

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

Julio / 2011

PERSPECTIVAS PROGRESISTAS

¿Es posible disminuir
la desigualdad distributiva?
Hacia una concepción
moderna de la Justicia Social

Gonzalo Daniel Martner

Julio / 2011

PERSPECTIVAS PROGRESISTAS

El pensamiento progresista ha inspirado diversos liderazgos que han impulsado la transformación democrática de la sociedad. El cumplimiento de los derechos humanos, la democratización del Estado y los medios de comunicación, la igualdad de género y la ampliación de acceso al espacio público construyen referentes para lograr nuevas formas de hacer política.

Perspectivas Progresistas es una serie de publicaciones, cuyos textos pretenden animar el debate público para pensar la realidad mexicana desde visiones progresistas, abrir camino a la sociedad y sus actores para emprender acciones colectivas, y generar canales donde la diferencia de identidades, estilos de vida y derechos de ciudadanía encuentren una reivindicación sociopolítica.

Las opiniones vertidas en los textos que se presentan, las cuales no han sido sometidas a revisión editorial, así como los análisis y las interpretaciones que en ellos se contienen, son de exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las opiniones y puntos de vista de la Fundación Friedrich Ebert.

¿Es posible disminuir la desigualdad distributiva? Hacia una concepción moderna de la Justicia Social

Gonzalo Daniel Martner ¹

Introducción

La acción contra la pobreza y a favor de redistribuciones de recursos a escala global, nacional y local con el objetivo de alcanzar mayores grados de justicia social,² sigue formando parte de la agenda de los diversos gobiernos, con mayor o menor convicción según los actores políticos: aunque la política “postmoderna” y mediática contemporánea suele ser bastante confusa, la actitud frente a la desigualdad de ingresos y del bienestar sigue diferenciando a izquierdas y derechas. Investigaciones recientes refuerzan la idea de que las sociedades injustas y desiguales, y que desde esta condición enfrentan las crisis económicas y ecológicas en curso, destruyen los factores de cohesión social

e incrementan los males públicos: existe una fuerte correlación entre desigualdad y problemas sociales y de salud, así como entre desigualdad y confianza mutua, participación comunitaria y niveles de violencia.³

Los desafíos fundacionales de los movimientos progresistas siguen girando alrededor de un progreso social que se identifica con la democracia y la reducción de la pobreza y de las desigualdades, más que con la eficiencia en la asignación de recursos y la magnitud del crecimiento económico, como postula la agenda neoliberal que tuvo una gran capacidad de expandirse en América Latina entre los años setenta y noventa y se encuentra en relativo retroceso desde entonces. Diversos temas que algunos consideran emergentes

1. Doctor en Economía de la Universidad de Paris X, académico de la Universidad de Santiago de Chile. Ex Subsecretario de la Presidencia en el gobierno de Ricardo Lagos y ex presidente del Partido Socialista de Chile.

2. La noción de justicia social es una construcción moral y política alrededor de la igualdad de derechos y la solidaridad colectiva, y que evoluciona históricamente con las sociedades. Se puede también definir de manera negativa: como la brecha con lo que no es aceptable socialmente desde el punto de vista de la justicia. La acción a favor de la justicia social distributiva se puede definir como cerrar la brecha con lo que no es aceptable socialmente desde el punto de vista de la equidad distributiva.

3. Richard W. Wilkinson y Kate Pickett, *Desigualdad: un análisis de la infelicidad colectiva*, Taurus, 2009.

(nuevas libertades, luchas contra las discriminaciones, respeto de la diversidad, igualdad de género, sustentabilidad ambiental) no desplazan, más allá de su decisiva importancia, la acción de los gobiernos contra la pobreza y a favor de redistribuciones hacia los peor situados en las sociedades. La eficacia de esta acción y su mayor o menor intensidad tiende a considerarse aún como consustancial a la legitimidad de los gobiernos.

Es verdad que la pobreza absoluta global ha disminuido, en parte gracias al crecimiento de las últimas décadas y a las nuevas dinámicas de países emergentes tan importantes como China e India, aunque sigue sujeta a avances y retrocesos ligados a los ciclos económicos.⁴ Y probablemente influirán en el futuro más o menos próximo los efectos del cambio climático en las poblaciones más vulnerables. No obstante, la desigualdad de ingresos sigue prevaleciendo con diversa intensidad a lo largo del mundo, en buena medida según la tolerancia de las diversas sociedades hacia ella y la construcción de instrumentos públicos más o menos importantes para disminuirla. Según los datos del Banco Mundial, la relación 20/20 (quintiles de ingresos) es del orden de 6:1 en los países de ingreso alto. Los países con menor nivel de desigualdad (4:1) son aquellos de altos ingresos con un Estado de bienestar importante, como los nórdicos y también Alemania, o países asiáticos disímiles entre sí como Japón e India. Estados Unidos destaca por ser el país de tamaño significativo más rico del mundo, pero con un grado más alto de desigualdad

(8:1). En el mundo en desarrollo la relación es de 4:1 en Asia meridional; 6:1 en Asia oriental y Oriente Medio y Norte de África; 10:1 en África al sur del Sahara, y 12:1 en América Latina. A su vez, la distribución del ingreso per cápita entre países es hoy más desigual: en 1960 el PIB per cápita promedio en los 20 países más ricos superaba en 15 veces el de las 20 naciones más pobres. Esta brecha se ha incrementado hasta 30 veces puesto que, en promedio, los países ricos han crecido más rápido que los más pobres. El ingreso per cápita de los 20 países más pobres se ha mantenido casi inalterado desde 1960, e incluso ha disminuido en varios de ellos.⁵

El crecimiento globalizado ha introducido nuevas dinámicas: mientras el comercio mundial ha crecido cinco veces en términos reales desde 1980, y su proporción en el producto mundial ha pasado de 36 a 55 por ciento hacia 2005, los activos financieros fuera de fronteras se han más que duplicado, pasando de 58 a 131 por ciento del PIB global. Estos factores no han hecho sino potenciar los efectos distributivos regresivos en la economía mundial: la desigualdad distributiva ha aumentado en promedio en todos los grupos de países, con excepción de los clasificados como de bajos ingresos. Desde 1980, la desigualdad en las grandes zonas del mundo ha aumentado en el Asia en desarrollo, en la Europa emergente, en América Latina y en las economías avanzadas, pero ha disminuido en el África Subsahariana y en Rusia y los ex países del Este (después de haber aumentado en la primera etapa post colapso de las economías centralizadas).

La desigualdad se ha moderado en algunos países de América Latina, incluyendo Brasil y México, aunque desde rangos muy altos, mientras entre los países industrializados ha tendido a aumentar (pese haber disminuido en casos como Francia).⁶

No es de extrañar que la desigualdad y la distribución del ingreso estén en el corazón del debate público en las sociedades contemporáneas. La cuestión de la justicia distributiva y de la redistribución de recursos sigue siendo controversial y no se limita a un enfoque exclusivamente económico.⁷ Pocos dejan de admitir en este aspecto la incapacidad de las economías de mercado para generar espontáneamente situaciones distributivas socialmente aceptables. La discusión contemporánea al respecto ha estimulado el programa de investigación sobre los principios que deben fundar las aproximaciones a la justicia distributiva.

Criterios de justicia social distributiva

El debate sobre concepciones de justicia social distributiva –distinta de la justicia conmutativa, en la que dos personas en la misma situación debieran tener los mismos derechos y obligaciones, y cuyos intercambios son mutuamente beneficiosos– se remonta a la antigüedad, al menos desde que hace más de trescientos años antes de nuestra era

Aristóteles, en su *Ética a Nicómaco*, la definió en términos de proporcionalidad: la “justa distribución” prevé que cada cual reciba “lo que le es debido”. Aristóteles pensaba que era natural que personas que en algunos aspectos no eran iguales obtuviesen partes desiguales. La dificultad era, y sigue siendo, determinar qué faceta de la desigualdad entre personas puede servir de base para definir la parte que le es debida.⁸ La gran interrogante en cuanto a la legitimidad de estas diferencias, al menos en la visión proveniente de Locke y Rousseau, y a su manera también de Marx con su tesis de la “acumulación originaria”, es respecto del origen de la desigual “dotación de factores”, es decir de la situación inicial de apropiación del capital natural y luego de la reproducción y acumulación del capital producido y de la subordinación de la fuerza de trabajo. Especialmente crítico es si la apropiación inicial o periódica de recursos y excedentes no proviene, o no proviene integralmente, del trabajo humano presente o pasado y de su puesta en riesgo en el proceso económico de mercado, sino de la violencia o de relaciones asimétricas de poder ilegítimas que benefician a los poseedores del poder económico.

Criterios liberales de justicia distributiva

El liberalismo desde Adam Smith defiende el derecho de propiedad absoluto, es decir que los individuos persigan su propio interés económico particular sin otra limitación que la libertad de otros de emprender y de comprar, dejando que la

4. Shaohua Chen y Martin Ravallion, *The Developing World is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight Against Poverty*, The World Bank, 2009.

