

Desarrollo y Desigualdad: entre los viejos y los nuevos paradigmas

Julio Gamero R.

Resumen

En el marco de una exposición sobre las sucesivas concepciones del desarrollo, en relación a las políticas aplicadas en Latinoamérica, el artículo presenta los puntos más destacados de la teoría de la justicia distributiva de John Rawls, y la filosofía de Amartya Sen sobre el desarrollo entendido como expansión de las libertades.

El concepto de desarrollo como tal, ha tenido una construcción relativamente reciente. Se genera en el marco de los llamados Estados de bienestar, que emergen con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. Hasta antes del surgimiento de ese paradigma, el enfoque dominante, y que más tarde estilizaría el economista Simon Kuznets, fue que el crecimiento económico bastaba para disminuir la desigualdad.

LA TESIS DEL DESARROLLO COMO PRODUCTO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Según el planteamiento de Kuznets, en los tramos iniciales del crecimiento económico de los países, cuando la renta *per cápita* es baja y cuando comienza a crecer, dicha trayectoria va acompañada de un aumento de la desigualdad. Sin embargo, en una parte de esa senda de crecimiento económico, la desigualdad se estanca —no crece más—

y en la medida que ese crecimiento económico continúa, dicha desigualdad —que había venido aumentando— disminuye.

En consecuencia, según este planteamiento —conocido como el de la **U** invertida de Kuznets— la idea-fuerza es que el crecimiento económico basta para reducir la desigualdad y que ésta acompaña, necesari-





riamente, los tramos iniciales del crecimiento económico. Este planteamiento, que abonaría el enfoque del «chorreo» o *trickle down*, marcó mucho el contenido y la formulación de las teorías económicas de crecimiento económico en los años 60. Planteamientos como el de Rostow, por ejemplo, buscaban «la receta» para llegar a ese punto de inflexión (cuando la desigualdad se estanca para disminuir) a partir del cual el crecimiento económico ya no produce más desigualdad, sino por el contrario produce menos desigualdad, es decir produce desarrollo.

El paradigma dominante de entonces, y que en forma «moderna» volvería en los noventa, entendía o circunscribía la medición del bienestar al indicador de renta o PBI *per cápita*, lo cual dejaba el logro de este bienestar en manos del crecimiento económico y, en consecuencia, en la esfera de la política económica.

EL BIENESTAR

En el marco del nuevo paradigma emergente de la posguerra, del Estado de bienestar (*Welfare State*),

el bienestar empieza a ser entendido de una forma más compleja. Ya no se concibe, tan sólo, como resultante del crecimiento económico, de la evolución del PBI *per cápita*. Ahora, ese crecimiento económico deberá ser acompañado de políticas redistributivas y ambas –política económica y política social– son las que, en conjunto, producen el bienestar.

La medición y visibilidad del bienestar tendrá, en consecuencia, diferentes indicadores en contraste con la unidimensionalidad del paradigma anterior. Ya no cumplirá dicho rol el PBI *per cápita*, en exclusividad. Se le incorporan, a partir de entonces, indicadores como el de pobreza, desigualdad, capital humano y más recientemente los índices de desarrollo humano.

En el Welfare State ese crecimiento económico deberá ser acompañado de políticas redistributivas y ambas –política económica y política social– son las que, en conjunto, producen el bienestar.

Lo importante es que, en este nuevo paradigma -del Estado de bienestar- las políticas económicas tienen que coexistir con las políticas sociales, con la acción redistributiva de parte del Estado, el logro del bienestar.

DEL BIENESTAR AL «CONSENSO» DE WASHINGTON

Las políticas económicas y sociales del bienestar se caracterizaron, entre otros elementos, por lo siguiente: las políticas económicas eran sectoriales, es decir había una

presencia importante del Estado en la orientación de las actividades económicas sectoriales; por su lado, las políticas sociales se concebían bajo el principio de la universalidad, es decir para todos, aunque en muchos países de la región este planteamiento estuvo lejos de cumplirse.

