

Presentación

Es ampliamente conocido que América Latina es la región más desigual del mundo (Ábramo, 2019; Lustig, 2020; Sánchez-Ancochea, 2020). En la actualidad, el 10% de la población más rica de la región concentra el 71% de la riqueza, mientras que aproximadamente un tercio de la población vive por debajo del umbral de la pobreza (CEPAL, 2020). La pandemia del COVID-19 no sólo profundizó la desigualdad, sino que dejó en evidencia las enormes diferencias entre territorios, etnias, géneros y ocupaciones sociales en aspectos tan diversos como acceso a internet, servicios de salud, agua potable en casa y seguridad alimentaria. Varios factores estructurales configuran este crudo panorama de las múltiples desigualdades: los legados de la estructura colonial que operaron en contra de afrodescendientes e indígenas (Acemoglu *et al.*, 2001); la economía basada en la explotación de materias primas (Williamson, 2015; Ocampo, 2017; Frankema, 2009); las limitaciones de los Estados en la provisión de servicios públicos de buena calidad (Otero-Bahamón, 2020); democratizaciones incompletas (Acemoglu y Robinson, 2006; Boix, 2003); la sobresaliente capacidad de determinados grupos de poder de moldear la política pública (Fairfield, 2015; García-Montoya, 2020); políticas sociales segmentadas (Pribble, 2013; Garay, 2017); así como dinámicas de corrupción y clientelismo (Berens, 2021), entre otros.

En las últimas dos décadas las respuestas de política social han dado resultados positivos sobre la disminución de algunos tipos de desigualdad en varios países de la región. La creciente literatura comparativa ha avanzado en explicar los factores que han permitido expandir la educación, la salud y los ingresos entre los adultos mayores y las personas más pobres. Hemos aprendido mucho en los últimos años sobre el rol de los gobiernos de izquierda, la competencia política, los movimientos sociales, los tipos de partidos políticos y la profundización de la democracia (Garay, 2017; Pribble, 2013; Holland, 2017; Huber; Stephens, 2012; Lustig *et al.*, 2017; Kapiszewski; Levitsky; Yashar, 2021). A pesar de todos estos avances, todavía hay mucho que conocer sobre las diferencias entre formulación e implementación de las políticas sociales, el rol de actores no estatales, las dimensiones sub-nacionales de las mismas y sus limitaciones para disminuir formas de desigualdad más estructurales o invisibles.

Además, existen todavía muchos aspectos de la desigualdad en la región que desconocemos o que no se han investigado lo suficiente. Esto porque los estudios

han privilegiado un tipo de desigualdad –desigualdad de ingresos vertical o entre individuos–, un nivel de análisis –el nivel nacional–, y una temporalidad –los cambios de las últimas dos décadas–. Conocemos mucho menos sobre desigualdad horizontal –aquella que se provoca porque el acceso a beneficios y oportunidades está determinado por la pertenencia a grandes categorías sociales– (Stewart, 2002); sobre cómo la desigualdad se refleja en otros aspectos como la salud, la vivienda y la educación (Otero-Bahamón, 2019); sobre cómo la desigualdad tiene manifestaciones diferenciadas en los niveles subnacionales (Niedzwiecki, 2018, Otero-Bahamón 2019); y sobre por qué la persistencia de altos niveles de desigualdad se debe a su continua reproducción histórica y espacial (García-Montoya, 2020). Tampoco sabemos mucho sobre cómo el género, la ruralidad, la pertenencia a una región y la pertenencia étnica interactúan de formas complejas y diferenciadas para producir desventajas o privilegios (Otero-Bahamón, 2021). En resumen, cuando decimos que América Latina es la región más desigual, pareciera que existiera una sola desigualdad y no un verdadero caleidoscopio de desigualdades que interactúan entre sí, varían subnacional e históricamente y se manifiestan de manera diferenciada en los distintos países.

Las distintas formas de ver –y estudiar– las desigualdades hacen que muchas veces no podamos trazar los lazos invisibles entre distintas expresiones de estas. Por ejemplo, entre la desigualdad subnacional y la desigualdad nacional, la desigualdad educativa y la desigualdad de ingresos, o entre los factores que reproducen y expresan la desigualdad a nivel micro –raza, género, nivel educativo, etc.– y los factores que reproducen la desigualdad a nivel más macro –corrupción, Estados débiles o instituciones cooptadas–. Este número ofrece una compilación de investigaciones muy diversas en términos temáticos, espaciales y disciplinares, de forma que llenan algunos de estos vacíos.

