

# Observatory on Structures and Institutions of Inequality in Latin America

## WORKING PAPER SERIES #2

*Desigualdades paradójicas:  
Ciencias Sociales, Sociedad e Instituciones  
en la América Latina*

**Jeremy Adelman  
Eric Hershberg**

April, 2007

Center for Latin American Studies  
University of Miami

## **Authors' contact information**

Jeremy Adelman  
Professor of History  
Princeton University  
Department of History  
129 Dickinson Hall  
Princeton, NJ 08544-1017, USA  
[adelman@princeton.edu](mailto:adelman@princeton.edu)

Eric Hershberg  
Professor of Political Science  
Director, Latin American Studies  
Simon Fraser University  
8888 University Drive  
Burnaby, British Columbia  
Canada, V5A 1S6  
[eric\\_hershberg@sfu.ca](mailto:eric_hershberg@sfu.ca)

## I. Desigualdades: El tema que nos impone la realidad latinoamericana

Hace ya largo tiempo que América Latina ostenta el triste honor de ser la región más desigual del planeta. Sin embargo, todavía nos falta que un vasto corpus de investigación, que abarque una extensa gama de las disciplinas de las ciencias sociales, revele de manera convincente y precisa cómo y por qué la desigualdad se ha constituido en una característica tan perdurable dentro del panorama social. Esto se hace más evidente cuando tomamos conciencia de que, a pesar de décadas durante las cuales tanto los actores colectivos como los generadores de políticas a menudo han aunado esfuerzos a fin de poner remedio a los diversos tipos de desigualdad, la América Latina de nuestros días continúa distinguiéndose por su polarización económica y social. Es en este contexto que los autores se embarcan en un programa de investigación que tomará varios años, con el propósito de sacar a luz aquellos mecanismos concretos - no sólo de orden económico, sino también político, social y cultural- a través de los cuales grupos e individuos reproducen o socavan desigualdades de diversos tipos en la región comprendida por América Latina.

Nos preocupa especialmente la naturaleza paradójica de las desigualdades que impregnan la región. Dichas desigualdades se muestran persistentes en determinados campos (principalmente en la economía), mientras que, al mismo tiempo, son duramente cuestionadas en otras esferas de la vida social. En lo atinente a las formas de gobierno, por ejemplo, se evidencian grados importantes, aunque insuficientes, de democratización. También pueden apreciarse cambios ocurridos en el ámbito de la interacción social en la vida cotidiana, tal como se vislumbra en la evolución gradual, aunque significativa, de las relaciones entre los sexos.

El enfoque empírico de nuestra investigación se centra en dos regiones: América Central y la zona Andina, donde las desigualdades constituyen el punto central de la agenda de intelectuales y generadores de decisiones por igual. Marcadas por las cicatrices de las guerras civiles, de las recurrentes conmociones sociales y de los difíciles procesos de transición hacia una democracia en condiciones de paz, las experiencias de alrededor de una docena de países ubicados en estas dos regiones multiétnicas nos permiten explorar, desde una perspectiva histórica y comparativa, la multiplicidad de maneras y de niveles en los cuales las desigualdades van adquiriendo nuevas formas a través del tiempo, aún cuando la mayoría de ellas perduran en su modalidad original. Este breve artículo se presenta como un esbozo preliminar para una agenda de investigación antes que como la exposición de una investigación terminada. En tal carácter, plantea más interrogantes de los que responde. Se trata, en realidad, de una invitación al diálogo con nuestros colegas más que de un informe definitivo de resultados. Es precisamente en esta invitación al diálogo donde creemos que el artículo puede resultar de utilidad: es necesario que los investigadores tomen seriamente la cuestión de las desigualdades, haciendo uso de las herramientas de las diversas disciplinas y metodologías para llegar a comprenderlas y -idealmente- contribuir a superarlas. En las páginas siguientes, esperamos poder estimular a nuestros colegas para que se unan a nosotros en pos de este esfuerzo, a la vez que dejamos la puerta abierta para que se critique nuestra propuesta y se nos hagan llegar recomendaciones de otras alternativas.

América Latina no es solamente la región más desigual del planeta, sino que también forma parte de un mundo donde intelectuales y generadores de decisiones - al menos durante el siglo pasado - dedicaron una considerable proporción de sus talentos a mitigar las desigualdades. Además, entre lo que parecía verse como una serie continua en términos de una marcada diferenciación política y socioeconómica, América Latina ha pasado por distintas corrientes y estilos de democratización política y de apertura social, al tiempo que experimentaba diversos modos de inserción dentro de la economía global. Nuestra preocupación recae sobre la paradoja de la vida en la región, en tanto encontramos que el ensanchamiento de la desigualdad económica coincide con tendencias compensatorias aplicadas a la distribución de recursos de otro orden; pongamos por caso, la voz política y el reconocimiento de la cultura de grupos sociales tradicionalmente excluidos. No basta, por lo tanto, suponer que la desigualdad en América Latina no pasa de ser un factor congénito. Al contrario; es necesario partir de la premisa de que existe un punto de intersección en el cual las desigualdades profundas se cruzan con esfuerzos concertados, motivados por el afán de construir instituciones públicas integradas y orientadas hacia la equidad.

El presente artículo esboza una agenda de investigación en tres esferas interconectadas que, en nuestra opinión, pueden resultar sumamente reveladoras respecto de las siguientes cuestiones:

- a) la evolución del pensamiento científico social acerca de la desigualdad que, en lo tocante a América Latina, ubica el problema en el centro del análisis descriptivo y prescriptivo;
- b) el surgimiento y la transformación de múltiples actores y fuerzas sociales que conforman o cuestionan las señales clave que apuntan a la diferenciación en las sociedades de los distintos países latinoamericanos, y
- c) las consecuencias derivadas de las instituciones clave y de las políticas públicas en cuanto a su papel en la formación de patrones de desigualdad en América Latina, y al modo en que dichos factores sostienen o atenúan la polarización a través del tiempo.

