

Desigualdad en América Latina ¿un cambio de rumbo?

La paulatina disminución del coeficiente de Gini que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC) está conociendo desde hace una década, ha originado un optimismo generalizado. [1] Organismos internacionales, gobiernos de signo diverso y académicos se preguntan si acaso, luego de décadas de incremento de la desigualdad, no se estaría produciendo un cambio de rumbo en la región más desigual del planeta. Los interrogantes suscitados son diversos: sobre las causas de tal reducción, su sustentabilidad y profundización en el tiempo, acerca del significado de la caída del Gini en términos de igualdad y sobre qué está sucediendo con la desigualdad en otras dimensiones, entre otros. Estos fueron algunos de los temas de gran actualidad política y académica tratados en el seminario “[La inequidad en América Latina en el largo plazo](#)”, organizado por Luis Bértola (Universidad de la República, Uruguay) y Jeffrey Williamson (Harvard y Universidad de Wisconsin) conjuntamente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el auditorio del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL) en Buenos Aires del 3 al 5 de diciembre de 2014. Este artículo se concentra sobre todo en una pregunta que hoy está motivando investigaciones a lo largo de la región: explicar las causas de dicha caída. Su elucidación es clave en cuanto insumo para las políticas. Poder saber qué está impactando en la desigualdad, cuáles son sus límites y que otras acciones deberían sumarse, resultan necesarios para proseguir en el camino de la disminución de las inequidades. Esta nota comienza presentando un cuadro de la situación de la región y procura responder el significado de la disminución del coeficiente de Gini en términos de igualdad. Asimismo se revisa la desigualdad en otras dimensiones. Luego se concentra en las principales hipótesis sobre la caída de la desigualdad de ingresos y, finalmente, se presentan los desafíos pendientes para las políticas y para la investigación.

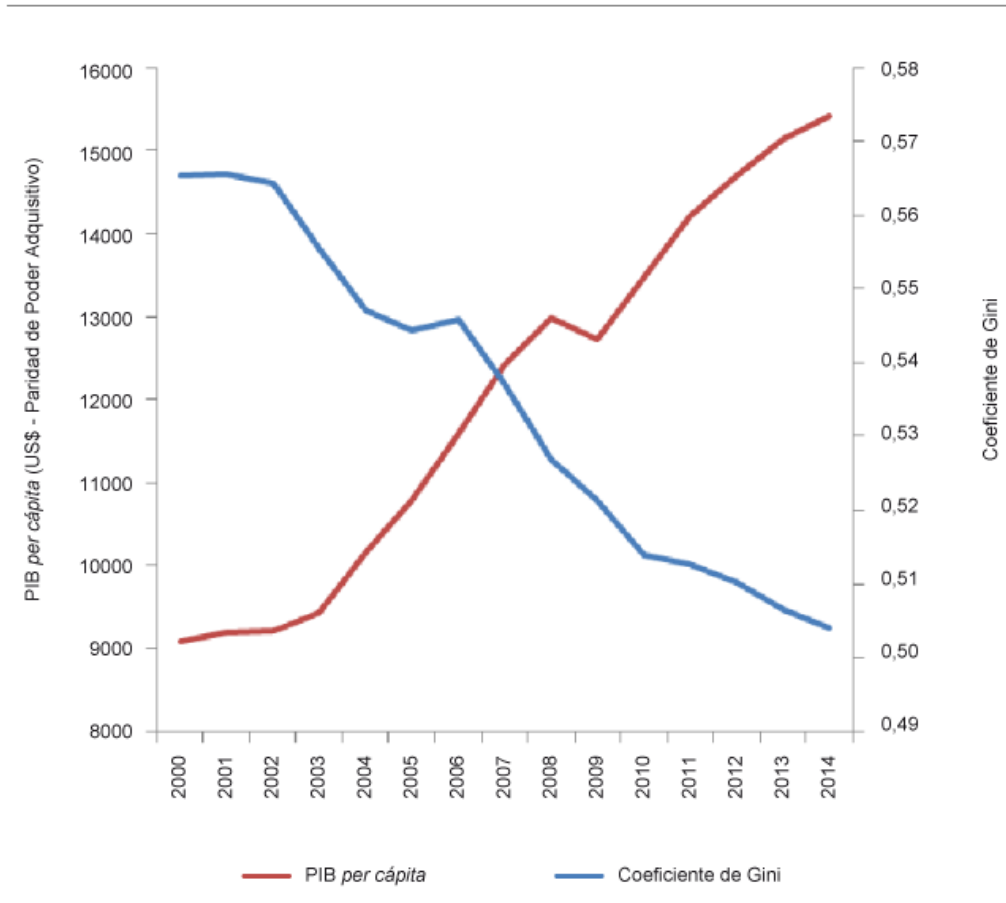
Disminuyendo el coeficiente de Gini ¿se reduce la desigualdad?

