

¿Condiciones externas o cambio de política? Las razones detrás de las mejoras distributivas en América Latina *

Leonardo Gasparini **

CEDLAS, UNLP ***

Luego del desalentador desempeño económico durante la década del ochenta y de los turbulentos años noventa, en la primera década del siglo XXI las economías latinoamericanas lograron crecer y tornarse menos desiguales. La combinación de alto crecimiento y mejoras en la distribución del ingreso dio lugar a una fuerte reducción de la pobreza de ingresos, que contrasta claramente con el desempeño de las décadas precedentes.¹ La pobreza creció ligeramente en los ochenta, se redujo moderadamente en los noventa, volvió a subir durante el cambio de siglo, para tomar un patrón más consistente de caída en la década del dos mil. La pobreza extrema, cuyo valor se movió alrededor del 25% durante dos décadas, se redujo al 14% entre 2002 y 2010.²

Mediante un ejercicio de descomposiciones es posible medir la contribución cuantitativa del efecto crecimiento y del efecto distribución sobre los cambios en la pobreza. Durante la década de 1990, el ingreso promedio creció en la mayor parte de las economías y contribuyó a la reducción en la pobreza, pero al mismo tiempo muchos países se tornaron más desiguales. Sin embargo, este último efecto en general fue menos

* Esta comunicación está basada en Gasparini y Cruces (2012). “Pobreza, Desigualdad y Políticas Públicas en América Latina”.

** Leonardo Gasparini; CEDLAS, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

*** CEDLAS es el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. Sitio web: cedlas.econo.unlp.edu.ar

¹ La pobreza es un fenómeno complejo que abarca varias dimensiones. A fin de simplificar su estudio, el presente análisis se centra en la pobreza monetaria. En particular, debido a la falta de datos sobre consumo en la mayoría de las encuestas de hogares de América Latina, se analiza la pobreza por ingresos.

² Todos los países de la región elaboran estadísticas de pobreza por ingresos a partir de líneas nacionales de pobreza basadas en una canasta básica de alimentos. Sin embargo, debido a la existencia de diferencias metodológicas entre países, las líneas de pobreza y, por ende, las respectivas estadísticas elaboradas por los organismos de estadística oficiales de los distintos países de América Latina no son comparables. Por tal motivo, este trabajo considera la alternativa más extendida, que consiste en calcular la pobreza por ingresos sobre la base de una línea internacional establecida en dólares estadounidenses, ajustados según la paridad del poder adquisitivo (PPP, por sus siglas en inglés). Según esta metodología, una persona es pobre si el ingreso per cápita de su hogar es inferior a una cierta cantidad de dólares estadounidenses diarios (ajustados por PPP). En particular, se consideran dos líneas de pobreza internacionales: US\$ 2.5 diarios y US\$ 4 diarios, ambas ajustadas por PPP. La línea internacional de US\$ 2.5 coincide con la mediana de las líneas de pobreza extrema cusadas por los gobiernos de los países de América Latina, mientras que la de US\$ 4 es similar a la mediana de las líneas nacionales de pobreza moderada. Por simplicidad, llamamos “pobreza extrema” a la medida con la línea de US\$ 2.5 y “pobreza moderada” a la medida con la línea de US\$4.

marcado, y por lo tanto la pobreza disminuyó en la mayoría de los países. En la década del dos mil, la situación se tornó mucho más positiva y homogénea. Tanto el crecimiento como la redistribución actuaron como factores que promovieron el descenso de la pobreza en todos los países. En promedio, el primer factor contribuyó a la disminución de la pobreza en algo más de 6 puntos, y el segundo factor lo hizo en 4.

Las razones de la caída de la pobreza y la desigualdad en los dos mil, en contraste con su aumento en los noventa, constituyen en la actualidad el objeto de un intenso debate en círculos académicos y de política de la región. La mayoría de esas razones pueden vincularse con las mejores condiciones externas o con un cambio de paradigma político, o con ambas. De hecho, el debate actual en la región está signado por esta pregunta, cuya respuesta es relevante no solo para entender el pasado, sino también para evaluar las perspectivas de que las mejoras distributivas se consoliden en el futuro.

Los países de América Latina se beneficiaron del sostenido crecimiento de la economía global en los dos mil, que intensificó la demanda por sus productos. Los términos de intercambio de los países de América Latina, que habían fluctuando sin una tendencia clara en los noventa, comenzaron a crecer con mucha fuerza, a partir de principios del milenio. Los mejores términos de intercambio unidos a mejores condiciones financieras y a fuertes entradas de remesas se combinaron para completar un cuadro inéditamente favorable en la región. Este escenario permitió relajar la restricción externa que típicamente limitaba el crecimiento en América Latina, lo cual implicó mayores ingresos, empleo y recursos fiscales, que permitieron políticas de gasto más ambiciosas. Los nuevos precios relativos, además, beneficiaron en especial a la mano de obra no calificada empleada en el campo, o en actividades más intensivas en trabajo no calificado.

Otros analistas, aunque aceptan el papel de las mejores condiciones externas, destacan como factor central el cambio en la orientación política de los gobiernos en los dos mil hacia la centro-izquierda. Este cambio político coincide con una generalizada y significativa intensificación de las intervenciones públicas, en particular en política social y laboral, y la reversión de algunas reformas pro-mercado en algunos países. Existe evidencia que sugiere que estos cambios han tenido un impacto igualador, al menos en el corto plazo.

Frente a este argumento se sostiene que los avances de política social fueron posibles gracias a la disponibilidad de recursos provistos por una situación externa más favorable, y que las mejoras distributivas ocurrieron en todos los países de la región, con independencia del modelo político (Bolivia/Venezuela; Brasil/Chile; México/Perú). Algunos señalan el desempeño algo superior en reducción de desigualdad de países con gobiernos más populistas (Venezuela, Argentina), mientras que otros puntualizan que en esos países las ganancias son en parte producto de un rebote luego de grandes crisis,

y en parte beneficiadas por el mayor incremento de los términos de intercambio en esos países.

En la realidad es muy posible que tanto las mejores condiciones externas como las políticas públicas más activas, como sus interacciones, hayan afectado a la distribución del ingreso, pero es aun difícil desentrañar los canales y evaluar cuantitativamente su relevancia. Una pregunta de esta importancia requiere intensificar los esfuerzos de investigación para identificar con más precisión las fuentes últimas de las mejoras distributivas.³

³ Lustig *et al.* (2011), Cornia (2011) y Gasparini, Galiani, Cruces y Acosta (2012) son algunos intentos en esta dirección.