



Munich Personal RePEc Archive

# **Three decades of economics, economic ideology and policies in the evolution of poverty and inequality in Latin America**

Miguel Carrera Troyano and Rafael Muñoz de Bustillo

Instituto de Iberoamérica and Departamento de Economía Aplicada,  
Universidad de Salamanca

2013

Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/51867/>

MPRA Paper No. 51867, posted 4. December 2013 19:54 UTC

# **Tres décadas de economía, ideología económica y políticas en la evolución de la pobreza y la desigualdad en América Latina**

**Miguel Carrera Troyano**

**Rafael Muñoz de Bustillo**

**Instituto de Iberoamérica y Departamento de Economía Aplicada,  
Universidad de Salamanca**

## Resumen

El objetivo del trabajo es hacer un balance de los cambios en la economía y en las políticas económicas y sociales en América Latina en los últimos 30 años en el que enmarcar los cambios ocurridos en la pobreza y la desigualdad en la región. Así, la tesis principal del trabajo sostiene que, más allá de las mejoras que muestran los indicadores de pobreza y desigualdad de la región en el últimos años, estos cambios tienen detrás procesos complejos de transformación de las economías, de las ideologías económicas y de las políticas sociales y económicas en múltiples dimensiones que deben ser tenidas en cuenta para alcanzar una comprensión profunda de lo acontecido.

## Abstract

The objective of this paper is to take stock of the changes in the economy and in economic and social policies in Latin America in the last 30 years in which to frame the changes in poverty and inequality in the region. Thus, the main thesis of the paper argues that, beyond the improvements that indicators of poverty and inequality in the region in recent years show, these changes have a framework of complex processes of the transformation of the economies, ideologies and economic social and economic policies in multiple dimensions that must be taken into account to achieve a deep understanding of what happened.

## 1.- Introducción

El objetivo del trabajo es hacer un balance de los cambios en la economía y en las políticas económicas y sociales en América Latina en los últimos 30 años en el que enmarcar los cambios ocurridos en la pobreza y la desigualdad en la región. Así, la tesis principal del trabajo sostiene que, más allá de las mejoras que muestran los indicadores de pobreza y desigualdad de la región en el últimos años, estos cambios tienen detrás procesos complejos de transformación de las economías, de las doctrinas económicas y de las políticas sociales y económicas en múltiples dimensiones que deben ser tenidas en cuenta para alcanzar una comprensión profunda de lo acontecido. Aunque cuantificar el papel de cada uno de estos cambios en el conjunto del fenómeno queda fuera del alcance de este trabajo, los autores consideran que el inventario que aquí se ofrece supone un avance que puede contribuir a profundizar sobre las transformaciones sociales de América Latina y, más particularmente, sobre los cambios en los fenómenos de pobreza y desigualdad.

Así, este trabajo ofrece una reflexión sobre el cambio del entorno en el que se desenvuelve la economía y en el que se diseñan y ponen en marcha las políticas económicas y sociales en América Latina en los últimos 30 años. A escala global, el periodo se caracteriza por un cambio en el paradigma económico que va a poner el énfasis en el mercado como asignador de recursos y en el crecimiento como medida del éxito. Paralelamente, el mundo experimenta un proceso de globalización, ayudado por el desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones, donde tienen lugar importantes procesos de liberalización comercial y financiera, además de un crecimiento de los flujos migratorios y de ayuda hasta la llegada de la crisis de 2008. El cambio global se completa con el final de la guerra fría. En América Latina estos años vienen marcados por el final de las políticas de Industrialización por Sustitución de Importaciones tras la crisis de la deuda de 1982 que trajo consigo una “década perdida” en términos de crecimiento para América Latina, fuertes desequilibrios macroeconómicos en muchos países (con problemas de inflación que en Brasil se prolongan hasta bien entrada la década de los años 90) y, también, un cambio en las políticas económicas, con la sustitución del paradigma keynesiano con inspiración estructuralista vigente hasta el momento por el monetarismo como doctrina dominante en los centros de poder económicos de la región. Se comienzan a desarrollar así, las políticas que luego pasarán a conformar el denominado “Consenso de Washington” (CW) el marco de referencia de las nuevas políticas económicas y sociales en la región.

El periodo de ajustes de los años 80 y los malos resultados de la desastrosa gestión económica vinculada al CW de los años 90 dieron lugar a un incremento muy fuerte de la pobreza y la desigualdad en la región. Estas políticas daban por supuesto que tras el crecimiento vendría el desarrollo social, pero mientras que el primero fue escaso y muy inestable, la pobreza y la desigualdad aumentaron. Estos años también fueron testigos de cambios importantes en los valores y en la consideración teórica de las interacciones entre desigualdad, pobreza y crecimiento, con una evolución importante de los estudios empíricos y de los consensos globales sobre la pobreza que permitieron el desarrollo de nuevas políticas sociales. Tras este periodo, ya en el siglo XXI se entra en un proceso de cambio político, de crecimiento y de reducción de la pobreza y la desigualdad, en parte como resultado del cambio en la política social y del mayor protagonismo de la lucha contra la pobreza en el diseño de la política económica.

Este trabajo está estructurado en cinco partes, que siguen a esta introducción. Un primer epígrafe recoge los principales cambios ocurridos tanto en Teoría Económica, como en la economía mundial. El segundo presenta los principales hechos estilizados del crecimiento de América Latina y de las políticas desarrolladas en la región, así como las críticas que suscitaron. El tercer epígrafe presentará los cambios en la percepción de la pobreza y la desigualdad y en la Teoría Económica que relaciona estos fenómenos con el crecimiento. El cuarto destacará los principales cambios en la política social en América Latina y sus resultados. Finalmente, se presentarán las principales conclusiones del análisis realizado.

## **2.- Cambios en la economía como ciencia y en la economía mundial**

A la hora de hacer una valoración de largo plazo del cambio de las políticas sociales en América Latina no se deben perder de vista los importantes cambios que se han producido, tanto en la economía como ciencia, como en la política económica y en el entorno donde se desarrollan estas políticas.

Entre los cambios en la economía como ciencia debe destacarse, en primer lugar, el cambio del paradigma económico, con el aumento de influencia del monetarismo, primero, y la nueva economía clásica, después, que otorgan un mayor papel al mercado en la asignación de recursos, frente a la visión del estado como agente clave, tanto en el keynesianismo, como en el estructuralismo y las teorías del desarrollo. En el nuevo paradigma, frente al énfasis en los fallos del mercado, se destacan las debilidades del Estado en la asignación de los recursos. Antes de la crisis de la deuda, el acento estaba de las tareas que debía afrontar el estado para favorecer el desarrollo económico (en infraestructuras, en educación

y salud, en la producción de determinados bienes que no iba a suministrar el mercado y en política industrial) y tales objetivos estaban por encima de otras consideraciones. Por el contrario, en el nuevo paradigma la clave está en el equilibrio macroeconómico como marco que debe suministrar el estado para que se desarrollen las fuerzas del mercado. Así, por ejemplo, mientras que antes la inflación era vista como una parte del proceso de desarrollo y el déficit público como un recurso para poder ampliar la acción del estado, en el nuevo paradigma ambos se van a considerar como obstáculos al desarrollo de las fuerzas del mercado. El control de la inflación va a ser el eje central de toda de la política económica y el control del déficit público un requisito para conseguir controlar la inflación.

Del mismo modo, frente a una búsqueda de múltiples objetivos dentro de una visión de conjunto del proceso de desarrollo (cambio estructural con aumento del peso de la producción industrial, aumento de la tasa de alfabetización, disminución de la mortalidad infantil...) se produce una simplificación donde lo importante va a ser el crecimiento del PIB como representación de ese desenvolvimiento de las fuerzas del mercado y como indicador de bienestar, “proxy” de las mejoras en las condiciones de vida de todos los habitantes del país. Dos razones justifican dicho cambio, por un lado se defiende que todos los múltiples objetivos del desarrollo, entre ellos los señalados a modo de ejemplo más arriba, están fuertemente correlacionados con el PIB, de forma que basta con que aumente éste para que, con algún retardo, se produzcan mejoras en aquellos. Por otro lado se asume que el crecimiento del PIB podrá en marcha una dinámica de “trickle-down”, un efecto “goteo” o “derrame” que permitirá llevar dichas mejoras a todos los habitantes de un país<sup>1</sup>. Esta simplificación va a ser cuestionada con éxito por el PNUD en 1990 mediante el desarrollo de un Índice de Desarrollo Humano que ofrece un enfoque alternativo y más amplio del desarrollo, definido como la ampliación “de las opciones de las personas y la mejora de las capacidades humanas (la diversidad de cosas que las personas pueden hacer o ser en la vida) y las libertades, para que las personas puedan vivir una vida larga y saludable, tener acceso a la educación y a un nivel de vida digno, y participar en la vida de su comunidad y en las decisiones que afecten sus vidas”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> En esta línea de pensamiento, el *Informe sobre el Desarrollo Mundial* de 1990 del Banco Mundial (World Bank, 1990), dedicado a la pobreza, situó en primer lugar el crecimiento económico en la lucha contra la pobreza, aunque el informe defiende para América Latina, en base a su excepcionalmente alto grado de desigualdad, políticas para promover un crecimiento que reduzca la desigualdad.

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/origenes/> (consultado el 25 de noviembre de 2012). Sobre las carencias del PIB como indicador de bienestar, en este caso desde una perspectiva de países de renta alta pueden verse también los resultados de la Comisión Sen-Stiglitz-Fitoussi sobre la Medida de los

Dentro del nuevo paradigma dominante, y en coherencia con lo señalado más arriba, el crecimiento del PIB y el predominio de los modelos estilizados van a ocupar un lugar central frente a la visión más compleja de la teoría del desarrollo. Por su parte, la teoría del crecimiento va a evolucionar apareciendo alternativas a la visión más puramente neoclásica de crecimiento, epitomizada en el modelo de Solow (Solow 1956), y reflejada en ámbito del desarrollo económico en la Teoría de la Convergencia. La teoría del crecimiento endógeno al cuestionar el basamento de la teoría neoclásica del crecimiento, la existencia de rendimientos decrecientes al capital, cuestiona la existencia de las dinámicas de convergencia en renta que se derivan del mismo y explica los procesos de concentración espacial de renta que se observan en el mundo. Desde esta perspectiva, el mecanicismo del binomio ahorro-inversión, dominante en muchas de las visiones desarrollistas y fruto de un mal entendido modelo de Harrod-Domar se sustituye por una visión más compleja, aunque ciertamente estilizada del crecimiento, en la que se va a subrayar la importancia del capital humano que se incorpora a la explicación del crecimiento junto con la tecnología, cuyo papel ya se había hecho evidente en las aplicaciones empíricas del modelo de Solow conocidas como *Contabilidad del crecimiento*. Subyacente a estos cambios encontramos una transformación del método narrativo, dominante en la Teoría del Desarrollo Clásica, en un método basado en el análisis matemático donde frecuentemente el rigor sustituye a la relevancia, junto con un creciente uso de la econometría, a su vez favorecido por la eclosión de información estadística sobre los países en desarrollo. La corriente principal de la economía (“*main stream*”) se construye así en base a modelos económicos y a la contrastación de estos modelos, donde lo medible gana progresivamente peso sobre lo intangible o lo que no es fácil de medir. El creciente estudio de los fundamentos micro de la economía se traslada también al ámbito de la Teoría del Desarrollo que pasa, en cierto modo, a entender éste como el resultado de la inexistencia o ineficiente implantación de mercados. Todo ello favorece el estudio del comportamiento de los agentes desde una perspectiva individual frente al comportamiento de las sociedades desde una perspectiva agregada e histórica, más propios de los modelos de dinámica magna de las primeras décadas de los estudios de desarrollo. Ello tendrá como efecto la aparición de múltiples encuestas y el desarrollo de sofisticadas técnicas de análisis de microdatos que van a tener un impacto muy directo sobre el diseño de las políticas sociales a través del desarrollo de procedimientos para la medida y evaluación de los resultados de las mismas.

La economía mundial también se transforma con el desarrollo exponencial de las llamadas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) que van a permitir acortar las distancias merced a un abaratamiento radical de los costes de transmisión de la información y el desarrollo de lo que se llamó “Nueva economía”, a la vez que las mejoras en las infraestructuras y en las tecnologías permiten una fuerte intensificación de los intercambios dentro del proceso de globalización más intenso que ha vivido la humanidad (según los datos del Banco Mundial desde 1960 el cociente de la suma de exportaciones e importaciones sobre el PIB ha pasado de un 20 por 100 a valores superiores al 60). La ideología dominante no es ajena a esta evolución ya que entre sus postulados está el desmantelamiento de las barreras al comercio y la libre movilidad de capitales (pero no del trabajo) para permitir una asignación global más eficiente de los factores de producción.

Las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) han tenido también un papel relevante en el impulso de la agenda liberalizadora. Tras la crisis de 1982 el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se convirtieron en la práctica en los únicos prestamistas de la región y sus préstamos estaban condicionados a la aplicación de la agenda de política que luego se fue bautizada como “Consenso de Washington”. Estas IFIs han impulsado la liberalización comercial y de las inversiones en todo el mundo, pero quizás con más intensidad en los países de AL que después de la crisis eran más dependientes de sus préstamos y, por tanto, tuvieron que “adaptar” sus políticas a las “recomendaciones”<sup>3</sup> que venían del FMI y el BM, y que han sido después muy criticadas por su falta de adaptación a las condiciones nacionales y por su dogmatismo. Estas IFIs tienen un papel creciente desde la crisis de la deuda hasta la crisis asiática de 1997-1998, pasando por los procesos de “choque de mercado” en las transiciones de los antiguos países del bloque soviético. La responsabilidad de las IFIs en la crisis asiática, que en opinión de los países asiáticos respondía en buena parte a las recomendaciones del FMI y el BM de apertura de sus cuentas de capital, afectó directamente al prestigio de estas instituciones. Ello, junto a la estabilidad macroeconómica en las economías de los países en desarrollo, y el consiguiente aumento de sus niveles de reservas ha tenido como resultado la disminución de la dependencia de los países en desarrollo de la financiación de las IFIs, lo que ha llevado a un replanteamiento del papel de estas instituciones. El BM ha buscado este nuevo papel en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y en las políticas de lucha contra la pobreza. El FMI, tras unos años de pérdida de protagonismo, está

---

<sup>3</sup> Esta es la expresión que se utiliza ahora en Europa para designar a las condiciones impuestas por la UE para el rescate de los países que no pueden obtener financiación en los mercados.

reencontrando su papel (y cometiendo los mismos errores), paradójicamente, en los procesos de rescate de los países periféricos de Europa (Weisbrot y Jorgensen, 2013).