Si bien la mayoría de los lectores están sin duda familiarizados con su significado, vale la pena recordar que el coeficiente de Gini es el indicador más utilizado tanto para graficar el decurso de un país en el tiempo como para establecer *rankings* de inequidad entre naciones. Mide con valores de 0 hasta 1 la dispersión empírica de los ingresos entre hogares o personas en relación con lo que sería una línea de igualdad perfecta. Puede definirse como la diferencia absoluta promedio de niveles de ingreso entre dos individuos tomados al azar en la población, relacionándolos con el promedio del conjunto de ésta. Así, en una sociedad donde el ingreso medio es US\$ 40.000, un coeficiente de Gini de 0,4 significa que la distancia entre el nivel de recursos de dos individuos tomados al azar sería en promedio de US\$ 16.000 (Bourguignon, 2012, p. 12). Por ello, en una hipotética sociedad totalmente igualitaria, el valor debería ser igual a cero. Las sociedades más equitativas, como ciertas de Europa occidental, exhiben guarismos en torno a 0,3, si bien se ha producido un incremento de las desigualdades en varias de ellas. América Latina, según la presentación de [Salazar](#), exhibía para el 2013 un promedio de 0,507.

Sin embargo, la región está conociendo una situación particular desde el 2003 en adelante. En primer término, mientras la desigualdad aumenta en los países desarrollados, en América Latina disminuye. En segundo lugar, a diferencia de las teorías que presuponen que en etapas de crecimiento aumenta la desigualdad, la región ha conocido al mismo tiempo un importante crecimiento económico y una disminución de la desigualdad (Gráfico 1). En fin, luego de la crisis internacional de 2008, la mayoría de los países de la región, a diferencia de lo sucedido en décadas pasadas, tuvieron un comportamiento anticíclico del gasto social, lo cual permitió atravesar la situación sin un incremento de la pobreza y la desigualdad.