En América Latina, la adopción del paradigma del Estado de bienestar no fue necesariamente acompañado del mantenimiento de los equilibrios económicos fundamentales, como es el caso del equilibrio fiscal, por ejemplo. Muchas de las políticas expansivas acabaron generando un desorden económico y crisis recurrentes, que al final se expresaron en los procesos de hiperinflación que acompañaron a países como Argentina, Bolivia, Brasil y Perú.

En el paradigma del «Consenso» de Washington, las políticas sociales no van a ser universales; van a ser políticas sociales de corte selectivo, focalizado.

EL RETORNO DE LOS 90', HACIA LA CENTRALIDAD DEL MERCADO

Frente al desorden económico, de inestabilidad social y de crisis de gobernabilidad, el país dominante, en este caso los Estados Unidos, impondría un paradigma alternativo que buscaba «ordenar» las economías de la región. Desde la economía y el mercado se pretendía «ordenar», igualmente, la política y la sociedad.

Estos planteamientos dieron forma a lo que en su momento se llamó el «Consenso» de Washington. Consenso que, por lo demás, no fue tal, ya que sus recomendaciones fueron producto de la interacción de círculos académicos conservadores norteamericanos en coalición con el Departamento del Tesoro y el Departamento de Estado.

Este cambio de paradigma marcó un giro sustantivo en la política: de una centralidad de la acción estatal hacia una centralidad del mercado. Según los impulsores¹ de dicho «Consenso»: de seguirse sus denominados diez mandamientos, se estaría cerrando el ciclo de la inestabilidad económica, generándose un mayor crecimiento y prosperidad bajo el paradigma del mercado.

En el marco del citado «Consenso» y en tanto se dejaba al mercado la acción ordenadora de la economía, reestructurando el aparato productivo, la política económica no podía ser sectorial, como en el paradigma anterior. Si continuara con tal característica, significaría la interferencia de un agente externo, en este caso del Estado, que estaría alterando las rentabilidades relativas y la asignación de recursos, cosa que el mercado «neutralmente» puede hacer en forma eficiente.

Por ello es que de las políticas económicas sectoriales se transita, en el marco de este nuevo paradigma, a lo que se denomina políticas económicas generales, universales, que –supuestamente– no discriminan artificialmente en pro o en contra de un determinado sector.

1. Aunque hoy dicen que no dijeron lo que dijeron o que se les entendió mal.

LOS LÍMITES DE LAS NUEVAS POLÍTICAS SOCIALES: LA PERSISTENCIA DE LA POBREZA

Una situación inversa aconteció con las políticas sociales. Bajo el paradigma del Estado de bienestar, las políticas sociales no podían ser sino universales, es decir para todos. Aunque en muchos casos sólo lo fueran en el discurso, como ya se ha señalado. En el paradigma del «Consenso» de Washington, las políticas sociales no van a ser universales; van a ser políticas sociales de corte selectivo, focalizado, buscando concentrar los recursos del Estado en los denominados grupos vulnerables, grupos en situación de riesgo, es decir, la población localizada bajo la línea de pobreza o de pobreza extrema. Con ello, también, el discurso de la lucha contra la pobreza reemplazará la preocupación por el desarrollo y la desigualdad social.

Este planteamiento, el de la selectividad de las políticas sociales,



supone en un sentido una suerte de discriminación, ya que sólo unos, en este caso los menos favorecidos, serían el objeto de esta política social. Ya no se trataría de una política para todos, y en varios casos esta nueva orientación aparece con un propósito meramente compensatorio ante el aumento de la desigualdad y el desequilibrio de la esfera social producidos por el ajuste estructural, y que quince años más tarde aún persisten.

Transcurrida más de década y media del dominio de este nuevo paradigma, que en muchos casos tuvo pretensión de ser pensamiento único, se aprecia no obstante que el panorama en la región no ha cambiado sustantivamente en términos de la población bajo la línea de pobreza. En nuestro caso, por ejemplo, continuamos con más del 50% de la población en esas condiciones, lo cual induciría a reflexionar en torno a la inelasticidad de la pobreza frente al modelo económico de turno en estas últimas cuatro décadas.