La liberalización comercial y el proceso de globalización están teniendo importantes impactos sobre las condiciones de vida de las personas más pobres del planeta. Frente a objetivos de autoabastecimiento o soberanía alimentaria y de desarrollo industrial, la expansión de los intercambios ha modificado en muchos casos las producciones y las exportaciones de los países en desarrollo en función de la evolución de los precios internacionales. Así, se ha producido un abaratamiento relativo de los productos industriales que ha permitido a los más pobres un mayor acceso a estos productos. Sin embargo, estos procesos de apertura también han hecho a los países latinoamericanos más vulnerables frente a los choques externos, haciéndoles más dependientes de sus exportaciones de productos primarios (y más vulnerables a los cambios en sus precios), al mismo tiempo que los precios internos se han alineado con los internacionales y se han visto afectados por las subidas experimentadas desde 2002 por la demanda de los países asiáticos, fundamentalmente China. Así, algunos países y algunos sectores se han visto beneficiados por estos precios altos<sup>4</sup>, a la vez que la “crisis del precio de los alimentos” ha impactado negativamente sobre las condiciones de vida de los más pobres, en cuya canasta de consumo estos productos tienen un papel muy relevante (FAO, 2011).

Formando parte de este proceso de globalización se ha producido una ampliación de los flujos de inversión hacia los países en desarrollo, tanto de inversiones en cartera como de inversiones directas. Las inversiones en cartera han aumentado con el desarrollo de los mercados financieros internacionales. La volatilidad de este tipo de inversiones tuvo un papel muy relevante en las crisis mexicana de 1995, brasileña de 1999 y argentina de 1998-2002. En los últimos años ha aumentado la capacidad de los países latinoamericanos para colocar bonos en los mercados internacionales (alcanzando los 98.000 millones de dólares anuales en 2012 según CEPAL (2012d) frente una media de 40.000 entre 1997 y 2007), desplazado estos instrumentos financieros a los préstamos bancarios, que fueron dominantes en la crisis de 1982, como sistema de financiación de los gobiernos latinoamericanos. Para poder captar dichos recursos en condiciones ventajosas los gobiernos tienen que cuidar la valoración que hacen las agencias de *rating* de su solvencia, siendo éste otro mecanismo para el refuerzo de la centralidad de las políticas de estabilidad macroeconómica. A la

---

<sup>4</sup> En ocasiones sectores del “agribusiness” volcado a la exportación con uso intensivo de maquinaria, abonos, plaguicidas y semillas importadas y escaso empleo de mano de obra, mientras que los pequeños productores no se han podido beneficiar en igual medida de la situación.



vez, la política monetaria expansiva de los países desarrollados ha generado importantes inversiones en los países latinoamericanos, que se han visto obligados a aplicar políticas de esterilización para evitar problemas cambiarios y de precios (CEPAL, 2012a). De manera paralela a este proceso, se ha producido un muy importante aumento de las reservas en la mayor parte de los países en desarrollo y, también, en América Latina.

Por su parte, las inversiones directas han crecido desde los 10.000 millones de dólares de 1993 hasta los 175.000 millones de 2012 (CEPAL, 2013a). Las empresas transnacionales tienen un papel creciente en la actividad económica de la región y son claves en el crecimiento de las exportaciones industriales de México, República Dominicana y Centroamérica. A la vez, han aparecido empresas multinacionales latinoamericanas (multilatinas) que desarrollan su actividad más allá de la región. Este aumento de las inversiones externas contribuye al aumento de la formación bruta de capital fijo en la región que ha pasado de un 17 por 100 en 2002-2003 hasta valores del 23 por 100 en 2011 con repercusiones sobre la actividad y el empleo en la región (CEPAL, 2012b).

Otra característica de este mundo crecientemente globalizado con impacto sobre la pobreza y la desigualdad ha sido el aumento de las migraciones tanto hacia el norte (Estados Unidos, España y otros países europeos) como sur-sur (por ejemplo, hacia Chile y Argentina). Curiosamente, sin que se haya producido una intensificación de los flujos migratorios mundiales, que se mantienen a niveles similares a los años 1960. Las migraciones han funcionado tanto como válvula de escape en muchos países latinoamericanos azotados por crisis (con Argentina y Ecuador como ejemplos), como una ventana de oportunidad para mejorar la situación de los migrantes y sus familias. Las remesas que envían estos migrantes han llegado a superar el valor de las exportaciones de materias primas en algunos países y se han constituido en un elemento clave a la hora de explicar las condiciones de vida de muchos latinoamericanos<sup>5</sup>, además de ser más estables que los flujos financieros internacionales.

También se desarrollaron en este periodo importantes flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo, tanto a través de organismos multilaterales (entre las que destacan las del sistema de Naciones Unidas) como a través de ONGDs y fundaciones. Aunque está abierto un amplio debate sobre la “eficacia de la ayuda”, tanto desde la sociedad civil como desde los países donantes y receptores (que mantienen abierta la discusión en los Foros de Alto Nivel sobre Eficacia de

---

<sup>5</sup> En 2010 los ingresos de remesas superaron a las exportaciones de productos primarios en Guatemala y Honduras y casi los duplicaron en República Dominicana y casi los triplicaron en El Salvador, según datos de CEPAL. Sobre el impacto de las remesas sobre la pobreza véase Acosta *et al.* (2008).

la Ayuda<sup>6</sup>), no cabe duda de que la cooperación al desarrollo, en sus múltiples vertientes, ha tenido impacto sobre las condiciones de vida de los latinoamericanos más pobres. En los últimos años se suma la presencia de la cooperación Sur-Sur que, aunque incipiente, supone un fenómeno en expansión con nuevos actores (desde China hasta Brasil y México, pasando por Venezuela).

Otra característica del periodo es el final de las guerras civiles en Centroamérica en el marco del agotamiento de la Guerra Fría, que terminaría tras la caída del muro en 1989 y el desmoronamiento de la URSS. También desaparecieron los movimientos guerrilleros en Perú y México, mientras que en Colombia parece vislumbrarse, con las conversaciones de paz que comenzaron en 2012, el final del conflicto que ha dejado casi 4 millones de desplazados. Tras la Guerra Fría parecía que Estados Unidos era la única superpotencia, llegando Fukuyama a hablar del “fin de la historia”, dando por hecho que solo había una manera de hacer las cosas. Hoy la percepción es bien distinta, vivimos un mundo multipolar, con diferentes variedades de capitalismo y con la presencia de múltiples actores globales entre los que destacan los BRICs (Brasil, Rusia, India y China), pero sobre todo China y los países emergentes de Asia, cuyo crecimiento está suponiendo el principal aporte al crecimiento mundial en los últimos años y cuya demanda de materias primas está teniendo un impacto notable sobre sus precios, permitiendo superávits en la balanza de bienes, aunque desde 2008 no se alcanza a lograr en el conjunto de América Latina un superávit en la balanza por cuenta corriente. A la vez, este mundo global y multipolar se enfrenta a amenazas de naturaleza también diferente que están teniendo impacto sobre América Latina, como el narcotráfico y la narcoviolencia que están afectando gravemente a México y los países centroamericanos, después de haber tenido previamente un impacto devastador en Colombia.

Finalmente, y centrando el foco en América Latina, debe destacarse la importancia de la profundización de la democracia en los países latinoamericanos desde la década de los 80 que, por supuesto, con diferentes niveles de calidad y polarización en los distintos países, ha llevado a mejoras de la gobernanza y, aunque subsisten importantes carencias, se ha avanzado en los procesos de transparencia y rendición de cuentas. A la vez, la democratización ha permitido el desarrollo de movimientos indígenas y diferentes procesos de empoderamiento de los más pobres que, desde Brasil a Venezuela, pasando por Bolivia o Ecuador, han llevado a partidos y movimientos de izquierda al gobierno, conduciendo a

---

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, el portal <http://www.aideffectiveness.org/> que recoge los resultados del 4º Foro de Alto Nivel de Eficacia de la Ayuda celebrado en Busan (Corea del Sur) en 2011, tras los de Roma (2003), París (2005) y Accra (Ghana, 2008).

unas agendas de políticas sociales más incluyentes que serán abordadas más adelante.

### **3.- Ideologías económicas y crecimiento en AL**

La crisis de la deuda latinoamericana de los años 80 estuvo precedida de un periodo de aumento del endeudamiento en la década precedente, impulsado por la banca internacional que, como ahora, mostró entonces escasa prudencia en la concesión de créditos, una imprudencia que encontró diferente acomodo en los agentes económicos latinoamericanos, con predominio de los agentes privados en Argentina y Chile y de los públicos en México, Brasil o Venezuela, pero que, en todos los países menos Colombia, se desencadenó a partir de 1982 y se prolongó durante toda la década de los años 80. El diagnóstico de la misma desde la perspectiva del Consenso de Washington partía de un papel excesivo del estado en la asignación de los recursos. El estado había desarrollado políticas proteccionistas para favorecer a la industria local dentro de estrategias desarrollistas, había controlado precios y también influido en la asignación de los recursos del sistema financiero. Por otra parte, había puesto en práctica medidas de regulación que se consideraban excesivas. Según este diagnóstico, todo ello había dado lugar a un entorno de desarrollo de la actividad económica donde existía una fuerte distorsión de los precios respecto al mercado internacional y una asignación de los recursos muy alejada de la que se hubiera producido sin una intervención tan intensa del estado. Se había conseguido aumentar el peso de la industria en la economía a costa de una gran ineficiencia del aparato productivo que generaba bienes muy distintos a los que se comerciaban en el mercado mundial.

Según este diagnóstico, el estado también había puesto en marcha empresas públicas que operaban sin criterios de mercado, con plantillas excesivas, y ofrecían servicios de baja calidad a los ciudadanos. Al mismo tiempo, los estados latinoamericanos también había avanzado en la provisión de servicios de educación y salud y en la generación de infraestructuras, aunque no habían conseguido avanzar en la misma medida en la generación de recursos fiscales, con lo que sufrían problemas de déficit público que habían dado lugar a procesos de endeudamiento externo y a la monetización del déficit, que era el factor que explicaba la extendida presencia de inflación en los países latinoamericanos.

El objetivo principal de las políticas del Consenso de Washington era la recuperación del crecimiento económico como *proxy* del aumento del bienestar, con la idea de que todos los demás problemas de las economías latinoamericanas, como la pobreza, se resolverían a partir del crecimiento. Frente a los objetivos

complejos de las políticas desarrollistas (desde la disminución de la mortalidad infantil hasta el aumento de la tasa de matriculación en educación primaria y desde el incremento de la producción en términos físicos a la construcción de infraestructuras), en el Consenso el objetivo era únicamente el crecimiento que se produciría en aquellos ámbitos donde el mercado detectara oportunidades (no en los marcados por el gobierno, que debería hacer una política horizontal en el sentido de no favorecer a ningún sector en particular) y que acabaría alcanzando a toda la población. Como contrapunto a la omisión de los temas distributivos en el Consenso de Washington original, el tema de la equidad sí está presente en las propuestas de CEPAL (1990) que, en su informe *Transformación productiva con equidad*, resalta el carácter regresivo del ajuste y el deterioro social y destaca tanto la relación entre equidad, ahorro y desarrollo como “*el carácter esencial de una política de formación de recursos humanos en que confluyan el aumento de la equidad con el aumento de la productividad*”.<sup>7</sup>

Williamson (1990) elaboró un decálogo que recogía las principales políticas propuestas por las instituciones financieras internacionales y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos que tenían su sede en Washington y que, a través de la condicionalidad que llevaban aparejada sus préstamos, ejercieron una influencia importante sobre las políticas de los gobiernos latinoamericanos, aunque no se debe tampoco desconocer que muchos economistas latinoamericanos con cargos de responsabilidad habían sido formados en EE.UU. y compartían la doctrina del Consenso.

Dicho decálogo estaba dividido en dos partes. Una recogía recomendaciones referidas al papel del estado en la economía. Así se destacaba la importancia del equilibrio de las cuentas públicas, la ineficiencia y la corrupción derivada de la utilización de subsidios indiscriminados, la necesidad de una reforma impositiva, de una desregulación que facilitara la iniciativa empresarial y la adecuada definición y protección de los derechos de propiedad (privada). Una segunda se refería a políticas que debían otorgar un papel mayor al mercado en la asignación de los recursos. Así, se defendía el papel del mercado en la fijación de los tipos de interés y en la asignación de los recursos del sistema financiero, en la fijación de los tipos de cambio y en la gestión de las empresas que hasta entonces habían sido públicas mediante su privatización. Se enfatizaba la importancia de que las relaciones internas de precios fueran similares a las internacionales a través de una apertura comercial que permitiera a las economías latinoamericanas

---

<sup>7</sup> No obstante, Birdsall y de la Torre (2001) destacan que los diez puntos del Consenso de Washington “hablaban más de equidad y reducción de la pobreza de lo que la mayoría de opinantes parece haber advertido” y en su argumentación muestran los efectos positivos sobre la equidad de la disciplina fiscal y el cambio en las prioridades del gasto público y las potenciales implicaciones de los otros puntos del decálogo.

una especialización en los productos en los que podían ser eficientes. Esta liberalización comercial, unida a una apertura a la inversión extranjera directa debía poner las bases para el desarrollo de un crecimiento basado en las exportaciones como el que habían experimentado los países asiáticos, que curiosamente<sup>8</sup> servían de modelo de experiencias de éxito que contrastaban con los problemas de las economías latinoamericanas. En definitiva, un completo cambio de las políticas económicas en la región dentro del nuevo paradigma monetarista que se imponía como corriente principal de la economía desde los gobiernos de Thatcher en Gran Bretaña en 1979 y Reagan en EE.UU. en 1980.