Gráfico 1. Evolución del crecimiento y la desigualdad en América Latina

Período 2000-2014

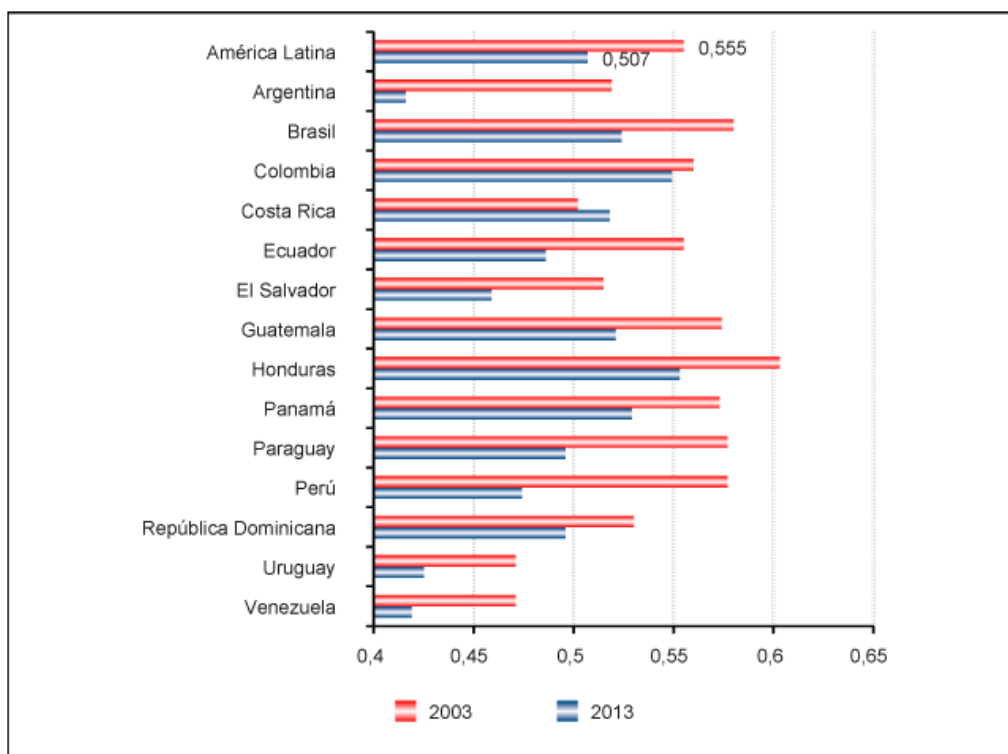


Fuente: Presentación de Salazar.

En dicho contexto, la indigencia, la pobreza y la desigualdad de ingresos se redujeron. Tal como se muestra en la presentación citada, el Gini de 18 países cae de 0,555 en 2003 al ya señalado 0,507 en 2013 (Gráfico 2). En la misma dirección, se ha celebrado el crecimiento de “clases medias emergentes” en diversos países tanto como la “democratización del consumo” gracias al renovado acceso de sectores populares a distintos bienes, tales como celulares, computadoras o automóviles.

Gráfico 2. Coeficiente de Gini en América Latina

Años 2003 y 2013



Fuente: Presentación de Salazar.

No obstante lo cual, el optimismo sólo puede ser limitado: los países de la región siguen encontrándose entre los más desiguales del planeta: Brasil tiene dentro de su población a parte del 2% más rico y del 2% más pobre del mundo, y con la excepción de Argentina, Uruguay y Venezuela, *Salazar* muestra que en 2013 todos los restantes superan el 0,45. Esta cifra es significativa, según el autor, porque solo un país de Asia (Malasia) y ninguno de Europa alcanza dicho guarismo. Por su parte, la presentación de *Gasparini y Alvarado* agrega datos novedosos sobre la desigualdad en la región, y en los países en desarrollo en general. Muestran una estabilidad a lo largo del tiempo del ordenamiento de la inequidad entre los países. Al medir el consumo *per cápita* de los hogares, e incorporar a la comparación al África Subsahariana (por lo general ausente por falta de datos), se verifica que, junto con Latinoamérica, se encuentra en el tope de la inequidad: mientras ALC tiene un Gini promedio un poco inferior, exhibe una mediana de dicho indicador un tanto superior. Esto se debe a que, en comparación con África, hay menos disparidad entre el Gini de las diferentes

naciones, ya que ninguno de los países latinoamericanos está exceptuado de detentar un grado de desigualdad muy o bastante elevado. *Gasparini y Alvarado* también revelan la estabilidad de la porción de ingresos apropiada por los sectores medios (deciles 7 a 9) que exhibe pocas variaciones, tanto a lo largo del tiempo como entre los diferentes países de ALC. La “acción”, tal como la llaman los autores, es decir las oscilaciones que explican las modificaciones del Gini, se produce por ende tanto en la cúspide como en la base de la distribución.

Ahora bien, si hay acuerdo en que se produjo una caída del Gini, menos consenso hay sobre su significado. Un primer grupo de críticas metodológicas apunta a las limitaciones de medir la desigualdad basada en datos de ingreso, como es habitual en la región. Al respecto, *De la Torre* en su presentación prueba que, con mediciones alternativas, tales como mediante el consumo, incorporando datos para captar el ingreso de los más ricos (cuyos ingresos históricamente están subdeclarados) y configurando canastas de consumo distintas para ricos y pobres, igualmente se verifica la tendencia a la disminución de la desigualdad en la última década.

