

La Desigualdad en su Laberinto: Hechos y Perspectivas sobre Desigualdad de Ingresos en América Latina

Leonardo Gasparini

Documento de Trabajo Nro. 256

Diciembre, 2019

ISSN 1853-0168

www.cedlas.econo.unlp.edu.ar

Cita sugerida: Gasparini, L. (2019). La Desigualdad en su Laberinto: Hechos y Perspectivas sobre Desigualdad de Ingresos en América Latina. Documentos de Trabajo del CEDLAS N° 256, Diciembre, 2019, CEDLAS-Universidad Nacional de La Plata.

La Desigualdad en su Laberinto:

Hechos y Perspectivas sobre Desigualdad de Ingresos en América Latina *

Leonardo Gasparini *

CEDLAS

Universidad Nacional de La Plata

Resumen

Luego de una década de mejoras sostenidas, la reducción de la desigualdad económica en América Latina se ha desacelerado significativamente. Este trabajo resume e interpreta la evidencia disponible acerca de los cambios distributivos ocurridos en la región en las últimas tres décadas.

CEDLAS
Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
Facultad de Ciencias Económicas | Universidad Nacional de La Plata

* Este documento fue realizado en el marco del seminario internacional *Globalization and Inequality: prospects for the future* organizado por la Fundación Techint (Buenos Aires, agosto 2019). Agradezco la ayuda de Lara Robla Vilá, las sugerencias de Leopoldo Tornarolli y los valiosos comentarios de los participantes del seminario mencionado. Las opiniones, errores y omisiones son exclusivamente responsabilidad del autor.

* Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata. Gasparini es también investigador del CONICET y miembro de la Academia Nacional de Ciencias Económicas.

1. Introducción

La desigualdad económica es una de las características más controversiales de una sociedad. ¿Cuál es el problema moral de la desigualdad?, ¿cómo afecta al desarrollo económico?, ¿cuáles son los factores que determinan su nivel y cambios en el tiempo?, ¿qué políticas aplicar para reducir su incidencia? Estas son preguntas que han atrapado la atención de científicos sociales, pensadores y políticos durante siglos, y continúan siendo el centro de numerosos debates actuales. Su relevancia es aún mayor en América Latina. Los países de nuestra región están entre los más desiguales del mundo en todas las dimensiones económicas: el ingreso, el consumo, la riqueza, las oportunidades. Una lista corta de características de América Latina estaría incompleta sin una mención a su alta desigualdad.

Esta nota hace una contribución al debate sobre desigualdad de ingresos en América Latina, documentando sus tendencias en las últimas décadas, resumiendo la evidencia sobre sus principales determinantes, y discutiendo las perspectivas de transitar un camino de reducción progresiva de las inequidades económicas. El trabajo contribuye en parte con evidencia empírica novedosa, y en parte con una sistematización y discusión de la creciente literatura sobre el tema.

El artículo se ordena en función de un hecho central: luego de una década de reducción sostenida de la desigualdad de ingresos, la evidencia en la presente década sugiere una marcada desaceleración de ese patrón, con episodios de estancamiento y reversión en algunos países. ¿Cuáles son las razones detrás de ese contraste? Responder esta pregunta no sólo es un desafío formidable desde el punto de vista académico, sino que es un insumo central para el debate de política que atraviesa toda la región. El trabajo repasa las principales conjeturas sobre los cambios distributivos en América Latina, y ofrece argumentos y evidencia para evaluar su potencial relevancia.

El resto del documento se organiza de la siguiente forma. La sección 2 introduce la evidencia básica: los niveles de desigualdad en América Latina en el contexto mundial y su evolución en el tiempo, poniendo énfasis en la reciente desaceleración de la reducción de la desigualdad de ingresos. En la sección 3 se discuten varias hipótesis sobre los cambios distributivos y se comenta la evidencia empírica que las apoya o pone en duda. Finalmente, a la luz de estos resultados, en la sección 4 se examinan las perspectivas que tiene la región para reducir los niveles de desigualdad de ingresos en los próximos años.

2. La desigualdad en América Latina

En el análisis distributivo actual se distinguen tres enfoques con tradiciones diferentes y apoyados en fuentes de datos alternativas: (i) el de la distribución funcional, (ii) el enfoque de ricos vs. resto (o *top incomes*) y (iii) el de la distribución personal. El primero pone el foco en la desigualdad entre los distintos factores de producción, en especial entre el capital y el trabajo. La medida típica de desigualdad es la participación del trabajo en el ingreso nacional, medida por Cuentas Nacionales. El segundo enfoque se centra en el contraste de ingresos entre los más ricos y el resto de la población (con independencia de la fuente de esos ingresos). La medida de desigualdad más extendida dentro de esta corriente es la participación de los más ricos (ej. 1% más rico) en el ingreso nacional, computada a partir de registros administrativos, típicamente tributarios. El tercer enfoque es el conceptualmente más ambicioso: busca medir las disparidades entre toda la población proveniente de todas las fuentes de ingreso, para lo cual se nutre de información de encuestas de hogares. El grado de desigualdad se mide con indicadores-resumen; el más popular es el coeficiente de Gini.

En esta nota se sigue el tercer enfoque en base a las siguientes razones: (i) El enfoque de la distribución personal es conceptualmente más ambicioso, pudiendo en teoría englobar al resto. (ii) Los datos necesarios para implementar los dos primeros enfoques son aún muy escasos y frágiles en América Latina. Hasta el momento solo puede hacerse una evaluación extensa y ambiciosa de la desigualdad en nuestra región con información de encuestas de hogares. (iii) Cuando es posible calcular estadísticas independientes de más de un enfoque, las correlaciones son en general altas.¹

El enfoque de la distribución personal tiene una debilidad central heredada de su fuente principal de información: las encuestas de hogares no captan debidamente los ingresos de capital, ni incluyen generalmente a los grandes millonarios. Esas falencias implican una clara subestimación del grado de desigualdad en una sociedad. Actualmente se están haciendo esfuerzos para complementar las encuestas con registros administrativos y Cuentas Nacionales para aliviar este problema, pero todavía los avances en América Latina son escasos.

Un segundo problema proviene de la heterogeneidad de las encuestas de hogares entre países, lo que afecta la comparabilidad de los resultados. En particular, el uso de estadísticas oficiales de cada país no es recomendable ya que cada gobierno define con sus propias metodologías el concepto de ingreso a utilizar en las estadísticas distributivas. Debido a este problema, en el presente trabajo utilizamos las estadísticas de SEDLAC, un

¹ Bourguignon (2017).

proyecto conjunto entre CEDLAS-UNLP y el Banco Mundial, destinado a homogeneizar los indicadores distributivos, laborales y sociales en la región (SEDLAC, 2019).

Los cambios de la desigualdad

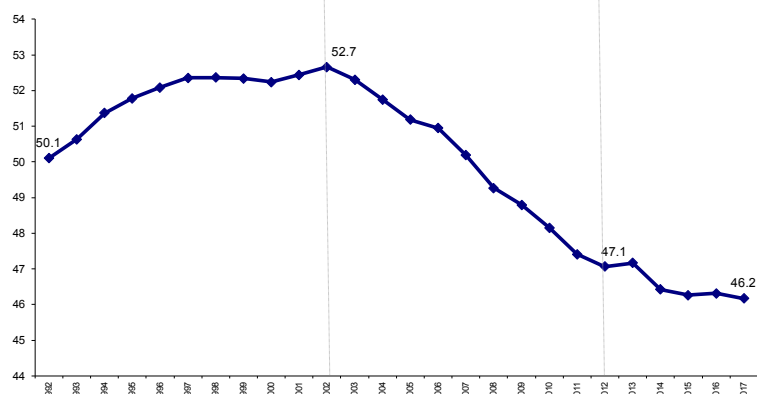
En las recientes décadas los niveles de desigualdad de ingreso han cambiado significativamente en todas las economías de la región. El patrón ha sido claro: aumento en los 90, reducción sostenida en los 2000 y desaceleración a partir del 2010. La Figura 1 documenta esta dinámica.² El coeficiente de Gini promedio para las economías latinoamericanas creció de 50.1 en 1992 a 52.7 en 2002. El aumento de la desigualdad en los 90 fue extendido, aunque no universal: en algunas pocas economías latinoamericanas la desigualdad se redujo o no aumentó (ej. Brasil). El comportamiento fue más homogéneo en los 2000: con la única excepción de Costa Rica, la desigualdad se redujo en todos los países de América Latina, en muchos a un ritmo sostenido. En promedio, el coeficiente de Gini cayó de 52.7 a 47.1 en la década entre 2002 y 2012. La reducción ha sido lo suficientemente notable como para que algunos se refieran a este período como la “década dorada”: un decenio de estabilidad, crecimiento económico y reducción de las desigualdades de ingreso. Esa dinámica parece haber cambiado en los últimos años. La evidencia sugiere una clara desaceleración en la reducción de la desigualdad: en el lustro entre 2012 y 2017 el Gini promedio cayó solo un punto.³ Las diferencias entre los tres períodos están ilustradas en la Tabla 1, que reporta los cambios anualizados del Gini. Mientras que en los 2000 ese coeficiente se redujo en promedio 0.56 puntos por año, en los 2010 el ritmo de caída se desaceleró a casi un tercio (0.18).