No resulta fácil juzgar la agenda por la heterogeneidad de su aplicación en los diferentes países, por la falta de concreción de algunas de las medidas como la disciplina fiscal o por los limitados avances en algunas de ellas, como la reforma fiscal o el cambio de prioridades del gasto público. No obstante, existe una abundante literatura que ha puesto de manifiesto las limitaciones de los resultados de esta agenda en la recuperación del crecimiento latinoamericano

Uno de los factores destacados por la literatura crítica con este planteamiento (como Stiglitz, 2003 u Ocampo, 2005) es la falta de adecuación de esta agenda a las realidades nacionales. La caída del Muro de Berlín en 1989 trajo consigo la idea de que sólo había un sistema posible, la democracia liberal con economía de mercado (“El fin de la historia”), y ese sistema era único para todos los países. Los funcionarios del Fondo Monetario y del Banco Mundial trataron de imponer con gran dogmatismo programas de ajuste muy parecidos en países con instituciones y trayectorias económicas muy diferentes (Kanbur, 1999). No se prestó la debida atención a la importancia de los procesos políticos necesarios para la aprobación y la implementación de las reformas económicas, lo que dio lugar a reformas incompletas donde no había una secuencia adecuada entre las reformas porque se hacían las reformas que se podía hacer en cada momento, en función del momento político, sin un proceso ordenado que hubiera demandado, por ejemplo, tipos de cambio competitivos antes de los procesos de apertura.

Del mismo modo, el Consenso comienza a funcionar como una ideología, como un “mecanismo de ahorro de pensamiento” (Naim, 1999), donde las actuaciones no son recomendables o no recomendables en función de sus resultados posibles sino que son deseables en sí. Los procesos de privatización son buenos ejemplos en este sentido. Si no se “ahorra pensamiento” las privatizaciones no serán buenas en sí, sino que serán recomendables si conducen

---

<sup>8</sup> Curiosamente ya que ninguno de tales países habían aplicado en su proceso de desarrollo las políticas propugnadas por el CW, más bien todo lo contrario (véase, por ejemplo, Amsden, 1991).

a procesos de aumento de la competencia y de la eficiencia y si aportan mejores y más baratos bienes y servicios a sus clientes. Si esas privatizaciones se realizan en marcos institucionales poco transparentes (o manifiestamente corruptos), y/o si los objetivos tienen más que ver con la creación de “campeones nacionales” o con favorecer a grupos económicos favorables al gobierno, los resultados del proceso (como ocurrió paradigmáticamente en el caso de Telmex en México, que ha permitido el enriquecimiento del que hoy es el hombre más rico del mundo, o en las privatizaciones en Rusia) no pueden ofrecer buenos resultados en términos de eficiencia o de mejora de la situación de los consumidores.

A la vez, la agenda era estrecha en sus objetivos (ceñidos a la estabilidad macro y al crecimiento) y estaba incompleta porque no abordaba directamente dos de los principales problemas económicos que aquejaban a la región: la inflación y la deuda. Ante inflaciones profundamente instaladas en las economías de la región las recomendaciones de control del déficit público constituían una parte de la solución, pero solo una parte, y las políticas de utilización de anclas cambiarias contra la inflación llevaron en muchos casos a tipos de cambio sobrevalorados que hicieron imposible el crecimiento impulsado por las exportaciones que estaba en la base del modelo propuesto. Del mismo modo, no se abordaba explícitamente el manejo del problema de la deuda, más allá de la recomendación de estabilidad presupuestaria, donde las contracciones de la actividad derivadas de las políticas de austeridad agravaban el problema, al elevar el ratio de la deuda sobre el PIB, como está ocurriendo actualmente en los países del sur de Europa.

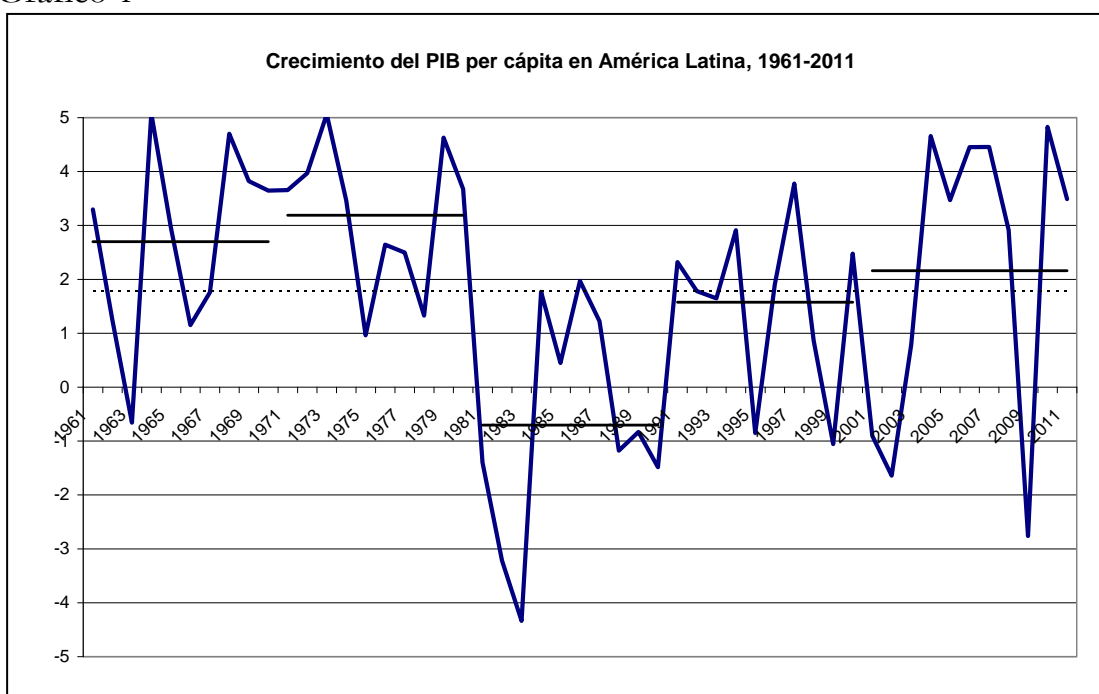
Otra carencia del CW es el descuido de las instituciones como elementos clave para alcanzar los bajos costes de transacción que hacen falta para que el sistema de mercado pueda desarrollar su potencial (Burki y Perry, 1998; Naim, 1999, Rodrik *et al.*, 2004). La falta de atención fue patente en algunos mecanismos donde el estado tiene una responsabilidad clave: por un lado, los sistemas que velan por el cumplimiento de los contratos, desde el sistema judicial hasta los cuerpos de policía y seguridad del estado, donde la ineficiencia y la corrupción siguieron siendo una pesada carga para la actividad económica; por otro, en la regulación de defensa de la competencia, que fue claramente insuficiente, permitiendo que algunos monopolios públicos fueran convertidos prácticamente en monopolios privados sin velar por los mecanismos de competencia que son la base de la economía de mercado. Las carencias en el ámbito de las instituciones dieron lugar a la necesidad de una “segunda generación de reformas” término utilizado para hablar de las reformas institucionales necesarias para el funcionamiento del mecanismo de mercado. A

pesar de su nombre, son reformas que en muchos casos deberían haber sido previas o simultáneas a las políticas del CW.

El resultado de las carencias del modelo propuesto ocasionó un crecimiento medio anual del PIB per cápita claramente insuficiente que además estuvo aquejado de una altísima inestabilidad<sup>9</sup> (Gráfico 1). El crecimiento del PIB per cápita de la década de los 90 (1,6 %), además, resulta muy inferior al de las décadas de las políticas desarrollistas de los 60 (2,7 %) y 70 (3,2 %).

La apertura de las economías latinoamericanas trajo consigo una mayor inestabilidad, pues muchos países sufrieron choques externos que ocasionaron crisis importantes. Las crisis de México (1995), Brasil (1999) o Argentina (1998-2002) tienen una relación directa con las políticas de tipo de cambio como instrumento para controlar la inflación (Fischer, 2001) y, también, con la variabilidad de los flujos de capital hacia los países emergentes fruto de la política de liberalización financiera.

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Banco Mundial.

Por todos los problemas citados, el Consenso de Washington llegó a ser una “marca dañada”, más asociada a los problemas que generó la puesta en marcha de las reformas que a los beneficios que prometía ofrecer (Birdsall *et al.*,

<sup>9</sup> La mayor de todo el mundo durante el periodo 1990-2002 (Catao, 2002).

2011). Del mismo modo, dejó de ser un marco útil para el debate de las políticas económicas. Surgen, de esta manera una serie de propuestas de nuevas agendas para América Latina con distinto nivel de profundidad entre las que cabe destacar los trabajos de CEPAL (2002), Ocampo (2005), Stiglitz (2003) y Williamson (2003). No había consenso sobre qué hacer con las reformas pendientes, como la privatización de las empresas que quedaban en manos públicas o las reformas laborales. En cambio, sí se percibían importantes puntos de acuerdo. En primer lugar, sin renegar de ellas, se admitía que las políticas tenían que ser diseñadas prestando mayor atención a las condiciones de los países para conseguir una adaptación de las políticas a las peculiaridades nacionales. En segundo lugar, las políticas tenían que tener en cuenta de manera específica los fenómenos de pobreza y desigualdad presentes en las sociedades latinoamericanas que no se resolvían de manera automática con el crecimiento. En tercer lugar, la nueva agenda tenía que tener en cuenta las instituciones, como punto clave para la mejora en el funcionamiento de los mecanismos de mercado. Finalmente, un cuarto punto de acuerdo aparece en todas las agendas propuestas, la necesidad de que los países de América Latina pongan en marcha mecanismos para evitar verse afectados por las crisis que habían socavado la economía de la región. Estas políticas anticíclicas de “crisis proofing”, según la expresión de Williamson (2003), pretendían lograr que la región fuera menos vulnerable a los choques externos y dejara de ser la región con el crecimiento más inestable del mundo.

No obstante, a pesar de los limitados resultados alcanzados, hay partes de la agenda del Consenso que se han quedado en el centro de la agenda de política económica. Así ocurre con el control del déficit público que, ante las dificultades para incrementar la recaudación fiscal, va a limitar los márgenes de maniobra de la política social del Estado. También con el control de la inflación, ámbito en el que se van a imponer las políticas de “metas de inflación” en la mayoría de los países latinoamericanos, que pierden también margen de maniobra en política monetaria, aunque algunos (Ecuador, El Salvador y Panamá) tomaron opciones más radicales como la dolarización, que restringe aún más los instrumentos de política económica del Estado al prescindir totalmente de esta herramienta de política económica.

#### **4.- Cambios en la percepción de la pobreza y la desigualdad**

También en los últimos 30 años se puede observar una evolución importante del pensamiento económico sobre los problemas de pobreza y desigualdad y sobre las políticas adecuadas para abordarlos. A lo largo de los últimos cincuenta años la relación entre crecimiento, la distribución de la renta y la pobreza ha sido objeto de debate, tanto desde el punto de vista teórico como



empírico.<sup>10</sup> Más allá del mero debate académico, las conclusiones extraídas de estas relaciones tienen importantes implicaciones en materia de política económica. La relación entre estas variables es de doble sentido. En primer lugar, se abordarán los efectos del crecimiento económico sobre la desigualdad y la pobreza y, posteriormente, una revisión acerca de las consecuencias, primero de la distribución del ingreso y, luego, de la pobreza sobre el crecimiento.

Durante años, la visión dominante en la economía estuvo marcada por la consideración de que la desigualdad era consecuencia intrínseca del crecimiento pudiendo incluso resultar funcional a éste. La agenda de trabajo de la investigación tanto teórica como empírica de la relación entre crecimiento y desigualdad, ha estado marcada durante mucho tiempo por la llamada curva de Kuznets . El economista y Memorial Nobel de economía Simon Kuznets (1955) afirmaba que la evolución de la desigualdad era, posiblemente, una consecuencia del propio desarrollo económico. El paso de una economía agraria a una industrial implicaría un incremento de la desigualdad, debido a que en el sector rural los "salarios" tienen unos niveles y dispersión menores que en el sector urbano por lo que el traslado de mano de obra desde el medio rural al urbano originaría una distribución de la renta menos igualitaria. Posteriormente, Kuznets afirmaba que era razonable pensar que la desigualdad salarial dentro del sector urbano comenzaría a disminuir, lo cual provocaría una mejora de la distribución de la renta. Por tanto, la relación entre crecimiento y desigualdad supuestamente tomaría la forma de una U invertida, representación gráfica que pasó comúnmente a conocerse como “curva de Kuznets”. A pesar de que el propio autor tildó su hipótesis de conjetura, durante décadas parte importante de la literatura teórica –a través de la construcción de modelos cada vez más sofisticados- y empírica –mediante la utilización de nuevas bases de datos y técnicas econométricas- se entregó a la constatación o refutación de la relación postulada por Kuznets<sup>11</sup>.

El gráfico 2 reproduce los valores de índice de Gini de 2010 y los correspondientes PIB per cápita de 2011 de 18 países de América Latina con la finalidad de ofrecer una imagen, a modo de foto fija, de la posición de los distintos países de AL en este ranking de desigualdad. Como se puede apreciar, los valores de desigualdad prácticamente no guardan relación alguna con el nivel de PIB per capita, de forma que sólo muy marginalmente los países más desarrollados muestran una menor desigualdad. No parece así que AL, al menos

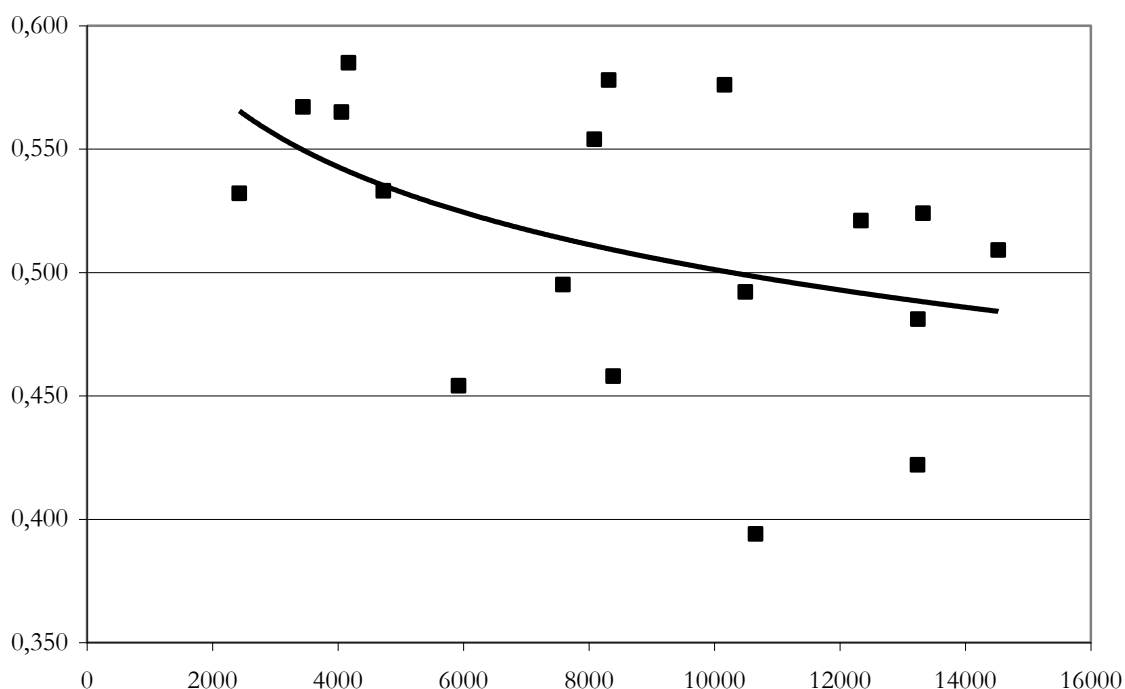
---

<sup>10</sup> Revisiones de la literatura sobre el tema puede encontrarse en Aghion *et al.* (1999), World Bank (2005), Antón y Carrera (2007) y Milanovic y Muñoz de Bustillo (2008) y Carrera y Muñoz de Bustillo (2008).