El elemento unificador de las tres esferas mencionadas se encuentra en la preocupación compartida respecto de la desigualdad: ¿cómo ha sido comprendida y explicada? ¿cómo la han defendido o atacado los actores colectivos? ¿qué han hecho las instituciones y las políticas para canalizar las presiones intelectuales y sociales a fin de generar resultados? Si se las analiza por separado, cada una de estas esferas posee el potencial necesario para aclarar aquellos factores que pueden dar cuenta de la persistencia de las desigualdades económicas. Por cierto, esto es lo que se propone llevar a cabo mucha de la literatura existente sobre el tema y, hasta cierto punto, lo logra con un grado considerable de éxito. Aún así, al estudiar conjuntamente las tres esferas, pensamos que es posible crear un marco mejor integrado para comprender los cambios esenciales ocurridos en la vida social a lo largo de un tiempo prolongado. Esta manera de estudiar la desigualdad en América Latina nos permite explorar los roles mutuamente constitutivos de la investigación en el campo de las ciencias sociales, de la formación de grupos sociales que se movilizan por cuestiones de exclusión y privilegios, y del análisis de *-longue durée\** de los procesos y efectos producidos por las instituciones y políticas públicas.

---

\* [En francés en el original]

## II. Combatida y continua: la desigualdad como tema recurrente en América Latina

Generaciones anteriores de especialistas en asuntos latinoamericanos han recalcado la importancia de la discontinuidad en la historia social, económica, política, e inclusive cultural de cada uno de los países de la región. Los procesos de transición hacia la democracia, de apertura a la economía mundial, y la disminución de la confianza en los mitos de unificación nacional marcaron el comienzo de cambios decisivos. A su vez, en el plano de la realidad, dichas transformaciones se tradujeron en desplazamientos fundamentales que afectaron las categorías que utilizamos para comprenderlas. El ajuste estructural ha sido algo más que el *leit motif* de políticas cuyo objetivo es acabar con viejos hábitos institucionales: se ha convertido, más bien, en el modo en el cual hemos enmarcado la historia contemporánea de la región.

Pero no es fácil deshacerse de los viejos hábitos. A lo largo y a lo ancho de América Central y América del Sur, los regímenes militares cedieron el paso a gobiernos civiles y, en muchos países, la oligarquía terrateniente renunció al control de la tierra y a la mano de obra que provenía de ella. Y, sin embargo, el clientelismo se mantiene, como un fuerte lastre político anclado, al igual que en el pasado, en asimetrías abrumadoras basadas en el poder y la condición socioeconómica (Auyero, 1999). Los derechos humanos integran, desde la retórica, un compromiso asumido por cada uno de los gobiernos de Latinoamérica; ello no obstante, vastos segmentos de la población son diariamente sometidos, como si se tratara de un ejercicio rutinario, a niveles de violencia y brutalidad que alcanzan proporciones Hobbesianas, con escasas vías para alcanzar recursos legítimos que los protejan. No ha cesado la parcialidad con la que se sostiene el Estado de Derecho, y la discriminación se extiende al empleo, a la educación, y a la justicia, originando consecuencias que deciden la distribución del ingreso así como otros indicadores del bienestar social (O'Donnell et al, 1999, Van Cott, 2001). Aún así, los pueblos indígenas y la población de origen africano gozan de un reconocimiento inusitado merced a las reformas constitucionales y legislativas llevadas a cabo en vastas áreas de la región. De manera similar, la liberación de las trabas que pesaban sobre los mercados latinoamericanos ha creado nuevas oportunidades de inversión y hasta de empleo, bien que ello no ha ocurrido de modo parejo en la totalidad de la región. Lo que sí puede afirmarse es que, en casi todas partes, las oportunidades sólo se encuentran al alcance de segmentos privilegiados de la población. En verdad, la brecha entre la oferta y la demanda de oportunidades económicas es tan inmensa que millones de latinoamericanos responden a las nuevas realidades del mercado con los pies, “saliendo” (en términos conocidos de Albert Hirshman) definitivamente fuera de la región en busca de un destino mejor en algún otro lugar (Centeno y Hoffman, 2003). No deja de resultar una ironía que, en medio de este proceso, se produzca una nueva escisión que conduce a que se constituyan más desigualdades, esta vez entre latinoamericanos con familia y contactos en el exterior, y los otros, que se ven obligados a buscar oportunidades y sustento dentro de los límites de su país natal.

Existe, entonces, una suerte de paradoja en la experiencia latinoamericana cuando adopta el “nuevo” modelo de desarrollo económico orientado hacia el exterior en combinación con regímenes políticos recientemente inaugurados. Esta concatenación de circunstancias anuncia oportunidades sociales, políticas, y económicas sin precedentes, pero al mismo tiempo parece apoyarse sobre antiguas e inalterables dinámicas de exclusión, y quizás inclusive reforzarlas o exacerbarlas.

Es en los patrones de desigualdad económica de la región donde esta situación se presenta con especial claridad. Tal como se ha documentado ampliamente, al terminar la

fase de desarrollo industrial basada en la sustitución de importaciones, se profundizó la polarización de las estructuras de clase. Al decir de algunos, la distribución de la mayor parte de las prestaciones sociales básicas, desde la salud hasta la educación, es más desigual que en tiempos anteriores, mientras que las políticas impositivas regresivas impactan permanentemente contra la lucha de quienes propugnan la igualdad de derechos, hasta que en algunos casos dichas inequidades adoptan formas más rigurosas que antes (Fitzgerald, 2003). Mientras tanto, las antiguas desigualdades de la región se han afirmado a partir de las reformas de la década del 90. Según señalaran no hace mucho Portes y Hoffman, lo “nuevo” presta atención a una época pasada, cuando América Latina confiaba en que los mercados del mundo jugarían el papel locomotor que pondría en marcha la prosperidad interna de la región, regresando así a un perfil de estratificación social que las políticas orientadas hacia el mercado interno y la retórica política que las acompañaba se esforzaban por desarticular (Portes y Hoffman, 2003).