Es interesante notar las diferencias regionales en la dinámica distributiva. La desaceleración de la reducción de la desigualdad es más evidente en el Cono Sur extendido (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay): el Gini se redujo 0.71 puntos por año en los 2000 y solo 0.04 en los 2010. La desaceleración también ocurrió en los países andinos y en América Central (que incluye México), aunque en magnitud menor (Figura 2).

² La figura muestra el promedio no ponderado de los coeficientes de Gini en todos los países de América Latina, con excepción de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, que se excluyen por problemas de datos. En Guatemala y Nicaragua las encuestas de hogares son muy esporádicas, mientras que en El Salvador las estadísticas revelan un patrón de caída de la desigualdad muy fuerte poco verosímil, que habría convertido a ese país en el menos desigual de la región en apenas una década. En cuatro países aún no hay datos para 2017; en estos casos se proyecta el Gini con el cambio del período anterior.

³ CEPAL (2018) registra cambios semejantes: una fuerte caída del Gini promedio regional de 52.7 a 47.3 entre 2002 y 2012, y una desaceleración posterior (46.7 en 2016).

Figura 1: Desigualdad en América Latina
Coefficiente de Gini. Promedio ponderado, 1992-2017



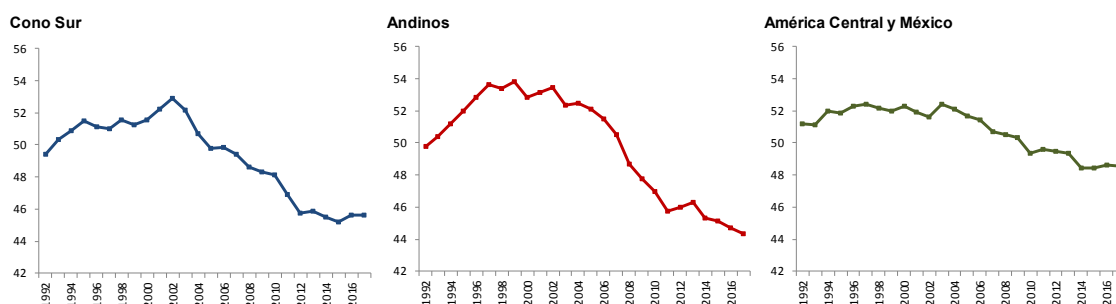
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Tabla 1: Desigualdad en América Latina.
Cambios anualizados en el Gini por regiones por período

	América Latina	Cono Sur	Andinos	Central
1992-2002	0.26	0.35	0.37	0.05
2002-2012	-0.56	-0.71	-0.75	-0.22
2012-2017	-0.18	-0.04	-0.32	-0.18

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Figura 2: Desigualdad en América Latina.
Coefficiente de Gini por regiones, 1992-2017



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Con frecuencia se ubica al fuerte descenso de la desigualdad en los 2000 como una “excepcionalidad” de América Latina. De hecho, lo vivido en la región contrasta con la experiencia de los países desarrollados y de algunos en desarrollo, en especial China. Pero los patrones de desigualdad de América Latina dejan de ser “excepcionales” al compararlos con el resto del mundo en desarrollo (Gasparini, *et al.*, 2018). De hecho, la dirección de los cambios ha sido semejante en casi todo el mundo con excepción de las economías industrializadas: aumento en los 90, caída en los 2000,

desaceleración y estancamiento en los 2010. A semejanza del patrón en América Latina, en casi el 65% de los países del mundo en desarrollo la desigualdad cayó de manera significativa en los 2000. En contraste, en los 2010 solo un tercio experimentó descensos. Si bien hay semejanzas en la dirección de los cambios, existen contrastes en las magnitudes. En particular, la reducción del Gini en los 2000 en América Latina fue significativamente mayor a la del resto del mundo, y también fue más marcado el aumento en los 90: entre 1995 y 2002 el Gini aumentó en América Latina el doble de lo que aumentó en el mundo en desarrollo.

La comparación con el resto del mundo implica dos corolarios. En primer lugar, la semejanza de los patrones de cambio sugiere la relevancia de fenómenos globales, que trasciendan las particularidades de una región. En ese sentido, el auge de los precios de las *commodities* y la expansión de la economía mundial son dos candidatos para considerar como potenciales determinantes explicativos de los cambios distributivos. En segundo lugar, los cambios más intensos en América Latina requieren alguna explicación adicional idiosincrática. La siguiente sección considera estas alternativas.

3. Tres actores para una historia⁴

La desigualdad es un fenómeno enormemente complejo, que depende de un amplio conjunto de factores, a menudo difíciles de medir, interconectados y que usualmente cambian al mismo tiempo. En este contexto las explicaciones sobre la dinámica distributiva son necesariamente fragmentarias, incompletas y controversiales. En esta sección se discuten tres factores que parecen haber jugado un papel importante en la dinámica distributiva de América Latina en las últimas décadas, y en particular en la reducción de la desigualdad en los 2000 y la reciente desaceleración: (i) el rebote natural después de los shocks desigualadores en la década previa, (ii) el escenario internacional muy favorable que posibilitó un episodio inédito de crecimiento económico y (iii) la intensificación de políticas públicas con impacto redistributivo. Este listado tiene varias falencias: no es exhaustivo, no incluye un orden de importancia, comprende factores interconectados en relaciones causales complejas y está sesgado por la información disponible.⁵ Pese a estas limitaciones inevitables, creemos que la discusión de estos tres factores (y sus componentes) igualmente puede contribuir a construir una

⁴ Algunas de estas razones son también discutidas en Gasparini *et al.* (2016). En esta sección se extienden esas discusiones con información actualizada y a la luz de la nueva literatura.

⁵ En este sentido, por ejemplo, ignora la dinámica de los ingresos de capital, de las rentas de los recursos naturales y de las grandes fortunas –esencialmente porque la información sobre estos factores es todavía muy frágil– y centra el foco en el mercado laboral, las transferencias y los factores demográficos.

crónica verosímil de la dinámica de un fenómeno agregado tan complejo, como es el de la distribución del ingreso en América Latina.

3.1. Shocks y rebote

Entre principios de la década del 90 y comienzos de la siguiente, las economías latinoamericanas experimentaron dos tipos de shocks de naturaleza diferente, pero con consecuencias distributivas semejantes: reformas estructurales y crisis macroeconómicas. No es posible comprender enteramente la fuerte reducción de la desigualdad en la “década dorada” de los 2000 sin hacer referencia a estos shocks previos.

Las reformas estructurales

La gran mayoría de los países latinoamericanos impulsaron un conjunto de profundas reformas estructurales tendientes a aumentar la participación de los mercados, intensificar la inserción internacional y modernizar la producción. Esas reformas, iniciadas por algunos países en los setenta (Chile) y ochenta (México), fueron una clara marca de la década del noventa. Las reformas incluyeron, entre otros cambios, apertura al comercio internacional y a los flujos de capitales internacionales, privatizaciones y desregulaciones, que estimularon la inversión extranjera directa y la incorporación y modernización de los bienes de capital. En varios países estos cambios ocurrieron en un marco muy particular: (i) de forma abrupta, luego de al menos una década de economías cerradas y poco dinámicas; (ii) en un contexto internacional de fuerte cambio tecnológico a favor de la mecanización y robotización de la producción, en especial de la industria manufacturera, y (iii) en contextos políticos de poca sensibilidad a la implicancias sociales de los cambios.

La vasta mayoría de la evidencia empírica obtenida durante años en los países de la región apunta a un mismo resultado: al menos en el corto/mediano plazo estas transformaciones implicaron un fuerte deterioro de la demanda de mano de obra no calificada.⁶ En algunos casos ese deterioro fue solo en términos relativos al trabajo calificado, con consecuencias sobre la desigualdad; en otros también en términos absolutos, con implicancias sobre la pobreza.

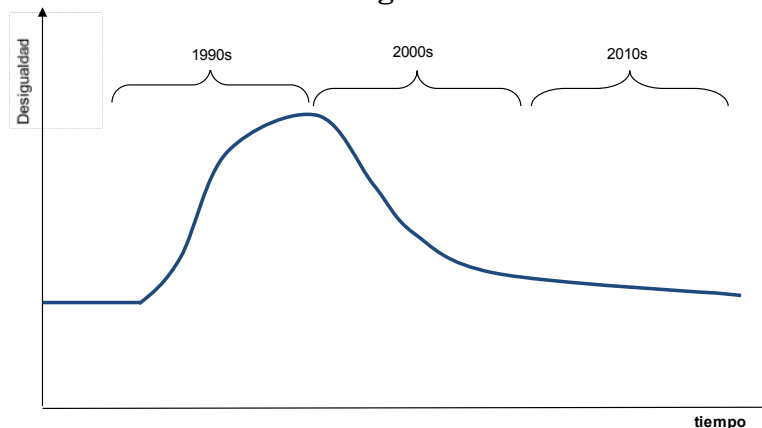
La evidencia también sugiere otro punto que ha sido menos discutido: el impacto desigualador de las reformas suele ser particularmente fuerte en el corto plazo, pero tiende a diluirse, al menos en parte, con el tiempo.⁷ El

⁶ Messina y Silva (2018), Galiani *et al.* (2019).