5. Ver Banco Mundial, *¿Empeora la desigualdad debido a la globalización?* Consultado en <http://www.bancomundial.org/temas/globalizacion/cuestiones3.htm>

6. IMF, *Globalization and Inequality*, World Economic Outlook, 2007.

7. Ver en particular Daniel Cohen, *La prosperidad del mal. Una introducción (inquieta) a la economía*, Taurus, 2010.

8. Patrick Savidan. *Repenser l'Égalité des Chances*, Éditions Grasset et Fasquelle, Paris, 2007.

mano invisible del mercado competitivo asegure una óptima asignación de recursos. Este se complementa con el enfoque utilitarista, desde Jeremy Bentham y su *Introducción a los principios de moral y legislación* de 1789, que postula que la sociedad debe maximizar el bienestar social, entendiéndolo como la agregación del bienestar de los individuos independientemente de su composición, con el objetivo último de lograr “la mayor felicidad para el mayor número”. No obstante, la composición del bienestar social es la pregunta más relevante que enfrentan las sociedades y los gobiernos, mientras la maximización de la suma de utilidades individuales no toma en cuenta la distribución entre personas de esa suma. Más aún, esta regla implica que si la utilidad marginal del ingreso de una persona rica es superior a la utilidad marginal del ingreso de una persona pobre, entonces la maximización del bienestar así concebido debe llevar a distribuir ingresos adicionales al más rico antes que al más pobre, aumentando la brecha de ingresos. Si se distribuyera los mismos ingresos a ambos, la brecha en bienestar aumentaría a favor del más rico si su utilidad marginal sigue siendo mayor. Si se adoptara el supuesto de que todos tienen la misma función de utilidad, el problema permanece, pues la problemática del utilitarismo sigue siendo el de la maximización de la cantidad total de bienestar.

En último caso, la corriente económica liberal sostiene que la acción pública de redistribución debería ser focalizada en los más pobres en tanto asistencia frente a

situaciones extremas de privación, ser de tamaño moderado y realizarse mediante instrumentos que interfieran lo menos posible con el mercado, privilegiadamente con el sistema de “impuesto negativo” (sistema integrado de impuestos-transferencias) propugnado por Milton Friedman en 1962.⁹

Para Robert Nozick, y antes Friedrich von Hayek, este no es solo un argumento de eficiencia sino también de justicia distributiva, y radicaliza el argumento contra las redistribuciones. Las desigualdades no debieran ser objeto en principio de correcciones: “los individuos tienen derechos y existen cosas que ninguna persona, ni ningún grupo, puede hacerles sin conculcar esos derechos”.¹⁰ Nozick procura demostrar que los bienes (con el límite de su eventual apropiación legítima) y las facultades que posee un individuo son parte integrante de su personalidad. Todo atentado a estos derechos, aunque fuera para fines redistributivos altruistas, sería al mismo tiempo un atentado a su dignidad: las exigencias de redistribución impedirían al que dispone de talentos particulares beneficiarse plenamente de los recursos que genera, instrumentalizándose en beneficio de terceros.

Criterios igualitarios de justicia distributiva

Desde el siglo XIX las corrientes socialistas y sindicalistas se orientan a postular que solo las luchas sociales y políticas pueden aligerar la pauperización que provoca el sistema capitalista respecto de las clases y

grupos sociales explotados y subordinados y que la redistribución debe hacerse desde el corazón del proceso de producción para poner en cuestión la apropiación de excedentes económicos por el capital, así como las desigualdades entre asalariados. Su respuesta más radical ha sido poner en manos del Estado los medios de producción y de cambio, como ocurrió con las revoluciones rusa, china y cubana, entre otras.

Este criterio redistributivo radical proviene de diversos pensadores socialistas y en especial de Carlos Marx, autor que era sin embargo sistemáticamente reacio a enunciar utopías (las sociedades que desde 1917 se construyeron en su nombre suelen tener poco que ver con los postulados específicos de su obra), y se expone en particular en su *Crítica al Programa de Gotha* de 1875. En este texto, Marx apunta a que la colectividad debe asegurar, una vez alcanzados grados superiores de desarrollo, una suerte de igualdad de recursos a través de la cobertura de las necesidades de cada cual asociada, de acuerdo a la máxima *de cada cual según sus capacidades a cada cual según sus necesidades*, a su participación en la sociedad según su mejor esfuerzo: “En una fase superior de la sociedad comunista, cuando haya desaparecido la subordinación esclavizadora de los individuos a la división del trabajo, y con ella, el contraste entre el trabajo intelectual y el trabajo manual; cuando el trabajo no sea solamente un medio de vida, sino la primera necesidad vital; cuando, con el desarrollo de los individuos en todos sus

aspectos, crezcan también las fuerzas productivas y corran a chorro lleno los manantiales de la riqueza colectiva, sólo entonces podrá rebasarse totalmente el estrecho horizonte del derecho burgués y la sociedad podrá escribir en sus banderas: ¡De cada cual, según sus capacidades; a cada cual según sus necesidades!”.¹¹

Implícitamente, Marx supone que estas necesidades son relativamente frugales y no demasiado distintas de un ser humano a otro, permitiendo este esquema alcanzar el “reino de la libertad”, es decir una situación en que los recursos disponibles llegan a ser suficientes para satisfacer las necesidades humanas. El principio de las necesidades es así aquel que debe presidir la fase avanzada en una perspectiva distante en el tiempo.

La teoría marxiana de la explotación de la fuerza de trabajo mediante expropiación de la plusvalía postula que lo que una persona produce con su trabajo no le es retribuido integralmente al trabajador (en este enfoque el salario se fija de acuerdo al costo de reproducción de la fuerza de trabajo y no de acuerdo al aporte a la producción menos una contribución a la sociedad para inversión, seguridad social y bienes públicos) y no pertenece al capitalista propietario del medio de producción, el que no tiene mérito legítimo para la apropiación del excedente económico. Marx basa su idea de la superación del capitalismo en la apropiación de los medios de producción por la clase obrera, constituida en sujeto emancipador universal. Lo exigente de

9. Milton Friedman, *Capitalism and Freedom*, Chicago University Press, Chicago, 1962.
10. Robert Nozick, *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, Nueva York, 1974, p.30.

11. Karl Marx, “Glosas marginales al Programa del Partido Obrero Alemán”, *Crítica al Programa de Gotha*, consultado en <http://www.marxists.org/espanol/m-e/1870s/gotha/gothai.htm>.

estos supuestos llevó al propio Marx a enunciar, pero sólo para una etapa inicial de superación del capitalismo, la regla más realista *de cada cual según su capacidad, a cada uno según su trabajo*, suponiendo que la disolución de las diferencias económicas de clase eliminaría progresivamente los problemas de incentivo en el aporte de cada cual a la sociedad. El principio del mérito es así aquel que debe presidir la fase temprana del socialismo.¹² La distribución según el principio de las necesidades sería aplicable según su viabilidad a lo largo del tiempo, viabilidad que sin embargo supone resolver de algún modo la cuestión de los incentivos para incrementar las fuerzas productivas (más allá de los talentos naturales, cuya oferta se realizará a precios diferentes) y el tamaño total del ingreso. El compromiso entre el fin –distribuir según las necesidades– y los medios –establecer incentivos sin relación con las necesidades pero que hacen posible el incremento de las capacidades para satisfacerlas– permanece en el centro de los debates sobre la distribución del ingreso.

Diversos enfoques reformadores igualitarios no comparten la idea de que la estatización de la propiedad privada de los medios de producción permite resolver el problema de la explotación mediante esa forma de apropiación centralizada, sino que procuran hacerlo mediante intervenciones eficientes y con criterios de justicia distributiva que modifican el carácter irrestricto de la propiedad para generar situaciones de mayor equidad distributiva que las que resultan del libre mercado. La respuesta

originada a inicios del siglo XX por la corriente socialdemócrata clásica ha sido pugnar por fijar retribuciones salariales restrictivas para el capital y establecer sistemas amplios de salarios indirectos y diferidos mediante la seguridad social y la construcción de Estados de Bienestar.

Siguiendo a John Roemer, puede enunciarse criterios igualitarios socialistas sobre una base expresa de preferencia ética antes que de la emancipación que resultaría de procesos históricos inevitables y del desarrollo ulterior de las fuerzas productivas que permitiría la distribución según las necesidades. Dicho autor lo hace a partir de la preferencia por la *igualdad de oportunidades de autorrealización y bienestar, de influencia política y de estatus social*. Este enfoque se remite a la distribución según el mérito e “implica tanto una condena de la explotación capitalista –por basarse en una injusta desigualdad en la distribución de los medios de producción–, como un apoyo al Estado de Bienestar”. Para este autor, el Estado de Bienestar debe redistribuir más allá de la pertenencia directa al proletariado, pues quienes no poseen sino su fuerza de trabajo “no constituyen ya una mayoría en las sociedades capitalistas avanzadas. Ni son tampoco de una manera evidente miembros de la clase obrera productiva los más necesitados (minorías raciales, especialmente las mujeres dentro de esas minorías, parte de los ancianos, lo que dependen de la asistencia pública y los desempleados)”. Entonces, pregunta Roemer: “¿solo quienes producen riqueza merecen recibirla, o debería recibirla

todo el mundo en la medida en que tenga un derecho a la autorrealización y al bienestar? El único argumento ético sólido a favor del socialismo es el argumento igualitarista [...] Los socialistas deberían no ser dogmáticos acerca de qué tipos de derechos de propiedad sobre los medios de producción conducirían a las tres igualdades [...] El vínculo entre el socialismo y la propiedad pública es tenue. Los socialistas deberían desear los derechos de propiedad conducentes a una sociedad capaz de promover óptimamente la igualdad de oportunidades para todos”.¹³

En este contexto, John Roemer señala que la igualdad de bienestar y autorrealización como igualdad de resultados implicaría para la sociedad la obligación de suministrar dotaciones gigantescas de recursos a quienes se propusieran objetivos caros e irrealistas; en cambio, “apelar a la igualdad de oportunidades de bienestar me impone una cierta responsabilidad de elegir objetivos generadores de bienestar que sean razonables”, en una visión sin embargo más amplia de los que reducen la igualdad de oportunidades a que no haya discriminaciones en los contratos de trabajo y que todos tengan acceso a la educación y avancen en ella según el mérito. Roemer afirma la necesidad de que: “las personas sean compensadas por los impedimentos y dificultades causados por condiciones que no pueden controlar. Si uno creyera que las personas nunca ejercen el libre arbitrio, que toda conducta resulta de factores que están fuera de su control, entonces la

igualdad de oportunidades de bienestar se reduciría a igualdad de bienestar”.