Un segundo grupo de críticas se focaliza en lo que autoriza a aseverar la caída del Gini. *Pérez Sáinz (2013)*, por ejemplo, señala que su sola disminución no autoriza a postular una mejora de la igualdad, porque se concentra en la distribución secundaria, una vez que ya se ha producido la división entre trabajo y capital. Para este autor, un indicador que compara la situación de hogares o individuos no nos informa sobre la distribución entre clases, grupos étnicos o géneros. En segundo lugar agrega que la división en deciles contribuye a la invisibilidad de las elites dentro del decil superior. En fin, una mejora de la distribución entre sectores medios y altos (excluyendo a los bajos) puede reducir el coeficiente de Gini, como ha sucedido en México, pues disminuye la dispersión de ingresos, pero sin que eso derive en una sociedad más justa. La presentación de *Birdsall y Meyer*, por su parte aporta un elemento adicional. Pone el acento en la persistencia de una franja importante de “luchadores” (similar a la idea de población vulnerable) dentro de la ya señalada clase media emergente. Este grupo, si bien está fuera de la pobreza, sigue ubicándose muy cerca de ella y por ende, susceptibles de caer ante coyunturas desfavorables.

Otras voces subrayan sobre todo la necesidad de complementarlo con el estudio de la distribución primaria o funcional, entre capital y trabajo. Al respecto, un trabajo reciente de Amarante, Abeles y Vega (2014) encuentra que la caída del Gini no se ha acompañado de un aumento de la participación de los ingresos laborales en el Producto Interno Bruto (PIB) de los países de la región, lo cual morigeraría todo juicio optimista general sobre la caída de la desigualdad de ingresos. ¿Qué se puede entonces afirmar? Es posible sostener que la caída del coeficiente de Gini es un indicador necesario para señalar la disminución de la desigualdad de ingresos, pero de ningún modo suficiente. Por un lado, es necesario incluir otros indicadores de ingresos; por el otro, desde una creciente mirada plural sobre la desigualdad, es preciso interrogarse qué sucede en otras dimensiones. Al respecto, varios trabajos presentados en el seminario adoptan una mirada multidimensional y señalan las contraluces del presente. La presentación de *Salazar* muestra que, en los países de la región consignados, disminuyeron las brechas de asistencia escolar entre los distintos sectores sociales, si bien persisten los problemas de calidad. Asimismo se destaca la caída de la mortalidad infantil, en particular dentro de los grupos más tradicionalmente afectados. Estas mejoras se han debido, según el autor, al incremento del gasto social, expansión de programas con buena focalización, las transferencias monetarias y la construcción de infraestructura de salud y educación en zonas relegadas (Cuadro 1). En relación con la salud, el aumento de la cobertura de agua potable, saneamiento, programas de salud materno-infantil y formas de aseguramiento básico han gravitado favorablemente.

Amarante indica un incremento de la segregación educativa y una constancia o ligera disminución de la segregación residencial en la región. A su vez, la estructura tributaria de los países de la región exhibe poca capacidad para corregir las desigualdades producidas en el mercado. En resumen, no parece adecuada ni la celebración anticipada del cambio de rumbo ni el desconocimiento de las mejoras, sino más bien la necesidad de comprender, sostener y profundizar ciertas tendencias positivas, cuyas claves en el apartado siguiente se intentará elucidar.

Cuadro 1. Cobertura de programas de transferencias monetarias condicionadas y pensiones no contributivas en América Latina

Año 2011

	Transferencias Monetarias Condicionadas	Pensiones no contributivas
PAÍS	PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN	PORCENTAJE DE ADULTOS MAYORES
Argentina	29,1	1,4
Bolivia	46,6	100
Brasil	28,1	37
Chile	6,4	53,5
Colombia	23,8	15,6
Costa Rica	15	30,6
Ecuador	38,3	58,2
El Salvador	7,5	3,4
México	23,2	44,9
Panamá	10	56,5
Paraguay	7,5	7,4
Perú	8,6	1,5
Uruguay	26,4	9,8
América Latina	25	33,4

Fuente: Presentación de Salazar.

