (Tavares de Almeida, 1998; Cheibub y Limongi, 1997; Palermo, 1999). De hecho, desde la

recuperación de su democracia hasta la actualidad, el ejecutivo brasileño presenta un índice elevado de poderes legislativos, que incluye el derecho presidencial de veto total y parcial a la legislación aprobada en el Congreso, con exigencia de mayoría absoluta para derribarlo; el poder exclusivo de emitir decretos, la iniciativa de propuesta presupuestaria sólo enmendable por el Congreso si se indican las fuentes de nuevos recursos y la exclusividad de proponer legislación sobre ciertas materias. No obstante, también es cierto que el gobierno de Cardoso, en vista de los resonantes fracasos de las terapias de shocks anteriores, diseñó e implementó una estrategia donde tuvieran mayor lugar la negociación y la búsqueda de acuerdos, sobre todo con el Congreso (Palermo, 1999). Esta experiencia exhibe que aunque la morfología institucional, las tradiciones de interacción política y los contextos económicos parecen generar ciertamente mayores chances de adopción de uno u otro estilo de *policy*, todo análisis debe considerar cómo los actores en juego se desenvuelven en la arena política y cómo disponen y modifican los recursos institucionales existentes. De otra manera, no se entendería porqué bajo similares contextos institucionales y sociales muchos gobiernos (como por ejemplo los de Collor y Cardoso) difieren parcial o totalmente en los estilos de llevar a cabo las políticas públicas.

Finalmente, en cuanto al caso chileno, la línea gradualista y cautelosa de política pública aplicada se ha sustentado, como en Uruguay y Costa Rica, en un esquema en donde *"el ejecutivo, el congreso, los partidos y los tribunales funcionan razonablemente próximos a sus reglas institucionales y en consecuencia constituyen nudos institucionales razonablemente efectivos en la circulación del poder y la formulación de políticas"* (O'Donnell, 1997: pp. 309). Más específicamente, la línea de política pública seguida en Chile se debe en buena medida al armado de una poderosa coalición de gobierno y a la negociación permanente establecida por el Ejecutivo con la dirigencia partidaria y/o parlamentaria de los partidos gobernantes, con aquella perteneciente a la oposición conservadora, así como con los empresarios y trabajadores. En referencia, por ejemplo, a la relación de la Concertación con la oposición (en especial con Renovación Nacional), se logró una provechosa política de acuerdos que permitió que el Parlamento aprobase una nueva reforma constitucional, la introducción de atribuciones complementarias para el Banco Central y la realización de una reforma tributaria que generó nuevos recursos para destinar al área social. (Weyland, 1999: pp. 3). Asimismo, han sido comunes los encuentros y negociaciones tripartitas entre el gobierno, los sindi-

30 Por cierto, no sólo las terapias de shock fueron posibles gracias a la existencia de un patrón político delegativo, sino también los reiterados y graves actos de corrupción que existieron en esta época.

31 Estos autores, además, señalan que *"Durante el Plan Collor, el Congreso enfrentó políticamente al presidente, pero no fue capaz de establecer límites constitucionales a la actuación del Ejecutivo. Como vimos, la ley complementaria para regular el uso de las MPs fue derrotada."*



catos y los empresarios (Silva, 1995). Uno de los resultados más palpables de esta modalidad consensual fue el aumento al inicio del mandato de Aylwin, tanto de los salarios reales como de las pensiones públicas.³² Por último, el establecimiento de una coalición gobernante cuyos actores sobresalientes fueron el Partido Socialista y la Unión Demócrata Cristiana ha sido también destacado como uno de los elementos que permitió tanto la implementación de políticas cautelosas como un respaldo consecuente de las mismas por parte de la población y del sistema político. No por casualidad, uno de los analistas más destacados del sistema político chileno, Arturo Valenzuela, sostiene que el armado de la Concertación es una de las piezas explicativas fundamentales del crecimiento económico con mejora de indicadores de bienestar social (Valenzuela, 1999).

Sin embargo, así como existen claves políticas que ayudan a explicar la combinación de gradualismo, desarrollo económico y evitamiento de nuevos incrementos de la desigualdad, también hay otras que deben ser consideradas al momento de analizar por qué Chile no ha implementado políticas que se apartaran parcialmente (como en Uruguay y Costa Rica) de la senda neoliberal ortodoxa y que permitieran no sólo mantener sino mejorar la desigualdad apreciablemente, teniendo en cuenta la matriz societal heredada de la dictadura.

En este sentido, parece insoslayable la referencia a los *enclaves autoritarios* que han existido en las dos administraciones democráticas, es decir, a porciones del sistema político que no se corresponden con los criterios de funcionamiento de una poliarquía (Garretón, 1996; Barrera, 1997). En efecto, la democracia que ha funcionado en Chile ha contenido varios mecanismos antidemocráticos que facilitaron la perpetuación del esquema neoliberal ortodoxo defendido por los sectores sociopolíticos conservadores, puesto que generaron una sobrerrepresentación política de estos sectores y permitieron a los gobernantes militares mantenerse un largo periodo suplementario en el poder a pesar de la derrota en el plebiscito sucesorio de 1988 (Moulián, 1994: pp. 38). Uno de los mecanismos más destacables es la presencia de senadores designados –representantes de la derecha política–, que otorgó mayoría política artificial a la oposición derechista en el Senado, obligó a la Concertación a acordar cada ley común con el Congreso (a fin de subsanar su situación de minoría en una de las cámaras) y constituyó por ende un serio obstáculo al lanzamiento de medidas más progresivas, especialmente en el gobierno de Frei. Como señala Weyland, “la transición a la democracia debilitó a las elites políticas y económicas conservadoras y las

indujo a consentir algunos sacrificios a fin de legitimar el modelo de libre mercado... (en) mitad de los 90, sin embargo, los empresarios y sus aliados de derecha en el Congreso asumieron que ya habían hecho suficientes concesiones y adoptaron una postura más intransigente. La mayoría artificial de la derecha en el senado le dio a estas fuerzas poder de veto” (Weyland, 1999: pp. 3). Por tanto, hay que coincidir con Moulián en que las condiciones en que se realizó la transición chilena bloquearon de forma apreciable la capacidad transformadora del régimen democrático y lo forzaron en cambio a cumplir un papel reproductor de la matriz socioeconómica creada por la dictadura militar (Moulián, 1994: pp. 37).