El artículo de Mansor-De Mattos, Ianoni y Mello-Cunha identifica las interrelaciones entre tres procesos del nivel macro: el modelo económico neoliberal, el debilitamiento de la democracia a nivel global y el aumento de la desigualdad. Los autores exploran cómo la profundización del neoliberalismo a través de la desregulación de los mercados ha concentrado la riqueza en los más ricos y robustecido sus recursos de poder. Al mismo tiempo, estos procesos macro han ido despojando a los más pobres de los mismos recursos. Como consecuencia, la democracia no realiza las aspiraciones redistributivas del votante mediano, sino que, al contrario, va adquiriendo sesgos pro-rico que reproducen la alta desigualdad, al tiempo que socavan su legitimidad. Como resultado, la ciudadanía cada vez más desencantada apoya reacciones anti-sistema y populistas que amenazan con erosionar regímenes

democráticos que parecían muy estables. La exposición detallada de los casos de Brasil y Estados Unidos ejemplifica estos procesos en el texto.

Dos artículos bajan la escala de análisis para entender cómo procesos del nivel macro producen y reproducen las desigualdades en otros niveles. El artículo de Trujillo, Tóffoli y Retamozo nos permite comprender cómo las medidas neoliberales de final del siglo XX produjeron nuevos actores sociales y nuevos dilemas para la participación de los mismos en la política. La desregulación del mercado y la desindustrialización producida por las políticas de corte neoliberal aumentaron el desempleo y llevaron a la exclusión de muchas personas de los mercados de trabajo. Estas personas fueron articulándose como actores sociales organizados en Argentina –los desocupados–, y se enfrentaron a enormes dificultades para la canalización de sus demandas. Por un lado, existían diferencias insalvables con las preferencias e intereses de los trabajadores formales sindicalizados, lo que dificultó la gestión de sus necesidades por la vía de la política. Por el otro, además de las tensiones con el gobierno nacional, los desocupados enfrentaron rechazo por los repertorios de movilización y acción colectiva utilizados –los piquetes o bloqueos de vías– desde otros sectores de la población. En el camino de exposición de este proceso el artículo de Trujillo *et al.* nos permite vislumbrar cómo los excluidos por el modelo económico neoliberal pueden superar los desafíos a la acción colectiva y constituirse como actores sociales que puedan gestionar de forma más exitosa sus demandas. En el caso de Argentina, esto se logró mediante la transición de piqueteros a trabajadores de la economía popular, con efectos importantes sobre la consolidación, regulación y estabilización de su situación laboral hacia el ejercicio de sus derechos. El artículo demuestra así la importancia de la construcción de identidades alternativas en la gestión de políticas públicas para resistir y reducir las desigualdades.

El artículo de Álvarez-Rivadulla, Bogliaccini, Queirolo y Rossel también permite aterrizar algunos efectos del modelo económico neoliberal en la producción y reproducción de desigualdades, esta vez en Uruguay. Los autores nos muestran cómo la precarización generalizada de las condiciones laborales ha infundido entre la clase media/alta la noción de que la educación de élite es una condición necesaria para acceder a un buen trabajo y a un buen ingreso. Esto ha significado que las personas de mayores recursos económicos y de un cierto capital social estén optando cada vez más por la salida del sistema de educación público hacia la educación privada. Las implicaciones de este proceso son enormes, puesto que contribuyen a la segregación educativa, quitan recursos de poder a la educación pública y socavan el principio igualitario de la educación universal pública como marcador de la ciudadanía en Uruguay.

Por otro lado, dos artículos se centran en entender los determinantes de trayectorias divergentes de desigualdad subnacional en Colombia –específicamente de cuatro ciudades: Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira–. Además de poner el foco sobre los determinantes de las diferencias entre ciudades, sus autores se centran en la interacción entre las desigualdades de ingreso y otras dimensiones de la desigualdad. Aleán-Romero explora la desigualdad de ingreso laboral en estas ciudades y muestra cómo, además de la reciente pandemia del COVID-19, el aumento de la educación, la edad, el género y el trabajo por cuenta propia contribuyen al aumento de la desigualdad en las ciudades. Por su parte, Otero-Bahamón, Álvarez y Sampayo estudian el rol de los ingresos no laborales en la reproducción de la desigualdad. Encuentran que mientras los ingresos recibidos a través de ayudas gubernamentales contribuyen a la reducción de la desigualdad, los ingresos por pensiones contribuyen a su incremento. Ambos artículos permiten visualizar que la política social (en educación, transferencias y pensiones) no necesariamente tiene efectos positivos en la distribución de los ingresos, y que de hecho tiene manifestaciones diferenciadas en la desigualdad entre las ciudades de un país.