Resulta tentador arribar a la conclusión de que la región no hace más que retornar a su estado natural - el de continente más desigual del mundo - y que las estructuras que la subyacen, refinadas desde los tiempos de la conquista ibérica, han dejado bien sentada su capacidad para perdurar. En una época en la cual las explicaciones primordiales de los fenómenos sociales (guerras civiles, afiliación religiosa, e identificaciones étnicas) gozan de una actualidad inusitada, hay quienes resignadamente podrían decidir que las profundidades del pasado continúan signando el destino de América Latina, manteniéndose inmunes a los proyectos institucionales, a los intentos de remendar la situación aplicados por los generadores de políticas públicas, a las luchas políticas de sus pueblos y a las recetas de sus intelectuales (Adelman, 1999).

Semejante visión pasa por alto algo de suma importancia al momento de analizar la desigualdad, puesto que, a pesar de la aparente atemporalidad de la brecha entre ricos y pobres, América Latina también ha sido la región donde tanto líderes políticos como elites intelectuales han convertido, de manera más que explícita, la cuestión de la desigualdad en un tema de debate público y de intervención política. A diferencia de los Padres Fundadores angloamericanos, los primeros constitucionalistas latinoamericanos defendieron la causa patriótica combatiendo a los gobernantes ibéricos no porque tuvieran que sostener una igualdad de derechos ya existente en las colonias, sino porque tales derechos brillaban por su ausencia. En efecto, la igualdad no constituía un derecho que era necesario defender, sino algo a ser creado. Si bien en tiempos posteriores quienes construyeron las diversas naciones disintieron respecto de los medios y los fines, fueron pocos los que no acordaron con la idea de que la igualdad era condición ineludible para adquirir categoría de nación y emprender un desarrollo de corte capitalista.

Lo que fue válido dos siglos atrás no ha perdido vigencia hoy, y tal vez sea aún más verdadero. América Latina es una región rica cuyos abundantes recursos están horrorosamente distribuidos. Esto no es novedad para nadie. Pero sí es particularmente pertinente en este momento, en tanto que los teóricos del crecimiento endógeno sostienen, acertadamente, que la distribución desigual de los bienes es por sí misma un poderoso freno al desempeño económico, en un momento en el cual la suerte de los pueblos, sea en América Latina o en otros lugares del mundo, depende de las capacidades individuales y colectivas para destacarse en mercados competitivos (Banco Mundial, 2003). Visto de este modo, lo que aflige a Latinoamérica no es la pobreza, pues si bien ésta no ha cejado, ahora afecta a una menor cantidad de población, ni el estancamiento, que no es infrecuente pero sí coyuntural. (Al fin y al cabo, el desempeño económico de los últimos treinta años ha sido pésimo, pero si tomamos la totalidad del siglo XX, sólo el Asia Oriental mostró un índice de crecimiento per cápita mayor que el

de América Latina). Más bien, el dilema particular de América Latina reside en que, al contrario del caso asiático, donde la transformación económica coincidió con procesos históricos de lucha por la igualdad de derechos (e inclusive los fortaleció), América Latina ha experimentado la sombría persistencia de la desigualdad y de la ausencia de mecanismos que redujeran el abismo que separaba a ricos y pobres, a propios y ajenos. Y, a diferencia del Asia Oriental, las crecientes brechas sociales de América Latina coincidieron con procesos de democratización más exhaustivos y con niveles más altos de cambio y movilización política y social.

Esta situación de desequilibrio no se limita sólo a la esfera económica. Las luchas políticas y sociales también se enmarcan dentro de las desigualdades estructurales, rindiéndose a conclusiones igualmente pesimistas acerca de la fragilidad de los regímenes democráticos civiles que gobiernan en la región. Las últimas encuestas de opinión realizadas por Latinobarómetro revelan, en gran parte de América Latina, una creciente desconfianza respecto de la capacidad de los regímenes democráticos para llevar a buen puerto una economía razonable. Por añadidura, en 2002 alrededor de nueve de cada diez latinoamericanos consideraba la desigualdad como un problema de apremiante resolución. En semejante contexto, no resulta sorprendente que un número de actores cada vez mayor, especialmente aquellos que integran los sectores subalternos, parezca haber desechado la idea de una ciudadanía liberal, a la que consideran una construcción ficticia, para optar por volver a imaginar cuestiones de derechos de modos radicalmente diferentes. Por cierto, podría decirse que la articulación de nuevas identidades colectivas no es sino la forma más reciente adoptada por los innumerables y poderosos encuadres en los cuales, siguiendo vías étnicas y raciales, se han venido inscribiendo las desigualdades latinoamericanas a través de los siglos de su historia (Wade, 1997; Yashar, 1999). Ningún lugar del mundo ha mostrado este fenómeno con mayor intensidad que los países andinos y América Central.

Esta tendencia marca un severo contraste respecto de la situación vivida alrededor de una década atrás. En aquel entonces, la democracia representativa parecía destinada a constituirse sobre la base de un consenso sin precedentes, inclusive entre aquellos grupos que habían venido resistiendo con el propósito de conseguir una transformación más radical en lo tocante a la distribución del poder y de la autoridad (Barros, 1986). Además, el ciclo de las guerras civiles que se habían propagado en los países andinos y América Central comenzó a debilitarse. Hoy, en franco contraste con el clima imperante durante las transiciones democráticas que tuvieron lugar en las décadas de 1980 y 1990, el desencanto producido por las concepciones de igualdad venidas desde el liberalismo y por los conceptos formales del estado de derecho han vuelto a encender el resurgimiento de movimientos comunales. Mientras que ya no hay guerras civiles o, al menos, se circunscriben a su último reducto en Colombia, la violencia azota a la región entera. Es en este contexto que Latinoamérica vive el resurgimiento del populismo, sea en Argentina, Ecuador, o Venezuela, en tantos que las alianzas electorales de izquierda han ido ganando poder en otros países (Brasil, por ejemplo), y es sumamente probable que prosperen allí donde se extiende el desencanto con el modelo de mercado. Otro síntoma de los tiempos es la manera en que se propagan revueltas populares cuyo poder es tal que logran derribar gobiernos democráticamente electos, como sucedió en Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia, y Argentina, con el consiguiente peligro potencial de desviar a estos países de los regímenes constitucionales que los rigen. Desde la cruzada nacionalista de Hugo Chávez hasta los recientes disturbios ocurridos en Bolivia, lo que comparten estas fuerzas –por lo demás diferentes entre sí– es un cuestionamiento profundo de los sistemas políticos y marcos institucionales reinantes en la región. Vistas así las cosas, suena redundante afirmar que

ha llegado el momento de analizar las intersecciones donde se cruzan las desigualdades y las oportunidades de apertura socioeconómica en América Latina.