Por último, puesto que el desafío político de Chile no era sólo mantener sino también reducir su desigualdad en niveles significativos, se necesitaba de fuerzas políticas sumamente decididas a implementar políticas con signos redistributivos claros y a intentar una combinación exitosa de conciliación y confrontación con los grupos sociopolíticos opuestos a dichas iniciativas. No obstante, las administraciones democráticas chilenas (en especial la de Frei) parecen haber actuado demasiado blandamente en relación a los sectores conservadores. Siguiendo a Weyland, “El estilo cauteloso del gobierno y su aversión a iniciar conflictos con las elites socioeconómicas, especialmente los empresarios y sus aliados políticos, impidieron una redistribución más determinada, la cual se hubiese producido a través de reformas fiscales y laborales adicionales y mediante una reforma de los inequitativos sistemas de salud y de seguridad social.” (Weyland, 1999: pp. 5). Para entender este peculiar comportamiento de la Concertación, no sólo hay que tener en cuenta el indudable poderío de los sectores conservadores (en parte explicado por los mencionados engranajes institucionales) sino también los cambios operados en los partidos de la Concertación durante y después del golpe militar. Concretamente, parece indudable que se produjo una notable moderación de la izquierda chilena en sus propuestas programáticas y que dicha moderación inhibió el diseño de una agenda más ambiciosa en términos de recuperación de la igualdad, la búsqueda decidida de apoyos en sectores sociales favorables a ella, y una práctica que sin dejar de lado la negociación, tuviera una postura menos dócil en relación a los reclamos e intereses de los sectores económicamente más poderosos.

Antes de resumir el hilo argumental de este estudio en la sección final, hay que establecer un matiz fundamental en torno a las afirmaciones expuestas sobre la relación entre tipos de democracia, políticas económicas y desigualdad. Si bien se ha argumentado que aquellos países cuyo sistema democrá-

32 Aunque el balance de la práctica consensual arroja más éxitos que fracasos, hay que destacar que las negociaciones con el personal del sistema de salud y del sistema educativo han sido difíciles y muchas veces no culminaron exitosamente, aún a pesar de que varios dirigentes de la Concertación con influencia en los respectivos sindicatos, realizaron diversos esfuerzos de mediación.

tico se acercó al patrón delegativo tendieron a generar costos distributivos más altos por haber implementado políticas de shock, también es insoslayable que mientras algunos de los gobiernos pertenecientes a esta pauta fueron incapaces de cumplir con mínimas metas económicas, otros alcanzaron logros significativos. Al respecto, las experiencias de Alfonsín, Sarney y Collor pertenecen a la primera clase de gobiernos, mientras que la administración Menem se ubica claramente en el segundo grupo.

Para entender estas variaciones insoslayables, parece clave la referencia a una clave politológica adicional: la característica de las coaliciones gubernamentales. En efecto, el fracaso total de las políticas económicas de Sarney, Alfonsín y Collor parece tener mucho que ver con el escaso respaldo político con que dichos gobiernos contaron. En el caso de Alfonsín, por ejemplo, si el gobierno no logró implementar en 1986 y 1987 algunas reformas que hubiesen permitido mayores chances de contener el descalabro económico finalmente ocurrido fue porque su estilo decisorio, además de excluyente, no estuvo sustentado en una coalición mínimamente robusta, sino por el contrario en una relación especialmente tensa con el partido opositor (el peronismo), e incluso con importantes cuadros dirigentes de su propio partido (Palermo, 1990)³³. De similar manera, la frecuente apelación a decretos y otros recursos de excepción realizada por el gobierno de Collor sin una base parlamentaria sólida, le impidió ganar la confianza de actores políticos y sociales estratégicos para el logro de la estabilización económica (Torre, 1999).

Por el contrario, el hecho de que la administración Menem fuera capaz de revertir parcialmente la bancarrota económica heredada se debe en parte al hecho de que contó suficiente sustento sociopolítico al momento de lanzar sus programas de reforma y estabilización. En efecto, independiente de sus virtudes técnicas, el programa de reformas llevado a cabo y sus consiguientes éxitos serían inentendibles sin la referencia a la fuerte base sociopolítica que sustentó dicho programa y que propició un clima de gobernabilidad opuesto al existente en las épocas finales de su predecesor radical. En efecto, durante el período central de reformas *"sólo un puñado de diputados se atrevió a desafiar las políticas oficiales del Congreso, mientras que el grueso de los sindicalistas se distribuyó entre la colaboración y el apoyo tácito. De este modo, Menem pudo formar una inédita y poderosa coalición de gobierno, en la que reunió el poder institucional de la mayoría electoral peronista con el respaldo de los núcleos más expresivos del poder económico"* (Torre y Gerchunoff, 1996: pp. 739).³⁴ Por lo tanto, el empleo de mecanismos decisorios por el ejecutivo no constituyó aquí un signo de debilidad política sino, por el

contrario, de fortaleza. Como bien dice Palermo, *"el decisionismo del presidente de ningún modo tuvo por consecuencia la disgregación de sus respaldos parlamentarios, un bloqueo inflexible de las iniciativas de ley o el rechazo (técnicamente posible) de los decretos"* (Palermo, 1998: pp. 9).

Conclusiones

El repaso de la evolución de la desigualdad durante las últimas gestiones democráticas de las cinco naciones analizadas en este estudio (Uruguay, Costa Rica, Chile, Argentina, Brasil) arroja una tendencia predominantemente negativa acorde a la pauta general correspondiente a la región latinoamericana. No obstante, también es insoslayable que entre estos casos han existido algunas diferencias significativas.

En primer lugar, Costa Rica y Uruguay han tenido una evolución distributiva menos regresiva, no sólo en relación al resto de las naciones componentes de la muestra, sino también si consideramos todo el espectro regional. En el primer caso, puede decirse que existió un comportamiento marcadamente estable, con fluctuaciones estadísticamente no significativas. En Uruguay, mientras tanto, la situación distributiva se habría mantenido estable durante los años posteriores a la salida militar, pudiendo haber existido una leve recuperación en los primeros tiempos de gestión democrática y un ligero incremento de la desigualdad a posteriori. Más agregadamente, y sin importar la medición sobre desigualdad utilizada, puede concluirse que Uruguay ha escapado a las regresiones distributivas que azotaron recientemente a muchas otras naciones regionales y que además ha logrado continuar siendo el caso con más baja inequidad de América Latina.