¿Por qué está disminuyendo el coeficiente de Gini?

Hay consenso acerca de que la reducción del Gini no se debe a cambios profundos, tales como a mutaciones de la estructura productiva, reestructuración de la tributación o a una modificación rotunda de la concentración de riquezas en la cúspide. En otras palabras, no se asiste a una transformación estructural cuya continuidad esté más afianzada. Los trabajos actuales en la región y varios presentados en el seminario, pueden dividirse entre aquellos orientados a indagar en el peso de factores de largo, mediano y corto plazo, y otros focalizados a especificar las variables más recientes en las cuales recae el mayor peso explicativo.

Dentro del primer grupo, en su presentación en el seminario, [Székely](#) indaga **el peso de factores de largo plazo**, en particular la disminución de la tasa de dependencia de los hogares pobres, y encuentra que si bien influye, tiene una gravitación limitada en la disminución del Gini. Respecto a cambios de mediano plazo, señala el incremento de la participación laboral femenina y el aumento de los años de educación en los sectores más bajos, producidos antes de la reversión actual de la desigualdad. Sin embargo, coincide que el mayor peso explicativo reside en variables de corto plazo, dando un peso central a cambios en los términos de intercambio que favorecen a las economías de la región. Tal conclusión lo lleva a ser cauto sobre la sustentabilidad del proceso, dado de tal variable depende de factores externos. [Anderson y Palacio](#) en su presentación, incorporan una dimensión poco presente aún en el debate regional: según su estudio, la mejora de la productividad agrícola desde 1995 habría impactado de manera decisiva en la disminución del coeficiente de Gini en varios países, dado que se trataba de un sector tradicionalmente rezagado en su productividad y en los ingresos.

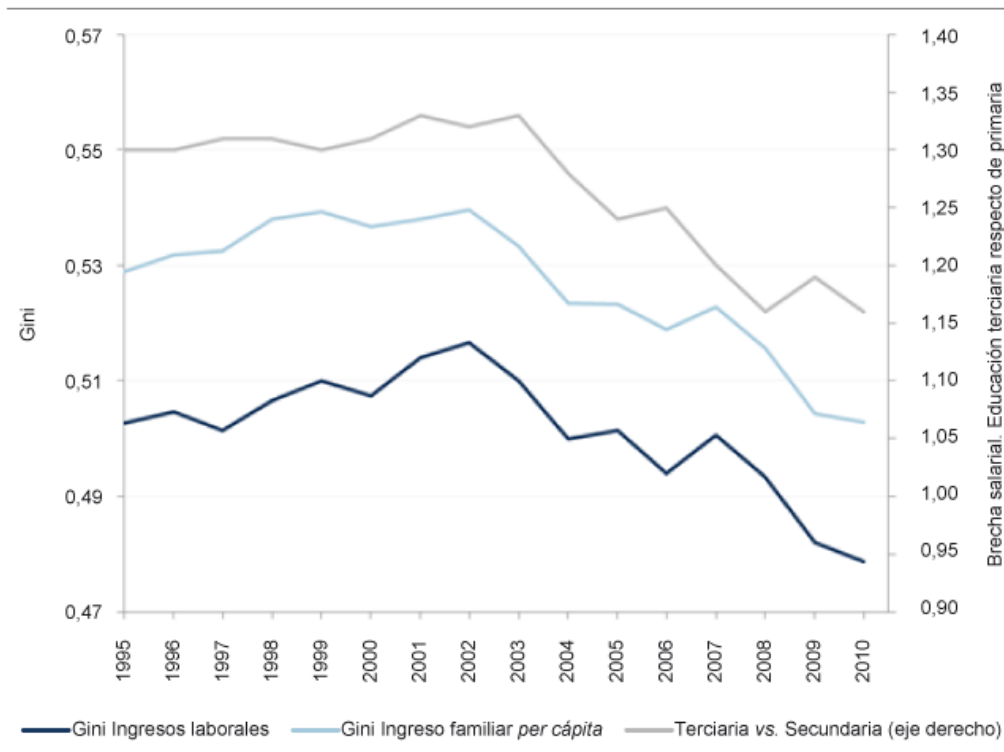
Ahora bien, como se dijo, el peso explicativo está puesto sobre todo en las **variables de corto plazo**. Los tres factores que explican la disminución son las transferencias monetarias, las pensiones no contributivas y el ingreso laboral. Hay posturas distintas sobre el rol de las políticas laborales, acerca de lo cual se referirá más adelante. Tal como presentó [Salazar](#) en el seminario, los programas de transferencias monetarias están presentes prácticamente en todos los países abarcando, según datos del 2011, casi al 25% de la población y 0,37 del PIB de la región con alrededor de 131 millones de beneficiarios. Los programas de pensiones no contributivas dirigidos a adultos mayores sin jubilación tienen un impacto creciente, muy variable según el país, alcanzando al 33% de la población de referencia y comprometiendo el 0,56 del PIB regional en 2011.