<sup>11</sup> Excelentes revisiones pueden encontrarse en Aghion *et al.* (1999) y Stewart (2000).

hasta el momento, cumpla la Hipótesis de Kuznets. Lo mismo se puede decir cuando se analiza el comportamiento de la desigualdad a lo largo del tiempo dentro de cada país (la forma más adecuada de hacerlo), ya que, como se ha señalado, los países latinoamericanos han demostrado tener un alto grado de desigualdad. Aunque en la última década de crecimiento sí se aprecia una caída de la desigualdad en la mayor parte de los países (CEPAL, 2013b y Olinto y Saavedra, 2012) los valores de América Latina siguen estando muy por encima de los de otros países en desarrollo.

Gráfico 2.- Coeficientes de Gini y PIB per cápita en PPC, 2010-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de PNUD y CEPAL.

Igualmente la teoría económica del crecimiento ha considerado durante años que el crecimiento es el elemento básico para la reducción de la pobreza. Una elevación de los niveles de crecimiento permitiría a los países salir del subdesarrollo de una manera más o menos gradual. En los modelos más simples a través de la acumulación de capital y en los más complejos de manera desigual comenzando en algunas partes de la economía que actuarían como catalizador del desarrollo, como en los modelos de Lewis o Hirschman.

Más recientemente en los años 80 se propuso el crecimiento y el equilibrio macroeconómico como objetivos centrales de las políticas económicas bajo el supuesto ya citado de que el crecimiento, a través de un proceso de derrame o

goteo acabaría llegando a todos los habitantes de un país, incluso a los más pobres. También se utilizó la conocida metáfora atribuida a John F. Kennedy, del crecimiento como la “subida de la marea” que levanta todos los barcos, hasta las chalupas más pequeñas. De esta manera, en el Consenso de Washington no se prestaba una atención particular a la pobreza puesto que se consideraba que el crecimiento era suficiente para acabar con el problema y, por tanto, las políticas debían focalizarse en el crecimiento. Sin embargo, el fracaso de sus políticas y su muy limitados resultados en la reducción de la pobreza en África y también en América Latina obligó a una revisión de la pobreza que pasa a ser vista como un fenómeno multidimensional y complejo (World Bank, 2000) que no puede ser resuelto sin más mediante el crecimiento económico agregado, sin que por ello el crecimiento no siga siendo una parte fundamental de la solución.

En lo que a esto respecta, recientemente se ha intentado profundizar más en el conocimiento del impacto del crecimiento económico sobre la pobreza, acuñando el concepto de “crecimiento pro-pobre” (*pro-poor growth*), que sería aquél crecimiento económico que deriva en un aumento de la renta de la población pobre. Como en tantas otras cuestiones, hay dos formas de definir el crecimiento pro-pobre. De acuerdo con Ravallion (2004), existe crecimiento pro-pobre siempre que el crecimiento económico repercuta en una caída de la tasa de pobreza, como por ejemplo habría ocurrido en China donde el crecimiento económico ha permitido reducir la tasa de pobreza del 64% en la década de los 80 al 17% a comienzos de la presente década. Por su parte, Kakwani *et al.* (2004) plantean una definición más exigente de crecimiento pro-pobre, según la cual existe este tipo de crecimiento cuando los ingresos de la población pobre crecen a una tasa mayor que los ingresos del resto de la población. Esta definición, por lo tanto, supone que hay crecimiento pro-pobre sólo cuando se produce una reducción de la desigualdad que beneficia a la población de menos ingresos. Mientras que en términos generales parece que el crecimiento sí sería pro-pobre según la primera medida, los resultados son menos esperanzadores en lo que se refiere a la segunda. De acuerdo con estimaciones de Son y Kakwani (2006), para el conjunto de América Latina tan solo alrededor de la mitad de los episodios de crecimiento experimentados en el último cuarto del siglo pasado se pueden calificar de pro-pobres<sup>12</sup>.

Si se analiza la otra dirección de causalidad, la que discurre desde la inequidad y la pobreza al crecimiento, puede afirmarse que durante años la visión más popular entre los economistas -y todavía frecuente en muchos libros de texto- presentaba la desigualdad como funcional al crecimiento. Esta perspectiva

---

<sup>12</sup> Véase Saad-Filho (2010) para una revisión de la evolución del concepto de crecimiento propobre.

descansaba en argumentos como el de Kaldor (1957), quien consideraba que, dado que la propensión al ahorro de los propietarios del capital es mayor que la de los trabajadores, una redistribución a favor de beneficios resultaría en un incremento del ahorro y, por ende, de la inversión y del crecimiento económico. Recordemos que la teoría clásica del desarrollo (Muñoz de Bustillo, 2005) consideraba que la causa del subdesarrollo era la baja capacidad de acumulación de los países pobres, a su vez asociada a su baja capacidad de ahorro. Además la desigualdad en las rentas se consideraba uno de los mecanismos básicos del sistema de incentivos del capitalismo, donde distintos niveles de esfuerzo y riesgo ofrecían resultados diferentes en términos de salarios y beneficios.

Por otra parte, la existencia de un *trade-off* entre eficiencia y equidad dominaba ampliamente el debate académico. Okun (1975) ilustró perfectamente esta posición al asimilar las transferencias de renta de los más ricos a los pobres al transporte de agua en un “cubo agujereado”, ya que la redistribución generaría pérdidas de eficiencia (por costes administrativos, desincentivos al esfuerzo o caída del ahorro y la inversión). Lo anterior se interpretaba frecuentemente como una bendición del status quo distributivo, en el sentido que de la actuación sobre éste podría derivarse una pérdida de eficiencia con implicaciones negativas sobre el crecimiento.

Cabe señalar que Nurkse (1953) también puso de manifiesto la existencia de círculos viciosos de la pobreza en sociedades muy pobres que podían poner en peligro el crecimiento agregado. Las personas muy pobres no tenían renta suficiente para ahorrar, ello les impedía ahorrar, invertir en capital físico y humano y daba lugar a que sus productividades fueran también bajas por lo que no se producía inversión ni crecimiento en dichas sociedades. Sin embargo, los modelos de crecimiento en economías duales, como el de Lewis, pusieron por delante la importancia del crecimiento en la transformación de las economías más pobres, donde se asumía que la pobreza de una parte importante de la población era parte de la evolución de estas sociedades desde sociedades tradicionales a sociedades modernas, y donde los bajos niveles de ingresos en las zonas rurales contribuían al crecimiento mediante la oferta de una mano de obra prácticamente inagotable a salarios bajos en el sector industrial, lo que reforzaba el proceso de acumulación y crecimiento. De nuevo, en este contexto, actuaciones en las zonas rurales para reducir los niveles de pobreza podrían repercutir negativamente en el crecimiento del sector industrial al limitar ese flujo inagotable de trabajadores del campo a la ciudad.

No cabe duda de que las implicaciones de política económica de la existencia o no de una relación mecánica y simple entre el nivel de desarrollo y la

desigualdad resultan muy relevantes. A partir de la curva de Kuznets, de la hipótesis del derrame y de los planteamientos de Kaldor y Okun podría sostenerse la conveniencia de políticas pro-crecimiento sin consideración expresa de la desigualdad y de la pobreza, ya que, en algún momento, la desigualdad comenzaría a caer como consecuencia natural del proceso de desarrollo y también caería la pobreza a través de “derrame” de los frutos del desarrollo a todos los ciudadanos. Como se ha señalado, estos planteamientos fueron dominantes durante la segunda mitad de los años 80 y primeros noventa y en el seno del llamado Consenso de Washington, que prestaba una muy limitada atención a los problemas distributivos<sup>13</sup> y con los muy limitados resultados ya expuestos en términos de reducción de la pobreza mientras que la desigualdad tampoco se corrigió, sino que, por el contrario, se apreció una convergencia de los países hacia niveles muy altos de desigualdad.

De hecho, la preocupación por la desigualdad en la distribución del ingreso está cada vez más presente en el debate político de todos los países latinoamericanos y se manifiesta incluso en los países de mayor éxito en materia económica, como Chile<sup>14</sup>. El *Latinobarómetro* refleja, edición tras edición, que un porcentaje muy elevado de los latinoamericanos (cercano al 80%) considera que la distribución de la renta en sus países es injusta o muy injusta.

Durante los años 90 se produjo un cambio progresivo tanto en la preocupación por los altos valores de desigualdad y la pobreza existentes en la región como en los trabajos teóricos y empíricos de los economistas que relacionan estos fenómenos y el crecimiento. Frente al individualismo de los 80 y la confianza en la “mano invisible” del mercado, el rechazo a la pobreza absoluta es un valor ampliamente compartido al comienzo del siglo XXI. Al mismo tiempo, la igualdad de oportunidades concita cada vez un mayor consenso entre autores de distintas ideologías, entendida como el derecho a que las oportunidades de educación y acceso a la cultura, desarrollo profesional, empleo y, en definitiva, nivel de bienestar que puede alcanzar una persona, no vengán directamente marcados por el nivel de renta de los padres. Así lo demuestran diferentes declaraciones internacionales. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social organizada por Naciones Unidas en Copenhague (1995), figura entre sus principios y objetivos “g) *Promover la distribución equitativa de los ingresos y un mayor acceso a los recursos mediante la equidad y la igualdad de oportunidades para todos*”, mientras que entre los compromisos se sitúa el “2º.- *Erradicar la pobreza*”, con seis medidas

---

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, Antón y Carrera (2008).

<sup>14</sup> Pese a que desde la recuperación de la democracia el número de chilenos que viven bajo el umbral de la pobreza se ha reducido desde el 38,6 de 1990 al 14,4 de 2011 la desigualdad es uno de los temas transversales que marca la agenda política.

entre las que figura “*Trataremos de reducir las desigualdades, de aumentar las oportunidades y el acceso a los recursos y a los ingresos y de eliminar los factores y limitaciones de orden político, jurídico, económico y social que fomenten y mantengan la desigualdad*”. La desigualdad también aparece expresamente en la declaración de principios de la Segunda Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, abril de 1998) donde se sitúa entre los problemas no resueltos por el crecimiento en la década de los noventa. Por su parte, la Declaración del Milenio de Naciones Unidas (2000) firmada por 190 países plantea sus conocidos Objetivos de Desarrollo del Milenio, siendo el primero la reducción a la mitad del porcentaje de la población que vive en situación de pobreza extrema, y los funda en siete “valores fundamentales” entre los que sitúa la igualdad. También la Cumbre Extraordinaria de las Américas del año 2004 en Monterrey planteó expresamente entre sus objetivos el crecimiento económico con equidad utilizando argumentos de justicia social.

De igual modo, la teoría económica ha evolucionado hacia una visión más compleja de las relaciones entre crecimiento y desigualdad de rentas. Por un lado, cincuenta años después, no parece existir confirmación de la teoría de Kuznets ni, por tanto, consenso sobre el impacto del crecimiento económico sobre la desigualdad, con implicaciones de política económica. Si no existe una relación de este tipo, la desigualdad deja de ser un subproducto inherente al crecimiento y se abre la puerta a la implementación de políticas que traten de limitar su alcance.<sup>15</sup> En la actualidad, reputados e influyentes economistas como Kanbur (2000) y Bourguignon (2002) recomiendan huir de la búsqueda de una relación sistemática entre crecimiento y desigualdad, destacan las importantes limitaciones – fundamentalmente referentes a la falta de homogeneidad de las fuentes estadísticas- de los trabajos de corte trasversal para validar esta relación y apuestan por construcción de “historias de desigualdad” nacionales, es decir, la realización de estudios de caso basados en microdatos (Bourguignon *et al.*, 2005).

Del mismo modo, ha habido importantes cambios en la consideración de la pobreza como fenómeno multidimensional y complejo, en el que están presentes elementos estructurales que dificultan a los más pobres la salida de la pobreza como su falta de influencia en las decisiones públicas (falta de voz), la mayor probabilidad que tienen de sufrir problemas derivados de crisis económicas, catástrofes naturales o enfermedades (vulnerabilidad) y la dificultad que tienen para conseguir acceso a la educación, al mercado de crédito o al de trabajo en el sector formal (falta de oportunidades), como se deriva de los

---

<sup>15</sup> Aunque, por otra parte, se podría pensar que las políticas centradas en el fomento del crecimiento económico pueden ser adoptadas con seguridad, en la medida que de ellas no se derivará consecuencia distributiva alguna.

informes del Banco Mundial (World Bank, 2000 y Narayan *et al.*, 2000). Esta consideración de la pobreza como fenómeno complejo remite a la existencia de complementariedades en la lucha contra la pobreza de modo que es insuficiente poner el énfasis exclusivamente en la construcción de infraestructuras, la educación o el acceso al crédito, sino que es necesaria una aproximación global donde las políticas de lucha contra la pobreza se aproximen al fenómeno de una manera integral (Adelman, 2002). Esta complejidad explica también los limitados resultados del enfoque del Consenso de Washington en la reducción de la pobreza.