En contraste, el saldo distributivo argentino desde la salida de la dictadura hasta la actualidad arroja un aumento de varios puntos en el índice de Gini. Ello significa que este caso pasó de ser uno de aquellos regionales más virtuosos a componer el grupo de las naciones con una desigualdad media alta. En relación a Brasil, la gravedad de su situación está marcada por haber incrementado levemente (o en el mejor de los casos haberlo preservado) sus niveles de inequidad, habiendo partido como uno de los casos mundiales con desigualdad más elevada.

Por último, como punto intermedio entre estos dos pares de países se encuentra el caso chileno. En este país, si bien los primeros años de democracia podrían haber propiciado un leve mejoramiento de la situación distributiva, un análisis global de la evolución durante esta década exhibe un comportamiento estable. Si tenemos en cuenta que buena parte de las

33 Ejemplos en este sentido son el rechazo de la reforma impositiva en 1986 y de algunos planes de privatización en 1987 y 1988 por parte del Congreso.

34 En el caso del apoyo de los sindicatos, especial importancia tiene la histórica proximidad entre éstos y el peronismo.



naciones regionales incrementaron su desigualdad en esta etapa, hay que señalar que este comportamiento tiene una cara favorable. No obstante, ya que los niveles heredados de la dictadura militar fueron indudablemente altos, no puede evaluarse de igual forma la estabilidad de la situación chilena con aquella de los casos costarricense y uruguayo.

Para entender la evolución distributiva de las naciones analizadas, este trabajo ha exhibido que tanto el tipo de políticas económicas diseñadas como su modo de implementación constituyen ejes explicativos insoslayables.

En relación al efecto de las estrategias productivas y los ajustes estabilizadores seguidos en estos últimos años, se concuerda con aquellos estudios que afirman que la implantación del modelo neoliberal ha tendido a producir efectos negativos sobre la igualdad en sus primeras fases y difíciles de revertir en las etapas posteriores, aún en los casos más exitosos de reconversión productiva (Chile). No obstante, es importante advertir que aquellos ensayos de estabilización o reforma alejados de la pauta neoliberal (como ser las experiencias heterodoxas de Brasil y Argentina) también han culminado en incrementos de la desigualdad, fundamentalmente a través de agudas inflaciones y recesiones.

Respecto a la incidencia de los ritmos de implementación de las políticas públicas sobre la equidad, este trabajo concluye que el seguimiento de líneas reformistas graduales implicó que Chile, Costa Rica y Uruguay tuvieran mejores resultados económico-distributivos que Argentina y Brasil, quienes siguieron predominantemente una modalidad aplicativa de shock y drasticidad. En efecto, la evidencia de los países "virtuosos" exhibe que sus estilos incrementales de *policy* consiguieron evitar crisis económicas extremas y (especialmente en Uruguay y Costa Rica) dieron a los sectores de menos recursos un margen considerable de tiempo para adaptarse a los nuevos escenarios económicos planteados. Por el contrario, los ajustes y reformas llevados a cabo en Argentina y Brasil (en este último caso con excepción del gobierno de Cardoso) generaron costos distributivos altos puesto que implicaron graves crisis recesivas y escaladas hiperinflacionarias -que tienden a afectar especialmente a los sectores menos pudientes- o en su defecto, porque no dieron a estos sectores oportunidades suficientes para movilizar sus activos y reposicionarse sin perder su situación socioeconómica (gobiernos de Menem). El calificativo de "casos virtuosos" otorgado a Costa Rica y Uruguay no debe, sin embargo, oscurecer el hecho de que ninguno de estos dos países mejoró significativamente sus niveles heredados de desigualdad, manteniéndose así alejados tanto de sus mejores niveles históricos como del grupo de naciones mundiales que mejor reparten los frutos del progreso económico. En otras palabras,

Uruguay y Costa Rica sugieren que la combinación de gradualismo y democracia ayudó a mantener a dichas naciones como casos regionales comparativamente virtuosos en materia de bienestar social, pero también ilustran que la mejora sustantiva de la desigualdad pasa por la selección de un modelo de producción y distribución de recursos. En este sentido, la combinación de neoliberalismo en algunas áreas (como el comercio exterior y el sistema financiero) y de un esquema estatista en otras (como ser la prestación de servicios) que caracterizó a Uruguay y Costa Rica durante el período estudiado, no parece haber tenido las propiedades necesarias para mejorar sustantivamente la matriz distributiva de estas naciones, por más que haya tenido efectos agregados favorables sobre indicadores de bienestar agregado como la pobreza.

Finalmente, este trabajo procuró estudiar si los distintos formatos de funcionamiento democrático de los países analizados tuvieron incidencia sobre el tipo de políticas económicas seleccionadas y sobre la forma de llevar a cabo dichas políticas, y si constituyeron, por tanto, vías explicativas de los respectivos comportamientos de la desigualdad.

En este sentido, ha quedado expuesto que el gradualismo (de tono neoliberal pero sin la ortodoxia de otras experiencias) seguido en Costa Rica y Uruguay es en buena medida el resultado de sistemas democráticos con altos contrapesos institucionales al poder del Ejecutivo, con participación política relativamente ampliada e intensa de distintas organizaciones sociales, con partidos políticos fuertes y disciplinados y con coaliciones gubernamentales robustas. En Chile, mientras tanto, muy buena parte de estos nudos institucionales y sociales también estuvieron presentes y provocaron una predominancia del gradualismo a través de la discusión permanente de las iniciativas gubernamentales tanto con la dirigencia política oficialista y opositora como con los representantes de diferentes organizaciones de la sociedad civil. No obstante, es probable que la subsistencia de algunas reglas de juego opuestas a la democracia representativa (que provocaron una sobre-representación de los sectores políticos conservadores) impidieran la aplicación de políticas con un mayor sesgo redistribucionista. Por último, la evidencia presentada sostiene que las distintas terapias de shock escogidas en Argentina y Brasil -nuevamente con la excepción del gobierno de Cardoso- y que provocaron altos costos sociales, fueron indudablemente parte de un aparato político en donde el Poder Ejecutivo cumplió un papel preeminente, haciendo extensivo uso de sus facultades legislativas y traspasando incluso el marco legal definido. Por lo tanto, la evidencia presentada va a contrapelo de la tesis eficientista que postula que los países con poderes ejecutivos que gozan de altos niveles de autonomía decisoria tienen