¿Cómo impacta cada uno de estos factores? Según un estudio de Levy y Schady (2013) las transferencias condicionadas explicarían alrededor de un 25% de la caída de la desigualdad, las pensiones no contributivas el 5% y los ingresos laborales el 50% de los cambios en la desigualdad. Resta un 20% aún a indagar y que reposaría sobre otros factores y variables según los países, como podría ser el peso de las remesas en México y América Central. Así las cosas, de un lado se observa que la política social tuvo efecto en la caída de la pobreza pero menos fuerte en la caída de la desigualdad, y por ende, es preciso comprender qué sucedió con los ingresos laborales. Sobre todo porque, según se desprende de la presentación de [De la Torre](#), en los países donde más cayó la desigualdad, más importante ha sido el peso del componente laboral.

¿Por qué cayeron las desigualdades en el ingreso laboral? La piedra de toque en las investigaciones actuales son los retornos por educación, los llamados en inglés *skill premiums*. Se ha producido en la última década sobre todo, una disminución de la brecha entre los ingresos de los que tienen educación terciaria respecto de los que poseen sólo primaria (Gráfico 3). Tres son las hipótesis que los economistas están intentando probar para explicar este hecho. No se descarta una combinación entre ellas, por no ser mutuamente excluyentes o contradictorias entre sí y, es posible que en distintos países las causas y pesos específicos de cada una sean diferentes. Las tres hipótesis son: el aumento de la oferta de mano de obra con calificaciones terciarias; la disminución de los retornos de los más educados por degradación de sus diplomas, por obsolescencia de sus calificaciones y/o por peor calidad de su formación en universidades de bajo nivel; y, finalmente, el cambio de matriz productiva que incrementaría la demanda por trabajadores menos calificados.

Gráfico 3. Coeficiente de Gini y brecha de ingresos entre educación terciaria y primaria

Promedio América Latina, 1995-2010



Fuente: Presentación de de la Torre.

La presentación de *De la Torre* en el seminario revisa cada una de estas hipótesis a partir de investigaciones en curso. Respecto de la primera, señala que el incremento de población con educación terciaria se remonta a los años ochenta, sin que en décadas pasadas haya conllevado una disminución de los retornos, por lo cual se la deja de lado. Respecto a la tercera, que tiene varios adeptos entre los estudiosos, muestra con ejemplos de distintos países, que el sector que más mano de obra requiere es el de servicios, que suele contratar a los más formados. Por lo cual, también la idea de un incremento de la demanda de los menos calificados, si bien no es descartada (dado que pueden estar produciéndose desajustes entre demanda y oferta de trabajo en relación a las calificaciones), es dejada en suspenso. La segunda hipótesis, avanzada hace poco por *Lustig*, es la que concentra la mayor parte de las miradas. Pero tiene también sus variaciones. La idea de una entrada de los más pobres con peor formación y por ende, cuyos diplomas tienen menos retornos

en el mercado de trabajo, está siendo puesta a prueba en varios estudios actuales. También la hipótesis de que los programas a los que acceden en universidades nuevas y de baja calidad (lo que en ciertos países se conocen como “universidades garajes”) contribuye a este aplanamiento de los ingresos, requiere todavía ser validada con más investigaciones. Una vertiente de esta hipótesis fue presentada para el caso de México por [Campos Vázquez, López-Calva y Lustig](#). Comprueban que cada vez más temprano las cohortes de trabajadores comienzan un proceso de aplanamiento de los ingresos laborales, que podrían deberse a un acelerado proceso de obsolescencia de sus competencias. Pero, tal como sugieren los autores, todavía son precisas más investigaciones para validar esta hipótesis para el conjunto de la región. En resumen, la caída de los retornos por educación concentra todas las miradas, pero aún falta precisar bien la forma en que está gravitando en cada país y en los distintos sectores productivos.