También ha habido cambios importantes en la consideración de la otra dirección de la causalidad. En efecto, en los años noventa, la preocupación por la distribución del ingreso, en gran medida obviada durante la década precedente, volvió nuevamente a formar parte de las prioridades del análisis económico principalmente a través de los nuevos desarrollos de la economía del crecimiento. Esta literatura económica ha puesto en primer plano dos cuestiones que tenían un papel marginal en la literatura del crecimiento durante los ochenta: las imperfecciones en el funcionamiento de los mercados (principalmente en el mercado de capitales) y las consideraciones de economía política (sobre el papel de las instituciones y la influencia de los procesos políticos y el ejercicio del poder sobre el crecimiento) (De Ferranti *et al.*, 2004). Así, dentro de esta renovación, se construyen modelos teóricos que describen los efectos perniciosos de la desigualdad sobre el crecimiento y que incorporan muchas de las ideas presentes en los trabajos que los economistas del desarrollo habían publicado tiempo atrás.

Merece la pena resaltar que en los años setenta economistas del desarrollo como Myrdal (1972), Chenery *et al.* (1976) o Todaro (1977) apuntaron posibles consecuencias desfavorables que una mala distribución del ingreso podría ejercer sobre el crecimiento económico. Como posibles causas de esta relación negativa estos autores destacaron, entre otras, la escasa propensión al ahorro y el carácter suntuario de parte importante del consumo de las clases acomodadas (y en especial las latinoamericanas), la merma de productividad ocasionada por las carencias en materia de nutrición, educación o salud de parte importante de la mano de obra y la existencia de mayores tensiones políticas asociadas a una desigual distribución del ingreso.

Entre las vías a través de las cuales la desigualdad repercute negativamente en el crecimiento en los nuevos se pueden destacar las siguientes<sup>16</sup>:

---

<sup>16</sup> Véanse exposiciones más extensas en Interamerican Development Bank (IADB) (1998) y De Ferranti *et al.* (2004), Alonso (2005) y, también, Domínguez (2008).

Por el lado de los mercados de capitales, en presencia de información asimétrica e incompleta las instituciones financieras no prestan a las personas que no pueden aportar garantías reales de devolución de los préstamos, excluyendo, por tanto, no sólo a los más pobres, sino también a buena parte de la población que podría obtener altas rentabilidades de sus inversiones. De este modo, sólo los aquellos con propiedades pueden invertir alcanzándose con ello niveles de crecimiento en la economía. La popularidad que han alcanzado los programas de microcréditos en el mundo de la ayuda al desarrollo es un reflejo de esta visión que asocia, siquiera parcialmente, la pobreza a la imperfección de unos mercados de capitales que excluyen a una parte importante de la población del acceso a crédito. En esta misma línea se situarían también los programas de “titularización” centrados en la concesión de títulos de propiedad a los pobres sobre activos que ya poseen de forma informal propugnados por el economista peruano Hernando de Soto (2000).

Por otra parte, la desigualdad tiene efectos sobre la estabilidad política y social: elevados niveles de desigualdad se corresponden con sociedades con altos grados de polarización y conflicto<sup>17</sup>, factores que generarían incertidumbre, que, a su vez, obstaculizaría la inversión productiva y, por consiguiente, el crecimiento económico (Alesina y Peroti, 1993). De manera complementaria, el gasto público responde en buena medida a los intereses de las elites, sin poner las bases para la acumulación del capital humano y físico que necesitan los países para crecer en la era de las tecnologías de la información y las comunicaciones. De igual manera, la extrema desigualdad dificulta la elaboración de consensos para el diseño de políticas económicas con las que hacer frente a los choques externos que han experimentado las economías latinoamericanas y a los problemas estructurales que padecen (Banco Mundial, 2003).

La literatura empírica parece mostrar un cierto consenso acerca de que la inequidad dificulta el crecimiento y esta desigualdad percibida como problema también económico ha pasado a estar en el centro de las agendas que se están discutiendo para 2015, tras finalizar el plazo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>18</sup>. Resulta paradójico que la idea dominante en la actualidad en el análisis económico de la desigualdad y el crecimiento no parece alejarse mucho de lo que la economía del desarrollo señalaba hace 30 años, por supuesto, sin el revestimiento formal de los nuevos modelos del crecimiento y sin la disponibilidad de datos ni de las técnicas econométricas actuales.

---

<sup>17</sup> Véase, por ejemplo, Lederman *et al.* (2002).

<sup>18</sup> Véase Milanovic (2011) para una discusión sobre la desigualdad global y United Nations (2013) sobre la agenda post-ODM.



De igual modo, también se han desarrollado nuevos planteamientos de los efectos de la pobreza sobre el crecimiento, donde se recupera la idea de Nurkse y Myrdal de los círculos viciosos y se plantea la existencia tanto de círculos viciosos de pobreza y crecimiento, como la de círculos virtuosos de reducción de la pobreza y el crecimiento (Perry *et al.*, 2006).

Toda esta transformación en los valores y en el *acquis* de los economistas se proyecta muy directamente sobre el papel de las políticas de lucha contra la pobreza y la desigualdad en la nueva agenda latinoamericana de política económica como podrá apreciarse más adelante.

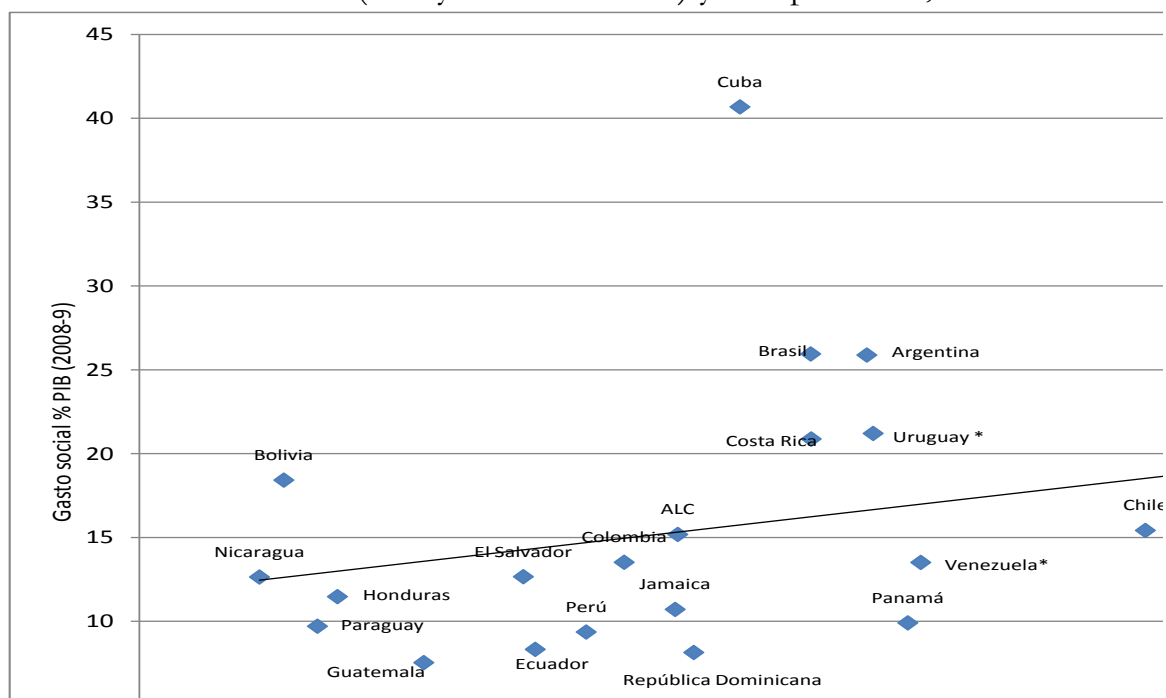
A estos cambios se añade la introducción de nuevas consideraciones y demandas sociales que se han ido abriendo paso en los últimos años, tanto en un enfoque de arriba-abajo como abajo-arriba y que también están contribuyendo a modelar las políticas sociales. Así, los derechos humanos y la promoción de la democracia se han ido introduciendo como ejes transversales en el sistema de Naciones Unidas y en las políticas de las agencias internacionales de desarrollo y, progresivamente, en las políticas públicas de los países latinoamericanos. Del mismo modo que lo han venido haciendo la sostenibilidad ambiental y el enfoque de género. A estos aspectos se suma la introducción de una nueva atención a los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, a los que se unen en la agenda global el respeto a la diversidad cultural, religiosa y sexual.

## **5-. Políticas sociales en América Latina: un Estado de Bienestar “truncado” y un mercado de trabajo segmentado**

Existían grandes diferencias en el desarrollo del Estado de Bienestar en América Latina antes de la crisis de la deuda. Mesa-Lago (2004) clasifica a los países en tres grupos: Pioneros (Argentina, Uruguay, Brasil, Costa Rica y Chile), con sistemas contributivos de salud y pensiones antes de 1940; Intermedios (México, Panamá, Venezuela, Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia), que los desarrollan entre 1940 y 1960; y Últimos (resto de Centroamérica, República Dominicana, Haití y Paraguay), que lo desarrollan entre 1960 y 1980. En la actualidad, los países de AL se caracterizan por tener niveles de gasto social que no son anormalmente bajos para sus niveles de desarrollo, existiendo países, como Argentina, Brasil, Uruguay, Costa Rica y Cuba, donde el gasto social (incluyendo educación) alcanza el 20% del PIB, mientras que en Ecuador, Perú, Paraguay, República Dominicana y Guatemala no alcanza el 10 por 100. Más aún, los países de AL siguen un comportamiento estándar en lo que se refiere al esfuerzo en protección social realizado dado su PIB per capita, de forma que, en

términos globales, los países de mayor renta muestran un mayor esfuerzo en gasto social (Gráfico 3). Al igual que ocurre en la UE algunos países como Argentina, Uruguay, Brasil Costa Rica, o notablemente, Cuba, muestran un mayor esfuerzo en gasto social de lo que les “correspondería” dado su nivel de PIB per capita, mientras que otros, como Chile, México o la República Dominicana habrían desarrollado sus sistemas de protección social menos de lo que cabría esperar dado su nivel de renta. No es, por lo tanto, en el capítulo de los perfiles de gasto donde sobresale América Latina.

Gráfico 3.- Gasto social (incluyendo educación) y PIB pc en AL, 2008-2009



Fuente: CEPAL, *Panorama Social de AL*, 2011 y elaboración propia.

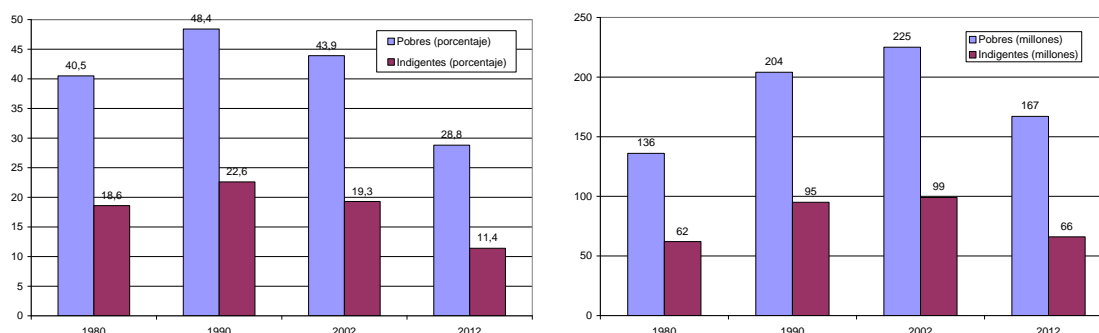
Por el contrario, lo que sí resulta destacable es la constatación de que el todavía en muchos casos incipiente Estado de Bienestar en América Latina no tenía un funcionamiento como en los países desarrollados de Europa, sino que sería un Estado de Bienestar “truncado” (Sojo, 2004), expresión que se refiere al limitado alcance de las políticas sociales desplegadas durante años por los gobiernos latinoamericanos. Las políticas se decían universales, pero no llegaban a toda la sociedad. En efecto, los gobiernos desarrollaban políticas de vivienda, de sanidad, de seguridad social o seguros de desempleo en las que el acceso a los beneficios estaba asociado a la pertenencia al sector formal de la economía (y, a menudo, a prácticas clientelares y/o a mecanismos corporativos, como en el caso mexicano) de las que no se beneficiaban los más desfavorecidos (indígenas, trabajadores del sector informal, zonas rurales). Lindert *et al.* (2006) destacan la regresividad de un sistema de pensiones que excluye a una mayoría de latinoamericanos mientras recibe cuantiosos subsidios del gobierno y lo califican como un “Robin Hood al revés”, así los apoyos al sistema de pensiones truncado en AL son mucho mayores que el gasto en asistencia social, que sí llega a los más pobres<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Barrientos (2011) destaca la necesidad de que los recursos dedicados a los programas de asistencia social en América Latina crezcan en relación a los dedicados a subvencionar los sistemas de pensiones que no alcanzan a buena parte de la población.

Así las políticas sociales en América Latina pasaron de una situación inicial en la que presentaban un fuerte componente corporativo al que se sumaban fuertes subvenciones generalizadas sin efecto redistributivo a otra en la que eran vistas como una amenaza a la estabilidad de las cuentas públicas, donde la estabilidad macroeconómica se situaba como objetivo prioritario. En este marco, los recortes de gasto público de los años 80 redujeron el gasto social de los gobiernos. No obstante, McGuire (2011) cree que los pobres se vieron más afectados por la crisis, con la caída del PIB y del empleo, y por la inestabilidad macro (con inflaciones de 2, 3 y 4 dígitos) y no tanto por la reducción de unas políticas sociales que no les incluían.

A partir de finales de los 80 y ante el enorme aumento de la pobreza y la indigencia en la “década perdida” cuando el número de indigentes pasó de 62 a 95 millones mientras que el total de los pobres pasó de 136 a 204, comienzan a desarrollarse programas sociales con leves aumentos del gasto público social que no llegan a tener efectos relevantes sobre la pobreza o la desigualdad (CEPAL, 2004).