mejores probabilidades de éxito socioeconómico ya que pueden implementar dogmática y coherentemente las políticas públicas diseñadas por los asesores técnicos. Por el contrario, este estudio sostiene que los saldos regionales más equilibrados entre éxito económico y bienestar social se encuentran en aquellas naciones con democracias representativas, es decir, con fuerte presencia de *checks and balances*, y con niveles relativamente altos de participación de la ciudadanía. En pocas palabras, la ortodoxia, la drástica y el aislamiento tecnológico parecen haber generado costos mucho mayores que la negociación, la incrementalidad y un cierto eclecticismo.

garon reactivar ni estabilizar la economía a mediano plazo, sanear las finanzas del Estado, ni tampoco mejorar la situación distributiva de sus naciones. Buenos ejemplos de esta clase de experiencias son la Argentina de Alfonsín, el Brasil de Sarney y Collor y (aunque no ha sido abordado en este estudio) el Perú de Belaunde y García. Por su lado, otras experiencias delegativas en donde han existido acuerdos importantes del Ejecutivo con organizaciones sociales (como la Argentina menemista) o con el Congreso (como las administraciones políticas bolivianas), han demostrado que a pesar de haber generado costos sociales insoslayables, al menos lograron una mínima recomposi-

Cuadro 6:

Síntesis de la evidencia presentada

	Tipo de democracia	Políticas Económicas	Saldo Distributivo	Nivel de Inequidad (*)
Argentina (1983-1997)	Delegativa	Shock Heterodoxo - Shock Neoliberal	Negativo	Medio- Medio Alto
Brasil (1985-1997)	Delegativa (**)	Shock Heterodoxo - Shock Neolib. - Gradualismo Neolib.	Levemente Negativo o Neutro	Muy alto
Chile (1990-1997)	Representativa (c/ enclaves autoritarios)	Gradualismo Neoliberal	Neutro	Alto
Costa Rica (1980-1997)	Representativa	Gradualismo Neoliberal	Neutro	Medio
Uruguay (1985-1997)	Representativa	Gradualismo Neoliberal	Neutro	Medio-bajo

(*) El rango de categorías posibles para esta escala es: muy bajo, bajo, medio-bajo, medio, medio-alto, alto y muy alto. Aunque la ubicación de los países en estas categorías tiene un indudable componente de arbitrariedad, la presente categorización -realizada a partir de una evaluación global de las fuentes de datos utilizadas y tomando como valores mínimos y máximos los valores extremos mundiales de desigualdad- parece ajustarse bien a la opinión de los especialistas.

(**) El gobierno de Fernando Henrique Cardoso podría ser ubicado en un punto intermedio entre el patrón delegativo y el patrón representativo.

Tres aclaraciones deben realizarse para evitar interpretaciones erróneas de la cadena causal aquí expuesta entre tipos de democracia, políticas económicas y desigualdad.

En primer lugar, a pesar de que haya resultado fructífera la división de las naciones escogidas según su acercamiento a uno de los polos democráticos definidos, no debe olvidarse que han existido importantes diferencias de funcionamiento político y económico entre gobiernos pertenecientes a un mismo tipo democrático. Especialmente, hay que destacar que aquellos regímenes delegativos o hiperpresidencialistas en donde no han funcionado coaliciones gubernamentales fuertes y donde el Ejecutivo culminó prácticamente aislado de la sociedad y del resto del sistema político, fueron también aquellos que peor se comportaron en materia socioeconómica, ya que no lo-

ción de la economía y grados importantes de recuperación de la autonomía estatal en términos fiscales y políticos. Con estos señalamientos, además, queda nuevamente en evidencia que el acierto de un determinado paquete económico no sólo descansa en su calidad técnica, sino también en el respaldo sociopolítico que reciba al ser implementado.

En segundo lugar, este estudio no comparte las predicciones y diagnósticos apocalípticos que se han realizado en torno al futuro de las democracias delegativas. Siguiendo los trabajos recientes de Vicente Palermo (1998, 1999), hay evidencia suficiente para sostener que algunas naciones latinoamericanas con formatos políticos de este tipo, lejos de caer en círculos cada vez más profundos de desinstitucionalización, han logrado revertir al menos parcialmente la omnipotencia del poder ejecutivo, las crisis de gober-

nabilidad y el caos económico. En ese sentido, el gobierno de Cardoso en Brasil es indudablemente aquel que más se ha alejado del formato híbrido o delegativo descrito por la literatura especializada. Asimismo, conviene destacar que la segunda presidencia de Menem tuvo contrapesos y matices mayores al poder gubernamental que la primera.

Finalmente, si bien este trabajo ha tomado a ciertas claves políticas domésticas como variables explicativas de algunos fenómenos vinculados al desarrollo económico y el bienestar social, ello no implica de ninguna manera postular este circuito como el único adecuado para examinar las relaciones entre instituciones políticas y dinámicas económicas. Sí, sin embargo, se ha querido establecer que aunque los procesos de integración económica y los nuevos modos de dependencia financiera han restringido y restringen las opciones de política pública de los Estados nacionales latinoamericanos, persisten igualmente márgenes y grados de autonomía política muy significativos que otorgan a dichos estados una capacidad significativa de influencia en el alcance (o no) de un desempeño socioeconómico favorable.

Post scriptum (agosto de 2005)

Tal como se explicara en la sección metodológica de este artículo, el análisis aquí presentado da cuenta de la evolución de la desigualdad en los países seleccionados desde la década del ochenta hasta 1997 (último año para el cual existía información disponible sobre dicha variable al momento de realizar la investigación). Cabe, por lo tanto, revisar las conclusiones expuestas sobre democracia, economía y desigualdad, de acuerdo a la información disponible sobre el período 1998-2005.