A criterio de algunos observadores, la sensación generalizada de urgencia que provoca el problema de esta desigualdad flagrante ofrece una oportunidad única, desde el punto de vista histórico, para atacar la inequidad distributiva a fin de promover el crecimiento económico. En la medida en que a los economistas se les hace cada vez más claro que Kuznets estaba equivocado –es decir, que el crecimiento no lleva a la equidad, y que la desigualdad puede convertirse en un factor dilatorio- se arguye que los países latinoamericanos podrían incrementar su potencial de crecimiento siempre que, al mismo tiempo, acorten la brecha en el ingreso en tanto ésta divide a las poblaciones en universos sociales separados entre sí, llegando a afirmar que es probable que la disminución misma de la brecha sea el instrumento para lograr el objetivo (BID, 1998). No es ésta la primera vez que virtudes sencillas se tejen con los hilos de necesidades complejas, y tampoco será la última.

En verdad, este tipo de afirmación que sostiene que la desigualdad constituye un obstáculo al crecimiento y a la prosperidad ha justificado décadas - siglos, inclusive - de experimentos realizados en América Latina. También ha desempeñado un papel importante en la configuración de las expectativas políticas, sociales, y económicas así como en los niveles de tolerancia a la desigualdad. Como lo señalara Albert Hirschman, América Latina se presenta como un laboratorio histórico sin parangón, donde los científicos sociales han realizados los movimientos pendulares de mayor amplitud, oscilando entre la gratificación inicial que les producía los efectos de sus “recetas” y la indignación (a menudo acompañada por una sensación de futilidad) al ver defraudadas sus esperanzas. Y a medida que el péndulo se mueve desde la esperanza hasta la desesperación para luego volver al momento inicial, los científicos sociales de la región no han cesado de crear grandes bases de datos y de sentar precedentes para nuevas intuiciones teóricas acerca de los efectos beneficiosos o malignos que la desigualdad ejerce sobre el desarrollo. Así, a pesar del cambio y de las variaciones en los niveles de tolerancia a la desigualdad, es la desigualdad en sí misma la que continúa ocupando una posición central, ya sea como fenómeno social o como campo de investigación con la mira puesta en el cambio social. Si existe la posibilidad de que un ámbito de investigación otorgue personalidad a las ciencias sociales tal como han evolucionado en un contexto dado, entonces la persistencia de “la cuestión de la desigualdad” ha sido prácticamente inyectada en los genes de los académicos latinoamericanos (Hirschman, 1973).

Resulta irónico, entonces, que Latinoamérica no sólo haya exhibido, en promedio, la mayor desigualdad de ingreso del mundo, sino que también haya albergado los más denodados esfuerzos para remediar la desigualdad (dentro de un marco capitalista) mediante una labor intelectual dirigida a construir las instituciones y las políticas públicas. La profundidad de la historia del pensamiento acerca de la desigualdad en la región - sus causas, efectos, y soluciones- constituye una herencia intelectual sobre la que debemos basarnos al mismo tiempo que la investigamos.

Así arribamos a la paradoja que guía nuestra investigación. He aquí una región donde desigualdades inamovibles coinciden con un pensamiento social y con políticas públicas que se han propuesto decididamente erradicarlas. Esto requiere de nosotros que modifiquemos nuestra evaluación de ciertas estructuras que suelen ser vistas como inmutables, para así comprender que son producto de procesos históricos que las subyacen. Lo que motiva esta agenda de investigación es nuestro deseo de acortar la brecha entre la convicción de que la desigualdad estructural es el único obstáculo realmente gravoso que se opone al desarrollo económico y a la profundización del

ejercicio de la ciudadanía democrática, y las explicaciones que dan cuenta de su perdurabilidad y sus fuentes históricas. Nuestra propuesta consiste en aprovechar de manera explícita los beneficios de una mirada retrospectiva para explicar los orígenes de la desigualdad, para comprender mejor las razones de su permanencia, y para determinar qué podemos aprender de las formas y políticas institucionales que, con éxito o sin él, fueron aplicadas para lograr una diferencia. En resumen, nos interesa dar nueva forma a temas hasta hoy inconexos que apuntalan un conjunto de preguntas sobre lo económico, lo social, y lo político para unificarlas en un mismo campo de análisis.

### III Repensando la desigualdad

Tratándose de un fenómeno tan ubicuo como el de la desigualdad, es sorprendente la escasa cantidad de modelos empíricos de los que disponemos para observar cómo perdura y qué tipo de alteraciones sufre a lo largo del tiempo. Por cierto, desde la década de 1970, los niveles cada vez más elevados de desigualdad global han eclipsado sin lugar a dudas la investigación científica acerca de sus causas, a punto tal que un prominente sociólogo ha desafiado a sus colegas a “volver a incluir las cuestiones de clase” en el análisis de lo social (Portes, 2000).

Partimos de la premisa según la cual las situaciones de desigualdad implican relaciones asimétricas que necesitan ser reproducidas a través del tiempo mediante mecanismos de interacción pública y privada. Antes que en una encuesta estática convencional, o en un mapa de la estratificación social, nuestro interés radica en el modo en el cual la estratificación se modifica o perdura con el paso del tiempo. Nos motiva el deseo de basarnos en la obra reciente de Charles Tilly, cuya principal preocupación consiste en explorar la manera en la cual las diferencias asimétricas entre las personas persisten porque las categorías en las que son ubicadas (clase, género, etnicidad, región) se institucionalizan primero para enquistarse después (Tilly, 2003; Tilly, 1998). Al mismo tiempo, deseamos también ir más allá de la influencia ejercida por la obra de Tilly a fin de observar cómo la resistencia coexiste con presiones compensatorias, cómo la inequidad social contribuye a la movilización política, y cómo la apertura política libera fuerzas que combaten la desigualdad.