Hasta aquí se presentaron algunos de los hallazgos e hipótesis actualmente en discusión en la región. Cabe agregar dos señalamientos importantes. Uno, tal como señalaba *De la Torre* en su presentación, no es de descartar que detrás de la disminución de los retornos laborales entre más y menos calificados se estén ocultando otros procesos, como la reducción de las desigualdades entre géneros, entre grupos étnicos, entre el mercado de trabajo rural y urbano, y entre trabajadores formales e informales. Es decir que dichos procesos estarían afectando a los menos calificados, pero no necesariamente -o al menos no sólo- por un efecto ligado a sus calificaciones. Esto lleva a introducir un punto de controversia entre distintos trabajos y economistas: el lugar de la política. Tal como se sostuvo en varias presentaciones del seminario: es imposible no vincular la mejora de los ingresos laborales de los más pobres a políticas laborales, en particular los incrementos en los salarios mínimos, las negociaciones colectivas, el recobrado peso de los actores sindicales y de movimientos sociales, entre otros.

Por ello, para explicar las razones de la caída del Gini es necesario la articulación entre la mirada económica y la que las otras ciencias sociales, como la sociología y la ciencia política, pueden proveer, en al menos tres temas. Uno, indagar específicamente el comportamiento de los actores individuales y colectivos. A modo de ejemplo, puede suponerse una segmentación en los retornos que ofrece el mercado de trabajo según el tipo de diploma obtenido, como se mencionó, una de las hipótesis más en boga; pero para validarlo es preciso saber, específicamente en los distintos países, si las empresas están realmente realizando esta jerarquización, para lo cual más investigación social es necesaria. Asimismo, retomando también el señalamiento de *De la Torre* sobre la disminución de otras desigualdades entre grupos o categorías que afectan a los menos calificados, es muy probable que no necesariamente esté vinculado a mecanismos de mercado sino al resultado de acciones colectivas y políticas laborales, temas que las ciencias sociales suelen estudiar.

En segundo lugar, haciéndose eco de una tradición de estudios históricos sobre la desigualdad en la región que ponen el acento en el lugar de las elites en la reproducción de la desigualdad, distintas presentaciones en el seminario, como los de [Rodríguez Weber](#) y [Sánchez-Ancochea](#) - ambos sobre Chile-, han indagado su peso en la perdurabilidad de la inequidad. De este modo, una agenda de estudios sobre la desigualdad de la región tiene que poner en su centro la pregunta sobre las elites o sobre las clases más altas.

En tercer lugar, ya indagando en una mirada multidimensional de la desigualdad, tal como han señalado estudios como Tilly (2000) y más recientemente Dubet (2014) para los países centrales, o Reygadas (2008) en ALC hay comportamientos en las escalas macro, meso y micro que contribuyen a producir o perpetuar las desigualdades: la expoliación, el acaparamiento de

oportunidades, la exclusión de los otros, la segregación social y la estigmatización de ciertos grupos y espacios, entre otros. En la región tales comportamientos son moneda corriente, por lo cual preguntarse por su interrelación con los factores vinculados al mercado de trabajo es preciso para una cabal comprensión de los engranajes de la desigualdad persistente.