Cuando la desigualdad resulta de causas ajenas a la voluntad de los individuos y es producto de factores que estos no controlan, como la desigualdad de dotaciones iniciales de recursos heredadas por las familias, el control de excedente económico en el proceso de producción o simplemente contingencias a lo largo de la vida, se justifica que el Estado busque mejorar de la manera más eficiente posible la suerte de los más desfavorecidos, redistribuyendo recursos en su favor. Las fallas de mercado (en la provisión de bienes públicos, en la existencia de externalidades, de monopolios naturales y económicos, de asimetrías de información, de costos de transacción) y las asimetrías de poder en las relaciones económicas (en el contrato de trabajo, en la contratación de servicios, en las condiciones del autoempleo y del emprendimiento, en la apropiación de la naturaleza) se entiende en este enfoque que son de una magnitud suficiente en la vida económica real como para que, si bien puede considerarse poco objetable el argumento de garantizar el derecho de propiedad para los bienes personales legítimamente adquiridos, sea más difícil concebir el derecho de propiedad de los activos económicos como derecho absoluto, sin considerar la sujeción al interés colectivo al menos en lo que se refiere al control de las fallas de mercado y de los “males públicos” que emanan de esos derechos de propiedad, entre los cuales se encuentran las diferencias distributivas no legítimas antes descritas.

12. En la Unión Soviética efectivamente el sistema salarial estaba basado en remunerar el trabajo, incluyendo incentivos materiales, lo que fue criticado en la etapa de las comunas rurales y durante la revolución cultural en China, así como en las primeras etapas de la revolución cubana, que valoraron incentivos no materiales.

13. John E. Roemer, *Un futuro para el socialismo*, Grijalbo Mondadori, Barcelona, 1995.

Crterios liberal-igualitarios de justicia distributiva

Las teorías de la justicia social desde una perspectiva liberal-igualitaria han enunciado el principio del “maximin”, según el cual una sociedad justa y equitativa debe maximizar las oportunidades y condiciones de los peor situados en la sociedad o, desde una perspectiva de individualismo metodológico, el objetivo social es la maximización del nivel de bienestar del individuo que esté en peor condición. Se enfatiza en este enfoque que el verdadero conflicto estaría en la manera más eficiente de hacer progresar las condiciones de vida de los más desfavorecidos y en el grado de extensión de los derechos que es posible garantizar a todos.

Para John Rawls, que ha renovado la reflexión en la materia desde la publicación de *A Theory of Justice* en 1971, las exigencias de una sociedad justa parten con la identificación de bienes primarios de carácter social (los bienes de carácter natural son en su concepto la salud y los talentos, no susceptibles de igualación equitativa) que reparte en tres categorías: las libertades fundamentales, el acceso a las diversas posiciones sociales y las “bases sociales del respeto de sí mismo”.¹⁴ Una sociedad justa sería aquella cuyas instituciones reparten los bienes primarios sociales de manera equitativa entre sus miembros, tomando en cuenta que estos difieren en términos de bienes primarios naturales.

Esta distribución equitativa debe, según Rawls, hacerse bajo tres principios: el

de igual libertad (toda persona tiene un derecho igual al conjunto más extendido de libertades fundamentales iguales que sea compatible con un conjunto similar de libertades para todos), el de diferencia (que afirma que las eventuales desigualdades sociales y económicas que emergen en el marco de las instituciones que garantizan la igual libertad se justifican sólo si permiten mejorar la situación de los miembros menos aventajados de la sociedad) y el de igualdad equitativa de las oportunidades (vinculadas a funciones y posiciones a las cuales todos tienen el mismo acceso, a talentos dados). Si los talentos innatos de dos personas son los mismos, las instituciones deben asegurar a uno y otro las mismas posibilidades de acceso a las posiciones sociales que escojan, en particular a través de una limitación de las desigualdades de riqueza, una prohibición del sexismo, del racismo y del nepotismo, y sobre todo una enseñanza eficaz, obligatoria y gratuita. Sin perjuicio del individualismo metodológico del que Rawls no se aparta, esta es una base para identificar las desigualdades injustas.¹⁵

Ronald Dworkin, por su parte, insiste en que la igualdad es la virtud indispensable de la soberanía democrática. Un gobierno legítimo tiene que tratar a todos los ciudadanos como a iguales, esto es, con igual respeto y consideración. Y puesto que la distribución económica que consigue una sociedad es consecuencia, sobre todo, de su sistema legal y político, ese requisito impone a la distribución condiciones igualitarias. Dworkin se apoya en dos principios fundamentales: la necesidad objetiva de que

prosperar la vida de todo ser humano, sea cual fuere su condición, y la responsabilidad que debe tener toda persona de definir su propia vida y conseguir que prospere, como base de su tesis de que la verdadera igualdad es la igualdad en el valor de los recursos que cada persona tiene a su disposición, y no de los éxitos que logra. La igualdad, la libertad y la responsabilidad individual no están para Dworkin en conflicto sino que fluyen y refluyen las unas de las otras. Defiende entonces este autor un criterio de justicia distributiva basado en la igualdad de recursos. Supone un velo de ignorancia, es decir una situación en que los individuos no conocen en qué parte de la estructura distributiva pudieran situarse, y establece la idea de un seguro para compensar la eventualidad de formar parte de la parte baja de la distribución, siendo la redistribución necesaria aquella que financia dicho seguro.¹⁶

Para Amartya Sen, el enfoque de la justicia que se focaliza en el mérito derivado de la productividad marginal o en los bienes primarios sociales no considera suficientemente la capacidad muy desigual de transformar esos bienes en funcionamientos (nutrición adecuada, salud, movilidad), para lo que propone actuar sobre el conjunto de capacidades que hacen posibles dichos funcionamientos. Sen sostiene que esto no implica igualar todas las capacidades, pero que la justicia requiere al menos que todos dispongan de un cierto número de capacidades fundamentales, según modalidades y medios que pueden variar considerablemente de un contexto sociocultural a otro, y que incluye la

capacidad de participar en la vida colectiva, fundando un enfoque basado en atacar la pobreza –entendida como ausencia de capacidades más que de ingresos– no sólo absoluta sino también relativa.¹⁷

En una dimensión más operativa, Jon Elster procura concebir una redistribución justa como un conjunto de reglas de sentido común. Aunque pueda considerarse, como Dworkin, que quienes están en condiciones de trabajar pero no están dispuestos a hacerlo no deberían recibir apoyo de la sociedad (y que tampoco debieran ser compensados quienes son capaces de ahorrar pero no quieren hacerlo), también puede considerarse que esas conductas son socialmente condicionadas y no sólo atribuibles a las preferencias individuales. Una *concepción de sentido común* del bienestar se enuncia a partir de este enfoque en cuatro proposiciones, cada una de las cuales modifica a la anterior:

- 1) maximizar el bienestar total;
- 2) apartarse de esa meta si es necesario para asegurarse que todos alcancen un nivel mínimo de bienestar;
- 3) apartarse de la exigencia de un mínimo de bienestar en el caso de las personas que están por debajo de él debido a sus propias elecciones, pues la sociedad no tiene la obligación de compensar a las personas por males evitables que recaen sobre ellas como resultado predecible de su comportamiento libremente elegido, y
- 4) apartarse del principio de no apoyar a estas personas si su fracaso para hacer planes para el futuro y reaccionar a los incentivos se debe a una pobreza y privación graves.¹⁸

14. John Rawls, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, [*A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge, 1971].

15. Una discusión de estos aspectos se encuentra en Philippe Van Parijs, *Ethique Économique et Sociale*, La Découverte, Paris, 2000.

16. Ronald Dworkin, *Virtud Soberana. La teoría y la práctica de la igualdad*, Editorial Paidós, Madrid, 2004 [*Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*, 2000].

17. Amartya Sen, *La Desigualdad Económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001 [*On Economic Inequality*, Oxford University Press, 1997].

18. John Elster, “El estudio empírico de la justicia”, en David Miller y Michael Walzer (compiladores), *Pluralismo, justicia e igualdad*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1997.

En el enfoque de Elster, se debe tomar especialmente en cuenta las diferencias entre individuos cuando proceden de las capacidades naturales o de discapacidades, es decir de factores no controlables. Y a la vez no buscar compensar las disparidades de esfuerzo, que emanan a su vez de diferencias de gustos y preferencias, pero sí considerar los condicionamientos sociales de estos gustos y preferencias.