Dicho paradigma, el del «Consenso», hoy en día aún no ha sido sustituido por otro. Sin embargo hay un conjunto de planteamientos que buscan enfrentar los problemas de equidad, que bajo el marco del anterior paradigma quedaron subordinados al tema de la eficiencia.

Estos nuevos planteamientos que aún no constituyen un nuevo paradigma, ponen de relieve aspectos tales como: la necesidad de las políticas económicas sectoriales, el desarrollo humano, políticas sociales incluyentes, la calidad del marco institucional, la presencia de un Estado con fuerte capacidad de regulación o de políticas públicas que hagan suyo

el enfoque de derechos en su concepción, diseño y aplicación.

LA FILOSOFÍA DEL DESARROLLO (RAWLS Y SEN)

En este proceso de cambios de paradigma –del Estado de bienestar al «Consenso» de Washington, y en el cuestionamiento de este último a partir de nuevos planteamientos– han emergido, por decirlo así, dos enfoques, dos concepciones, dos filosofías que están detrás de las políticas más tangibles.

En el marco del «Consenso» de Washington tomó mucha influencia el planteamiento de John Rawls, *la teoría de la justicia distributiva*, que es la filosofía de las políticas sociales focalizadas. Frente a este enfoque aparecerá el del *desarrollo humano*, del desarrollo de capacidades cuyo exponente es Amartya Sen. Bajo estos últimos conceptos se configuró la medición del índice del desarrollo humano que anualmente publica el PNUD.

¿CUÁLES SON LOS PUNTOS MÁS RELEVANTES DE AMBOS CONCEPTOS?

En el caso de la justicia distributiva podemos encontrar cuatro elementos muy importantes. El primero es que todo concepto de desigualdad no es rechazado, es decir hay una desigualdad aceptable y hay una desigualdad no aceptable. Segundo, es el tema de la *lotería del nacimiento*. Tercero, es la comprensión de la equidad como igualdad de oportunidades y no como igualdad de resultados. Y en cuarto lugar están las denominadas políticas focalizadas.

Estos cuatro elementos están articulados bajo el planteamiento de la desigualdad aceptable. Si aquellos elementos que no se derivan del esfuerzo personal de la persona (género, raza, la procedencia del hogar) son los que explican la desigualdad, entonces la desigualdad no es aceptable. Pero si la desigualdad es producto del esfuerzo de las personas, controlando las otras dimensiones, entonces esa desigualdad sí es aceptable.

La teoría de la justicia distributiva es la filosofía de las políticas sociales focalizadas.

Esto supone que la acción del Estado se justifica para compensar aquellos elementos que no dependen del esfuerzo propio, particular del ser humano, como es el caso de la denominada *lotería del nacimiento*. Esta significa que uno no escoge ni el lugar ni el tiempo donde nace, ni en qué hogar. Consecuentemente, por razones de nacimiento hay personas que tendrían un punto de partida superior al de otras, la mayoría.

En tal caso, la acción del Estado se justifica bajo el principio de la equidad concebida como igualdad de oportunidades. Todas las personas deben tener una misma línea de partida. El Estado debe intervenir para que todas las personas tengan igual acceso a la salud, a la nutrición, a la educación; para que el punto de partida (en la niñez) sea igual. Pero después dependerá del esfuerzo de cada uno la posición final que llegue a alcanzar en su trayectoria de vida. Si ha habido igualdad de oportunidades

al comienzo y, posteriormente, en atención al esfuerzo propio de cada una de las personas, se configura una situación de desigualdad de ingresos, esa desigualdad es aceptable porque ha tenido su origen en el esfuerzo propio de las personas.

Amartya Sen tendrá un razonamiento en otra dirección. Para él la concepción de desarrollo se asume como un proceso de expansión en las libertades fundamentales, señalando que el desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad, como pueden ser la pobreza, la discriminación religiosa, el género, las pocas libertades públicas o políticas. En este último caso, por ejemplo, señala que las libertades políticas y sociales no contribuyen al desarrollo sino que son parte constitutiva de él.