Desafíos e interrogantes pendientes

En el seminario ha habido acuerdo en que no se observa un consolidado proceso de reducción de la desigualdad. Entre otras razones esgrimidas, porque la heterogeneidad estructural y la baja productividad de la región se mantienen, y los sectores dinámicos en términos de productividad siguen concentrando poco empleo. Ciertamente hay en la región empresas con alta productividad e insertas en el mercado mundial, pero que no se encadenan a los restantes sectores de las economías domésticas. Sin una mejora de la productividad, se dificulta un crecimiento sostenible y la disminución de la desigualdad. A esto se suman otros factores que fueron señalados en el seminario: como parte de las mejoras se deben a variables externas, la región sigue siendo vulnerable a tales cambios, si bien se advierte que tal vulnerabilidad es latente porque los países poseen considerables reservas. Pero, al mismo tiempo, se apuntó como factor de vulnerabilidad al incremento de deudas privadas, así como al hecho de que la región, en períodos de crecimiento, aumenta mucho sus importaciones y menos sus exportaciones. A esto se suma un contexto presente y futuro donde el crecimiento será sin duda menor que en años previos. Así las cosas, sostener y expandir el nivel de gasto y de actividad para profundizar en los factores antes mencionados ya es un desafío considerable. Algunos trabajos se preguntan también por los límites de los programas de transferencias, por un lado, para incidir en la desigualdad y ciertos economistas expresan su preocupación por el riesgo de generar distorsiones en el mercado de trabajo.

Un segundo desafío tiene que ver con los servicios públicos. Al fin de cuentas, se ha señalado que a medida que los hogares de la región mejoran su situación, desertan de los distintos bienes y servicios públicos: escuelas, seguros de salud, barrios y seguridad privada, entre otros, continúan expandiéndose. Algunas presentaciones del seminario, como las de *Salazar y Amarante* han puntualizado la necesidad de mejorar la calidad de los servicios para contribuir a la disminución de la desigualdad en distintas esferas y de las brechas de productividad. Pero F. Filgueira (2013) señala con agudeza que, en la medida que los bienes y servicios públicos continúen siendo considerados como reservados sólo a los pobres y a quienes no puedan acceder a los servicios ofrecidos por el mercado, habrá pocas coaliciones con suficiente poder para abogar por una mejora en su calidad. La región se enfrenta entonces con un importante escollo para una mayor igualdad. En tercer lugar, si bien se están produciendo reformas tributarias en la región, se sabe que reconstruir sistemas con un sesgo más progresivo es políticamente muy complejo, porque se enfrentan a poderosas coaliciones que se oponen a tal cambio y no siempre los Estados están dispuestos a enfrentar tales riesgos. Estos son tan sólo algunos de los límites para que la desigualdad continúe disminuyendo.

A modo de cierre, ¿qué se puede concluir luego de este recorrido sobre la desigualdad y sus contrastes? En la década transcurrida desde 2003 se ha logrado en muchos países contrarrestar algunas de las formas de exclusión y pobreza más extrema, pero no de modo estable, y todavía es temprano y apresurado decir que se ha torcido el rumbo de desigualdad de la región: sin lugar a dudas, éste es el mayor desafío que todavía existe por delante.

Bibliografía

Amarante, V.; Abeles, M. y Vega, D. 2014. “Participación del ingreso laboral en el ingreso total en América Latina, 1990-2010” en; *Revista de la CEPAL 114*. Santiago de Chile: CEPAL. p. 31-52.

Bourguignon, F. 2012. *La mondialisation de l'inégalité*. París: Seuil.

Dubet, F. 2014. *La Préférence pour l'inégalité: Comprendre la crise des solidarités*. París: Seuil.

Filgueira, F. 2014. “Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina”, en: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(2): 17-46.

Levy, S. y Schady, N. 2013. “Latin America’s Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution”, en: *Journal of Economic Perspectives*, 27(2): 193–218.

Pérez Sáinz, J. 2013. “¿Disminuyeron las desigualdades sociales en América Latina durante la primera década del siglo XXI? Evidencias e interpretaciones”, en: *Desarrollo Económico*. vol. 53. núm. 209-210. p.55-73.

Reygadas, L. 2008. *La apropiación. Destejiendo las redes de la desigualdad*. México: Anthropos-Universidad Autónoma Metropolitana.

Tilly, C. 2000. *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.

[1] Esta nota fue realizada por el consultor Gabriel Kessler.