⁷ Pissarides (1997), Helpman y Trajtenberg (1998), Card y Di Nardo (2006), Sámano *et al.* (2012).

shock (la introducción de una nueva tecnología, la privatización de una empresa estatal) golpea de lleno a los trabajadores no calificados en el corto plazo. Sin embargo, el fuerte impacto inicial se va diluyendo con el tiempo, al menos parcialmente, a medida que la economía se ajusta a la nueva situación y los trabajadores desplazados se relocalizan en otros sectores y ocupaciones. La Figura 3 muestra un diagrama simple del patrón de sobre-reacción en la desigualdad luego de un shock desigualador. En esta historia, los años noventa son la década en la que las reformas tienen lugar y se produce el impacto sobre la desigualdad, mientras que en los 2000 las economías se ajustan al shock y la desigualdad cae en relación con su pico. El efecto “rebote” se extingue mayormente en la década de 2010 y en consecuencia la reducción de la desigualdad se desacelera. Naturalmente, nada asegura que al terminar el ciclo se vuelva al nivel de desigualdad inicial; de cualquier forma, para el argumento lo relevante es la dinámica: fuerte aumento inicial (*over-shooting*), caída posterior y desaceleración.

Figura 3: Sobre-reacción en el impacto de las reformas sobre la desigualdad



Fuente: Reproducido de Gasparini *et al.* (2016).

Las reformas han implicado un shock fuerte con efectos distributivos no lineales. Varios países de América Latina experimentaron otro tipo de shock con efectos distributivos semejantes: las crisis macroeconómicas.

Las crisis

Si bien la evidencia no es concluyente a nivel mundial (Atkinson y Morelli, 2011; Alvaredo y Gasparini, 2015) en América Latina las crisis macroeconómicas fuertes han estado sistemáticamente asociadas a saltos en los niveles de desigualdad. Los colapsos financieros, las escaladas inflacionarias y el derrumbe en el PIB son eventos con consecuencias fuertes sobre la distribución del ingreso. Motivadas por diversas razones, varios países latinoamericanos sufrieron severas crisis macroeconómicas alrededor

del año 2000 (Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela). En todos estos casos, las abruptas caídas del PIB fueron acompañadas por fuertes aumentos de la desigualdad (Tabla 2). Estos eventos, sin embargo, fueron de corta duración: las crisis fueron superadas en poco tiempo, y los niveles de desigualdad comenzaron a bajar desde su pico. En estos países, el sostenido descenso de la desigualdad experimentado en la primera mitad de los 2000 es en parte el producto de un efecto “rebote” de los altos niveles alcanzados durante las crisis.⁸

Tabla 2: La desigualdad en las crisis

		Durante la crisis		En el año posterior	
		PIB (%)	Gini	PIB (%)	Gini
Argentina	2001-2002	-16.5%	2.7	7.8%	-2.8
Colombia	1999	-5.4%	2.1	1.4%	-3.6
Ecuador	1999	-6.5%	1.7	1.7%	0.6
Paraguay	2001-2002	-4.5%	2.6	2.5%	-1.7
Uruguay	2001-2002	-10.2%	2.6	2.6%	-0.5
Venezuela	2001-2003	-17.2%	2.0	16.4%	-0.8

Fuente: Elaboración propia

Los argumentos expuestos en esta sección y la anterior tienen una lógica semejante. Existe un shock –las reformas, las crisis macro– cuyo efecto sobre la desigualdad es no-lineal: primero la desigualdad aumenta fuertemente y luego comienza a caer, convergiendo hacia un nuevo equilibrio. Ahora bien, la evidencia de la sección anterior sugiere que la desigualdad en América Latina no cayó a los niveles pre-reformas/crisis, sino que se redujo aún más. ¿Qué factores pueden haber contribuido a esa caída adicional?

3.2. El contexto internacional

El contexto internacional es un determinante central para economías pequeñas y relativamente abiertas como las latinoamericanas. Ese contexto ha ido cambiando con el tiempo. En particular, la región se benefició de condiciones internacionales muy favorables durante la década pasada, que incluyó demanda creciente para sus productos, mejores precios para sus productos de exportación, bajas tasas de interés, aumento de la inversión extranjera directa, entrada de capitales y remesas crecientes. Algunos de estos factores se desaceleraron en los 2010 y otros directamente se revirtieron. Comenzamos por analizar el efecto del fenómeno posiblemente

⁸ Naturalmente, este efecto rebote fue posible gracias a un escenario macroeconómico más estable.

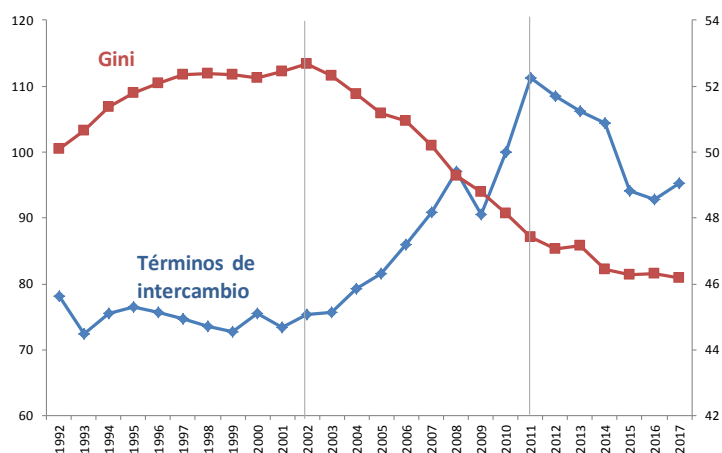
más característico de los 2000: el fuerte aumento de los términos de intercambio.

Los términos de intercambio

Las economías de América Latina disfrutaron extraordinarias condiciones externas favorables en la década pasada. Los términos de intercambio (TI), que habían fluctuado en los noventa, subieron fuertemente en la década siguiente, aumentando en un 52 por ciento, en promedio, entre 2001 y 2011.⁹ A partir de ese año se produjo una reversión de la tendencia: en 2017 el nivel promedio de TI había caído 14% respecto de su pico a comienzo de la década.

El patrón de cambio de los términos de intercambio es semejante al de la desigualdad de ingresos (Figura 4).¹⁰ El “milagro” latinoamericano de crecimiento con marcada caída de la desigualdad coincide casi perfectamente con el episodio de extraordinario aumento de los TI. La desaceleración de la desigualdad también comienza cuando las condiciones externas empeoran. El resto de esta sección discute argumentos que sugieren que esta correlación temporal estrecha no es casual.

Figura 4: Términos de intercambio y desigualdad en América Latina



Fuente: Cálculos propios basados en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) y CEPAL.

Nota: se incluyen todos los países de América Latina con excepción de El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

Si los términos de intercambio juegan un papel sobre la distribución del ingreso, éste debiera ser más visible en los países exportadores de *commodities* que en el resto. Como la Tabla 3 sugiere, son estos países los

⁹ En esta sección se calcula el nivel de TI de América Latina como un promedio ponderado de las 15 economías latinoamericanas incluidas en el análisis de desigualdad.

¹⁰ La correlación lineal entre ambas series es muy alta: -0.88.

que se beneficiaron de un aumento más intenso de los TI en los 2000 y los que soportaron una caída mucho más pronunciada en los 2010; son también estos países los que experimentaron caídas más fuertes de la desigualdad en los 2000 y desaceleraciones más pronunciadas en la década actual.

Tabla 3: Términos de intercambio y desigualdad en América Latina
Cambios por año

	América Latina		Exportadores		No-exportadores	
	TI	Gini	TI	Gini	TI	Gini
1992-2002	-0.4%	0.26	-0.2%	0.31	-0.7%	0.12
2002-2012	3.7%	-0.56	4.2%	-0.68	2.6%	-0.24
2012-2017	-2.6%	-0.18	-2.9%	-0.17	-1.7%	-0.19

Fuente: Cálculos propios basados en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) y CEPAL.

Nota: se incluyen todos los países de América Latina con excepción de El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Nota2: TI registra la tasa de cambio anual de los términos de intercambio promedio. Gini registra el cambio por año del coeficiente de Gini promedio.

Varios autores han incluido a los TI en regresiones del nivel de desigualdad con datos de panel (países/años) en América Latina, controlando por una variedad de factores (McLeod y Lustig, 2011; Cornia, 2014; Marull Maita y Rosero, 2015; Ciaschi *et al.*, 2019). Sistemáticamente estos estudios encuentran una relación negativa, estadísticamente significativa y económicamente relevante entre los TI del país y el nivel de desigualdad. Si bien estas regresiones no permiten establecer relaciones de causalidad con certeza, sus resultados son sugestivos del potencial papel relevante que los TI han tenido en la dinámica distributiva reciente.

Más difícil ha sido establecer los mecanismos precisos por los cuales TI más altos favorecen una caída de la desigualdad. Los canales más discutidos son tres: (i) el del crecimiento, (ii) el fiscal y (iii) el de los precios relativos. En primer lugar, condiciones externas favorables (que incluyen, pero no se agotan en solo buenos términos de intercambio) permiten relajar la restricción externa al crecimiento y eso alimenta la demanda agregada y el empleo en general.¹¹ Muchos han señalado el papel central que las mejores condiciones externas han tenido para la expansión económica de la región. La próxima subsección se extiende sobre este punto. El segundo canal es fiscal: la mejora en los precios internacionales contribuye a relajar la restricción fiscal, y permite expandir el gasto social y con éste reducir la desigualdad. La sección 3.3 elabora más sobre este punto.