A juicio de este autor, la evolución reciente de los casos chileno, argentino y brasileño estarían confirmando las afirmaciones centrales de este análisis. Por un lado, el hecho de que Chile continuara durante estos años profundizando su nivel de desarrollo socioeconómico en el marco de una democracia representativa aún más fortalecida, respalda las afirmaciones vertidas en torno a los efectos económicos relativamente favorables de dicho formato de funcionamiento político. Al mismo tiempo, el hecho de que la desigualdad de ingresos haya continuado estable en altos niveles (CEPAL 2004, World Bank, 2003), sigue atestiguando que la combinación de crecimiento económico y mejora sustantiva de la equidad requiere no sólo apostar por un sistema político robusto y un estilo de administración gradualista, sino por la implementación de reformas socioeconómicas que ataquen explícitamente las fuentes principales de la desigualdad (por ejemplo, en términos de distribución de la tierra). En ese sentido, debe discreparse

con el argumento (del que se han hecho eco buena parte de los líderes políticos conservadores de la región) de que una apuesta fuerte a la reducción de la desigualdad relativa echaría por la borda las posibilidades de continuar exhibiendo tasas de crecimiento económicas sostenidas y mejorando los indicadores de bienestar absoluto como la pobreza y la mortalidad infantil. Casos como Noruega, Suecia, Japón y Bélgica -todos ellos integrantes tanto del grupo de diez países mundiales con más bajos valores del Índice de Gini como del grupo de diez países con PBI per cápita más elevado- atestiguan que es perfectamente posible combinar en el largo plazo tasas sustantivas de desarrollo económico con niveles bajos de desigualdad.

En cuanto al caso argentino, el formato hiperdelegativo por el cual el gobierno de Fernando de la Rúa procuró frenar la crisis económico-financiera sufrida en 2001 (otorgando poderes decisorios excepcionales al entonces ministro de economía Domingo Cavallo), indudablemente contribuyó a profundizar dicha crisis, incrementar más aún los niveles de desigualdad (Gasparini, 2003) y desencadenar una crisis socio-política extrema que derivó, entre otras cosas, en la renuncia del mismo de la Rúa y de su sucesor (Adolfo Rodríguez Saá) tan sólo un mes después y en una escalada mayúscula de los niveles de violencia social. Por tanto, una vez más el caso argentino atestigua los serios riesgos socioeconómicos de transitar por modalidades decisorias tecnocráticas que hacen caso omiso a la voz del Congreso, el Poder Judicial y las organizaciones sociales.

Finalmente, los años finales de gestión del gobierno de Henrique Cardoso en Brasil y los primeros meses de gestión del presidente Lula (caracterizados por una trabajosa pero en varios aspectos exitosa política de acuerdos interpartidarios) confirman que las naciones con tradición "delegativa" no están necesariamente condenadas a sufrir continuos procesos de des-democratización y descalabros económicos y que es posible avanzar en una dirección de fortalecimiento institucional y políticas económicas basadas en acuerdos sociopolíticos relativamente sólidos. Una vez más, sin embargo, la tendencia relativamente inerte (o en el mejor de los casos apenas positiva) de la desigualdad brasileña, sigue respaldando la hipótesis de un comportamiento asimétrico de la desigualdad en contextos de crecimiento y estabilidad de un lado, y de recesión e inflación o hiperinflación del otro, en especial si se parte de sociedades en extremo desiguales y, al mismo tiempo, se fomenta la profundización de modelos que incrementan la brecha entre trabajadores calificados y no calificados.

El caso costarricense, por su lado, plantea algunos desafíos importantes a las hipótesis y afirmaciones de este trabajo. Si bien el estilo decisorio comparativamente consensuado, la robustez de las instituciones políticas y el comportamiento favorable de los

principales indicadores macroeconómicos han continuado caracterizando a dicha nación centroamericana, las fuentes disponibles marcan un incremento sustantivo de la desigualdad a partir de 1997 (3 o 4 puntos en el Índice de Gini), en contraposición a la tendencia distributiva estable prevaleciente en el período abarcado por este trabajo (CEPAL, 2004). Esta situación regresiva implicó, entre otras cosas, que los frutos del crecimiento no se trasladaran en una reducción sustantiva de la pobreza, que afecta hoy día a algo menos de una cuarta parte de la población. Según los analistas, probablemente el incremento de la desigualdad se halla ligado al sustantivo crecimiento de las exportaciones ocurrido durante este período, que favoreció un incremento de los ingresos promedio de los trabajadores calificados, sin afectar los niveles salariales de los trabajadores más pobres y menos calificados (Sauma y Sanchez, 2004). A juicio de este investigador pues, la evolución reciente de la desigualdad en Costa Rica deja enseñanzas similares al caso chileno: si bien los estilos consensuados y las políticas graduales tienen mejores chances de evitar descalabros macroeconómicos con nefastas consecuencias distributivas, un enfrentamiento genuinamente eficaz del problema de la desigualdad requiere apostar a modelos productivos y/o distributivos que eviten o reviertan rápidamente problemas tales como el crecimiento de la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados, y de la brecha de ingresos entre empresarios y trabajadores.

Por último, cabe detenerse especialmente en el caso uruguayo, cuya evolución parecería ir a contramano de las principales afirmaciones expuestas. Como es sabido, dicho país atravesó por la peor recesión de su historia en el período 1999-2002 (siendo este último año el más crítico de todos), sufriendo incrementos significativos en los niveles de pobreza y desigualdad³⁵. Basados en esta tendencia, algunos analistas nacionales han dirigido sus críticas hacia el gradualismo y el estilo concertado de la *policy* uruguayo y han reclamado virajes económicos radicales y veloces de aquí a futuro. Una mirada atenta al caso uruguayo, sin embargo, permite recoger elementos suficientes para continuar sosteniendo que la combinación de democracias representativas fuertes y políticas económicas graduales permite una combinación más fructífera de crecimiento, estabilidad y equidad.