Gráfico 4.- Pobreza e indigencia en América Latina, 1980-2012



Fuente: Elaboración a partir de CEPAL (2012c), *Panorama Social de América Latina 2012*.

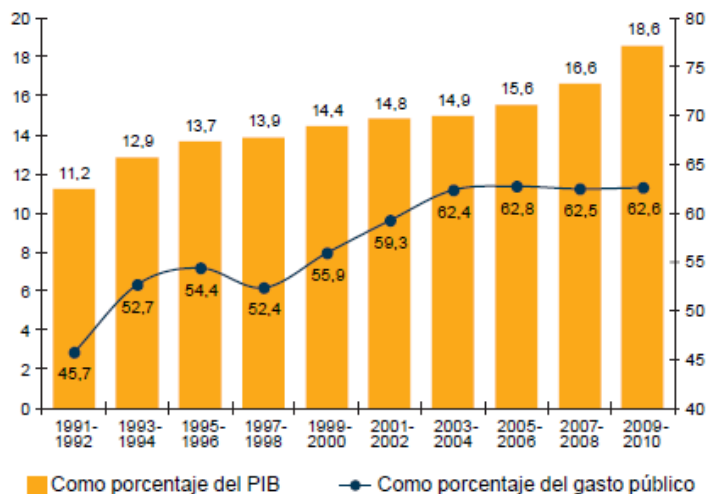
De hecho, la pobreza en la región no detuvo su crecimiento con el final de la “década perdida”, sino que siguió aumentando hasta el año 2002 durante el periodo de crecimiento inestable. El carácter “truncado” del Estado de Bienestar permite explicar el limitado impacto en la reducción de la pobreza y la disminución de la desigualdad que tuvo el también reducido aumento del gasto social (del 11,3 % al 14,6 % del PIB) realizado durante los años 90 en muchos países latinoamericanos (Gráfico 5). La inestabilidad y el bajo crecimiento siguieron impulsando el aumento de la pobreza en la década de los años 90 que,

tal como se expuso anteriormente, alcanzó su máximo de 225 millones de pobres en 2002 (Gráfico 4).

Después de 2002 América Latina experimenta el periodo de expansión más importante de los últimos 50 años apoyándose en los altos precios de las materias primas y eso permite nuevos aumentos del gasto social hasta alcanzar un 18,6 del PIB en el bienio 2009-2010, con una subida de 7,4 puntos respecto a 1990-1991, de los que la mitad corresponden a la Seguridad y asistencia social. El gasto social crece, por tanto, más que las economías y más que el propio gasto público, alcanzando el 62,6 por 100 del total del mismo, con una subida de casi 17 puntos sobre el valor de 1991-1992 (Gráfico 5). Este incremento da cuenta de un cambio en las prioridades del gasto público.

Gráfico 5.-

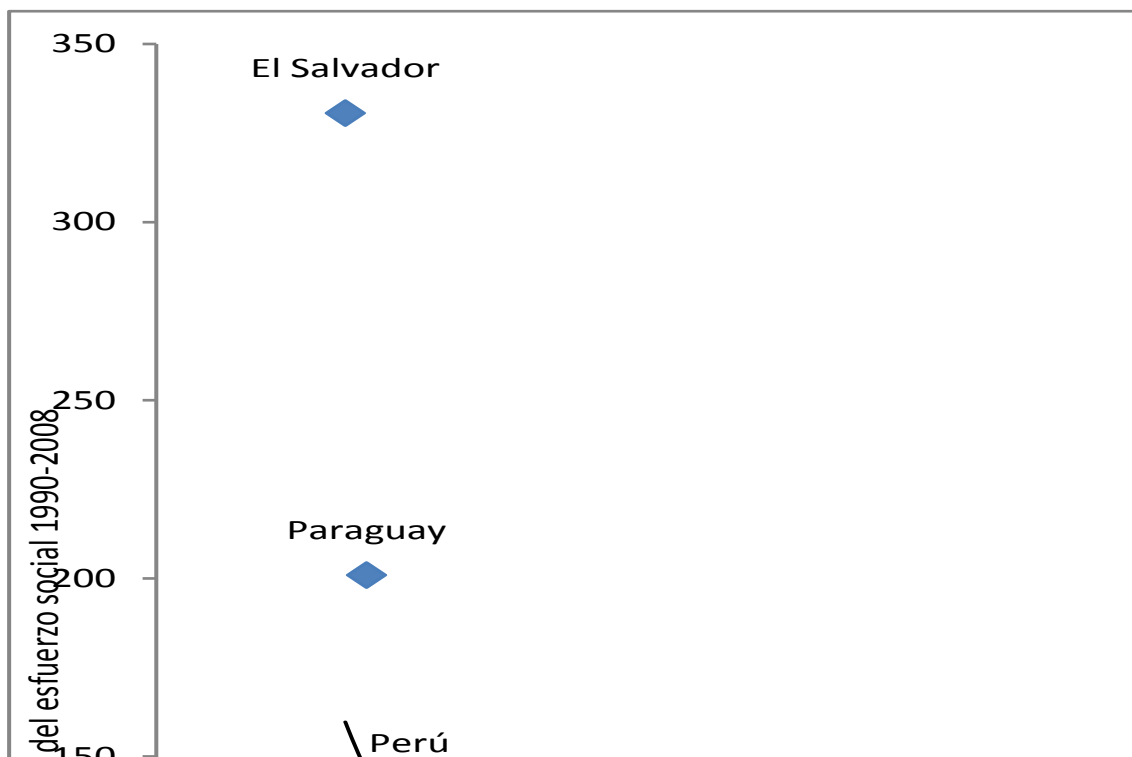
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): EVOLUCIÓN Y PARTICIPACIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN EL GASTO TOTAL, 1991-1992 A 2009-2010<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes del PIB y del gasto público total)*



Fuente: Tomado de CEPAL, Panorama Social de América Latina 2012, CEPAL, Santiago de Chile, p. 39.

Como se puede apreciar en el Gráfico 6, el crecimiento del esfuerzo en protección social (gasto social con educación como % del PIB) es mayor en aquéllos países que partían de una menor esfuerzo social en el año base, lo que esconde cierto proceso de convergencia regional, que se materializa en la caída del coeficiente de variación del esfuerzo social que pasa de 0,17 en 1994-5 a 0,13 en 2006-7.

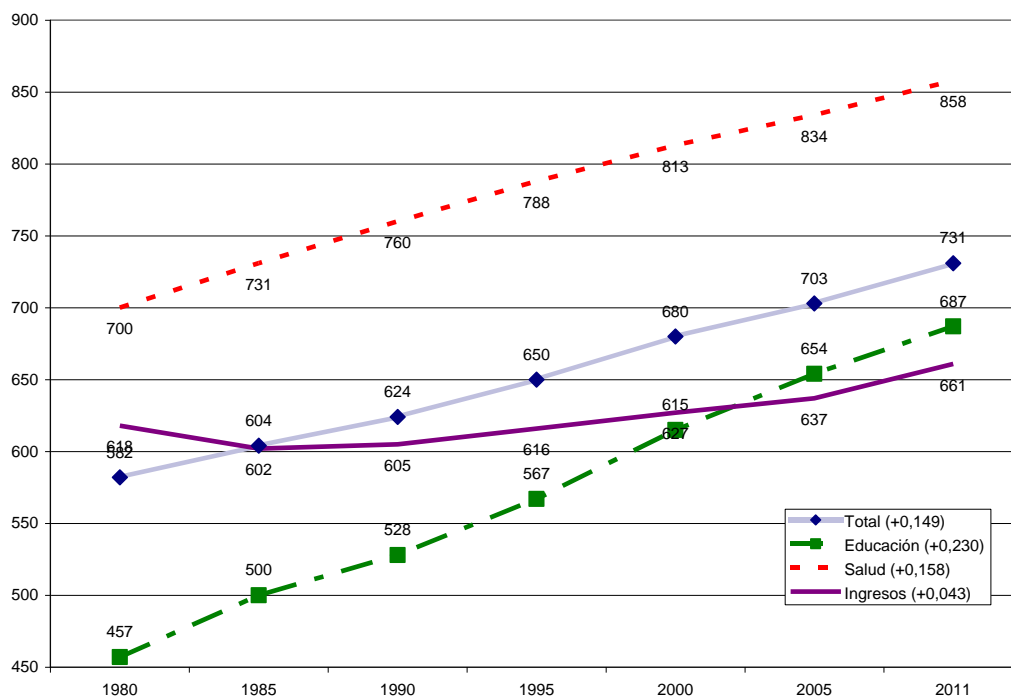
Gráfico 6.- Relación entre crecimiento del esfuerzo social entre 1990 y 2008 y esfuerzo social en 1990-1



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL.

La evolución del IDH da cuenta de estos incrementos del gasto social. A pesar de la década perdida y de la inestabilidad del crecimiento, los datos del PNUD muestran una mejora sostenida del IDH de la región que parte de un valor de 0,582 en 1980 y alcanza 0,731 en 2011 con una subida de 149 milésimas. Este sustancial avance se consigue merced a las mejoras notables en educación (+ 0, 230) por la expansión de la educación obligatoria y en salud (+ 0,158) con mejoras en la esperanza de vida hasta alcanzar valores muy altos de 0,858. Estos dos componentes suponen dos tercios del total y compensan los muy magros resultados del índice de ingresos (0,043) donde sí se reflejan los malos resultados de la región en términos de crecimiento (Gráfico 7).

Gráfico 7.- Evolución de los componentes del IDH de AL, 1980-2011



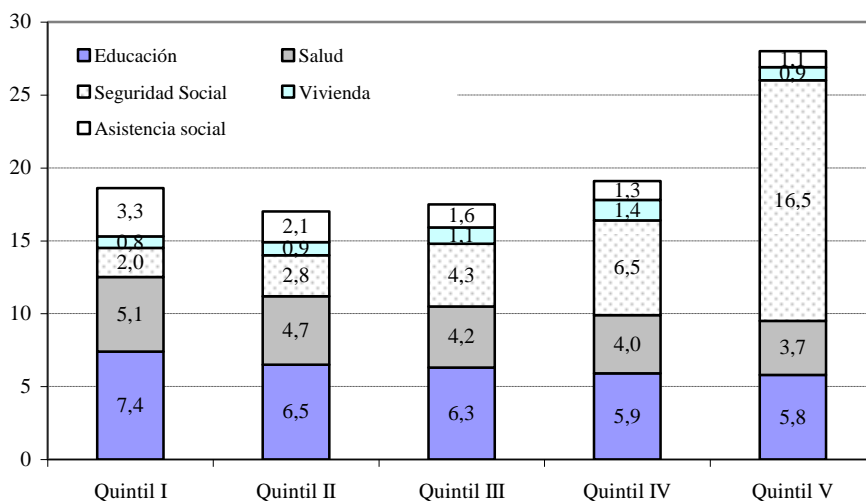
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del PNUD, base de datos *on-line* consultada el 2 de enero de 2013.

El carácter truncado del Estado de bienestar sigue siendo evidente aún hoy cuando se analiza el impacto del gasto social sobre la distribución de la renta, ya que mientras que en la UE la relación entre desigualdad y esfuerzo en gasto social es claramente negativa, de forma que los países con un mayor desarrollo del Estado de Bienestar son también países con una distribución de la renta menos desigual, en AL, tal relación es inexistente: a diferencia de los países de la Unión Europea, en América Latina el gasto social, en términos globales no tiene a primera vista un efecto apreciable sobre la desigualdad (Milanovic y Muñoz de Bustillo, 2008), aunque sí supone la mitad de los ingresos del quintil más pobre (CEPAL, 2010).

Cuando se procede a analizar las distintas partidas del gasto social se observa que el gasto sanitario y en educación primaria sí tuvieron un impacto redistributivo importante, mientras que el gasto en pensiones resulta altamente regresivo, ya que, con frecuencia, los más pobres se emplean en el sector informal y, por tanto, están excluidos de los beneficios del sistema. Más aún, las reformas de la Seguridad Social, que han centrado una parte importante del esfuerzo de reestructuración de la política social en AL (Antón, 2006 y Antón y Carrera, 2007) no han conseguido incrementar la cobertura y al tiempo que la transición desde un sistema público a uno privado ha supuesto, paradójicamente, una fuerte carga sobre las cuentas públicas. En conjunto, el gasto social sigue

presentando un perfil regresivo, dado que se concentra en aquéllos grupos con mayores ingresos, como recoge el gráfico 7.

Gráfico 8.- América Latina (18 países): Estructura de los gastos sociales según quintiles de distribución del ingreso primario, 1997-2004 (gasto social total=100).



Fuente: Tomado de CEPAL (2007) *Panorama Social de América Latina 2007*, p. 31.

Aún hoy, uno de los fenómenos clave de este Estado de Bienestar “truncado” reside en el elevadísimo grado de informalidad existente en el mercado de trabajo en América Latina (el 56 por 100 en las zonas urbanas según el Banco Mundial)<sup>20</sup>. Este sector informal incluye a los autoempleados, a los que trabajan en empresas no legalizadas o de sectores no legales y a los asalariados de empresas legales, pero no dados de alta. Es un conjunto heterogéneo en el que se mezclan, por un lado, personas excluidas que no tienen acceso a puestos de trabajo en el sector formal (y, por tanto, tampoco cobertura por parte del Estado de Bienestar) y, por otro, los que eligen libremente estar en el sector informal, porque consideran que el balance de la informalidad es positivo, por ejemplo, porque no valoran la capacidad de gestión del estado o los beneficios que ofrece el estado y por tanto les resulta lógico no pagar impuestos, comprando los servicios del estado en el mercado (Perry *et al.*, 2007). Esta heterogeneidad dificulta la implementación de políticas para reducir la informalidad que es hoy uno de los retos básicos de América Latina.