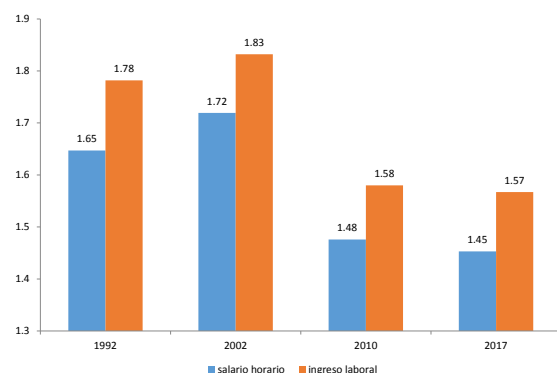
Cambios en los precios relativos internacionales pueden haber afectado la desigualdad también a partir de un tercer canal, más allá de alimentar el crecimiento económico y expandir el gasto social. Los cambios en los precios relativos de los bienes afectan la estructura productiva de una economía, y

¹¹ La literatura en este punto es vasta. Ver, por ejemplo, Thirlwall (2011).

con ésta la demanda de factores productivos y la estructura de remuneraciones.¹² La literatura ha estudiado al menos tres canales de este vínculo:

1. El *boom* en el precio de las materias primas aumentó la producción de *commodities* no procesados con mayor contenido de trabajo no calificado.¹³ En particular, el cambio en los términos de intercambio favoreció a las actividades rurales, que en muchos países de América Latina son más intensivas en trabajo no calificado. La evidencia indica que la brecha salarial urbano/rural, tradicionalmente alta en América Latina, se redujo con intensidad en los 2000, y se desaceleró en los 2010 (Figura 5). La brecha urbano/rural de ingresos laborales creció de 1.78 a 1.83 en los 90, se redujo a 1.58 en los 2000 y se mantuvo en ese nivel hacia fines de los 2010.

Figura 5: Brecha urbano-rural en América Latina



Fuente: Cálculos propios basados en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) y CEPAL.

2. Un mecanismo adicional habría operado de forma más indirecta: el *boom* de las *commodities* en los 2000 produjo una apreciación del tipo de cambio real que fomentó la expansión de bienes y servicios no transables, caracterizados por un contenido de trabajo no calificado superior.¹⁴ Consistente con esta hipótesis la evidencia indica una marcada reducción en la participación en el valor agregado nacional de los sectores más intensivos en trabajo de alta calificación en los 2000, luego de un moderado aumento en la década previa (Figura 6). En un panel de 16 países para el período 1991-2015 Ciaschi *et al.* (2019) encuentran que cuando se reduce la participación en el valor

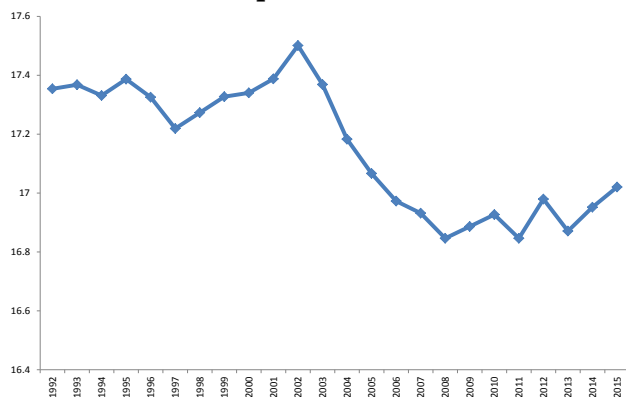
¹² Para un modelo formal con tres sectores, relevante para el caso latinoamericano, ver Galiani *et al.* (2017).

¹³ Pellandra (2015), por ejemplo, explota variaciones de salarios en mercados locales en Chile y encuentra que los shocks de precios de *commodities* favorecieron más a los trabajadores no calificados.

¹⁴ de la Torre *et al.* (2012).

agregado de los sectores más intensivos en trabajo calificado, se achican significativamente las primas salariales por educación. Según las estimaciones, el *cambio estructural* puede dar cuenta de entre el 12% y el 16% de la variación total en las brechas salariales por calificación en promedio para América Latina.

Figura 6. Índice de sesgo al trabajo calificado de la estructura productiva



Fuente: cálculos propios en base a Ciaschi *et al.* (2019).

Nota: En cada país, este indicador es un promedio ponderado de la participación de cada sector en el valor agregado nacional, donde el ponderador de cada sector es igual a su intensidad de uso de trabajo calificado. El gráfico muestra el promedio de este indicador para 16 países de América Latina. El indicador aumenta a medida que crece la participación en el valor agregado nacional de los sectores intensivos en trabajo calificado.

3. Otros autores subrayan un mecanismo alternativo que opera sobre la desigualdad intrasectorial (ej. Messina y Silva, 2018). La apreciación real reduce la competitividad de las exportaciones; en particular disminuye los salarios en firmas exportadoras más productivas con respecto a firmas menos productivas del mismo sector, lo que contribuye a la caída de la heterogeneidad salarial entre firmas, y con ella la desigualdad laboral. Messina y Silva (2018) muestran evidencia que sugiere que este efecto podría ser cuantitativamente importante.¹⁵

Existen dos canales adicionales escasamente estudiados por debilidades informativas que podrían haber operado en dirección contraria a las discutidas en esta sección. En primer lugar, el auge del precio de las commodities podría haber aumentado la renta de la tierra y los recursos naturales, y con ellos la desigualdad de ingresos. En la práctica este efecto no ha podido ser debidamente estudiado, por debilidad en los datos sobre

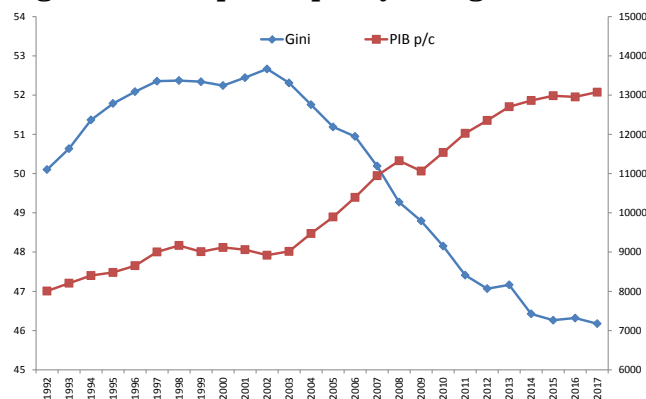
¹⁵ Adicionalmente, debido a que las diferencias salariales entre firmas son inferiores en el sector no transable, el aumento de la importancia de este sector luego del *commodity boom* puede haber reducido la dispersión salarial entre firmas y, por ende, la desigualdad salarial general.

rentas. Adicionalmente, buena parte de la riqueza en recursos naturales es propiedad estatal o está fuertemente gravada, lo que implicó mayores recursos públicos que en parte fueron destinados a gasto social redistributivo (sección 3.3). El segundo canal opera a través del consumo: el aumento del precio de los alimentos tiene un efecto mayor sobre el presupuesto de los más pobres, con el consiguiente efecto desigualador. En Banco Mundial (2014) se encuentra que este efecto modera en algo la evaluación de las ganancias distributivas en los 2000.

La expansión económica

A principios de los 2000 todas las economías latinoamericanas comenzaron a crecer vigorosamente: la tasa de aumento del PIB per cápita se aceleró a un inédito 3.5% anual en el decenio 2002-2012, con varios años de tasas cercanas al 5%. Este período de repentino, fuerte y extendido crecimiento económico coincide temporalmente con el evento de sostenida caída de la desigualdad (Figura 7). Las razones de la expansión económica están probablemente vinculadas con el boom de las *commodities* discutido en la subsección anterior, pero también con otros factores: la expansión de la demanda mundial, la entrada de capitales, el aumento de la inversión extranjera directa y las remesas, y posiblemente también a un manejo fiscal, monetario y cambiario más prudente. En esta sección se discute el impacto distributivo de la súbita expansión económica en los 2000, con independencia de su origen. La fuerte expansión no se prologó indefinidamente: a comienzos de los 2010 la bonanza se desaceleró notoriamente. El quinquenio 2012-2017 acabó con un crecimiento del 1.1%, un tercio del valor de la década anterior. Curiosamente, también la caída de la desigualdad en ese período fue de un tercio de la experimentada en la década previa.

Figura 7: PIB per cápita y desigualdad en América Latina



Fuente: Cálculos propios basados en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) y CEPAL.

Nota: se incluyen todos los países de América Latina con excepción de El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

La Tabla 4 extiende el análisis desagregando a los países en grupos. El primer panel divide a las economías de acuerdo con su contraste de crecimiento entre los 90 y los 2000. Las economías del grupo 1 aceleraron su crecimiento de 0.6% en la primera década a 3.6% en la segunda, mientras que las del grupo 2 lo mantuvieron aproximadamente constante. El contraste en términos del desempeño distributivo es elocuente: en los países del grupo 1 el Gini pasó de aumentar 0.4 puntos por año en los 90 a caer 0.7 en los 2000. El cambio fue mucho menor en el caso de las economías del grupo 2. En el segundo panel de la tabla se divide a los países según el grado de desaceleración del crecimiento en los 2010: fuerte en el grupo 3 y nulo en el grupo 4. El desempeño distributivo contrasta entre estos dos grupos: la desaceleración se manifiesta en ambos, pero la magnitud es mucho mayor en el primero.