En primer lugar, cabe tener en cuenta que la crisis atravesada por el Uruguay –y revertida parcialmente a partir de 2003– está en muy buena medida anclada en una evolución particularmente desfavorable del contexto internacional, en especial, en la debacle de la economía argentina y, anteriormente, en la suba del precio del petróleo, las tasas de interés internacionales y la devaluación practicada por Brasil

desde enero de 1999. En otras palabras, una dosis nada despreciable de la explicación de la evolución del Uruguay de los últimos años está vinculada a factores difícilmente controlables por su sistema político.

En segundo lugar, debe reconocerse que el saldo económico-distributivo uruguayo continúa siendo uno de los más virtuosos de América Latina. Por citar sólo un dato elocuente, según el último panorama social de CEPAL, Uruguay es el país de la región con mayor participación de los dos quintiles más pobres de hogares en el total de ingresos. En otras palabras, mirado en una perspectiva comparativa y de más largo aliento, la matriz societal uruguayo presenta grados de solidez y desarrollo muy por encima del promedio latinoamericano y ello indudablemente está vinculado a las formas de hacer política en el país en el pasado.

En tercer lugar, no hay elementos ni evidencias suficientes para sostener que el seguimiento de políticas de shock permitirá a la economía uruguayo recuperar un crecimiento sostenido. Al respecto, es indudable que la mayoría de los ejemplos regionales de reforma rápida y drástica (como ser Argentina, Perú y Bolivia) no son precisamente casos de crecimiento acelerado y sostenible. Más aún, la comparación de la gestión de la crisis en Uruguay y Argentina permite preguntarse si el gradualismo uruguayo no fue más un “amortiguador” que un “causante” de la misma. En este sentido, cabe recordar que al contrario de lo sucedido en Argentina, Uruguay logró evitar el cese de pagos de la deuda externa y preservar las reglas de juego más elementales de su sistema financiero. Ello, a su vez, se debió en parte no menor a una trabajosa política de acuerdos liderada por el entonces ministro de economía Alejandro Atehortúa, en franca contraposición a la estrategia netamente verticalista aplicada en Argentina por Domingo Cavallo.

En cuarto lugar, es importante distinguir entre gradualismo e inmovilismo. En este sentido, parece claro que parte de las dificultades de la economía uruguayo no se deben a los defectos de haber avanzado cautelosamente en ciertas áreas de política pública sino al hecho de que no se han registrado reformas de ningún tipo en otros sectores claves de la economía. Un claro ejemplo: las administraciones municipales uruguayas post-dictatoriales no han implementado, salvo contadas excepciones, planes coherentes de reducción del déficit fiscal (ni en forma gradual ni en forma drástica) y por tanto muchas de ellas atraviesan hoy graves dificultades financieras.

Finalmente, es legítimo cuestionar si muchas de las acusaciones hacia el gradualismo uruguayo no deben ser en realidad trasladadas hacia la dirección o el contenido de las reformas. Por ejemplo, cabe interrogarse si las reformas tributarias, estatales y comerciales que se han implementado en los últimos

35 Para un análisis pormenorizado de la evolución de la desigualdad en Uruguay durante la crisis véase el recientemente publicado análisis de Buchelli y Furtado (2005)

años han estado guiadas en principios e ideas efectivos para la recuperación del crecimiento o si, por el contrario, es necesaria una revisión de dichas ideas. Para citar algunos puntos neurálgicos: a) ¿será la concentración en el MERCOSUR la estrategia adecuada para incrementar las exportaciones y el flujo comercial del Uruguay con el mundo?; b) ¿ha sido correcto el manejo en estos últimos lustros del tipo de cambio?; c) ¿las medidas destinadas a la contención del gasto público han o no han atacado los centros de gravedad del déficit público nacional?

De todas formas, y a modo de cierre, es necesario establecer que los argumentos expuestos no pretenden dejar al sistema democrático y al gradualismo como dos pilares infalibles en términos económico-distributivos. Vale aclarar, en este plano, que "la concertación y la consulta con todas las fuerzas políticas puede conducir (más que al gradualismo) a la inercia" (Przeworski, 1995: pp. 120) y que una estrategia gradualista conlleva el lógico riesgo de generar una adaptación demasiado lenta a los nuevos requerimientos de la economía internacional. En otras palabras, aunque una combinación relativamente exitosa de desarrollo económico y desarrollo social parece contar con mayores chances de generarse en contextos de democracias representativas sólidas y políticas incrementales, es importante estar alerta de los riesgos y desafíos existentes cuando se transita por dichas modalidades de funcionamiento político.

Bibliografía citada

Alonso, Guillermo 1998; "Democracia y Reformas: Las tensiones entre Decretismo y Deliberación: el caso de la Reforma Previsional Argentina" en: *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 150.

Altimir, Oscar 1997; "Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo" en: *Desarrollo Económico*, vol 37, N° 145.

Altimir, Oscar 1998; "Income Distribution and Poverty Through Crisis and Adjustment" en: Berry, Albert (ed.); *Poverty, Economic Reform and Income Distribution in Latin America* (Lynne Rienner Publishers, Colorado).

Altimir, Oscar y Beccaria, Luis 1999; "Distribución del ingreso en la Argentina", *Serie Reformas económicas*, No. 40 (CEPAL, Santiago de Chile).

Barrera, Manuel 1998; "Las reformas económicas neoliberales y la representación de los sectores populares en Chile" en: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60, N° 3, pp. 03-20.

Berry, Albert 1997; "The Income Distribution Threat in Latin America" en: *Latin American Research Review*, vol. 32, N° 2.

Berry, Albert 1998; "Conclusion" en: Berry, Albert (ed.); *Poverty, Economic Reform and Income Distribution in Latin America* (Lynne Rienner Publishers, Colorado).

BID 1997; *Latin America After a Decade of Reforms: Economic and Social Progress 1997 Report* (The John Hopkins University Press, Washington D.C.).

BID 1998; *IPES 1998-99: La desigualdad en América Latina* (Office of the Chief Economist).

Birdsall, Nancy; Ross, David y Sabot, Richard 1994; *Inequality as a constraint on growth in Latin America* (BID).

Booth, John 1999; "Costa Rica: The Roots of Democratic Stability" en: Diamond, Larry; Hartlyn, Jonathan y Linz, Juan y Lipset, Seymour (eds.); *Democracy in Developing Countries: Latin America* (Lynne Rienner, Colorado).