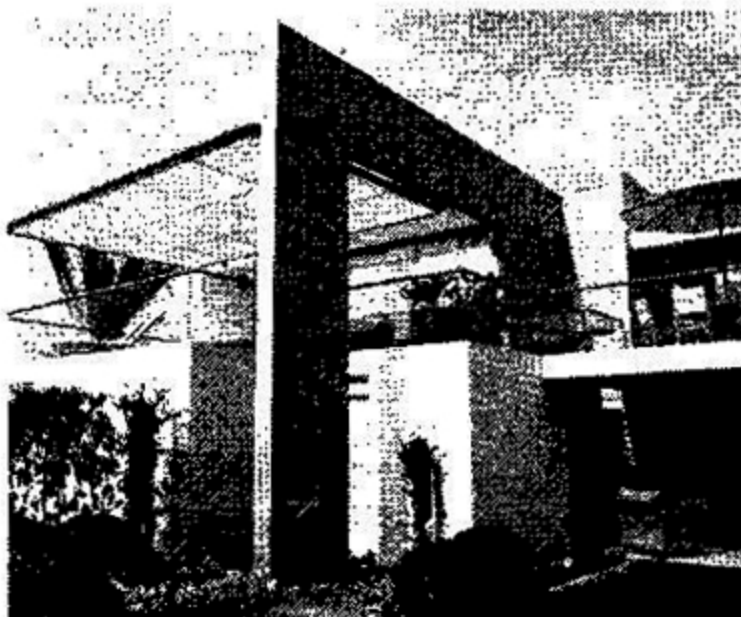
El proceso de desarrollo económico se debe concebir como la expansión de las capacidades de la gente.

Así señala que las libertades no son el fin principal del desarrollo, sino que se encuentran entre sus principales medios; es decir, a partir de las libertades es que se consigue y se

genera desarrollo. Igualmente, nos dice que el proceso de desarrollo económico se debe concebir como la expansión de las capacidades de la gente, y se entiende como un proceso de emancipación de la obligada necesidad de vivir menos o ser menos. Pone un énfasis singular en establecer una distinción muy importante entre lo que son medios y fines. El crecimiento económico es sólo un medio, no es el fin. Es un medio para lograr el desarrollo.

Otro concepto igualmente importante en su enfoque es el tema de la libertad de escoger, y esa libertad resulta clave. En la medida que las personas tengan más opciones, es decir, puedan escoger más, serán más libres y al ser más libres habrá más desarrollo. Es muy distinta, por ejemplo, una persona que no come porque hace dieta de una persona que no come, simplemente, porque no tiene otra opción.

Estos dos planteamientos, el de Rawls –la teoría de la justicia distributiva– y el de Sen –el desarrollo entendido como incremento de las capacidades, como expansión de las libertades–, son los grandes enfoques que ponen en tensión la construcción de un nuevo paradigma y que desde la filosofía puede visibilizarse en políticas públicas muy concretas.



BIBLIOGRAFÍA

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1997). *Estrategia para reducir la pobreza*. Washington.

BRUNO, Michael, Martin RAVALLION y Lyn SQUIRE (1995). *Equity and growth in developing countries: Old and new perspectives on the policy issues*. World Bank Policy Research Working Paper 1563, Washington.

DEININGER, Klaus y Lyn SQUIRE (1997). *Economic growth and income inequality: reexamining the links*. Finance & Development. Vol. 34, Nº 1, marzo pp. 38-41

KUZNETS, Simon (1955). Economic Growth and Income Inequality, en: *The American Economic Review* 45 (1).

RAWLS, John (1979). *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica (Col. Filosofía), Madrid.

SEN, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta, Barcelona.

Julio Gamero R.

Economista. Profesor de la FIECS, ex presidente de DESCO y ex viceministro de Promoción del Empleo.