En la actualidad, se ha pasado de un rechazo tajante a las políticas redistributivas a la búsqueda de políticas que simultáneamente favorezcan el

<sup>20</sup> Barrientos e Hinojosa-Valencia (2009) calculan que los programas de pensiones y seguro de salud cubren, en media, un tercio de los trabajadores de la región.



crecimiento, la equidad y la reducción de la pobreza<sup>21</sup>. Así, en el informe *Breaking with History?* (De Ferranti *et al.*, 2004) se proponen políticas redistributivas que favorecen la reducción de la desigualdad, considerando que los efectos positivos de largo plazo sobre el crecimiento de una mejor distribución del ingreso pueden compensar los costes de eficiencia en el corto plazo a los que hacía referencia Okun. De esta manera, por un lado, las políticas destinadas a proveer de servicios a los más desfavorecidos, principalmente a través de la mejora de las oportunidades educativas, pero también mediante la reforma agraria (con mecanismos de mercado) o los microcréditos (que tratan de resolver los problemas de funcionamiento del mercado de capitales), concitan un amplísimo respaldo como instrumentos que pueden disminuir la desigualdad, contribuir a la desaparición de la pobreza extrema y favorecer el crecimiento económico.<sup>22</sup> En efecto, también el aumento de las oportunidades figura en primera línea en la agenda propuesta por el Banco Mundial (2000) de lucha contra la pobreza. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que las políticas de mejora del acceso a la educación y de la calidad de la formación que se ofrece a los más pobres tendrán efectos positivos sobre la distribución de la renta a muy largo plazo, a través de las mejoras en las oportunidades de empleo y en los salarios de los más desfavorecidos.

En esta línea cabe situar el desarrollo de las políticas de Transferencias Condicionadas de Renta (TCR) que, desarrolladas desde distintas posiciones ideológicas, son políticas focalizadas, dirigidas a los más pobres y que combinan la transferencia de pequeñas cantidades a las familias que, por su parte, tienen que cumplir determinadas condiciones, fundamentalmente, en relación con el acceso y la permanencia de los hijos en el sistema educativo y el uso de servicios sanitarios básicos. De esta manera se combina una ayuda que permite mejorar los recursos de las familias para satisfacer sus necesidades básicas con una mejora de la acumulación de capital humano que debería tener un impacto positivo en el largo plazo, permitiendo mejores oportunidades en el futuro a los hijos de las

---

<sup>21</sup> Véanse, por ejemplo, Birdsall y de la Torre (2001), que exponen la existencia de soluciones en las que pueden ganar todos (*win-win*) negando el *trade off* entre eficiencia y equidad propuesto por Okun, y Birdsall y Székely (2003) que plantean que la política social y la política macroeconómica deben ser “una y la misma”, es decir, no pueden tener objetivos contrapuestos.

<sup>22</sup> Debe señalarse que estas nuevas recomendaciones entroncan con las del *Informe del Desarrollo Mundial de 1980* (World Bank, 1980) del Banco Mundial dedicado a la pobreza y coordinado por Waide y Chenery, que aunque reconocían que no había acuerdo sobre cuales eran los niveles de desigualdad “deseables” en una sociedad, destacaban la influencia negativa sobre el crecimiento de la presencia de elevados niveles de pobreza y situaba a la desigualdad como parte de la explicación de este fenómeno. Sorprende este informe por su “modernidad” en el énfasis en la acumulación de capital humano (salud y educación primaria) como herramienta para la equidad y el crecimiento (p. 37), la reforma agraria o el acceso al mercado de capitales (p. 41) y su lectura genera la sensación de que el avance de la economía se produce en círculos y 30 años después se vuelve a conceptos que en el trabajo de Waide y Chenery estaban claramente afianzados.

familias pobres. Prácticamente todos los países de América Latina han puesto en marcha políticas de TCR, tanto los que tienen gobiernos con una orientación más liberal (México o Colombia) como aquellos con gobiernos de izquierda (Ecuador y Bolivia), en muchos casos incluyendo un enfoque de género. Estas políticas han alcanzado una alta cobertura de los más pobres y lo han conseguido con niveles relativamente bajos de gasto público, con una media de 0,40 por 100 del PIB en AL, con un 0,47 en Brasil y un 0,51 en México. Estas políticas son la parte más novedosa de las políticas sociales latinoamericanas y han tenido un impacto político y mediático muy notable en relación a los recursos invertidos, siendo objeto de debate, con el apoyo de los más humildes que muchas veces estaban excluidos de las políticas sociales y el rechazo de los destinatarios de las políticas tradicionales. Puede destacarse que las TCR son la parte de la política social con un impacto redistributivo mayor y han conseguido que parezca que las políticas sociales han cambiado más de lo que realmente lo han hecho. Así, se observa una disminución de la desigualdad en el último decenio (Birdsall *et al.*, 2011 y Lustig *et al.*, 2012), aunque América Latina sigue manteniendo el dudoso honor de ser la región del mundo con mayor nivel de desigualdad (CEPAL, 2011) con una media de 0,52 en el índice de Gini.

Un segundo conjunto de políticas está dedicado a hacer más inclusivas las instituciones y los mercados, de manera que una parte importante de la población no quede, como hasta ahora, fuera de la cobertura social. Así, se proponen actuaciones en los mercados de capitales, para conseguir a través de los microcréditos el acceso de los más pobres a los servicios financieros, y, sobre todo, en los mercados laborales, para reducir la brecha existente entre los que forman parte del sector formal y aquellos que siguen estando en el sector informal (que son la mitad de la población activa), para que éstos últimos tengan mayor seguridad, elemento clave para afrontar la vulnerabilidad que suele estar unida a la pobreza. Aquí aparece un debate también inconcluso sobre cómo aumentar las cuotas de protección de los que están en el sector informal sin desproteger a los que actualmente están cubiertos y sin generar desincentivos para que los activos pasen del sector formal al informal esperando la cobertura pública no contributiva (el problema del *free rider*). También se destaca la importancia de dar voz (influencia política) a los más pobres de manera que las instituciones públicas y la distribución del gasto público reflejen también sus prioridades y no sólo los de las élites o los grupos corporativos que han sido los principales destinatarios del gasto público.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Véase Guerrero *et al.* (2009), sobre el caso mexicano.

Para conseguir resultados más inmediatos se destaca el margen existente para políticas redistributivas del estado a través de políticas fiscales progresivas<sup>24</sup>, ya que la presión fiscal en América Latina es relativamente baja en comparación con los países desarrollados, aunque existen diferencias también dentro de la región siendo la de Brasil similar a la española, mientras que la media de América Latina es la mitad de los países de la OCDE. Sin embargo, a pesar de que la reforma fiscal formaba parte también del decálogo del Consenso de Washington, los países latinoamericanos han experimentado muy limitados avances en este campo, con actuaciones que en ocasiones han sido regresivas, fomentando la imposición indirecta. Resulta muy complicado el aumento de la recaudación por parte del Estado, de un lado por su descrédito como agente económico (para unos por razones ideológicas y para otros por la corrupción existente, que no garantiza que los nuevos recursos sean usados eficientemente) y, de otro, por la existencia de unas elites que frenan las reformas y que se benefician de la complejidad de la normativa fiscal para la exención, el fraude o la evasión. No obstante, existen márgenes para la puesta en marcha de políticas fiscales más progresivas (Bárcena y Serra, 2012).

Al mismo tiempo, los avances en los procesos de democratización han introducido las políticas sociales en los debates políticos, empoderando a los más pobres que ahora participan mayor medida en las elecciones e influyen en los resultados (los casos de Brasil y Venezuela serían paradigmáticos). Se abren también debates que van más allá del acceso a las políticas sociales y cuestionan la calidad de los servicios (como el caso de la educación en Chile). Las políticas sociales obtienen, así, un reconocimiento por sus resultados que les permite permanecer en el tiempo a pesar de la alternancia política (como Chile Solidario y Oportunidades).

## **6.- Conclusiones.**

Tal como se ha señalado, los datos que ofrece CEPAL para el conjunto de la región indican una fuerte caída de la pobreza a partir de 2002, que ha pasado de 225 millones de personas a 167 en 2012, y, también, de la indigencia, desde 99 a 66 millones, aunque son valores todavía superiores a los del año 1980, mientras que los porcentajes registran mínimos, inferiores a los anteriores a la crisis de la deuda, con un 28,8 por 100 de pobres y un 11,4 por 100 de indigentes. El IDH muestra avances importantes (+0,149) apoyándose en los logros en educación y

---

<sup>24</sup> Véase, por ejemplo, Bárcena y Serra (2012) o Cetrángolo y Gómez Sabaini (2006) sobre la agenda de reformas tributarias en América Latina.

salud de estas tres décadas, a pesar de los malos resultados en términos de ingresos. Del mismo modo, se observa una disminución de la desigualdad en el último decenio, aunque América Latina sigue siendo la región del mundo con mayor nivel.

Como se ha puesto de manifiesto en este trabajo, son muchos los factores de diversa índole que influyen en estos resultados, aunque no es posible cuantificar con precisión la aportación de cada uno de ellos (por su propia naturaleza) que, además, varía según los países.

A la hora de valorar los resultados de la última década habría que destacar en primer lugar la estabilidad macroeconómica que ha alcanzado la región, con una inflación controlada en la mayor parte de los países, donde las políticas de metas de inflación se han convertido en la norma. Así, los más desfavorecidos no han tenido que enfrentarse a episodios hiperinflacionarios como los ocurridos en los años 80 y 90. Este equilibrio macro ha tenido un coste importante en términos de crecimiento, ya que la mayoría de los gobiernos han situado el objetivo de control de la inflación por encima del crecimiento, de forma coherente con la doctrina monetarista. La estabilidad macro ha sido también el marco en el que se han abordado políticas anticíclicas y de “*crisis proofing*” que han permitido a la región capear la crisis de los países desarrollados con mejores resultados que ellos (aunque el impacto de la crisis ha sido muy desigual en la región, siendo México, los Centroamericanos y los del Caribe más sensibles a lo que ocurre en el Norte). La política de metas de inflación también ha traído aparejados tipos de cambio flotantes que han permitido a los países adaptarse a los choques externos con una flexibilidad mucho mayor a la de los años noventa, que estuvieron marcados por los tipos de cambio fijos que trajeron crisis económicas como las de México 1995, Brasil 1999 o Argentina entre 1998-2002 con un fuerte impacto en términos de aumento de la pobreza (cuyo máximo se alcanzó en 2002).

A pesar del predominio del equilibrio macro, la región ha alcanzado un crecimiento sustancial desde 2003 (solo interrumpido en 2009) que ha tenido una influencia también positiva en la reducción de los niveles de pobreza, con aumentos del empleo que han permitido crecimientos del consumo privado. Un entorno internacional favorable ha sido clave para lograr este crecimiento. Por un lado, el crecimiento de los países en desarrollo, sobre todo de los asiáticos, ha incrementado las cantidades y los precios de los productos primarios exportados, con más intensidad en combustibles y minerales, pero también para las materias primas agrícolas. Esto ha permitido el desarrollo de nuevas producciones y el aumento de otras tradicionales con un efecto también positivo sobre el

crecimiento y, de ahí, sobre la reducción de la pobreza que no es fácil de cuantificar. Por contra, dentro de las materias primas se sitúan los alimentos cuyo encarecimiento ha dado lugar a la llamada “crisis del precio de los alimentos” que ha tenido un efecto negativo sobre la pobreza, aumentando el coste de la canasta básica y dificultando el acceso de los más pobres que, por su baja renta, dedican una parte mayor de ésta a cubrir necesidades básicas como la alimentación.

Por otro lado, la política monetaria expansiva de los países desarrollados para paliar las crisis ha llevado a una gran abundancia de liquidez en los mercados financieros internacionales que ha permitido aumentos importantes de las inversiones directas y en cartera en los países en desarrollo y, entre ellos, en AL. Estos aumentos de la inversión están facilitando incrementos de la formación bruta de capital fijo que están sosteniendo el ciclo expansivo, aunque también están generando fenómenos de sobrecalentamiento de la economía, repunte de la inflación y de sobre-apreciación del tipo de cambio en algunas economías, como la brasileña.

Las migraciones hacia el exterior de la región permitieron disminuir los excesos de oferta en los mercados de trabajo latinoamericanos, al mismo tiempo que las remesas de los emigrantes tiene un efecto de reducción de las tasas de pobreza, siendo un factor de primer orden en países como RD, El Salvador, Honduras, Ecuador o México.

La región ha experimentado un proceso de recuperación y profundización de la democracia con alternancia política en muchos países con procesos de empoderamiento de los más desfavorecidos que han conducido, dentro de un marco de equilibrio macroeconómico, a aumentos del gasto social y a que una parte de este aumento del gasto (todavía relativamente pequeña) haya financiado un gasto focalizado en los más pobres, como las Transferencias Condicionadas de Renta (TCR), a la vez que se presta una mayor atención a la multi-dimensionalidad de la pobreza y, de ahí, se realizan esfuerzos para coordinar las distintas políticas sociales, que han encontrado fuentes de legitimación tanto en la mayor participación política de sus destinatarios, como en los análisis sobre su impacto.

Estas políticas de TCR están buscando una mayor acumulación de capital humano de los más débiles para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza y, aunque las evaluaciones de impacto muestran mejoras en las condiciones de los niños que están dentro del programa, son políticas de largo plazo que buscan mejorar las condiciones de la incorporación de estos niños, en su momento, al mercado de trabajo.

En la misma línea de políticas inclusivas se sitúa, el aumento de la cobertura del Estado de Bienestar para los hasta ahora excluidos del sistema, con el desarrollo de sistemas de pensiones no contributivas (como el Beneficio de Prestación Continuada de Brasil), que vienen a cubrir los huecos dejados por el fracaso de las reformas de las pensiones, o la extensión de la cobertura sanitaria universal (como en Brasil, Chile o México). Otras políticas también están teniendo influencia sobre la reducción de la pobreza, entre ellas las de aumento de los salarios mínimos que no tiene reflejo en el porcentaje del gasto social en el PIB, pero sí ha sido señalado por la literatura por su impacto en las condiciones de vida de los más desfavorecidos y la disminución de la desigualdad.

En definitiva, una evolución positiva en la que se mezcla una evolución económica favorable en un marco externo de incremento de la demanda de materias primas y abundancia de flujos de capital con una mayor democracia y el desarrollo de políticas sociales inclusivas. Aumentan los recursos dedicados a estas políticas sociales, donde se mezclan elementos de cambio, como la introducción de las políticas focalizadas con perspectiva de largo plazo como las TCR, con el mantenimiento de buena parte del estado de bienestar “truncado”, sobre todo con las pensiones, cuyas reformas no han conseguido aumentar la cobertura.