El enfoque de la igualdad compleja

La noción de igualdad compleja de Michael Walzer contrasta, por su parte, con el esfuerzo tradicional de la filosofía política de buscar axiomas o principios fundamentales de justicia, como las anteriormente descritas, o las más sencillas nociones de igualdad de trato (las personas son tratadas justamente cuando a todas se les brinda la misma consideración en la asignación de recursos por parte de una institución u organismo) o su variante la igualdad de resultados, o bien la igualdad de oportunidades basada en el mérito. Este autor defiende una concepción de igualdad compleja que supone se preserve la separación de las diversas esferas de la vida social y la inconvertibilidad de las categorías de bienes constitutivas de cada una de esas esferas. Así, el peso igual de cada ciudadano en el proceso de decisión política, el derecho igual de cada trabajador a participar en las decisiones de su empresa, el acceso al éxito escolar según el solo criterio del mérito o el acceso a las atenciones de salud en función solo de las necesidades,

son diversos criterios de igualdad relevantes en su esfera pero irreductibles el uno al otro.¹⁹ Siguiendo el criterio de Walzer, en la configuración global de una situación de igualdad compleja, el criterio de igualdad de trato o de resultados puede ser pertinente si se aplica a determinados dominios específicos y el de igualdad de oportunidades a otros dominios, como el de la actividad económica, que debe poder mantener incentivos a la retribución del trabajo desplegado por los agentes económicos según su productividad, de modo de no penalizar su dinamismo, sin constituirse en el espacio de la acumulación de poder de una minoría por herencia o por captación de rentas improductivas.

El enunciado de estos criterios de justicia (u otros de naturaleza abstracta) no permite las más de las veces desentrañar si son literalmente aplicables en la sociedad real, con sus circunstancias siempre más complejas que las abstracciones que los fundan, sino otorgar indicaciones más o menos coherentes o éticamente apropiadas a la hora de decidir qué parte de los recursos de la sociedad es justo que ésta, a través del sistema político, consagre a la redistribución de los activos e ingresos generados por el sistema económico y qué transformaciones de este son necesarias para abordar con los menores costos posibles los dilemas entre eficiencia y equidad.

En este sentido, Amartya Sen en su más reciente trabajo en la materia

recalca que no cabe remitirse a “un institucionalismo trascendental” al estilo de Kant y Rawls, que se oriente a “la identificación de la naturaleza de lo justo” sin ocuparse de las sociedades reales, en un contexto de ausencia de gobierno global o de gobiernos con capacidades de intervención apropiadas, sino de producir tanto comparaciones relativas de la justicia y la injusticia como comparaciones entre sociedades factibles e insertas en el mundo global. Siempre siguiendo a Sen, una versión minimalista del enfoque comparativo se propone el “hallazgo de algunos criterios para una opción ‘menos injusta’ que otra”, aunque incluye la “eliminación de los casos de injusticia manifiesta”.²⁰ Una versión más exigente define una idea de justicia que influya en el diseño de los esquemas institucionales de la sociedad, es decir “identificar las características sociales que no pueden ser sobrepasadas desde el punto de vista de la justicia”. No obstante, se trata menos de conjeturar sobre la mejor sociedad posible como de explorar las fronteras de los avances posibles, desde un punto de vista al mismo tiempo positivo y normativo, hacia una sociedad mejor, en la que prevalezcan mayores grados de igualdad de derechos y oportunidades. En este caso, se trata de mantener un horizonte de justicia como principio de esperanza respecto al cual avanzar en cada etapa histórica en los diversos procesos políticos y a partir de las estructuras económicas prevalecientes y sus potenciales de transformación.

La estructura económica de mercado y la justicia social

La dispar “dotación de factores de producción” y las diferencias de “productividad marginal” de los mismos, en el lenguaje de la economía neoclásica, serían la causa de las desigualdades de ingresos de los individuos y las familias. Estas resultan, en realidad, de procesos históricamente determinados de creación y apropiación de recursos productivos en que las desiguales capacidades de los diferentes grupos sociales de acceder al poder económico son determinantes. “El poder económico refleja una relación desigual, asimétrica, entre los distintos agentes económicos” en palabras de Assar Lindbeck, definido este poder como la capacidad relativa de los distintos agentes, individuos e instituciones para dominar el uso de los recursos económicos, incluyendo el derecho de dirigir el trabajo ajeno. El poder económico está relacionado con los derechos de propiedad existentes, es decir “los derechos de acumular, desacumular y disponer de los activos físicos y financieros (capital)”.²¹

El capital puede subdividirse en capital natural, en activos físicos producidos y en activos financieros. Por su parte, el trabajo puede subdividirse en trabajo homogéneo simple, no calificado; en

19. Michael Walzer, *Las esferas de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001 [*Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, Basic Books, New York, 1983].

20. Amartya Sen, *La idea de la justicia*, Taurus, 2010.

21. Ver al respecto Assar Lindbeck, *Desigualdad y Política Distributiva*, Oikos-Tau, Barcelona, 1975.

trabajo basado en capacidades específicas naturales y en trabajo basado en capacidades adquiridas. La acumulación en inversiones en sistemas de trabajo humano calificado y en capacidades, habilidades y conocimientos puede constituir en la economía moderna un factor de incremento del poder económico mayor que la posesión inicial de capital físico. El capital da lugar a ingresos bajo la forma de intereses, utilidades y rentas; mientras el uso de fuerza de trabajo es retribuido con salarios directos o diferidos (mediante los mecanismos de la seguridad social). Estas retribuciones están desigualmente distribuidas en la población según la dotación, rendimiento e intensidad de uso de los factores que las originan. Hay dotaciones desiguales entre los grupos sociales y entre los individuos que los componen tanto de capital físico y financiero como de grado de calificación del trabajo humano (capacidades, habilidades, conocimientos, salud), así como desiguales posiciones en las distintas jerarquías sociales.

El funcionamiento económico de mercado traduce estas diferentes dotaciones y posiciones en diferencias sustanciales de ingresos, que se alejan de la retribución según la “productividad marginal de los factores de producción” en la quimera distributiva de la teoría económica neoclásica, que la reciente crisis ha puesto en evidencia de manera flagrante con dirigentes de empresas financieras cobrando abultados bonos luego de provocar gigantescas pérdidas de recursos económicos, es decir con una “productividad

marginal” altamente negativa –ironías aparte. El postulado de la remuneración de los factores de producción de acuerdo a su productividad marginal, entendido como justa retribución al aporte de cada cual medido en el marco de funciones de producción, pierde en este enfoque mucho de su fundamento, dada la imposibilidad de concebir el mencionado aporte de cada factor de producción separadamente. El proceso productivo y sus consecuencias resultan ser así una combinación compleja no necesariamente cuantificable de acuerdo a sus componentes particulares. Lo propio ocurre con los cálculos de desagregación de los componentes del crecimiento macroeconómico, que atribuyen a un factor residual indeterminado, normalmente asociado por defecto al progreso técnico, la parte no explicada por la acumulación cuantitativa de factores del crecimiento. En palabras de René Passet: “Pese a su denominación (el ingreso ‘tecnológico’) no está vinculado al capital técnico, sino a la propia organización del proceso de producción, es decir a la inversión intelectual y a la información. Depende pues de este patrimonio universal cuyos frutos, que no son imputables a uno u otro factor productivo, deben distribuirse en realidad entre el conjunto de la colectividad”.²²

Pero aunque asumiéramos una equivalencia entre ingresos y remuneración según productividad marginal de los recursos de producción, en las economías de mercado las desigualdades de ingreso tienden a agravarse, como observó James Meade, más allá del hecho que al inicio de la carrera no todos están igualmente dotados para la competencia,

al remunerar significativamente mejor a los agentes económicos de mayor productividad marginal.²³

En suma, a medida que un país se hace más próspero a través del crecimiento de su base económica, la heterogeneidad en la dotación productiva y en su rendimiento e intensidad de uso, se acentúa, salvo correcciones desde la esfera estatal, y aumentan las disparidades en los ingresos que derivan de la actividad económica. La evidencia disponible tiende a demostrar que, en el contexto del crecimiento globalizado, el progreso técnico y la especialización en productos y servicios intensivos en trabajo calificado aumentan la prosperidad de los países más desarrollados, pero desmejora la situación de sus trabajadores de menor calificación. Al verse estos sometidos a la competencia de sus equivalentes de bajos salarios de los países periféricos (corregida la equivalencia por los diferenciales de productividad), han aumentado considerablemente las desigualdades salariales en los países de altos ingresos.

En los países periféricos, a la desigualdad usualmente existente en la posesión de los activos productivos (la tierra primero, el capital físico y el trabajo humano calificado después) se agrega una fuerte heterogeneidad en las productividades, en donde la parte del sistema productivo conectada al crédito externo, a los mercados y a las tecnologías globalizadas –especialmente a través de la inversión extranjera directa– incrementa sus retribuciones salariales y no salariales

de manera sustancialmente mayor que en los sectores tradicionales de baja productividad, bajo poder de mercado y/o bajo acceso al crédito y a la calificación de la fuerza de trabajo. Suele prevalecer, en palabras de Gupta, Davoodi y Alonso-Terme, “la alta concentración de la propiedad de bienes”, la que “puede influir en la política pública e incrementar la desigualdad del ingreso”. En efecto, “en una sociedad en donde la propiedad de bienes está concentrada en una pequeña elite, los propietarios de bienes pueden usar su riqueza para presionar al gobierno con el objeto de obtener políticas comerciales favorables, incluyendo tipo de cambio, programas de gastos y tratamiento impositivo preferencial de sus activos. Estas políticas darán como resultado rendimientos más altos para los bienes de propiedad de los ricos y rendimientos más bajos para los bienes pertenecientes a las clases menos acomodadas, incrementando con ello la desigualdad del ingreso. Asimismo, los bienes pueden ser usados como garantía para tomar préstamos e invertir; por lo tanto, la desigualdad en la propiedad de bienes limitará la capacidad de los pobres para tomar préstamos e incrementar su ingreso de por vida perpetuando la pobreza y la desigualdad del ingreso”.²⁴