La agenda de investigación queda conformada por dos proposiciones teóricas. La primera implica llegar más lejos de lo que puede discernirse por medio del análisis de datos estadísticos a gran escala, esencialmente estáticos, para trascender el análisis de los tipos de desigualdades existentes e investigar cómo es que persisten. Si bien los datos estadísticos sirven a la crítica de las estructuras sociales en un momento determinado, a la manera de una radiografía, no revelan las características dinámicas de dichas estructuras, y sólo pueden insinuar los puntos de intersección donde se cruzan las diversas manifestaciones de la desigualdad. Sin embargo, sabemos que la desigualdad no debe su existencia al hecho de que se trata de algo natural, sino que existe porque es producida y reproducida en el tiempo, y que este proceso se lleva a cabo mediante dinámicas correlativas y mecanismos institucionales que la fortalecen y canalizan de modo tal que producen resultados distributivos. Al dirigir la atención sobre América Latina - además de poner en evidencia las razones por las cuales nuestro estudio de casos tendrá importantes consecuencias teóricas- se demuestra que la institucionalización de categorías circunscriptas, y las categorías de por sí, han sido explícitamente combatidas, impuestas y reformuladas con el correr del tiempo. Por cierto, una mirada a las políticas de desigualdad a través de la lente de los grandes cambios ocurridos al momento de identificar a los actores colectivos a la luz de modelos capitalistas radicalmente diferentes y tipos diversos de regímenes políticos, nos exige

ver la desigualdad como un proceso multifacético antes que como una condición de naturaleza inamovible. El comprender la desigualdad como enquistada dentro del proceso - es decir, como un factor contingente - abre posibilidades al cambio así como a variaciones que atraviesan las dimensiones del poder.

En segundo lugar, la desigualdad equivale a observar relaciones antes que grupos discretos aislados entre sí. Hoy sabemos mucho más acerca de las características que distinguen a los actores específicos de lo que sabemos acerca de los modos en los cuales su interacción fortalece o quiebra las divisiones entre grupos. Tampoco sabemos mucho de cómo las fronteras mismas que circunscriben a estos grupos se definen de manera diferente en contextos diferentes. Es por ello que nuestro método propugna un abordaje “histórico”, que arroje luz sobre los modos en los que la desigualdad se comprende como un reflejo de patrones que persisten durante el pasaje de un tipo de intercambio social al siguiente, extendiéndose indefinidamente. Esto significa apelar a categorías que definan, diferencien, y separen a un grupo de otro: hombres y mujeres, blancos y negros, empleadores y obreros, aborígenes y colonizadores, provincianos y capitalinos. Es la existencia de estas divisiones (que por definición remiten a los modos de relación), y no el proceso inverso, lo que ha convulsionado a este punto el debate sobre la ciudadanía. Son las divisiones las que originan la tensión; no es la tensión la que crea el debate. Y, no obstante, tenemos un conocimiento muy limitado acerca de lo que los psicólogos han dado en llamar “divisiones categoriales”, es decir, las formas en que los grupos se perciben unos a otros a través de las divisiones que provienen del acceso a bienes y recursos preciados (Prentice y Miller, 1999). Tampoco sabemos lo suficiente acerca de la evolución de dichas divisiones a través del tiempo. Como señalara Barrington Moore en cierta ocasión, tanto el consenso moral como el ultraje moral dependen de las maneras en que las personas “perciben” la división social (en el campo laboral, en la distribución de bienes y servicios) (Barrington Moore, 1978). Cuándo, cómo y por qué desarrollan los actores un sentido de justicia o de injusticia al evaluar la existencia y las razones de la división social constituye uno de los aspectos cruciales de nuestra investigación.

Los niveles de análisis que hemos elegido - ideas, actores, e instituciones - fueron modelados sobre el núcleo de una serie analítica. Existe ya abundante investigación cuantitativa de la evolución de los coeficientes Gini en diversos países latinoamericanos y de la relación de estos niveles con normas internacionales más abarcativas. En el otro extremo del espectro metodológico se encuentra un gran número de casos de estudio locales de orden cualitativo que investigan la actividad social para remediar la distribución desigual de recursos valiosos, desde los conflictos derivados del uso de la tierra hasta la administración de los servicios públicos no regulados por el estado. En términos relativos, lo que falta por verse es el análisis de rango medio, que revela los modos en los cuales los estados (y sus organismos de control) y los actores sociales fortalecen o socavan la desigualdad, conformando así el panorama humano a largo plazo.

#### IV Formulando la investigación

¿Cómo es que los agentes sociales crean o combaten las instituciones (ya sea que estén enmarcadas por las leyes, o que, siendo públicas, se expresen a través de las políticas, o que se trate de instituciones privadas englobadas en la aplicación de prácticas) que dividen a los grupos y distribuyen los recursos de manera desigual, al tiempo que operan y se movilizan de modo tal que parecieran revitalizar la vida política? Con este interrogante en mente, el enfoque que aquí proponemos tiene en cuenta muy seriamente la actividad económica - la producción y la circulación de bienes y servicios - pero la

contextualiza en un marco más amplio del que Charles Maier ha llamado “economía política histórica” (Maier, 1987). Ello significa examinar las luchas y los acuerdos que rigen la distribución de bienes apreciados, tomándolos como elementos fundacionales de la lógica que rige la vida institucional en la América Latina moderna.

A los propósitos de llevar a cabo este estudio, nos proponemos explorar tres procesos entrelazados que dan forma a los conflictos relacionados con bienes y recursos valiosos. El primero de dichos procesos se refiere a la evolución de las ciencias sociales; el segundo, a la definición y movilización de los actores sociales, y el tercero a las instituciones y las políticas públicas. Consideraremos ahora cada uno de ellos.