Borón, Atilio 1999; *América Latina: crisis sin fin o el fin de la crisis*, Paper presentado en el Seminario "América Latina y el pensamiento prospectivo mundial" (UNESCO, Rio de Janeiro, Octubre de 1999).

Buchelli, Marisa y Furtado, Magdalena 2005; "Uruguay 1998-2002: La distribución del ingreso en la crisis" en: *Revista de la Cepal*, No 86, p. 167-181.

Bulmer Thomas, Victor 1996; "Conclusion" en: Bulmer Thomas, Victor (ed.); *The New Economic Model and its Impact on Income Distribution and Poverty* (Institute of Latin American Studies, London).

Calcagno, Alfredo 1999; *Ajuste Estructural, Costo Social y Modalidades de Desarrollo en América Latina*, Ponencia presentada en el Seminario "O ajuste estrutural na América Latina: Custos socios e alternativas", Porto Alegre, 1° al 3 de diciembre de 1999.

Carranza, Carlos y Chinchilla, José 1994; "Ajuste estructural en Costa Rica: 1985-1993" en: De Sierra, Gerónimo (coordinador); *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal* (Nueva Sociedad, Caracas).

CEPAL 1992 y 1998; *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe* (Naciones Unidas, Santiago de Chile).

CEPAL 1994, 1995, 1998 y 2004; *Panorama Social de América Latina* (Naciones Unidas, Santiago de Chile).

Conaghan, Catherine y Malloy, James 1997; "Democracia y Neoliberalismo en Perú, Ecuador y Bolivia" en: *Desarrollo Económico*, Vol. 36, N°144.

Cheibub, Angelina y Limongi, Fernando 1997; "O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação?" en: *Novos Estudos*, N° 47.

De Sierra, Gerónimo 1994; "Neoliberalismo, ajuste y cambios sociopolíticos en Uruguay" en: De Sierra, Gerónimo (coordinador); *Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal* (Nueva Sociedad, Caracas).

Diamond, Larry; Hartlyn, Jonathan y Linz, Juan 1999; "Politics, Society and Democracy in Latin America" en: Diamond, Larry; Hartlyn, Jonathan, Linz, Juan y Lipset, Seymour (eds.); *Democracy in Developing Countries: Latin America* (Lynne Rienner, Colorado).

Evans, Peter 1992: "The State as a Problem and Solution: Predation Embedded Autonomy and Structural Change" en: Haggard, S., y Kaufman, R. (Edts); *The politics of Economic Adjustments: International Constraints, Distributive Politics and the State* (Princeton University Press, New Jersey).

Filgueira, Fernando 1997: "Más allá de las Políticas Públicas: Una interpretación política del comportamiento económico-social de las naciones latinoamericanas en el nuevo orden global" en: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 9.

Filgueira, Fernando 1997: "Desarrollo económico y desarrollo social: una aproximación política al problema del déficit y superávit social en América Latina" en: *Cuadernos del CLAEH*, N° 77.

Filgueira, Fernando y Moraes, Juan Andrés 1999: "Political Environments, Sector Specific Configurations and Strategic Devices: Understanding Institutional Reform in Uruguay" en: BID, Office of the Chief Economist, *Working Paper R-351*.

Garretón, Manuel 1996; "El segundo gobierno democrático en Chile. ¿De la transición y consolidación a la profundización de la democracia?" en: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 58, N°1, pp. 121-132.

Ganuza, Enrique y Taylor, Lance 1997; "Política macroeconómica, pobreza y equidad en América Latina y el Caribe" en: BID, Office of the Chief Economist, s/d.

Gasparini, Leonardo 2003; "Argentina's distributional failure: the role of integration and public policies", ponencia presentada para la conferencia sobre mercados laborales y globalización (BID, Brasilia).

Haggard, Stephan 1990; *Pathways from the Periphery. The politics of growth in the newly industrializing countries* (Cornell University Press, New York).

Kaufman, Robert 1989; "Stabilization and Adjustment in Argentina, Brazil, and Mexico" en: Nelson, Joan (ed.); *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World* (Princeton University Press, New Jersey).

Kaufman, Robert 1997; *The next challenges for Latin America*, ponencia presentada al Congreso de la Latin American Studies Association (LASA), 1997.

Lanzaro, Jorge 1998; "Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista" en: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60, N°2.

Londoño, Juan Luis y Székely, Miguel 1997; "Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995" en: BID, Office of the Chief Economist, *Working Paper 357*.

Londoño, Juan Luis y Székely, Miguel 1998; "Sorpresas distributivas después de una década de reformas" en: *Pensamiento Iberoamericano*, Vol. Extraordinario.

Lora, Eduardo 1998; "Una década de reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo" en: *Pensamiento Iberoamericano*, Vol. Extraordinario, 1998.

Lustig, Nora 1995; *Coping with austerity: Poverty and Inequality in Latin America* (The Brookings Institution, Washington DC).

Marshall, Adriana 1998; "State intervention, the Labor Market, and Inequality in Argentina" en: Berry, Albert (ed.); *Poverty, Economic Reform and Income Distribution in Latin America* (Lynne Rienner Publishers, Colorado).

Mazzuca, Sebastián 1998; "Los silencios de la poliarquía" en: *Revista Argentina de Ciencias Políticas*, N° 2.

Mc Coy, Jennifer 1998; "Reluctant Reformers: Explaining Privatization in Venezuela and Uruguay", ponencia presentada en el Congreso de la Latin American Studies Association (LASA), Chicago, 1998.

Melgar, Alicia 1986; *La desigualdad como estrategia* (Banda Oriental, Montevideo).

Morley, Samuel 1995; *Poverty and Inequality in Latin America* (The John Hopkins University, London).

Morley, Samuel 2001; *The income distribution problem in Latin America and the Caribbean* (CEPAL, Santiago de Chile)

Moulián, Tomás 1994, "Limitaciones de la transición a la democracia en Chile" en: *Proposiciones*, N°25, pp. 34-45.

Muller, Edward 1995, "Economic determinants of democracy" en: *American Sociological Review*, Vol. 60, 966-982.

Naciones Unidas 1997; *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*; (Naciones Unidas, Santiago de Chile).