Pero, ¿contribuye la desigualdad de ingresos al crecimiento, lo que suele constituir su justificación desde el punto de vista liberal? La desigualdad de los ingresos afecta, en realidad, al crecimiento de diversas maneras. En una perspectiva de incentivos microeconómicos, la

22. René Passet, *La Ilusión Neoliberal*, Debate, Madrid, 2000.

23. Ver James E. Meade, *La Economía Justa*, Ediciones Orbis, Barcelona, 1982.

24. Sanjeev Gupta, Hanid Davoodi y Rosa Alonso-Terme, “¿Afecta la corrupción a la desigualdad del ingreso y a la pobreza?”, *Revista Internacional de Presupuesto Público*, nº39, 1999, p. 55. Un estudio econométrico de estos autores para 38 países cubriendo el período 1980-1998 revela que aquellas naciones con alta desigualdad de ingresos y del consumo tienden a tener abundantes recursos naturales (cuya apropiación suele estar concentrada); baja productividad promedio del capital (con islas de alta productividad); gran desigualdad en la educación con baja cobertura de la educación secundaria; desigual distribución de tierras y alta corrupción.

estructura de la “dotación de factores” incide en la eficiencia económica. En palabras de Stiglitz: “La razón intuitiva por la que las cuestiones de la distribución y la eficiencia no pueden ser separadas puede verse fácilmente. En economías donde el monitoreo es costoso y con separación del ‘capital’ del ‘trabajo’, los propietarios del capital deben proveer incentivos a los trabajadores. Estos incentivos son necesariamente imperfectos y costosos. Si cada campesino(a) fuera propietario(a) de la tierra que trabaja, o si cada trabajador(a) fuera dueño(a) de los bienes de capital con los que trabaja, no habría problema de incentivo. Más generalmente, la distribución inicial de riqueza tiene efectos en la naturaleza y magnitud de los problemas de incentivos que enfrenta la sociedad”.²⁵ Mientras más concentrada y centralizada se encuentra la propiedad, más allá de las ganancias de productividad eventualmente justificadas por economías de escala en la producción, menos incentivos favorables al crecimiento existen en el sistema productivo.

En una perspectiva macroeconómica, Simon Kuznets enunció en 1955 la hipótesis según la cual a medida que un país crece, la desigualdad de ingresos aumenta primero y después disminuye. Representando el nivel de desigualdad en función del nivel de PIB por habitante, los datos se presentan en la forma de una U invertida.²⁶ Estudios posteriores han mostrado que en términos longitudinales –siguiendo la historia económica de un país– se encuentran casos como el de Inglaterra y el País de Gales en que la

hipótesis se verifica en el siglo pasado. Muestras de corte transversal para inicios de 1990 no confirman claramente la mencionada hipótesis. No ha sido el caso de las economías del sudeste asiático, en particular. No obstante, otros trabajos recientes llegan a conclusiones como las de Kuznets, aunque puntualizando que esta relación no explica el grueso de las variaciones en la desigualdad entre países o en el tiempo.²⁷

Analíticamente, es razonable conjeturar que una distribución del ingreso desigual que permite generar una capacidad de ahorro en un segmento de la población que de otro modo no existiría, puede beneficiar la acumulación de capital material. Pero, por otro lado, esta distribución desigual reduce la acumulación de capital humano, al estar restringido su acceso a pocas personas. Siguiendo el argumento de Galor y Moav, si se redistribuye el ingreso de una persona rica a una pobre, la acumulación de capital humano aumentará porque la persona pobre invertirá en él, mientras la rica reducirá su inversión en capital físico.²⁸ La producción total aumentará, ya que el producto marginal del capital humano en que invierte el pobre tiende a ser mayor que el del capital físico en el que invierte la persona rica. La fuerza motriz de la acumulación de capital fue en la industrialización temprana el capital físico: en esas circunstancias la desigualdad canalizó los recursos hacia individuos cuya propensión marginal a ahorrar era mayor, contribuyendo al crecimiento. En los períodos posteriores,

el crecimiento es impulsado por el capital humano, y el retorno sobre el capital humano se incrementa: la desigualdad es entonces perjudicial para el crecimiento.

Una hipótesis parecida establecen los trabajos de Sokoloff y Engerman sobre las causas históricas de la significativa divergencia de crecimiento de largo plazo entre América del Norte y América del Sur, cuyos puntos de partida al momento de independizarse de los respectivos imperios no eran *a priori* muy diferentes. Estos autores concluyen que “aunque se han propuesto muchas explicaciones, las diferencias sustanciales en los grados de desigualdad de riqueza, capital humano y poder político, que tuvieron como raíz inicial las dotaciones de factores de las respectivas colonias pero que persistieron en el tiempo, parecen ser altamente relevantes” para explicar el mejor comportamiento económico de largo plazo de América del Norte.²⁹

Políticas redistributivas

Los Estados modernos y especialmente las democracias se han hecho cargo, especialmente desde la posguerra mundial de 1939-45, no sólo de la tarea tradicional del Estado gendarme (seguridad interna y externa, sistemas jurídicos y de justicia), sino también del desarrollo de infraestructuras, de la masificación de la educación y la capacitación, de los seguros sociales (de

vejez-invalidez, enfermedad, desempleo transitorio) y de los subsidios a las familias y a las personas necesitadas. La visión bismarckiana, nacida en la Alemania de la década de 1880 y basada en el aseguramiento de riesgos sociales mediante la redistribución intertemporal obligatoria de los salarios en interés de los cotizantes, requirió para funcionar de una economía asalariada relativamente homogénea y del criterio de no provocar transferencias *ex ante* (los impedimentos para acceder al trabajo no forman parte medular de los dispositivos de protección) de la inserción en el trabajo. La visión británica de Beveridge, elaborada al terminar la Segunda Guerra Mundial, admite las transferencias *ex ante* hacia los menos favorecidos en sus capacidades, fundando una noción de “solidaridad social” y no solo de “seguridad social”, dando lugar a mecanismos más extendidos de asistencia que los que derivan solo de la redistribución en el tiempo de los ingresos del trabajo. La visión asociada a Thomas Paine y sus propuestas en los albores de las revoluciones norteamericana y francesa de distribuir entre todos los habitantes las rentas de la tierra, dieron lugar a la corriente “universalista e incondicional” del Estado de bienestar, y sus expresiones actuales de programas de ingresos de ciudadanía. En América Latina, con experiencias muchas veces pioneras –desde el Uruguay del Batllismo hasta la revolución mexicana– estas concepciones se han hibridado según los procesos políticos variados que han dado curso a diversas políticas de redistribución social.

25. Joseph E. Stiglitz, *Wither Socialism?*, MIT Press Cambridge Mass, 1995, p. 49.

26. Simon Kuznets, “Economic Growth and Income Inequality”, *American Economic Review*, 45, 1955, pp. 1-28.

27. Ver Robert Barro, “Inequality and Growth in a Panel of Countries”, *Journal of Economic Growth*, 5, 1999, pp. 5-32.

28. Oded Galor y Omer Moav, “From Physical to Human Capital Accumulation: Inequality in the Process of Development”. *Review of Economic Studies*. 71, 2004, pp. 1001-1026.

29. Kenneth L. Sokoloff y Stanley L. Engerman, “Institutions, Factor Endowments and Paths of Development in the New World”, *Journal of Economic Perspectives*, 14, 3, verano de 2000, pp. 217-232.

Alcances distributivos de las políticas públicas

Combinar redistribución con promoción del crecimiento puede ser compatible o incluso complementario. Pero puede no serlo. El crecimiento es generador tanto de desigualdades como de los medios para disminuirlas. Siguiendo a Robert Solow, “una política orientada al crecimiento suscitará, aunque no deliberadamente, el efecto lateral de deterioro de la distribución del ingreso, acrecentando la participación de las utilidades, y en consecuencia de los sectores de altos ingresos, dentro del ingreso nacional del país. Este resultado debe ser aceptado, toda vez que en caso contrario no puede existir una política orientada al crecimiento. Pero un gobierno al que le interesen los aspectos de justicia y equidad y que quiera promover un grado razonable de igualdad en la distribución del ingreso procurará encontrar fórmulas para compensar este efecto lateral, no buscado, de una política orientada al crecimiento”.³⁰

Cabe diagnosticar en cada caso las ganancias en eficiencia para los individuos o suma de ellos involucrados en una política, programa o proyecto público y las ganancias en equidad de acuerdo a metas de disminución de la desigualdad injusta en la sociedad. En este sentido puede resultar útil la distinción entre “redistribución pura” y “redistribución eficiente”.³¹ La primera es aquella que se realiza en condiciones en que se cumplen las condiciones de eficiencia “en el sentido de Pareto”, es decir, en que es imposible reorganizar la producción y la asignación

de recursos de un modo en que todos ganen o al menos nadie pierda, pero en donde se aplican consideraciones de justicia social que exigen una redistribución desde los individuos mejor dotados a los que lo son menos, que hemos mencionado es la situación más frecuente que enfrentan los gobiernos en la definición y evaluación de sus políticas públicas. Se privilegia en la práctica de los gobiernos más bien aquellos proyectos –y más generalmente aquellos programas, en tanto suma de proyectos de índole semejante, o aquellas políticas, en tanto agregación de programas en una esfera determinada– que maximizan el beneficio social neto (beneficios menos costos) recibido por distintos grupos, en el entendido que las medidas de política que provocan “mejoramientos paretianos” –alguien o todos mejoran sin que nadie desmejore su situación– se aplican a situaciones poco frecuentes. De existir, su puesta en práctica no debiera admitir discusión.