#### a) Historias intelectuales

Los esfuerzos realizados durante el siglo pasado para trazar los perfiles del desarrollo humano y liberar a las sociedades de la escasez y la necesidades se basaron sólidamente en los modelos utilizados por los científicos sociales para analizar el mundo y, a partir de ahí, producir estudios con las recomendaciones del caso. Esto se aplica muy especialmente a América Latina, donde, (para mencionar sólo dos ejemplos particularmente chocantes) los nacionalistas se han visto influenciados por la “teoría de la dependencia”, mientras que los neoliberales prestaron oídos a las teorías económicas de la “escuela de Chicago”. Lo que importa, tal como lo señalara Hirschman con meridiana claridad, es que la opinión de los intelectuales era tenida en cuenta, aunque no siempre fuese por las razones que les eran caras. En un ensayo famoso, Hirschman declaró que, en América Latina, la forma adquirida por los asuntos públicos sufrió una profunda influencia derivada de la búsqueda de “paradigmas” para el perfeccionamiento humano en la que se encontraban empeñados los intelectuales, a punto tal que, en ocasiones, esta búsqueda llegó a interferir con el objetivo (ver Hirschman, 1970). Su preocupación acerca de las teorizaciones insensatas y compulsivas llegó en el momento preciso, pero también incluía la presunción de que la labor científica de las ciencias sociales era verdaderamente importante, en particular dentro de América Latina, y que gran parte de esta labor estaba obsesionada con cuestiones relativas a la equidad, tanto internacional como nacional y local.

Así, pues, una rama de nuestra investigación comprende la historia de aquella parte de la labor científica social que se ocupa de la desigualdad, partiendo de la crítica al liberalismo de mercado y continuando con las teorías de modernización, análisis de la dependencia, marxismo, feminismo, y demás. Nuestras razones para proponer una historia intelectual del debate actual acerca de la desigualdad cumple un doble propósito. En primer término, no deseamos perder de vista el hecho de que este proyecto puede no ser tan original como querrían afirmar sus autores (resistiendo, entonces, lo que Flaubert llama “la rage de vouloir conclure”<sup>\*</sup>), precisamente porque la desigualdad en América Latina ha sido tan ubicua como su condición de tópico para el análisis. En el mismo nivel de importancia, nuestra historia del presente pretende describir las ideas fundacionales que, en distintos momentos, impulsaron a los agentes políticos y sociales en las relaciones que América Latina sostuvo con los mercados mundiales en diversos escenarios políticos, desde las democracias populistas hasta los regímenes autoritarios, extendiéndonos hasta el intento de forjar “vías alternativas” de una u otra índole que ciertos sectores tratan de llevar a cabo en estos momentos. El estudio de los debates de las ciencias sociales acerca de la desigualdad en América

---

<sup>\*</sup> [En francés en el original]

Latina constituye una ilustración contundente del papel que desempeñan las ideas en el cambio social así como de las bases epistémicas que lo sustentan.

El interés en la historia intelectual que se ocupa de la desigualdad puede abrir varias líneas secundarias de investigación, a saber:

- i) el surgimiento y el abandono de los debates sobre “la cuestión agraria”;
- ii) las diversas maneras en que los demógrafos intentaron resolver los problemas de las categorías asociadas a los censos, lo cual a su vez implicaba hacer lo propio con las unidades de análisis que medían la desigualdad;
- iii) una visión clara de lo marginal y de lo informal como síntoma de exclusión y como recurso para evitarla;
- iv) desarrollar criterios sobre las relaciones entre derechos formales y derechos esenciales a fin de conceptualizar la naturaleza de la desigualdad como problema sociopolítico y la dimensión adecuada de los esfuerzos necesarios para combatirla;
- v) corrientes de pensamiento acerca de los vínculos entre la desigualdad y el desarrollo.

## b. Actores sociales e identidad

Si bien nuestro primer nivel de análisis parece literalmente de arriba hacia abajo, también hemos previsto líneas de investigación que operan de manera inversa. ¿Cómo es que los actores sociales desarrollan identidades colectivas, generando recursos y sosteniendo redes que tienen como objetivo cambiar o defender estructuras de exclusión o de privilegio - es decir, situaciones de desigualdad - a través de las cuales dichas identidades adquieren significado? En América Latina, los reclamos colectivos se presentan bajo diversas formas: como “naciones” en el campo de la economía (revirtiendo así lo que, desde la periferia, es percibido como un vaciamiento de la riqueza); como clases trabadas en lucha para asumir el control del lugar de trabajo (y de esta manera, especialmente en el ámbito rural, intentando imponer o recomponer las relaciones de propiedad); y como sujetos políticos con desigualdad de derechos (tratando entonces de extender o redefinir los términos de pertenencia respecto del género, la etnicidad y la regionalidad). El conflicto acerca de la distribución de los recursos ha sido un catalizador fundamental para la movilización social; en ciertas ocasiones, socavando la democracia; en otras, contribuyendo a su restauración.

Lo que nos preocupa son las formas cotidianas en las que la desigualdad se (re)-construye. Para ello observamos las actividades de los grupos a medida que crean, desarrollan, o desmantelan redes, particularmente durante la lucha por el acceso, el uso y la estructuración de las instituciones que asignan los recursos. Estas actividades son constitutivas de la identidad social; para comprenderlas desde esta óptica se requiere de un microanálisis que focalice su atención sobre las características estructurales y contingentes que den cuenta de cómo las personas hacen frente a la desigualdad, la aceptan, o la transforman. Este nivel de análisis nos permitirá intuir los procesos internos de las causas, la oportunidad y los efectos de los movimientos sociales que aún laten en la región. Consideremos el apoyo que las clases subalternas brindan a Hugo Chávez desde los barrios proletarios, cuyas redes constituyen baluartes esenciales para su régimen. Consideremos también la alianza entre los consumidores de servicios públicos y cultivadores de coca bolivianos, que no hace mucho derrocaron un gobierno elegido constitucionalmente. Lo que se desprende con claridad es que la desigualdad representaba algo más que una “simple” causa de ultraje moral; los actores sociales adquirieron identidad al verse a sí mismos como víctimas de la desigualdad. Así,

entonces, la propuesta de nuestro proyecto radica en demostrar cómo y cuándo la identidad social - de clase, raza, género, etnia, y región - surgió en respuesta a las luchas por la distribución. De manera análoga al rol que detentaron los intelectuales a partir de la Segunda Guerra Mundial, esta vía de investigación tiene por objeto el estudio de las formas cotidianas asumidas para la comprensión y el remedio de la desigualdad.