No son menores los retos a los que se enfrenta América Latina para mantener esta dinámica de mejora de las condiciones de vida de los más desfavorecidos. Estos retos empiezan por el sostenimiento del crecimiento en un entorno internacional menos favorable, con aumentos del ahorro y la inversión interna que permitan hacer menos dependiente a la región de los recursos externos. Pasan por las mejoras en el funcionamiento de los mercados haciendo frente a la corrupción y a monopolios y grupos de poder y fortaleciendo las instituciones. Pero un punto clave se sitúa en el fortalecimiento del papel del Estado con reformas fiscales y con la disminución de la informalidad para que haya menos vulnerabilidad y se pueda superar el truncamiento del Estado de Bienestar, al tiempo que se mantienen las políticas sociales inclusivas que se han desarrollado en la región en los últimos años.

Los logros en términos de educación de los últimos 30 años que refleja el IDH se enfrentan ahora al reto del aumento la calidad de la educación, puesta en entredicho por los estudios internacionales realizados, y a la mayor integración de los más desfavorecidos en los niveles educativos superiores, para que la educación pueda ser un mecanismo eficaz en la ruptura de la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Las nuevas tecnologías de la información y

las comunicaciones están elevando paralelamente las necesidades formativas y la alfabetización digital está ganando también peso como reto de la mejora de la educación. Por otra parte, estas mejoras que no tendrán efectos positivos sobre los ingresos de los más pobres si América Latina no consigue mantener un proceso de crecimiento que genere puestos de trabajo para esta población más formada y donde serán claves también las inversiones públicas y privadas en capital físico y en tecnología que permitan aumentos de la productividad.

## **Bibliografía**

- Acosta, P.; Fajnzylber, P.; Calderón, C. y López, J.H. (2008) “Do Remittances Lower Poverty Levels in Latin America?” en P. Fajnzylber and J. H. López (Eds.) *Remittances and Development: Lessons from Latin America*, Washington DC: World Bank, pp. 87-132.
- Adelman, I., (2002), .”Fallacies in Development Theory and their Implications for Policy”, *CUDARE Working Paper*, Núm. 887, Department of Agricultural and Resource Economics and Policy, University of California at Berkeley.
- Aghion, P.; Caroli, E. y García-Peñalosa, C. (1999) “Inequality and Growth: The Perspective of the New Growth Theories”, *Journal of Economic Literature*, 37(4), pp. 1615-1660.
- Alesina, Alberto y Roberto Perotti (1993) “Income Distribution, Political Instability, and Investment”, *NBER Working Paper*, N° 4486, 1993
- Alonso, José Antonio (2005) “Equidad y crecimiento: una relación en disputa”, *Principios. Estudios de Economía Política*, 1, pp. 9-36.
- Amsden, A. (1991) “Diffusion of Development: The Late-Industrializing Model and Greater East Asia”, en *The American Economic Review*, Vol. 81, No. 2, pp. 282-286.
- Antón, J.I. y Carrera, M. (2008) “Las relaciones entre equidad y crecimiento y la nueva agenda para América Latina”, en *América Latina Hoy*, núm. 48, pp. .
- Antón, José Ignacio (2006) “Equidad en las reformas de la Seguridad Social en América Latina. Una evaluación crítica”, *Revista de Economía Mundial*, Núm. 14, pp. 197-227.
- Antón, José-Ignacio y Carrera, Miguel (2007) “Eficiencia y Equidad en las reformas estructurales de las pensiones en América Latina” , en Ferraro, Agustín (ed.) *En busca del buen gobierno en América Latina Nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en América Latina*, Barcelona, Bellaterra, pp. 125-157.
- Bárcena, Alicia y N. Serra (2012) *Reforma fiscal en América Latina. Qué fiscalidad para qué desarrollo*, CEPAL-SEGIB-CIDOB, Santiago de Chile-Barcelona.
- Barrientos, Armando y Hinojosa-Valencia, Leonith (2009) “A review of social protection in Latin America”, *Regional paper*, Centre for Social Protection, IDS, Sussex.
- Barrientos, A. (2011) “On the Distributional Implications of Social Protection Reforms in Latin America”, *UNU- WIDER Working Paper*, Núm. 2011/69, United Nations University – World Institute for Development Economics Research, New York.

Birdsall, Nancy y de la Torre, Augusto (2001) *El Disenso de Washington: Políticas económicas en pro de la equidad social en América Latina*, Fondo Carnegie para la Paz Internacional y Diálogo Interamericano, Washington.

Birdsall, Nancy y Miguel Székely (2003) “Bootstraps, not band-aids: Poverty, equity, and social policy” en Pedro Pablo Kuczynski y John Williamson, *After the Washington Consensus. Restarting growth and reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington.

Birdsall, N.; de la Torre, A. y Valencia F. (2011) “The Washington Consensus: Assessing A 'Damaged Brand'” en Ros, J y Ocampo, J.A. (Eds.) *Oxford Handbook of Latin American Economics*, Oxford University Press, Oxford.

Birdsall, N.; Lustig, N. y MacLeod, D. (2011): “Declining Inequality in Latin America: Some Economics, Some Politics”, *Global Development Center Working Paper*, 251.

Bourguignon, François (2002) “The distributional effects of growth: case studies vs. cross country regressions”, *DELTA Working Paper* 2002-23.

Bourguignon, François; Francisco H. Ferreira y Nora Lustig (eds.) (2005) *The microeconomics of income distribution dynamics in East Asia and Latin America*, World Bank, Washington, D.C.

Burki, Shahid Javed y Perry, Guillermo E. (1998) *Beyond the Washington Consensus : institutions matter*. World Bank Latin American and Caribbean studies : viewpoints. Washington, D.C. : The World Bank.

Carrera, M. y Muñoz de Bustillo, R. (2008) “El reto de la pobreza y la desigualdad en América Latina”, *Revista Sistema*, núm. 208-209, diciembre.

Catao, L. (2002) “Debt crises: What’s different about Latin America” en FMI, *World Economic Outlook*, abril, capítulo II: “Three essays on how financial markets affect real activity”, Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C.

CEPAL (1990) *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina en los años noventa*, CEPAL, Santiago.

CEPAL (2002) *Globalización y desarrollo*, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2004) *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2010) *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2011) *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2011*, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2012a) *Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2012*, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2012b) *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2012*, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2012c) *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2012*, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2012d) *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2012*, CEPAL, Santiago de Chile.



- CEPAL (2013a) *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2012*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2013b) *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2013*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (VV.AA.) *Estudio Económico de América Latina y el Caribe (varios años)*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, Óscar y Gómez Sabaini, Juan Carlos (2007) *La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta*, Serie Macroeconomía del Desarrollo, núm. 60, CEPAL-GTZ, Santiago de Chile.
- Chenery; Montek S. Ahluwalia; C.L.G. Bell; John H. Duloy y Richard Jolly (1976) *Redistribución con crecimiento*, Tecnos–Banco Mundial, Madrid.
- Cumbres de las Américas (1998) *Declaración de Principios de la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile*, Cumbres de las Américas, Santiago, 1998
- Cumbres de las Américas (2004) *Declaración de Nuevo León. Cumbre Extraordinaria de las Américas en Monterrey*, Cumbres de las Américas, México, D.F.
- Domínguez, R. (2009) “Desigualdad y bloqueo al desarrollo en América Latina”, *Principios*, N. 13.
- FAO (2011) *The State of Food Insecurity in the World. How does international price volatility affect domestic economic and food security*, FAO, Roma.
- Ferranti, David de; Perry, Guillermo E.; Ferreira, Francisco H. G. y Walton, Michael (2004) *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Fischer, S. (2001), “The exchange rate regime: ¿Is the bipolar view correct?”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 15, núm. 2, pp. 3-24.
- Guerrero, I., López-Calva, L.F. y Walton, M. (2009) “The inequality trap and its links to low growth in México” en Levy y Walton (eds.) *No growth without equity. Inequality, interests and competition in Mexico*, Palgrave Macmillan-World Bank, Washington.
- Interamerican Development Bank (IADB) (1998) *Facing up to inequality in Latin America*, IDB-Johns Hopkins University Press, Washington, D.C.
- Kakwani, Nanak; Khandker, Shahid y Son, Hyun H. (2004) *Pro-Poor Growth: Concepts and measurement with country case studies*, Poverty Center Working Paper, 2004/1, International Poverty Center, UNDP.
- Kaldor, Nicholas (1957) “A model of economic growth”, *Economic Journal*, 67(268), pp. 591-624.
- Kanbur, R. (1999), “The Strange Case of the Washington Consensus: A Brief Note on John Williamson’s ‘What Should the Bank Think About the Washington Consensus?’”
- Kanbur, Ravi (2000): “Income distribution and development”, en Anthony B. Atkinson y François Bourguignon (eds.), *Handbook of Income Distribution*, 2000.

- Kuznets, Simon (1955): “Economic Growth and Income Inequality”, *American Economic Review*, 45(1), pp. 1-28.
- Lederman, D.; Loayza, N. y Fajnzylber P. (2002) “Inequality and Violent Crime”, *Journal of Law and Economics*, Vol. 45, Núm. 1, pp.1-40.
- Lindert, K; Skoufias, E. y Saphiro, J. (2006) “Redistributing Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean”, Social Protection Discussion Paper, Núm. 0605, Banco Mundial, Washington.
- Lustig, Nora; López-Calva, Luis F. y Ortiz Juárez, E. (2012) “Declining inequality in Latin America in the 2000s: The cases of Argentina, Brazil, and Mexico”, *Center for Global Development Working Paper*, Núm. 307, octubre.
- McGuire, James W. (2011) “Social policies in Latin America: Causes, characteristics and consequences”, *ACSPL Working Paper Series*, Vol. 1, Article 1.
- Mesa-Lago, Carmelo (2004) “Las reformas de las pensiones en América Latina y sus impactos sobre los principios de la Seguridad Social”, *Serie Financiamiento del Desarrollo*, núm. 144, CEPAL, Santiago de Chile.
- Milanovic, Branco y Rafael Muñoz de Bustillo (2008) “La desigualdad de la renta en América Latina: situación, evolución y factores explicativos”, *América Latina Hoy*, Núm. 48, pp. 15-42.
- Muñoz de Bustillo, R. (2005) “Cincuenta años de políticas de desarrollo económico: situación y perspectivas”. *Principios. Estudios de Economía Política*, vol.1, pp. 115-131.
- Myrdal, Gunnar (1972), *Against the Stream. Critical Essays in Economics*, Pantheon Books, Nueva York, 1972.
- Naciones Unidas (1995) *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* (Copenhague, 6-12 marzo de 1995); A/CONF. 166/9, ONU.
- Naim, M. (1999) “Fads and fashion in economic reforms: Washington consensus or Washington confusion?”, *Foreign Policy*, octubre.
- Narayan, Deepa con Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher y Sarah Koch-Schulte (2000) *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?*, World Bank, Oxford University Press, New York.
- Nurkse, Ragnar (1953) *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*, Oxford University Press, New York.
- Ocampo, J.A. (2005): “Mas allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina” en *Serie Estudios y Perspectivas*, núm. 26, Sede Subregional de la CEPAL en México, México.
- Olinto, P. y Saavedra, J. (2012) “An Overview of global income inequality trends”, *Inequality in Focus*, Vol. 1, N. 1, Poverty Reduction and Equity Department, World Bank..
- OCDE (2011) *How's life? Measuring well-being*, OCDE, París.
- Okun, Arthur M. (1975) *Equality and Efficiency. The big tradeoff*, The Brookings Institution, Washington, D.C.

- Perry, G. *et al.* (2006) *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, World Bank, Washington.
- Perry, Guillermo E.; Maloney, William F.; Arias, Omar S.; Fajnzylber, Pablo; Mason, Andrew D. y Saavedra-Chanduvi, Jaime. (2007) *Informality : Exit and Exclusion*, World Bank, Washington D.C.
- Ravallion, Martin (2004): "Pro-Poor Growth: A Primer", Development Research Group, N. 3242, World Bank, Washington.
- Rodrik, D., Subramanian, A. y Trebbi, F. (2004) "Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development", en *Journal of Economic Growth*, vol. 9(2), pp.131-165.
- Saad-Filho, A. (2010) *Growth, Poverty and Inequality: From Washington Consensus to Inclusive Growth*, DESA Working Papers, N. 100, Department of Economics and Social Affairs, United Nations.
- Sojo, A. (2004) "Vulnerabilidad social y políticas públicas", *Serie Estudios y perspectivas*, núm. 14, CEPAL, México.
- Solow, Robert M. (1956) "A contribution to the Theory of Economic Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, núm. 1, pp. 65-94.
- Son H. y Kakwani N. S. (2006): *Global estimates of pro-poor growth*, Working Paper 31/2006, International Poverty Centre, UNDP.
- Soto, Hernando de (2000) *The mystery of capital. Why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*, Basic Books, New York.
- Stewart, F. (2000) "Income distribution and development", *Queen Elizabeth House Working Paper Series*, N° 37, Oxford University.
- Stiglitz, Joseph E. (2003) "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina", *Revista de la CEPAL*, 80, pp. 7-40, 2003.
- Stiglitz, Joseph E.; Sen, Amartya y Jean-Paul Fitoussi (2009) *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, disponible en <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr>.
- Todaro, Michael P. (1977), *Economics for a Developing World*, Longman Group Limited, Londres.
- United Nations (2000) *United Nations Millennium Declaration 55/2*, Naciones Unidas, Nueva York.
- United Nations (2013) *A renewed global partnership for development*, Second Report of the UN Task Team on the Post 2015 Agenda, United Nations, New York.
- United Nations Development Program (1990) *Human Development Report 1990*, UNDP-Oxford University Press, New York.
- Williamson, John (2003): "Overview", en Pedro Pablo Kuczynski y John Williamson (eds.), *After the Washington Consensus. Restarting growth and reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington, D.C.

Williamson, John (1990) "What Washington means by policy reform", en John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1990.

Weisbrot, M. y Jorgensen, H. (2013): *Macroeconomic Policy Advice and the Article IV Consultations: A European Union Case Study*. CEPR, Washington.

World Bank (1980) *World Development Report 1980*, World Bank, Washington, D.C.

World Bank (1990) *World Development Report 1990. Poverty*, World Bank-Oxford University Press, Washington.

World Bank (2000) *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*, World Bank, Washington.

World Bank (2005), *World Development Report 2006: Equity and Development*, Oxford University Press, Nueva York..

World Bank (2007), *Informality: Exit and Exclusion*, World Bank, Washington.