Tabla 4: PIB per cápita y desigualdad en América Latina

	PIB p/c		Gini	
	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 1	Grupo 2
1992-2002	0.6%	2.7%	0.4	-0.0
2002-2012	3.6%	2.8%	-0.7	-0.2
	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 3	Grupo 4
2002-2012	3.8%	3.0%	-0.7	-0.4
2012-2017	-0.7%	3.1%	-0.1	-0.2

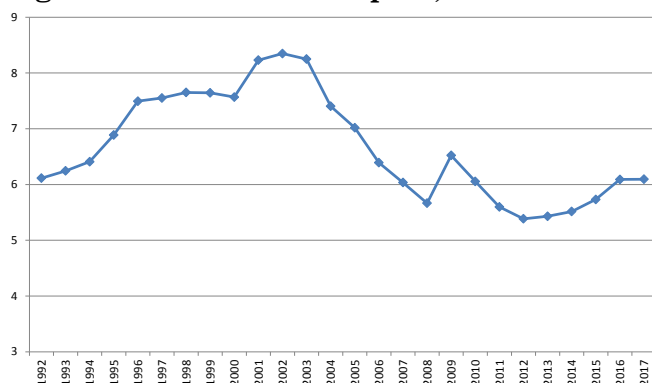
Fuente: Cálculos propios basados en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial) y CEPAL.

La correlación negativa PIB–Gini es notablemente alta tanto en niveles (-0.99) como en cambios (-0.54), pero solo a partir de 2002: en la década anterior la desigualdad aumentó en un contexto de crecimiento moderado. ¿Por qué entonces la desigualdad cayó en los 2000 durante la fase expansiva del ciclo en América Latina? Un escenario de fuerte y repentino crecimiento económico puede haber contribuido a la reducción de la desigualdad a través de distintos canales. En esta sección se pone énfasis en el mercado laboral y se deja para la próxima sección el canal fiscal. El crecimiento económico supuso una expansión en la demanda agregada de trabajo, que se encontraba deprimida en muchos países luego de años turbulentos de reformas estructurales y crisis macroeconómicas. Esa expansión puede haber tenido efectos asimétricos, contribuyendo a la reducción de la desigualdad por varias vías.

1. *Desempleo*. La reducción del desempleo contribuye típicamente a la caída en la desigualdad a través de dos canales: directamente, a

partir del aumento de los ingresos de personas desempleadas¹⁶, e indirectamente, al poner presiones alcistas sobre los salarios, en particular de los trabajadores no calificados. Luego de un fuerte aumento en los 90, el desempleo en América Latina hizo pico en 2002, cuando comenzó a caer sostenidamente como resultado de la expansión económica (Figura 8). Es interesante notar que esa caída se detuvo hacia fines de la década (interrumpida por el salto en 2009 debido a la crisis financiera internacional), presumiblemente por dos razones: la desaceleración del crecimiento y el acercamiento a una tasa “natural” de desempleo, punto a partir del cual se vuelve difícil avanzar en reducciones adicionales, pese a que el crecimiento continúe.

Figura 8. Tasa de desempleo, América Latina



Fuente: Cálculos propios basados en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota: se incluyen todos los países de América Latina con excepción de El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

2. *Elasticidades de oferta*: Una expansión de la demanda de trabajo generalizada y simétrica entre sectores y empleos puede tener efectos salariales asimétricos si las elasticidades de oferta difieren entre tipos de trabajadores.¹⁷ Por ejemplo, si la oferta de trabajo no-calificado es más inelástica, una expansión económica podría estar asociada a una caída de la brecha salarial y en consecuencia una disminución de la desigualdad laboral.
3. *Expansión asimétrica*: La expansión, sin embargo, puede no haber sido simétrica, sino más sesgada hacia la demanda de no transables, en particular de bienes y servicios intensivos en trabajo de poca calificación. De hecho, la evidencia indica que la expansión a principios de los 2000 vino asociada a una reactivación de ciertos consumos en servicios no calificados (ej. vivienda, servicio doméstico),

¹⁶ Esto es así siempre que el desempleo caiga por aumento del empleo y no por reducción de la participación laboral.

¹⁷ De la Torre e Ize (2016) y Bargain y Silva (2017).

más deprimidos en los años previos de estancamiento. Por ejemplo, en una regresión de efectos fijos en un panel de 18 países de América Latina en el período 1992-2017, el *share* del sector construcción en el empleo es significativamente creciente en el componente cíclico del PIB per cápita, sugiriendo un comportamiento pro-cíclico de ese sector intensivo en trabajo no calificado. La dinámica de la Figura 6 puede, en parte, reflejar estos comportamientos asimétricos a lo largo del ciclo.

4. *Instituciones laborales*: Una demanda laboral vigorosa permite activar ciertas instituciones laborales (ej. sindicatos) más relevantes para los trabajadores de menores ingresos, e implementar políticas laborales más ambiciosas (ej. salario mínimo), que pueden contribuir a la caída de la desigualdad laboral. Ese punto se amplía en la próxima sección.

La evidencia disponible sobre el efecto de la fase expansiva del ciclo sobre la desigualdad en América Latina es sorprendentemente escasa. En un trabajo reciente para Argentina, de la Vega (2019) divide al crecimiento en tendencia y ciclo y encuentra que mientras que la tendencia no está asociada a la desigualdad, el ciclo tuvo una vinculación muy fuerte: las expansiones están asociadas a reducciones de las disparidades de ingreso.

¿Por qué estos efectos no se manifestaron en el episodio de crecimiento de los 90? Como discutimos, las economías de la región también crecieron durante los años 1990 pero con menor intensidad y con una diferencia fundamental: el crecimiento fue acompañado (y alimentado por) reformas que cambiaron la estructura productiva, reduciendo la demanda relativa de trabajo no calificado. De hecho, en muchos países, el PIB creció al mismo tiempo que subieron el desempleo, la informalidad y la desigualdad. La situación fue diferente en los 2000, dado que el crecimiento liderado por mejores condiciones externas fue más generalizado y menos disruptivo.¹⁸

3.3. Las políticas

Las intervenciones de política pueden afectar a la desigualdad por muchos canales. En esta sección repasamos algunas políticas generalizadas entre los países de la región. Comenzamos por un usual sospechoso detrás de toda caída de la desigualdad salarial: la expansión educativa.

¹⁸ Si bien la desigualdad desaceleró su caída, no aumentó durante la crisis de 2008-09, como sería de esperar de una relación negativa entre ciclo y desigualdad. La explicación puede residir en las características de este evento: la contracción económica fue muy corta, sin impacto significativo sobre el desempleo. Adicionalmente, la caída fue mitigada con fuertes políticas de gasto contra-cíclicas.

Educación

La evidencia sugiere que un factor central detrás de los cambios en la desigualdad de ingresos es la evolución de la brecha salarial entre distintos tipos de trabajadores identificados por su nivel de educación (Azevedo *et al.* 2013 Tornarolli *et al.*, 2018). De hecho, la evolución de la brecha salarial en América Latina es semejante a la de la desigualdad global. Galiani *et al.* (2019) estiman que la brecha promedio creció al 1.6% anual en los 90, cayó a una ritmo anual de 3.2% en los 2000 y desaceleró su caída a un 1.4% anual en los 2010. El modelo clásico de habilidades remarca que las brechas salariales se determinan fundamentalmente por el movimiento de las ofertas y demandas por distintos tipos de calificación (Tinbergen, 1974). Una expansión educativa aumenta la disponibilidad de empleo calificado y genera una presión hacia la baja de su salario relativo, lo que tiende a reducir la desigualdad laboral. De hecho, muchos autores han enfatizado el papel de la expansión de la educación formal como un factor central en la reducción de la desigualdad en la región en los 2000 (López Calva y Lustig, 2010; Azevedo *et al.* 2013).¹⁹ Sin embargo, si bien hay evidencia de un incremento en el nivel de calificación de la población trabajadora en los 2000, la magnitud del aumento no fue significativamente diferente al de la década anterior o la posterior. El promedio en América Latina de los años de educación de la población adulta creció de manera notable (de 6.9 en 1992 a 9.5 en 2017), pero lo hizo a un ritmo aproximadamente semejante a lo largo de todo el período (Figura 9).²⁰ Los años promedio de educación formal aumentaron a un ritmo de 0.105 por año en los 90s, 0.108 en los 2000s y 0.094 en los 2010s. Galiani *et al.* (2019) remarcan este punto: el aumento de la oferta relativa de trabajo calificado se produjo a una velocidad aproximadamente uniforme en las tres últimas décadas, por lo que es difícil considerar a la educación como el principal factor detrás del cambio en el patrón de desigualdad.²¹ No existen cambios claros en las tendencias