Entre los subgrupos de estudios de casos que podrían llevarse a cabo, destacaríamos los siguientes como objetos de investigación:

- i) aquellos conflictos rurales que desafían las estructuras oligárquicas mientras crean nuevas categorías (por ejemplo, “campesinos”, o “indios”) o redefinen categorías ya existentes;
- ii) el modo en que las elites se reproducen, desbaratando o absorbiendo a sus rivales y a los arribistas;
- iii) la integración a los mercados laborales o la pertenencia a la economía informal a través de las fases y modelos del desarrollo capitalista;
- iv) las asociaciones de consumidores y otras organizaciones populares que exigen una mejor o más equitativa prestación de servicios en contextos de expansión o reducción del estado;
- v) el crimen y las iniciativas empresariales ilícitas

### c. Instituciones y políticas

Tanto las ideas como los actores sociales convierten los conflictos y las negociaciones en una rutina desplegada sobre los escenarios de las instituciones públicas. Por consiguiente, las políticas que configuran y reconfiguran a dichas instituciones modelan las desigualdades y son modeladas por ellas. Basta con citar tres ejemplos: los regímenes de los mercados laborales, los sistemas jurídicos y las instituciones educativas ejercen una profunda influencia sobre la naturaleza de las relaciones sociales. Es a través de las instituciones y de la interacción social que tiene lugar dentro de ámbitos institucionales que se instalan y se reproducen las desigualdades. Una de las tensiones que nos proponemos analizar es el papel que desempeñan las instituciones y las políticas por las cuales se rigen para integrar, de manera simultánea, a actores desiguales en un mismo campo de actividad republicana al mismo tiempo que convierten la desigualdad que los afecta en causa de movilización.

Hasta cierto punto, esto constituye el elemento central de nuestra investigación, aunque sentimos que, en ausencia de ideas sociales y de una historia social, cualquier análisis de las instituciones y de las políticas públicas suena a hueco y no acierta con las formas en las cuales éstas reflejan la dinámica social al tiempo que reproducen las asimetrías. Por cierto, siguiendo el ejemplo de investigadores como Tandler (1997) y Grindle (1998), deseamos abrir la caja negra de los estudios sobre las políticas públicas. En este proceso, podemos explorar los aportes - o su inexistencia - provenientes de intelectuales y actores sociales en tres momentos históricos del desarrollo del capitalismo en América Latina: 1) la etapa de la modernización orientada hacia el terreno doméstico y asociada a la movilización ocurrida en el ordenamiento de clases a partir de la década de 1940; 2) el resurgimiento de modelos de desarrollo de mercado a partir de los '70, asociado a las libertades individuales; y 3) la búsqueda actual de modelos de desarrollo económico alternativos; búsqueda que, para algunas de las partes involucradas, conlleva la adaptación a los mercados globales, mientras que para otras reclama mayor atención dirigida a conceptos más híbridos de la idea de ciudadanía. Respecto de cada uno de los tres momentos, la pregunta central reside precisamente en

el modo en el cual las instituciones ejercen efectos distributivos cruciales al asimilar y dividir grupos desiguales según los diferentes regímenes políticos.

Continuando con la línea de las reflexiones seminales de Hirschman, cuyos estudios acerca de la construcción de las políticas latinoamericanas trascendió las características idiográficas de la región, hemos de concentrar nuestra atención sobre aquellos aspectos de la toma de decisiones que contemplan la solución de problemas a gran escala, guiada por ideologías y estilos explícitos del cambio social. La desigualdad nos proporciona un manto singular para el análisis de las políticas públicas, puesto que, históricamente, ha sido el único “problema” más importante a la hora de encontrar soluciones (Hirschman, 1963). Han sido pocas las regiones del mundo donde la palabra “reforma” ha antecedido la política con mayor frecuencia que en América Latina. Pocas regiones pueden jactarse de un espectro tan amplio que cobije éxitos buscados, fracasos no buscados, e inclusive ciertos casos felices - si bien eclipsados por otros de mayor resonancia - de éxitos no buscados. A los propósitos de nuestro estudio, la política pública comprende los modos institucionales en los cuales los bienes preciados son distribuidos entre grupos desiguales, constituyendo así el pivote alrededor del cual se originan relaciones asimétricas, y aún cuando desconciertan poniendo en juego rasgos de gran envergadura. Entonces, no se trata sólo de observar las políticas dirigidas a grupos discretos (pongamos por caso, aquellas que mitigarían la pobreza), sino a un conjunto mucho más amplio de políticas que se ocupan de la distribución entre grupos, enmarcando así las relaciones que se establecen entre ellos.

Una vez más, estarían indicados los estudios de casos atinentes a subgrupos. Aquí podríamos incluir:

- i) programas de reforma agraria que, a la larga, profundizaron la grieta existente en las relaciones sociales rurales, comenzando en la década de 1940 en Guatemala y llegando hasta el presente (como en el caso de Colombia), e incluyendo otras que pueden haber contribuido a reducir las desigualdades en alguna medida (por ejemplo, las primeras épocas de Bolivia, o las de Chile con sus consiguientes ramificaciones);
- ii) políticas fiscales que utilizan en provecho propio las negociaciones y la riqueza privada para reasignar rentas destinadas a los “bienes públicos”, de manera contraria a la modalidad impositiva dominante, la cual se apoya en gran medida en formas particularmente regresivas de impuesto indirecto;
- iii) enfoques claros para la distribución de los medios de educación y el acceso a los recursos estatales que contribuyen a la formación del capital humano;
- iv) diversos patrones para la regulación del mercado laboral que abarquen desde el renacimiento populista hasta el concepto contemporáneo de libertad contractual.

## V. Conclusiones

Cada uno de los tres conjuntos de temas que hemos presentado en líneas generales - ideas, actores, e instituciones - cuenta con su dinámica propia, y es por ello que los concebimos como líneas autónomas de investigación, pero no independientes. Sin embargo, debe señalarse que una de nuestras metas generales consiste en reunir el análisis de las ciencias sociales, los actores sociales y las políticas públicas a través del tema integrador de la desigualdad, para así obtener un panorama abarcativo de la generación de políticas como un medio crucial a través del cual las instituciones y las prácticas sociales afloran, transforman y modelan la interacción social cotidiana. La utilidad de este tipo de ejercicio se vuelve evidente al considerar los diversos tópicos de investigación esbozados previamente. Tomemos, a modo de ejemplo, la cuestión agraria: ¿cómo fue que las ideas comprometidas con el cambio en la esfera rural afectaron las políticas? ¿cómo lograron (o no) los movimientos rurales motivar el

análisis realizado por las ciencias sociales, y cómo han utilizado los actores rurales a instituciones y políticas, formales e informales, para cambiar patrones de desigualdad en el ámbito rural, e inclusive para constituir su identidad colectiva como campesinos, obreros, o indios, para nombrar sólo tres de las categorías posibles?