En efecto, tiene sentido práctico adherir al criterio de mejoramiento de la asignación de recursos en la acepción de Wilfredo Pareto: no se debe dejar pasar ninguna política que ofrezca la perspectiva de una mejoría en el bienestar de todos, aunque sea en distintas proporciones. Tampoco debe dejar de realizarse una política que mejore la situación de algunos sin empeorar la de nadie. Ir más allá y realizar redistribuciones simples desde un grupo social (por ejemplo el mejor situado en la escala de la distribución de los ingresos) a otro grupo social (por ejemplo el peor situado en ella) supone alejarse

de las mejoras paretianas (se empeora la situación de los que contribuyen a mejorar la situación de otros) y de la inspiración utilitarista del bienestar y su preferencia por maximizar el bienestar total y aplicar alguno de los criterios de justicia distributiva antes enunciados. En todo caso, en la mayoría de las situaciones que cubre una política pública alguien gana y alguien pierde con los programas y proyectos públicos. Si un proyecto tiene beneficios positivos (efectos de eficiencia positivos como diferencia entre el excedente del consumidor –diferencia entre lo que se está dispuesto a pagar y lo que se paga– y los costos del proyecto) y reduce una medición de desigualdad, entonces tiene justificación llevarlo a cabo. Si un proyecto no tiene beneficios positivos y aumenta la desigualdad, entonces no debe racionalmente realizarse. En los casos en que un proyecto tiene beneficios positivos y aumenta la desigualdad, o bien tiene beneficios negativos y mejora la equidad de la distribución, se presenta un dilema a resolver entre eficiencia y equidad mediante algún criterio de justicia distributiva (o función de bienestar social en el lenguaje económico neoclásico).

La redistribución eficiente corresponde a situaciones en las que las fallas o imperfecciones de mercado justifican intervenciones directas en el proceso de asignación de recursos. Estas pueden en diversos casos, además de mejorar la eficiencia paretiana, mejorar también la equidad de la distribución. Así, aunque la provisión de bienes públicos en infraestructura suele beneficiar a los más

ricos por su mayor intensidad de uso de los mismos (los más pobres circulan menos por las carreteras o los aeropuertos), en cambio los bienes públicos urbanos suelen beneficiar más a los más pobres, que no disponen de sustitutos privados de esos bienes a precios abordables (seguridad, parques, plazas, equipamientos deportivos y culturales). Por su parte, las políticas de aseguramiento frente a los riesgos tienen, por construcción, un efecto redistributivo de ingresos desde todos los cotizantes hacia los que sufren los eventos cubiertos. En ausencia de equidad actuarial, esta redistribución se produce desde los de menor probabilidad de ocurrencia a los de mayor probabilidad de suceder.

Estos dilemas han derivado con frecuencia en el debate político a la discusión de alternativas de redistribución de rango limitado (redistribución pura para crear redes de ayuda social en pequeña escala e inversión moderada en educación) o bien de alternativas de redistribución más ambiciosas con importantes transferencias alrededor de, además de las acciones anteriores, las instituciones de seguridad social en empleo, pensiones y salud y el acceso a activos productivos. La redistribución incondicional de ingresos ha ganado espacio en la discusión pública con la aparición de propuestas de establecimiento de “ingresos mínimos de ciudadanía” entregados a toda o parte importante de la población y financiados por impuestos. Estas propuestas no se plantean en su versión minimalista interferir más allá de la aplicación de impuestos³² en el funcionamiento del

30. Ver Robert Solow, “Combinando crecimientos de productividad con equidad”, en *Crecimiento con Equidad*, Editorial Universitaria, Santiago, 1993.

31. Thomas Piketty, *Économie des Inégalités*, La Découverte, Paris, 1997.

32. Philippe Van Parijs y Yannick Vanderborght, *La renta básica*, Paidós, Barcelona, 2006.

mercado y difieren del impuesto negativo de Friedman en su amplitud y su principio de aplicación universalista.

No obstante, si el sistema político decide aminorar en un grado mayor la brecha distributiva, entonces inevitablemente deberá *actuar respecto a la concentración de los activos económicos*.

En primer lugar, lo que hoy no es un tema de gran controversia, debe actuar en materia de distribución de capacidades humanas, motor de la economía del conocimiento, disminuyendo las brechas de productividad mediante el subsidio y la oferta pública de educación y formación permanente, con resultados en el mediano y largo plazo como los observables en muchos países hoy desarrollados, entre los que destacan los exitosos casos de los países nórdicos y del sudeste asiático, que lograron extender, desde una situación inicial de bajos ingresos, sistemas educativos eficaces a toda la población y que mantienen brechas distributivas reducidas.

En segundo lugar, tampoco es usualmente controversial que el sistema político busque diversificar el acceso a los activos con políticas de promoción de la competencia y de contención antimonopólica que impida las barreras a la entrada de actores económicos en los mercados, junto a una política de asignación del crédito que permita acceso a los activos existentes o a nuevos activos a quienes no lo tienen y están en condiciones de darle un uso productivo con razonables grados

de eficiencia. Esto se puede lograr por vía directa de la banca pública o por la banca privada con sistemas de garantías públicas, dada la selección adversa que practican los mercados de crédito en detrimento de los productores de pequeña escala o sin historia productiva previa. Este fenómeno hace indispensable regular los mercados incompletos de crédito y los sistemas financieros, que se constituyen en instrumentos privilegiados de reproducción de la concentración del capital y de la desigualdad estructural de la posesión de activos.³³ Y son, como se volvió a demostrar en la crisis financiera de 2008, un factor de grave desequilibrio económico en ausencia de severas regulaciones públicas.³⁴

En tercer lugar, y esto sí es objeto de resistencias muchos mayores, cuando se trata de recursos de naturaleza colectiva en manos de particulares, el sistema político podrá considerar legítimo que sean apropiados por poderes que representen a la colectividad, directamente o por la vía de tributos, para ser distribuidos, al menos en parte significativa, a la sociedad en su conjunto. Este suele ser el caso de la apropiación privada no compensada de recursos naturales colectivos, que originan una renta económica distinta de la que proviene del trabajo y de la toma de riesgo empresarial. También es el caso de la dinámica de la maximización de utilidades no regulada, propia de toda estrategia empresarial racional, que conduce a la búsqueda sistemática de rentas (llamadas “intramarginales” en

la microeconomía convencional) sobre la base de no compensar las externalidades propias del proceso de producción, rehuir la competencia y desarrollar situaciones de monopolio o de competencia monopolística. También es el caso de la apropiación integralmente privada del avance tecnológico y del conocimiento, más allá del necesario rol del sistema de patentes temporales que otorga derechos de propiedad a las innovaciones para incentivar la investigación y desarrollo, que no tiene justificación. Lo propio puede señalarse de la legitimidad social de redistribuir la posesión de activos, más allá de un nivel razonable de herencia de bienes personales, no ganados por la actividad económica propia mediante impuestos a la herencia que permitan inhibir al menos en parte la transferencia sin otro mérito que el parentesco de la propiedad de grandes activos productivos a personas que no han realizado actividad económica alguna para obtenerlos.

En una sociedad que extiende principios democráticos a la economía en defensa del interés general, “la firma no tiene que competir simplemente por utilidades sino por nuestra confianza. Para obtenerla, debe abandonar la maximización de utilidades, e incluso la satisfacción del accionista, como los objetivos únicos de la organización. Su misión explícita debe residir en otros aspectos: calidad del producto, satisfacción del consumidor, prácticas de negocios éticas, políticas ambientalmente amigables, por ejemplo”.³⁵

Los eslabones de la política redistributiva de ingresos

Más allá de políticas desconcentradoras de la propiedad de activos, y asumiendo que no se desea bloquear el dinamismo económico con redistribuciones generalizadas y drásticas de activos físicos, amén de su viabilidad política y efectos colaterales indeseados, la estructura distributiva de los ingresos seguirá probablemente siendo insatisfactoria para uno u otro criterio de justicia, especialmente los más exigentes. Las políticas de redistribución de los ingresos, sustitutivas o complementarias de la redistribución de activos, se ponen en práctica en las economías de mercado mediante una cadena de intervenciones.

En primer lugar, utilizan políticas *para influir en la generación, distribución y uso de los ingresos de los factores de producción*:

- en materia de ingresos del capital, estableciendo una tributación para estimular su ahorro y canalización a la reinversión antes que al consumo (en palabras de Alain Lipietz “a un empresario que viviera en sandalias y vestimenta sencilla y no consumiera nunca el dinero que gana, reinvirtiéndolo en su totalidad para crear empleos, desde el momento en que respeta la legislación social y ambiental, no se ve por qué hacerle pagar un impuesto sobre este dinero que consagra a los demás”);³⁶
- en materia de asimetría de poder existente a favor del capital en la empresa, equilibrándola a favor de los asalariados con reglas que permitan la negociación colectiva y la huelga,

33. Sobre estos aspectos, véase Joseph Stiglitz, *Wither Socialism?*, MIT Press, Cambridge Mass, 1995, y Guillaume Duval, *Le libéralisme n'a pas d'avenir*, Editions La Découverte, Paris, 2003.

34. Gonzalo Martner, *La Crisis y el Estado Activo. Una visión desde América Latina*, Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica, Extremadura, 2009.