Nelson, Joan 1989; "The Politics of Adjustment in Small Democracies: Costa Rica, the Dominican Republic, Jamaica" en: Nelson, Joan (ed.); *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World* (Princeton University Press, New Jersey).

O'Donnell, Guillermo 1997; *Contrapuntos* (Paidós, Buenos Aires).

Palermo, Vicente 1990; "Programas de ajuste y estrategias políticas de las experiencias recientes de la Argentina y Bolivia" en: *Desarrollo Económico*, Vol. 30, N° 119.

Palermo, Vicente y Etchemendy, Sebastián 1998; "Conflicto y concertación: Gobierno, congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995) en: *Desarrollo Económico*, Vol. 37, N° 148.

Palermo, Vicente y Novaro, Marcos 1997; "Luces y sombras de la democracia argentina" en: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59, N° 3.

Palermo, Vicente 1998; *Mares agitados: interpretaciones sobre los procesos políticos latinoamericanos: Brasil y Argentina en perspectiva comparada*, ponencia presentada al Congreso de la Latin American Studies Association (LASA), Chicago, 1998.

Palermo, Vicente y Gomes Saraiva, Miriam 1999; "Racionalía política: Plan Real y crisis financiera en Brasil" en: *Instituciones y desarrollo*, N° 3.

Porzecanski, Rafael 2002; "Desempeño social de los gobiernos militares en Chile y Uruguay"; *Cuadernos del CLAEH*, No 85, pp. 51-87.

Przeworski, Adam et al. 1995; *Democracia Sustentable* (Paidós, Buenos Aires).

Sauma, Juan y Sanchez, Marco 2004; "Costa Rica: Enfasis exportador y sus efectos en el crecimiento, la desigualdad y la pobreza" en: Ganuzza, Enrique et al., *¿Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones en América Latina y el Caribe en los 90* (PNUD Lima).

Silva, Patricio 1995; "Empresarios, neoliberalismo y transición democrática en Chile" en: *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 57, Nº4, pp. 03-25.

Sola, Lourdes 1995; "Reforma económica, democratização e ordem legal no Brasil" en: CEPAL, *Serie Reformas de Política Pública*, Nº 37 (Santiago de Chile).

Sola, Lourdes 1989; "Choque Heterodoxo y Transición Política sin Ruptura: un Enfoque Transdisciplinario" en: *Desarrollo Económico*, Vol. 28, Nº 112.

Stallings, Barbara 2000; *Growth, Employment and Equity: The Impact of Economic Reforms in Latin America and the Caribbean* (The Brookings Institution y CEPAL, forthcoming).

Székely, Miguel y Hilgert, Marianne 1999; "The 1990s in Latin America: Another decade of persistent inequality", *Working paper 410*, (BID, Office of the Chief Economist).

Székely, Miguel 2001; "The 1990s in Latin America: another decade of persistent inequality, but with somewhat lower poverty", *Working Paper 454*, Inter-American Development Bank (Washington, D.C.).

Tavares, Maria Herminia 1997; "A reforma negociada: o Congresso e a politica de privatização" en: *Revista Brasileira de Ciencias Sociais*, Vol. 12, Nº 34.

Torre, Juan Carlos 1999; *El proceso político de las reformas económicas en América Latina* (Paidós, Buenos Aires).

Torre, Juan Carlos y Gerchunoff, Pablo 1996; "La política de liberalización económica en la administración de Menem" en: *Desarrollo Económico*, Vol. 36, Nº 143.

Trejos, Juan Diego (1999); "Reformas Económicas y Distribución del Ingreso en Costa Rica" en: CEPAL, *Serie Reformas Económicas*, Nº37, L/CL 1228 (Santiago de Chile).

Vacs, Aldo 1998; "Between Restructuring and Impasse: Liberal Democracy, Exclusionary Policy Making, and Neo-liberal Programs in Argentina and Uruguay" en: von Mettenheim, Kurt y Malloy, James (eds.); *Deepening democracy in Latin America* (University of Pittsburg Press, Pittsburg).

Valenzuela, Arturo 1999; "Chile: Origins and Consolidation of a Latin American Democracy" en: Diamond, Larry; Hartlyn, Jonathan; Linz, Juan y Lipset, Seymour; *Democracy in Developing Countries* (Rienner Publishers, Colorado).

Vigorito, Andrea 1999; *La distribución del ingreso en el Uruguay entre 1986 y 1997* (mimeo, Montevideo).

Vilas, Carlos M. 1998; "Buscando al Leviatán: hipótesis sobre ciudadanía, desigualdad y democracia" en: Emir Sader (compilador), *Democracia sin exclusiones ni excluidos* (Caracas: Nueva Sociedad/CLACSO/ ALAS/ UNESCO).

Weyland, Kurt 1999; "Economic policy in Chile's new democracy" en: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 41, Nº 3.

Williamson, John 1990; "The Progress of Policy Reform in Latin America" y "What Washington Means by Policy Reform?" en: Williamson, John (ed.); *Latin American Adjustment: How much has happened?* (Institute for International Economics, Washington DC).

World Bank 2003; *Inequality in Latin America & The Caribbean: Breaking with History?*, (World Bank, Mexico D.F.).

Resumen:

Producto final de un estudio realizado para el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) entre 1999 y 2000, este artículo propone una explicación de la evolución de la desigualdad económica durante las décadas del ochenta y noventa en cinco países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile y Uruguay) a través de una combinación de variables económicas y políticas. El trabajo, por un lado, argumenta que buena parte de las diferentes trayectorias distributivas de los países seleccionados deben comprenderse a partir de sus diferentes rutas económicas escogidas, en términos tanto de contenido como de modalidades de aplicación de las mencionadas políticas. Seguidamente, se argumenta que las diferentes opciones de política económica deben comprenderse a partir de variaciones sustantivas en los formatos predominantes de funcionamiento político-institucional. En particular, el estudio exhibe que las naciones que implementaron políticas con efectos económico-distributivos más positivos -Costa Rica, Uruguay y con salvedades Chile- fueron aquellas que contaron con los sistemas democráticos con mayor contralor del poder ejecutivo por parte tanto de otros poderes y agencias estatales como de movimientos sociales y la ciudadanía en general.

DESCRIPTORES: Desigualdad / América Latina / Democracia / Políticas económicas