Finalmente, el artículo de Otero-Cortés y Acosta-Ariza se enfoca en entender los factores detrás de las interseccionalidades que atraviesan las desigualdades en Colombia y que se expresan de forma dramática en la brecha salarial entre el campo y la ciudad. Los autores identifican tres factores estructurales que juegan en contra de los salarios de los trabajadores rurales: la baja participación de las mujeres en el mercado laboral, el trabajo infantil que no permite acceder a mejor educación, y la informalidad. Los autores ofrecen pistas sobre cómo las políticas de protección social deberían tener en cuenta las particularidades del campo para atender mejor esta población y resolver algunos de estos limitantes estructurales.

Estos trabajos, más allá del valor de sus hallazgos específicos y de reafirmar la necesidad de pensar la desigualdad desde perspectivas comparadas, espaciales e interseccionales, hacen evidente la urgencia de abordar el problema de forma interdisciplinar. Y creemos que esto importa, por lo menos, por dos razones. Por un lado, porque estos lentes permiten conectar las causas macro-estructurales de la desigualdad con sus mecanismos de reproducción en niveles meso y micro. Por otro lado, porque ayudan a comprender la importancia de pensar la desigualdad no solo desde una consideración económica, que muestre el estado de las cosas para amplios y diversos sectores sociales, sino también desde una perspectiva subjetiva, que revele los padecimientos emocionales de ciudadanías excluidas, así como fracturas y distanciamientos potencialmente nocivos para la convivencia y la vida democrática.

Los artículos aquí incluidos nos plantean varias reflexiones. Pareciera que los estados de igualdad o desigualdad relativa construyen equilibrios que pueden quebrarse.

La clase media alta en Uruguay, como muestra Álvarez-Rivadulla y coautores, está tomando decisiones de egreso del sistema de educación público, contribuyendo a la mayor segmentación de la sociedad y, en consecuencia, a una mayor desigualdad. Estas decisiones rompen el equilibrio previo de provisión universal de la educación sin distinción de clase que constituía una parte central del ethos igualitario de la sociedad uruguaya. Por otro lado, los desocupados en Argentina logran romper el equilibrio previo de reproducción de la desigualdad al lograr superar los desafíos de la acción colectiva y articularse como actor social que presiona por un paquete de medidas de bienestar. En ambos casos, hay pistas interesantes sobre cómo las identidades de clase y grupo –media alta en Uruguay y desocupados en Argentina– juegan un papel central en la producción y erosión de la desigualdad.

En otra línea, los estudios sobre desigualdad subnacional incluidos en este número corroboran la importancia de mirar diferencialmente las trayectorias a nivel subnacional. Para el caso de las ciudades colombianas, se observa que los factores que impulsan la reducción de la desigualdad pueden ser distintos de los que están detrás de la desigualdad nacional. Una pregunta que queda por explorar a partir de allí es la de la interacción de los distintos niveles relevantes (individuo, hogar, comunidad, barrio, ciudad, país, región) en términos de las fuerzas causales de producción, reproducción y erosión de la desigualdad. Por ejemplo, sería interesante explorar si las interseccionalidades que definen las brechas entre campo y ciudad que documentan Otero-Cortés y Acosta-Ariza varían al explorar distintas regiones de Colombia o distintas ciudades-regiones. En todo caso, estos trabajos constituyen un ejemplo de las oportunidades que puede ofrecer una aproximación compleja al fenómeno de la desigualdad para alcanzar el reconocimiento de mecanismos de reproducción diferenciados.

Finalmente, una pregunta por explorar tiene que ver con el rol de la capacidad estatal en las distintas desigualdades. El Estado está ampliando su esfera de acción en unas áreas –por ejemplo, las políticas de transferencia de ingresos– y disminuyéndola o desmejorándola en otras –por ejemplo, en la provisión del servicio educativo–. Estas tendencias que empujan hacia direcciones distintas hacen necesaria una evaluación desagregada y multinivel del rol del Estado en el mantenimiento o la ruptura de los equilibrios de las desigualdades. Este número pone en evidencia que la desigualdad en América Latina es en realidad un caleidoscopio de desigualdades. Las distintas aproximaciones disciplinares y metodológicas aquí presentadas nos acercan a la comprensión de las fuerzas que alimentan las grandes desigualdades en distintos niveles y contextos, así como a ciertos factores que pueden contribuir a su disminución.

Aunque la agenda de investigación sobre desigualdades en América Latina se ha diversificado y ahora incluye miradas más diversas, desde otras disciplinas y enfoques, hay todavía mucho camino por recorrer. Desde el punto de vista de política pública, este número especial reafirma la necesidad de abordar diferencialmente los factores que expliquen las desigualdades y sus cambios. Y vale decir que esto es particularmente importante porque algunas de las fuerzas que ayudan a disminuir la reproducción de las desigualdades en un nivel (macro/meso/micro), dimensión (ingresos/educación/salud/ambiente, etc.), o en una entidad subnacional, pueden tener un efecto diferente en otro nivel, dimensión o entidad subnacional. Y adicionalmente, los efectos distributivos de la política pueden tener implicaciones diferenciadas en la subjetividad y la construcción de identidades. Por consiguiente, la preocupación por una aproximación desagregada y diferenciada al caleidoscopio de las desigualdades debe contribuir a la construcción de sociedades más igualitarias, en paz y con democracias más fuertes.