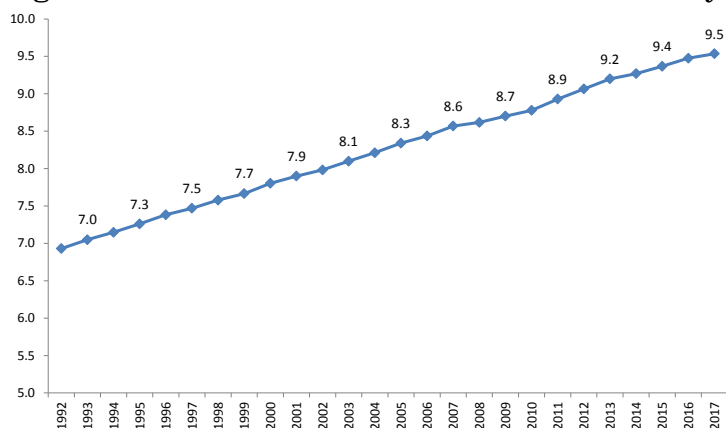
¹⁹ No solo la brecha salarial por calificación se redujo en los 2000, también lo hizo la brecha salarial por edad (una *proxy* de la experiencia laboral del trabajador). Ferreira *et al.* (2014), de hecho, reportan que la caída en los retornos a la experiencia fue más importante en el caso de Brasil que el impacto de la reducción de la brecha por calificación. Fernández y Messina (2017) encuentran que, si bien los cambios en la oferta laboral contribuyeron a la caída en el premio a la experiencia, no pueden dar cuenta de todo el cambio observado, lo que sugiere una reducción de la demanda relativa de trabajadores más experimentados. Otros investigadores coinciden en la creciente preferencia por trabajadores más jóvenes, presuntamente por su mayor adaptación a las nuevas tecnologías.

²⁰ Los valores corresponden a un promedio simple, entre los 15 países incluidos en el análisis de este trabajo, de los años de educación formal de la población entre 25 y 65 años.

²¹ Messina y Silva (2018) encuentran que las tendencias en la oferta laboral relativa de calificaciones no se diferencian mucho en América del Sur con respecto a América Central y México, por lo que no pueden explicar la reducción mucho más pronunciada de la desigualdad en la primera región. Adicionalmente, la brecha de ingresos laborales por nivel de educación disminuyó en los 2000 en magnitudes semejantes para jóvenes y para

educativas que puedan explicar el punto de quiebre en la desigualdad de ingresos a comienzos de los 2000, o su desaceleración a principios de los 2010. Seguramente, la educación es un factor clave para la distribución del ingreso, pero su influencia se ha mantenido más o menos constante a lo largo del tiempo.²²

Figura 9: Años de educación. Adultos entre 25 y 65 años.



Fuente: Cálculos propios basados en SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

Nota: se incluyen todos los países de América Latina con excepción de El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

Las políticas laborales

Las políticas laborales comprenden intervenciones destinadas a alterar el equilibrio natural en los mercados de trabajo, con el objeto de beneficiar a grupos más vulnerables. Los ejemplos más típicos son el salario mínimo, las regulaciones sobre negociaciones de trabajo y las políticas que afectan el poder de negociación de los sindicatos. La evidencia empírica en general sugiere que políticas laborales más intensas contribuyen a aumentar el salario de los menos calificados y, en consecuencia, reducen las desigualdades laborales (y la desigualdad trabajo-capital), al menos en el corto plazo. La contribución de esos instrumentos es más evidente en períodos de expansión del mercado laboral, cuando el potencial efecto negativo sobre el empleo se minimiza o enmascara.²³

mayores, pese a que la expansión educativa debería haber impactado más sobre los trabajadores jóvenes (si no hay perfecta sustituibilidad etaria).

²² Una explicación alternativa enfatiza el cambio en la composición socioeconómica de un sistema educativo en expansión. Si los salarios de jóvenes provenientes de sectores más vulnerables que acceden a educación terciaria son menores, la expansión educativa podría estar asociada a una caída en las brechas salariales (Cord *et al.*, 2015). Este argumento, sin embargo, enfrenta el mismo problema que el anterior: es difícil argumentar un cambio brusco en este proceso a principios de los 2000.

²³ Messina y Silva (2018) destacan un canal adicional: si las políticas salariales entre las firmas se vuelven menos heterogéneas (debido a que, por ejemplo, se distribuye un

Muchos países en América Latina expandieron las políticas laborales en los años 2000, en parte como resultado de un enfoque de política más intervencionista, pero también como consecuencia de mercados laborales más fuertes que en la década anterior. En particular, el valor real del salario mínimo se incrementó en la mayoría de los países, contribuyendo a la reducción de la desigualdad de ingresos (Arcidiácomo, 2015; Maurizio y Vázquez, 2016, CEPAL, 2018).

El aumento del valor real del salario mínimo encuentra algunos límites naturales, incluso bajo mercados laborales fuertes, ya que posteriores incrementos desde cierto nivel pueden comprometer objetivos de empleo. El caso de Argentina, uno de los países con políticas laborales más ambiciosas durante los años 2000, es revelador (Tabla 5). Luego de una década –los 90– de salario mínimo estancado, el gobierno propició un fuerte aumento en términos reales en los 2000. Ese aumento coincide con un mercado laboral en plena expansión. Entre 2002 y 2006 la tasa de empleo creció 5 puntos; en ese marco el salario mínimo aumentó un 190%. El aumento se redujo a mediados de la década, cuando la economía argentina seguía en auge, pero las tasas de empleo comenzaban a alcanzar una meseta. Probablemente la falta de lugar para aumentar el salario mínimo sin consecuencias serias sobre el empleo motivó a las mismas autoridades que habían alentado los grandes aumentos en los años previos a frenar el crecimiento del salario mínimo. De hecho, entre 2011 y 2015, con el mercado laboral en retracción, el salario mínimo se ajustó menos que la inflación, cayendo un 12% en términos reales.

Tabla 5. Salario mínimo real y tasa de empleo en Argentina

	Cambio en	
	Tasa de empleo	Salario mínimo
1993-2000	-1.3	-4%
2002-2006	5.1	190%
2006-2011	0.9	11%
2011-2015	-1.5	-12%

Fuente: Cálculos propios basados en el salario mínimo oficial y el IPC de INDEC (hasta 2007) y Estudio GB (desde 2007).

Ferreira *et al.* (2014) estudian el caso de Brasil, y encuentran que durante los años de expansión económica (2003-2012) el efecto del salario mínimo creciente fue claramente igualador. Sin embargo, en el período previo 1995-2002, en el marco de una demanda laboral estática, el incremento del salario mínimo estuvo asociado a un aumento de la

porcentaje mayor pero más similar de los beneficios de la relación laboral a los trabajadores) la desigualdad salarial podría disminuir.

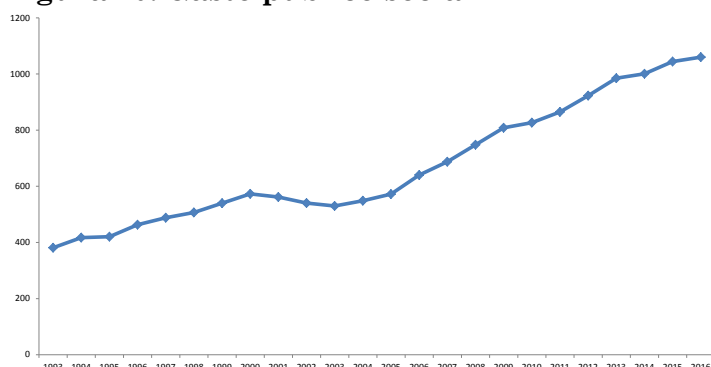
informalidad, lo que contribuyó al aumento de la desigualdad. Los autores concluyen que la efectividad del salario mínimo es muy específica del contexto: incluso dentro del mismo país, su impacto en el empleo y en la desigualdad de ingresos varía a lo largo del ciclo económico.

En resumen, el aumento del salario mínimo (y de otras instituciones laborales como los sindicatos) posiblemente contribuyó a que el trabajo no calificado se apropiara de parte de las rentas económicas en un contexto de expansión como el de los 2000. La reciente desaceleración económica seguramente puso límites a ese instrumento.

Impuestos y gasto público

El gasto público social (GPS) es un instrumento central de la política redistributiva de un país. Si bien ha seguido una tendencia creciente, el ritmo de crecimiento del GPS ha variado en América Latina: creció al 3.4% anual entre 1993 y 2003, se aceleró a 6.4% entre 2003 y 2012, para luego reducir su velocidad a 3.5% en los 2010 (Figura 10).

Figura 10: Gasto público social



Fuente: CEPAL (2019)

Nota: gasto público social del gobierno central en términos per cápita en dólares a precios constantes de 2010. Promedio simple de América Latina.

Esta evolución del gasto social sigue de cerca el patrón de la recaudación tributaria real, la que a su vez responde en gran parte al ritmo de la actividad económica y los precios internacionales (CEPAL, 2018). Muchos han argumentado que el fuerte aumento en el gasto social en la década del 2000 fue principalmente resultado de *windfalls* en la recaudación, vinculados con los precios de los productos básicos, en lugar de la consecuencia de reformas fiscales (ej. Jiménez y López Azcúnaga, 2015). Aunque posiblemente la mayor disponibilidad de recursos tributarios por el ciclo económico fue el factor más relevante, existen cuatro elementos adicionales que es importante mencionar.