35. Geoffrey M. Hodgson, *Economics and Utopia. Why the learning economy is not the end of history*, Routledge, Londres, 1999.
36. Alain Lipietz, *Refonder l'espérance*. Editions La Découverte, Paris, 2003, p. 149.

prohiban las discriminaciones salariales para misma productividad, establezcan salarios mínimos que incrementen los ingresos salariales de mercado más bajos (con eventual diferenciación para los más jóvenes y de mayor edad para estimular su contratación);

- en materia de funcionamiento del mercado de trabajo, disminuyendo el desempleo. Las políticas de empleo se diferencian en las de carácter pasivo y las de carácter activo. Las *políticas pasivas de empleo* incluyen la disminución de la oferta de trabajo mediante períodos de capacitación y actividades educativas para completar estudios, así como la disminución del tiempo legal máximo de trabajo. Las *políticas activas de empleo* incluyen una mezcla de política fiscal, monetaria y cambiaria de apoyo a la demanda y de estímulo al consumo, la inversión y las exportaciones como componentes de la política macroeconómica; el subsidio a la contratación y a la búsqueda de empleo privado, y todas las acciones que disminuyen el costo privado del empleo para incrementar su demanda; por último, la *creación de empleo social*, destinada a viabilizar la satisfacción de necesidades sociales no cubiertas por el mercado ni por el sector público tradicional.

En segundo lugar, una política redistributiva en una economía de mercado aborda acciones que intervienen en *el eslabón entre el ingreso de los factores de producción y el ingreso monetario disponible*, es decir la aplicación de impuestos directos (a las utilidades del capital y a los ingresos

salariales más altos) para transferirlos a las personas de más bajos ingresos y a los más necesitados situados fuera de la esfera económica, en especial los niños vulnerables, los discapacitados y las personas de edad sin ingresos suficientes para una vida digna. Son parte del tipo de esfuerzo redistributivo los mecanismos de seguro y mutualización de riesgos como el desempleo, la enfermedad o la vejez sin ingresos, en tanto mecanismos de “redistribución eficiente” que afectan con más frecuencia a los más carenciados. Este es el mecanismo más típico de los Estados de Bienestar.

En tercer lugar, una política redistributiva en una economía de mercado aborda acciones que intervienen en *el eslabón entre el ingreso monetario disponible y el ingreso real disponible*, como los impuestos indirectos diferenciados y el subsidio del precio de bienes y tarifas de servicios ampliamente consumidos por los grupos de menores ingresos;

En cuarto lugar, establece políticas de redistribución que intervienen en *el eslabón entre el ingreso real disponible y el bienestar en un sentido amplio*, es decir las condiciones cualitativas de trabajo, recreación, acceso a bienes públicos urbanos y culturales, calidad del medio ambiente, libertad personal, capacidad de influir en las decisiones políticas y administrativas. Se trata aquí de la provisión de bienes públicos sin sustitución cercana por bienes privados al alcance de las personas de más altos ingresos. Una amplia provisión de bienes

públicos urbanos y de infraestructura social y cultural es un componente de gran relevancia en las políticas redistributivas realizadas por las sociedades que privilegian el acceso universal al bienestar.

La redistribución en la práctica

Los países tienen en sus dispositivos de política pública programas redistributivos más o menos amplios de acuerdo a su propia historia política y social. Los gobiernos suelen tener políticas de alivio de la pobreza de aquella parte de la población peor situada en la escala distributiva mediante transferencias públicas en especie (alimentos, vivienda, salud, educación) o en dinero (asignaciones familiares y subsidios monetarios diversos). La opinión pública tiende a preferir las políticas de apoyo a los pobres mediante entrega de recursos en especie para supuestamente evitar el eventual mal uso de los aportes en dinero en la adquisición de bienes prescindibles. La realidad es que se produce un efecto de sustitución: si un hogar pobre gasta recursos propios en, por ejemplo, alimentos previamente a recibir cualquier ayuda, su posterior entrega gratuita o subsidiada libera de todas maneras el uso de los recursos monetarios antes destinados a adquirir dichos alimentos. Estos recursos liberados pueden entonces ser gastados en otros fines, con el mismo resultado de la ayuda en dinero, pero normalmente con costos administrativos adicionales. A la inversa, la entrega de servicios en especie puede beneficiarse de importantes economías de escala, como en el caso de la educación, la salud y la vivienda.

Redistribuir los ingresos y los activos supone estructurar programas consistentes que no impliquen generar desincentivos permanentes a la inversión y al trabajo y que tengan bases de financiamiento apropiadas: un episodio de redistribución intensa no sostenible inter-temporalmente será sinónimo en el mediano y largo plazo de frustración antes que de avance distributivo. Las medidas prácticas que constituyen una política pública no suelen estar basadas en el enunciado de “funciones sociales de bienestar” de un tipo u otro (utilitarista a la Bentham o que refleje algún criterio igualitario), dada la dificultad de agregación de preferencias. No obstante, la mayoría de las políticas públicas tienen efectos distributivos. Muchas veces se trata de efectos no buscados pero no por ello menos reales. Estos pueden ser progresivos, es decir propender a disminuir las brechas de ingresos, o bien regresivos, es decir propender a aumentarlas.

En el caso de los países industriales, diversos autores, siguiendo a Gosta Esping-Andersen, han distinguido tres tipos de Estados de Bienestar según su mayor o menor capacidad redistributiva de sus sistemas de impuestos y gastos públicos (nórdicos o socialdemócratas, continentales o cristianodemócratas y liberales o residuales anglosajones).³⁷ Tanto en materia de reducción de la desigualdad como de la pobreza relativa, sus capacidades de modificar la situación de ingresos resultante del funcionamiento de la economía de mercado son más o menos robustas, pero en todos los casos

37. Evelyne Huber y John D. Stephens, *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets*, The University of Chicago Press, Chicago, 2001 y Gosta Esping-Andersen, *Les Trois Mondes de l'Etat-Providence. Essai sur le Capitalisme Moderne*, Presses Universitaires de France, Paris, 2007.

de significativa amplitud. El **Cuadro 1**, con cifras hacia 1995, reseña que para la población en edad de trabajar la desigualdad de ingresos (medida según el coeficiente de Gini) y la pobreza (medida en porcentaje de la mediana de ingresos) cambian sustancialmente después de aplicar tributos y gastos públicos, con más intensidad en el caso de los Estados de Bienestar nórdicos que en el caso de los de tipo continental o angloamericano. El **Cuadro 2** ilustra para países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de altos ingresos hacia 2005 la importancia y el éxito relativo del sistema de impuestos-transferencias para disminuir la desigualdad (medida por el coeficiente de Gini), en base a los dos principales objetivos del Estado de Bienestar: redistribuir ingresos en el ciclo de vida y entre ricos y pobres. En el caso de los países de la OCDE, los Estados de Bienestar reducen la desigualdad de ingresos, con el mayor impacto en los países nórdicos y el menor en Estados Unidos y Corea. Los países con menores niveles de gastos de transferencia tienen una estructura más progresiva tanto en los beneficios como en la tributación por impuestos personales y cotizaciones. La excepción en la OCDE es México (y pronto Chile, que se integró al organismo en 2010), que gasta poco y tiene una muy baja progresividad fiscal. Esta situación es generalizada en América Latina, continente marcado por la ineffectividad redistributiva de sus Estados, sus bajas tasas de tributación y su alta desigualdad. Los países nórdicos tienen un gasto en transferencias superior al promedio y

estructuras de beneficios progresivos, pero sistemas tributarios no tan progresivos. En cambio, Estados Unidos tiene un sistema tributario más progresivo. Cabe destacar la comparación de Suecia y Estados Unidos: Suecia tiene una desigualdad de ingresos que resulta del funcionamiento del mercado relativamente similar al de Estados Unidos, pero el ingreso disponible de las familias suecas, luego de que funciona el sistema tributario y los subsidios monetarios, está sustancialmente mejor distribuido.

En el grueso de los países de América Latina, la estructura tributaria no mejora la distribución del ingreso, sino que suele empeorarla por los niveles de captura del poder económico corporativo sobre las decisiones del Estado. La estructura del gasto social tampoco mejora la distribución del ingreso. Los gastos públicos en educación no mejoran sino escasamente la distribución del ingreso disponible como tampoco lo hacen los gastos en salud. Los programas monetarios de asistencia social (o de “transferencias condicionadas”) son los únicos con capacidades redistributivas y su cobertura ha aumentado desde niveles iniciales bajos en toda la región. Los programas de transferencias condicionadas (PTC) operan ya en 18 países de la región y benefician a más de 25 millones de familias –alrededor de 113 millones de personas–, es decir, 19% de la población de América Latina y el Caribe, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Los programas con el mayor número de beneficiarios en términos absolutos son *Bolsa Familia* de Brasil (52 millones

de personas, cerca de la mitad de los beneficiarios de PTC a nivel regional), *Oportunidades* de México (27 millones) y *Familias en Acción* de Colombia (12 millones). El *Bono de Desarrollo Humano*, de Ecuador, es el PTC que cubre el mayor porcentaje de población en un país (44%). El gasto en los mencionados programas representa solamente 0.4% del PIB de los países de la región, a pesar de su amplia cobertura. No obstante, contribuyen a mejorar de manera importante las condiciones de vida de las familias materialmente más carenciadas. Más ampliamente, los estratos de más bajos recursos mejoran sustancialmente su bienestar con el aporte del gasto público social. Esto ocurre por el muy bajo nivel de ingreso primario de los más pobres. El gasto público compensa de manera importante este ingreso primario principalmente en la forma de acceso gratuito, o con un co-pago muy bajo, a los servicios sociales básicos (considerando los servicios educativos, de salud y de seguridad social),³⁸ aunque este gasto esté mal distribuido y sea en muchos ámbitos regresivo, con servicios públicos precarios y que no siempre llegan a los más carenciados con la eficacia y calidad debidas.