Silvia Otero-Bahamón

Editora invitada, Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia)

silvia.otero@urosario.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4514-8514>

Laura García-Montoya

Editora invitada, Munk School of Global Affairs and Public Policy,

University of Toronto (Toronto, Canadá)

laura.garciamontoya@utoronto.ca

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5099-3843>

Juan José Fernández-Dusso

Universidad Icesi (Cali, Colombia)

jjfernandez@icesi.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8281-1709>

Referencias

- Abramo, Laís (2019). La matriz de la desigualdad en América Latina. Avances y desafíos de cara al futuro. En *Las sendas abiertas en América Latina: aprendizajes y desafíos para una nueva agenda de transformaciones* (pp. 99-136), editado por Daniel Filmus; Lucila Rosso. Buenos Aires: Clacso. <https://doi.org/10.2307/j.ctvt6rmdr>
- Acemoglu, Daron; Johnson, Simon; Robinson, James A. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, 91(5), 1369-1401.
- Acemoglu, Daron; Robinson, James A. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. New York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511510809>
- Berens, Sarah; Ruth-Lovell, Saskia Pauline (2021). Does Clientelism hinder Progressive Social Policy in Latin America? *Acta Politica*, 56, 694-718. <https://doi.org/10.1057/s41269-020-00189-x>
- Boix, Carles (2003). *Democracy and Redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511804960>
- Fairfield, Tasha (2015). *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781316104767>
- Frankema, Ewout (2009). *Has Latin America Always been Unequal? A Comparative Study of Asset and Income Inequality in the Long Twentieth Century*. Boston: Brill. <https://doi.org/10.1163/ej.9789004175914.i-294>
- Garay, Candelaria. *Social Policy Expansion in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2017. <https://doi.org/10.1017/9781316585405>
- García-Montoya, Laura (2020). *Trapped by Inequality: The Politics of Redistribution in Latin America* [Tesis de doctorado]. Northwestern University, Evanston, Estados Unidos.
- Holland, Alisha C. (2017). *Forbearance as Redistribution. The Politics of Informal Welfare in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316795613>
- Huber, Evelyne; Stephens, John D. (2012). *Democracy and the Left. Social Policy and Inequality in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Kapiszewski, Diana; Levitsky, Steven; Yashar, Deborah J. (eds.). (2021). *The Inclusionary Turn in Latin American Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108895835>

- Lustig, Nora (2017). El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Una aplicación del marco metodológico del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ). *El Trimestre Económico*, 84(335), 493-568. <https://doi.org/10.20430/ete.v84i335.277>
- Lustig, Nora (2020). Desigualdad y descontento social en América Latina. *Nueva Sociedad*, 286, 53-61.
- Niedzwiecki, Sara (2018). *Uneven Social Policies. The Politics of Subnational Variation in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108588225>
- Ocampo, José Antonio (2017). Commodity-led Development in Latin America. *International Development Policy*, 9, 51-76. <https://doi.org/10.4000/poldev.2354>
- Otero-Bahamón, Silvia (2019). Subnational Inequality in Latin America: Empirical and Theoretical Implications of Moving beyond Interpersonal Inequality. *Studies in Comparative International Development*, 54(2), 185-209. <https://doi.org/10.1007/s12116-019-09281-6>
- Otero-Bahamón, Silvia (2020). Place-Sensitive Policies in the Provision of Subnational Public Goods in Colombia. *Latin American Politics and Society*, 62(3), 94-122. <https://doi.org/10.1017/lap.2020.8>
- Otero-Bahamón, Silvia (2021). ¿Qué es lo subnacional de la desigualdad subnacional? Una mirada interseccional a la desigualdad en Latinoamérica. *Revista de Ciencia Política*, 41(1), 103-133.
- Pribble, Jennifer E. (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139343299>
- Sánchez-Ancochea, Diego (2020). *The Costs of Inequality in Latin America. Lessons and Warnings for the Rest of the World*. London: I.B. Tauris. <http://dx.doi.org/10.5040/9781838606275>
- Stewart, Frances (2002). Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development. *WIDER Annual Lecture 5*. Helsinki: UNU/Wider, 1-37. Recuperado de <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/AL05-2001.pdf>
- Williamson, Jeffrey G. (2015). Latin American Inequality: Colonial Origins, Commodity Booms or a Missed Twentieth-Century Leveling? *Journal of Human Development and Capabilities*, 16(3), 324-341. <https://doi.org/10.1080/19452829.2015.1044821>