1. *Voluntad política.* En la gran mayoría de los países de la región hubo voluntad política de usar los fondos adicionales generados en la fase ascendente del ciclo en aumentar el gasto público, y en particular el gasto social: la participación del GPS en el gasto público total (y en el PIB) aumentó significativamente en los 2000 en la región (CEPAL, 2018). Las razones de estas decisiones de política económica son controversiales. Algunos las vinculan con la llegada al poder de gobiernos de centro-izquierda (Cornia, 2017). En base a un panel de datos de *shares* en el ingreso por deciles antes y después de transferencias, Milanovic (2019) encuentra que en América Latina un cambio en la orientación política de la legislatura nacional (no así del poder ejecutivo) hacia la izquierda está asociado con una mayor intensidad redistributiva a través de transferencias de ingreso. Otros, en cambio, sostienen que el aumento del GPS fue generalizado, independiente de orientaciones políticas, y más vinculado a la mayor disponibilidad de recursos y a responder demandas sociales luego de una década de poco progreso y aumento de la desigualdad (McLeod y Lustig, 2011).²⁴ Frente a esto, algunos argumentan que las victorias de la nueva izquierda generaron un temor en gobiernos con otra orientación política, que se vieron forzados a imitar su comportamiento fiscal y redistributivo (Bogliacino *et al.*, 2017).
2. *Evasión.* Si bien el crecimiento del PIB explica la mayor parte del aumento de la recaudación en los 2000, parte provino de una mejora en la administración tributaria y una significativa reducción de la evasión, apoyada por el desarrollo de nuevas tecnologías que facilitaron el cumplimiento de las obligaciones impositivas tanto como su fiscalización por parte del Estado.
3. *Progresividad.* Los países de América Latina típicamente han basado sus sistemas tributarios en instrumentos de recaudación regresivos o de baja progresividad (impuestos al consumo, al trabajo y al comercio exterior), lo que limita el potencial redistributivo de la política fiscal y, en algunos casos, exacerba las disparidades de ingreso del mercado.²⁵ Esta estructura, sin embargo, ha ido cambiando lentamente hacia una mayor participación de impuestos al ingreso y la propiedad, y la reducción de exenciones regresivas, dotando al sistema de algo más de progresividad e impacto redistributivo.²⁶

²⁴ En base a datos de Latinobarómetro, Reyes y Gasparini (2017) reportan un significativo aumento de la percepción por parte de la población de la distribución del ingreso como injusta a fines de los 90: de 28.8% en 1997 a 37.4% en 2001. En los 2000 esa percepción comienza a bajar.

²⁵ Por ejemplo, Lustig (2012) encuentra que, en algunos países de América Latina, cuando se toman en consideración los impuestos indirectos, el efecto neto sobre el ingreso de los pobres y los casi pobres puede ser menor que antes de impuestos y transferencias en dinero.

²⁶ Cornia (2017) reporta un aumento del impacto redistributivo de 2 puntos del Gini producto del aumento de la progresividad en los 2000.

4. *Composición del gasto.* Una de las innovaciones fundamentales en política fiscal/social en los 2000 fue la introducción o expansión de masivos programas de transferencias. Este cambio es lo suficientemente relevante como para merecer una sección independiente.

El impulso fiscal a la reducción de la desigualdad parece haber perdido fuerzas recientemente. Por un lado, el gasto social se ha desacelerado medido en precios constantes y como porcentaje del PIB, limitado por un contexto económico general más desfavorable, por precios internacionales más bajos que reducen la recaudación sobre los recursos naturales, y en algunos países debido a dificultades en aumentar la presión tributaria desde niveles ya altos.²⁷ Adicionalmente, el gasto social como proporción del gasto total también parece haber alcanzado una meseta. CEPAL (2018) reporta que, luego de subir de 53% a 66% entre 1997 y 2007, esa proporción se estancó en la región.

Las transferencias monetarias

Durante los 2000 los países de América Latina expandieron sus sistemas de protección social; en particular, se generalizó la implementación de programas de transferencias de ingreso (PTI) no contributivos.²⁸ Una ola inicial de programas estuvo dirigida típicamente a grupos vulnerables con niños; más tarde, muchos de los países de la región implementaron programas de pensiones sociales para su población de adultos mayores fuera del sistema formal de protección social. Estos programas tuvieron un impacto redistributivo considerable por tres razones:²⁹ (i) implicaron un aumento significativo del gasto social; (ii) son programas altamente focalizados, con un grado de concentración de los beneficios en la población vulnerable mucho más elevado que el promedio del gasto social³⁰; y (iii) se trata de transferencias en dinero, que son contabilizadas en las estadísticas de desigualdad de ingresos, a diferencia de otras transferencias en especie (ej. vivienda, alimentos, educación) que no se incluyen regularmente por dificultades en su valuación.

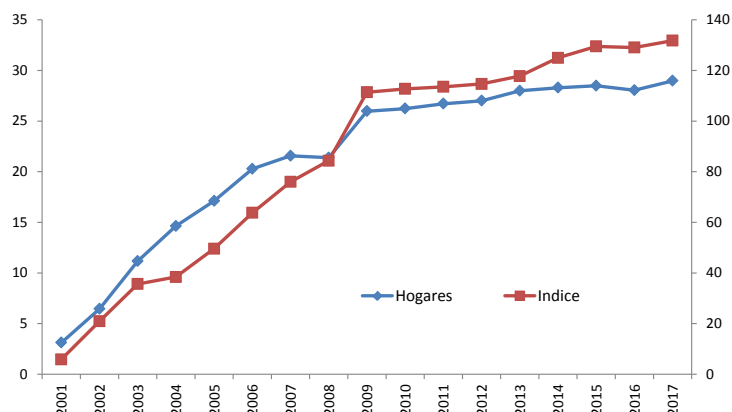
²⁷ En Argentina y Brasil la recaudación alcanza un tercio del PIB, un valor semejante al de economías industrializadas.

²⁸ También se expandieron otras políticas laborales/sociales de transferencias de ingresos; en particular, los programas de empleo temporario y los subsidios al empleo formal. Las familias también recibieron un flujo de transferencias monetarias provenientes del creciente volumen de remesas internacionales en los 2000. Ese volumen se desaceleró en la década siguiente, en parte como consecuencia de la crisis financiera internacional.

²⁹ Soares *et al.* (2007) por ejemplo encuentran que los PTI dan cuenta de entre el 15% y el 21% de la reducción de la desigualdad en Brasil, México y Chile.

³⁰ Según resultados del CEQ, en Argentina, Brasil, México, Perú y Uruguay, entre 80% y 90% del gasto en este tipo de transferencias se adjudica al 40% inferior de la distribución del ingreso.

Figura 11: Beneficiarios de programas de transferencias de ingreso condicionadas



Fuente: cálculos propios sobre la “Base de datos de programas de protección social no contributiva” de CEPAL. Nota: Hogares=suma de hogares beneficiarios (en millones). Índice=promedio simple entre países de un índice de número de hogares nacional con promedio=100. Países incluidos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Paraguay y Uruguay.

La Figura 11 es elocuente tanto del fuerte aumento de la cobertura de los programas de transferencias de ingreso condicionadas en la región en los 2000, como de su posterior desaceleración. Las razones de este contraste son variadas. Por un lado, una vez que gran parte de la población pobre está cubierta, las ganancias en cobertura son necesariamente limitadas. Además, en algún punto se vuelve difícil incrementar el valor real del beneficio, dado que puede amenazar la restricción presupuestaria fiscal, y generar temores sobre los potenciales efectos negativos sobre el mercado laboral (Levy, 2008). Por estos motivos, luego de una expansión inicial es natural que el tamaño de estos programas alcance cierto equilibrio y, por ende, su impacto distributivo se estanque en ese punto (Cord *et al.* 2014; Gasparini *et al.*, 2016).

4. Comentarios finales

América Latina ha experimentado cambios distributivos significativos en las últimas décadas. En promedio, la desigualdad de ingresos aumentó en los 90, se redujo en los 2000 y se desaceleró en los 2010. Entender las razones profundas detrás de estos cambios es una tarea importante pero compleja. Este trabajo contribuye a ese objetivo con evidencia empírica novedosa y una evaluación crítica de una serie de argumentos habituales en el debate.

La “crónica” que surge de esa evaluación, incompleta y debatible pero consistente con la evidencia existente, es la siguiente. La fuerte reducción de

la desigualdad en los 2000s en América Latina se puede explicar en función de tres grandes razones: (i) el rebote natural después de algunos shocks desigualadores en la década previa, (ii) el contexto internacional favorable que propició un episodio de alto crecimiento económico y (iii) el apoyo de políticas públicas con impacto redistributivo.

En los años previos a la “década dorada” la desigualdad aumentó en muchos países de América Latina a una tasa mayor a la del resto del mundo en desarrollo, en gran parte debido a dos tipos de shocks: reformas estructurales (apertura, inversión extranjera directa, cambio tecnológico, privatizaciones) y fuertes crisis macroeconómicas. Pese a su naturaleza diferente, ambos shocks tienen un efecto parecido sobre la dinámica distributiva: fuerte impacto desigualador inicial con *overshooting* y progresivo rebote a niveles más bajos, no necesariamente inferiores a los iniciales. La conjetura es que por este solo efecto la desigualdad debería haber descendido, aunque sea moderadamente, en los 2000.