Venezuela y Uruguay comparten históricamente la desigualdad de ingreso monetario (coeficiente de Gini) más baja de América Latina. En el período reciente ha empezado a ceder la desigualdad más alta (Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú), gracias a una mejor eficacia distributiva del Estado. Ha habido aprendizajes en cuanto a que algunas políticas públicas

mal concebidas en contextos de mercado pueden hacer entrar en conflicto el crecimiento y la redistribución, en uno u otro sentido. La experiencia neoliberal de los años ochenta y noventa, al disminuir el peso de los gastos e intervenciones públicas (incluyendo la disminución de la extensión y progresividad del impuesto) incrementó las utilidades medias del capital, lo que en algunos casos aumentó el crecimiento y en otros terminó disminuyéndolo, pero en todas las situaciones aumentó la desigualdad. A la inversa, aumentar drásticamente impuestos y regulaciones inhibitorias de la inversión pueden disminuir la desigualdad pero terminar afectando el crecimiento. Las experiencias en América Latina de redistribución radical de corto plazo por la vía salarial, de subsidios públicos masivos y nacionalizaciones extendidas suelen provocar desestabilizaciones económicas (hiperinflación y déficit externo, desabastecimiento) y finalmente desestabilizaciones políticas en plazos más o menos breves (Chile en 1970-73 y Nicaragua en 1979-1989). También existen experiencias de redistribución con más holguras económicas y presupuestarias en países con renta petrolera abundante (Venezuela), con buenos resultados de corto plazo en materia de equidad distributiva, pero con interrogantes sobre la sustentabilidad económica y política de largo plazo de estos mecanismos.

Los resultados sociales básicos (mortalidad infantil, esperanza de vida) han mejorado en toda América Latina, junto a un importante aumento del ingreso per cápita

38. Gonzalo Martner, “Políticas Sociales y Gobiernos Progresistas”, en Gonzalo Martner, Oscar Ermida Uriarte, Fernando Porta, Carlos Bianco, Renato Martins, *Diálogo Movimiento Sindical - Gobiernos Progresistas: Un Primer Balance de las Políticas Progresistas en la Región*, Fundación Friedrich Ebert, Montevideo, marzo 2009.

en las últimas tres décadas.³⁹ Algo similar ocurre con la pobreza relativa, es decir la población con ingresos por debajo del 50% de la mediana, como mide la pobreza la OCDE. Los menores porcentajes de pobres están en Chile, Uruguay y Venezuela (del orden de 17% de la población hacia fines de la primera década del siglo XXI). Como se observa en el **Cuadro 3**, en la última década en prácticamente todos los países del continente la pobreza relativa ha disminuido (con la excepción de Colombia).

Se puede redistribuir de modo estable, a su vez, en base a un régimen de economía estatal centralizada (Cuba), pero con la consecuencia de un alto costo en eficiencia (el gobierno cubano reconoce que un 50% de la tierra agrícola ha terminado por no ser utilizado y que cientos de miles de funcionarios públicos son excedentarios) y en libertades (sistema de partido único sin pluralismo político).

En resumen, una redistribución exitosa y estable que mantenga dinámicas de crecimiento no supone no apoyarse en mercados descentralizados, pero sí restringir democráticamente desde el Estado el derecho absoluto de propiedad de los activos económicos para limitar la concentración y monopolización de la oferta, permitir el control de las fallas de mercado y de los “males públicos” que emanan de esos derechos de propiedad, entre los cuales se encuentran las diferencias de ingresos no legítimas, y distribuir entre las familias de menores ingresos parte de los beneficios de las empresas más allá de la retribución de

mercado. Para aminorar las desigualdades de ingreso cabe entonces estructurar acciones regulatorias y subsidios *ex ante*, que incluyen regular la relación laboral (derecho a la sindicalización, negociación colectiva equilibrada, salarios mínimos, despido compensado, subsidio de acceso al trabajo); establecer un derecho de acceso a la educación, con escuelas y universidades efectivas, y la formación permanente de la fuerza de trabajo, penalizando tributariamente a las empresas que no la realizan; intervenir el acceso a los activos productivos mediante una política industrial, acceso al crédito, promoción de la economía social; política antimonopolio y control de la estructura de gobiernos corporativos con participación diversificada de intereses (no solo los accionistas principales).

Las acciones de corrección *ex post* deben constatar que la desigualdad será mayor o menor según la magnitud y estructura de los impuestos, ya sea directos (progresivos a la renta, a la propiedad, a las herencias, al acceso a los recursos naturales, minimizando los efectos distorsionadores) o indirectos, es decir diferenciados al valor agregado y a las importaciones, especiales al consumo de males, como el daño a la salud, la contaminación local y la alta huella de carbono que incide en el calentamiento global. La estructura y nivel de gasto público tendrán la misma consecuencia, incluyendo el gasto en bienes públicos y en externalidades positivas que mejoran el bienestar de la mayoría y/o de los peor situados; gastos universales en bienes asegurables de protección

social y gastos redistributivos directos en especie y en dinero para asegurar un cierto grado de bienestar básico universal acorde con la capacidad de la economía. Las democracias efectivas son las que mejor se aproximan al equilibrio entre la suficiencia del esfuerzo redistributivo *ex ante* y *ex post* y el impulso del crecimiento sustentable de la base productiva en base a la innovación.

Cuadro 1.
Desigualdad y pobreza por tipos de Estados de Bienestar, hacia 1995

Tipo de Estado de Bienestar	Desigualdad en la población en edad de trabajar (Gini)		Pobreza en la población en edad de trabajar (%)	
	Ingreso de mercado (*)	Ingreso disponible (**)	Ingreso de mercado (*)	Ingreso disponible (**)
1. Estados de Bienestar Socialdemócratas	0.350	0.208	18.8	4.0
2. Estados de Bienestar Cristianodemócratas	0.350	0.258	15.6	7.0
3. Estados de Bienestar Liberales	0.422	0.320	20.5	12.0

Fuente: Evelyne Huber, Jennifer Pribble, John D. Stephens, “The Politics of Effective and Sustainable Redistribution”, en Antonio Estuche, Danny Leipziger (eds.), *Fiscal Incidence and the Middle Class: Implications for Policy*, The World Bank, Washington D.C., 2008.

(*) Ingresos antes de impuestos y transferencias. (**) Ingresos después de impuestos y transferencias. Países 1: Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia. Países 2: Bélgica, Países Bajos, Alemania, Francia, Suiza. Países 3: Australia, Canadá, Irlanda, Reino Unido, Estados Unidos.

39. CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, 2010.

Cuadro 2.
Reducción de la desigualdad de ingresos en países de la OCDE, hacia 2005

Países	Beneficios públicos en dinero (% del ingreso disponible de los hogares)	Impuestos y cotizaciones (% del ingreso disponible de los hogares)	Coefficiente de Gini de ingresos de mercado	Disminución del coeficiente de Gini por aplicación de impuestos	Disminución del coeficiente de Gini por Beneficios Públicos
Francia	32.9	26.0	0.48	0.020	0.056
Suecia	32.7	43.2	0.43	0.032	0.121
Italia	29.2	30.2	0.56	0.047	0.073
Alemania	28.2	35.5	0.51	0.046	0.086
Noruega	21.7	33.2	0.43	0.027	0.093
Japón	19.7	19.7	0.44	0.003	0.048
Países Bajos	17.1	24.7	0.42	0.041	0.080
Reino Unido	14.5	24.1	0.46	0.039	0.085
Estados Unidos	9.4	25.6	0.46	0.044	0.041
Corea	3.6	8.0	0.34	0.005	0.011

Fuente: OECD, *Growing Unequal*, Paris, 2008.

Cuadro 3.
Evolución de la pobreza y la desigualdad en países de América Latina

Países	Años	Evolución de la pobreza y la desigualdad en países de América Latina	Índice de concentración (Gini)
Argentina	1999	22.2	0.539
	2002	24.3	0.578
	2006	21.7	0.519
	2009	21.4	0.510
Brasil	1999	25.9	0.640
	2001	26.1	0.639
	2006	24.4	0.605
	2009	23.9	0.576
Chile	1998	21.0	0.560
	2000	20.3	0.564
	2006	18.5	0.522
	2009	17.4	0.524
Colombia	1999	21.8	0.572
	2002	24.8	0.594
	2008	24.9	0.589
	2009	24.3	0.578
México	1998	22.9	0.539
	2000	22.5	0.542
	2006	19.5	0.506
	2008	19.9	0.515
Perú	1999	23.6	0.545
	2001	23.9	0.525
	2003	22.8	0.506
	2009	21.8	0.469
Uruguay	2007	19.1	0.456
	2008	18.7	0.445
	2009	17.4	0.433
Venezuela	1999	21.6	0.498
	2006	19.3	0.447
	2007	18.1	0.427
	2008	17.8	0.412

Fuente: a partir de CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, 2010.

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Yauhtepec no. 55, col. Condesa, 06140 México, D.F.
Tel +52 (55) 5553 5302, Fax +52 (55) 5254 1554
www.fesmex.org

PERSPECTIVAS PROGRESISTAS. Julio 2011.

¿Es posible disminuir la desigualdad distributiva?
Hacia una concepción moderna de la Justicia Social
Gonzalo Daniel Martner ISBN: 978-607-7833-19-2

ISBN: 978-607-7833-19-2



9 786077 833192