Huelga decir que una agenda de investigación de tamaño escala no será desarrollada por sólo dos personas. Antes bien, los autores se proponen trabajar a través de sus respectivas instituciones a fin de construir redes de académicos interesados en el problema generalizado de las desigualdades, y comprometidos a llevar a cabo estudios en profundidad sobre las cuestiones arriba mencionadas. Nos mueve la esperanza de que, al reclutar colegas con estas características, llegaremos a desarrollar algo más que un grupo aislado de estudios de caso, por interesante que éste fuese, sino que podremos estimular el diálogo entre redes situadas en distintos escenarios y subregiones del hemisferio, cuya preocupación resida en diversos subgrupos de cuestiones relacionadas con la comprensión de las desigualdades. En tanto deseamos organizar este esfuerzo de modo tal de asegurar la continuidad del diálogo actual entre los participantes, al momento de concluir el proyecto, cada uno de los investigadores será sometido al escrutinio de los otros a fin de interrogar, de variadas maneras, los datos recabados. Si no se presentan inconvenientes, el resultado constituirá un grupo de descubrimientos amplio, integrado y diversificado a la vez, y sostenido por la teoría, cuya oferta de hipótesis motivará a futuras generaciones de investigadores. Hasta cierto punto, es en este sentido que nos atrevemos a predecir que, con el correr del tiempo, nuestra investigación acerca de las “Desigualdades Paradójicas” se convertirá en un ejercicio propio del trabajo de campo.

## Referencias

Abel, Christopher, y Lewis, Colin M. (2002). Exclusion and Engagement: Social Policy in Latin America. London: Institute of Latin American Studies.

Adelman, Jeremy. (1999), "The Problem of Persistence in Latin American History," en Colonial Legacies: The Problem of Persistence in Latin American History (New York: Routledge).

Alvarez, Sonia, Escobar, Arturo y Dagnino, Evelina, eds. (1998), Culture of Politics. Politics of Culture. Boulder: Westview.

Auyero, Javier (1999). "From the Client's Point(s) of View. How do Poor People Perceive and Evaluate Political Clientelism," Theory and Society 28, págs.297-334.

Barros, Robert, (1986). The Left and Democracy: Recent Debates in Latin America" Telos, 68 (Verano).

Centeno, Miguel Angel, y Hoffman, Kelly. (2003), "Lopsided Continent: Inequality in Latin America," Annual Review of Sociology, v. 29 (2003), págs. 363-390

Fitzgerald, Valpy (2003), "Inequality in Latin America: Ideas for a Research Agenda." Presentación, Princeton University (November).

Gootenberg, Paul. (2002). Persistent Inequalities in Latin America. Propuesta presentada por Stony Brook University a la Fundación Rockefeller .

Grindle, Merilee (2000). Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Hirschman, Albert O. (1963), "Problem-Solving and Policy-Making: A Latin American Style?" en Journeys Toward Progress: Studies in Economic Policy-Making in Latin America (New York: Twentieth Century Fund).

----- (1970), "The Search for Paradigms as a Hindrance to Understanding," en World Politics, 22:3 (March).

----- (1973), "The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development," en Essays in Trespassing: Economic to Politics and Beyond (New York: Cambridge University Press).

Inter-American Development Bank (1998), Facing Up to Inequality in Latin America (Washington: IDB).

Karl, Terry. (2002), "The Vicious Cycle of Inequality in Latin America" (Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March, Madrid, Working Paper 177).

Korzeniewicz, Roberto y Smith, William C. (2000), "Poverty, Inequality, and Growth in Latin America: Searching for the High Road to Globalization," Latin American Research Review, 35:3.

Maier, Charles S. (1987), "Political Economy and History," en In Search of Stability: Explorations in Historical Political Economy (New York: Cambridge University Press).

Moore, Barrington. (1978), Injustice: the Social Bases of Obedience and Revolt (New York: M.E. Sharpe).

O'Donnell, Guillermo, The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America, editado con Juan Méndez and Paulo Sérgio Pinheiro (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1999).

Portes, Alejandro. (2000), "The Resilient Significance of Class: A Nominalist Interpretation," Political Power and Social Theory, 14.

Portes, Alejandro, y Hoffman, Kelly. (2003), "Latin American Class Structures: Their Composition and Change during the Neoliberal Era," Latin American Research Review, 38:1 (Feb.)

Prentice, Deborah A. y Miller, Dale T. (1999), eds. Cultural Divides: Understanding and Overcoming Group Conflict, New York: Russell Sage Foundation.

Segovia, Alexander. (2002). La transformacion estructural y reforma economica en El Salvador: el funcionamiento economico de los noventa y sus efectos sobre el crecimiento, la pobreza y la distribucion del ingreso. Guatemala City: F&G Editores.

Stallings, Barbara, y Peres, Wilson, (2000), Growth, Employment and Equity: The Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean. Washington: The Brookings Institution.

Tendler, Judith (1997). Good Government in the Tropics. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Tilly, Charles. (1998), Durable Inequality (Berkeley y Los Angeles: University of California Press).

----- (2003), "Historical Perspectives on Inequality," (manuscrito)

Torres-Rivas, Edelberto. 1969. Interpretacion del desarrollo social centroamericano. San Jose: Educa.

Van Cott, Donna Lee. (2000). The Friendly Liquidation of the Past. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Wade, Peter. (1997), Race and Ethnicity in Latin America, London: Pluto Press.

Yashar, Deborah (1999), "Democracy, Indigenous Movements, and the Postliberal Challenge in Latin America," World Politics. vol. 52:1.