Pero la caída fue mucho más relevante debido a un segundo actor: el extraordinario contexto económico internacional. Ese contexto contribuyó por varios canales a una reducción de la desigualdad de ingresos: la súbita expansión redujo el desempleo y activó la demanda por trabajo no calificado, y el boom de precios de las *commodities* benefició a sectores intensivos en el uso de trabajo no calificado, ya sea directamente (ej. el agro) o indirectamente a través de una apreciación del tipo de cambio real. La bonanza económica además permitió que un tercer actor tomara un papel protagónico: las políticas redistributivas.

Con una situación fiscal mucho más holgada, mercados laborales en expansión y con presiones por políticas sociales más activas luego del desempeño frustrante de la década anterior, todos los países de la región reactivaron sus políticas redistributivas. La llegada al poder de gobiernos de centro-izquierda en la mayoría de los países probablemente aumentó la intensidad de los cambios de política. En los 2000s se crearon y/o expandieron programas de transferencias monetarias masivos, pensiones sociales y programas de empleo, se reactivó el salario mínimo y se potenció el papel de las convenciones colectivas y los sindicatos. Estos cambios ocurrieron mientras se mantuvo la intensidad de la expansión educativa iniciada décadas atrás; un factor que presiona la desigualdad salarial a la baja, al aumentar la oferta relativa de trabajo calificado.

Los tres actores parecen haber perdido fuerza, o directamente desaparecido, en la nueva década. Naturalmente, el efecto rebote termina diluyéndose y ya no aporta a la caída de la desigualdad. La influencia del segundo actor - el contexto internacional- también se ha agotado, como resultado de una demanda mundial mucho menos dinámica, menores remesas e inversiones y una reversión de los términos de intercambio. Ese

contexto le ha quitado energía al tercer actor. Las políticas redistributivas se han mantenido en los 2010, pero se ha limitado notoriamente el margen para ampliarlas: ya no abundan los recursos fiscales, ya no queda mucha población sin cobertura para expandir los programas de transferencias, ya el mercado laboral no resiste presiones salariales sin costos de empleo significativos. En ese marco, la desaceleración observada de la caída de la desigualdad es un resultado esperable.

Referencias

- Alvaredo, F. y Gasparini, L. (2015). Recent Trends in Inequality and Poverty in Developing Countries. En Atkinson and Bourguignon (eds.). *Handbook of Income Distribution*, vol.2, Elsevier.
- Arcidiácomo, M. (2015). Salario mínimo y distribución salarial: evidencia para Argentina 2003 – 2013. Documento de Trabajo, CEDLAS-UNLP.
- Atkinson, A. y Morelli, S. (2011). Economic crisis and inequality revisited. *CSEF Working Paper 387*.
- Azevedo, J., Inchauste, G. y Sanfelice, V. (2013). Decomposing the Recent Inequality Decline in Latin America. *Policy Research Working Paper 6715*. World Bank.
- Badaracco, N., Gasparini, L. y Marchionni, M. (2016). Distributive Implications of Fertility Changes in Latin America. *International Journal of Population Research*.
- Banco Mundial (2014). *Inequality in a lower growth Latin America*. Banco Mundial
- Bargain, O. y Silva, J. (2017). Labor Supply Elasticities: Evidence for Latin America. *Policy Research Working Paper*, World Bank.
- Bogliacino, F. y Rojas Lozano, D. (2017). The evolution of inequality in Latin America in the 21st century: What are the patterns, drivers and causes?, *GLO Discussion Paper*, No. 57.
- Bourguignon, F. (2017). World changes in inequality: an overview of facts, causes, consequences and policies. *BIS Working Papers No 654*.
- Card, D. y DiNardo, J. (2006). The Impact of Technological Change on Low-wage Workers: A Review. En Blank et al (eds.). *Working and Poor: How Economic and Policy Changes Are Affecting Low-Wage Workers*. Russell Sage Foundation.
- Ciaschi, M. Galeano, L. y Gasparini, L. (2019) Estructura productiva y desigualdad salarial: Evidencia para América Latina. *Documento de Trabajo del CEDLAS*.
- Cord, L., Barriga Cabanillas, O., Lucchetti, L., Rodríguez-Castelan, C., Sousa, L., y Valderrama, D. (2014). Inequality Stagnation in Latin America in the aftermath of the Global Financial Crisis. *World Bank Policy Research Working Paper 7146*
- Cord, L., Genoni, M. y Rodríguez-Castelán, C. (2015). *Prosperidad compartida y fin de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Banco Mundial.

- Cornia, G. (ed.) (2014). *Falling inequality in Latin America. Policy changes and lessons*. Oxford University Press.
- Cornia, G. (2015). Income inequality in Latin America: Recent Decline and Prospects for its Further Reduction. *WIDER Working Paper* 2015/020.
- Cornia, G. (2017). Is Latin America's recent inequality decline permanent or transitory? Mimeo.
- CEPAL, (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*. CEPAL, Naciones Unidas
- De la Torre, A, Messina, J. y Pienknagura, S. (2012), The Labor Market Story Behind Latin America's Transformation, Semiannual Report, Regional Chief Economist Office, Latin America and the Caribbean, The World Bank.
- De la Vega, P. (2019). Las características cíclicas de la brecha salarial de calificación en Argentina durante los dos mil. Mimeo.
- Fernández, M. y Messina, J. (2017). Skill Premium, Labor Supply, and Changes in the Structure of Wages in Latin America. IZA DP No. 10718
- Ferreira, F., Firpo, S. y Messina, J. (2014). A more level playing field? Explaining the decline in earnings inequality in Brazil, 1995-2012. IRIBA Working Paper: 12
- Galiani, S., Heymann, D. y Magut, N. (2017). Income Distribution, Factor Endowments, and Trade Revisited: The Role of Non-Tradable Goods. *Journal of Globalization and Development*
- Galiani, S., Gasparini, L., Cruces, G. y Acosta, P. (2019). Educational upgrading and returns to skills in Latin America: evidence from a supply-demand framework. *Latin American Economic Review*, en prensa.
- Gasparini, L., Bracco, J., Galeano, L. y Pistorio, M. (2018). Desigualdad en Países en Desarrollo: ¿Ajustando las Expectativas? *Documento de trabajo del CEDLAS* N° 224; marzo 2018.
- Gasparini, L., Cicowiez M. y Sosa Escudero, W. (2013). *Pobreza y desigualdad en América Latina: conceptos, herramientas y aplicaciones*. Temas Grupo Editorial.
- Gasparini, L., Cruces, G. y Tornarolli, L. (2016). Chronicle of a Deceleration Foretold: Income Inequality in Latin America in the 2010s. *Revista de Economía Mundial* 43, 25-46.
- Helpman, E. y Trajtenberg, M. (1998). A time to sow and a time to reap: Growth based on general purpose technologies. En Helpman (ed). *General Purpose Technologies and Economic Growth*. Cambridge: MIT Press.
- Jiménez, P. y López Azcúnaga, I. (2015). Volatility, Inequality, and the Quality of Public Finances in Latin America. En Fritz y Lavinas (eds.). *A Moment of Equality for Latin America?: Challenges for Redistribution*. Ashgate Publishing, Ltd.
- Levy, S. (2008). *Good intentions, bad outcomes. Social policy, informality and economic growth in Mexico*. Brookings.
- López-Calva, L. y Lustig, N. (2010). *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington, D.C.: Brookings Institution.

- Marull Maita, C. y Rosero, L. (2015). Sustainability of the Decline in Inequality in Latin America: The Effects of Changing Trade Patterns. Mimeo.
- Maurizio, R. y Vazquez, G. (2016). Impactos distributivos del salario mínimo en América Latina. Los casos de la Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. *Revista Internacional del Trabajo* 135 (1).
- McLeod, D. y Lustig, N. (2011). "Inequality and Poverty under Latin America's New Left Regimes." Working Papers 1117, Tulane University, Department of Economics.
- Messina, J. y Silva, J. (2018). *Wage Inequality in Latin America: Understanding the Past to Prepare for the Future*. Latin American Development Forum. Washington, DC.
- Milanovic, B. (2019). Market income, left-wing political parties, and redistribution in Latin America. Mimeo.
- Pellandra, A. (2015). The commodity price boom and regional workers in Chile: a natural resources blessing?
- Pissarides, C. (1997). Learning by trading and the returns to human capital in developing countries. *World Bank Economic Review* 11(1), pp. 17-32.
- Ravallion, M. (2007). Inequality is bad for the poor. In Jenkins and Micklewright (eds). *Inequality and poverty re-examined*. Oxford: Oxford University Press.
- Reyes, G. and Gasparini, L. (2017). "Perceptions of Distributive Justice in Latin America During a Period of Falling Inequality," CEDLAS, Working Papers 0209, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.
- Rodriguez-Castelan, C., Lopez-Calva, L., Lustig, N. y Valderrama, D. (2016). Understanding the Dynamics of Labor Income Inequality in Latin America. Policy Research Working Paper; No. 7795. World Bank, Washington, DC.
- Sámano, C., y Szekely, M. (2012). Did Trade Openness Affect Income Distribution in Latin America? Evidence for the Years 1980-2010. *WIDER Working Paper Series* 003, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER).
- Soares, S., Guerreiro Osório, R., Veras Soares, F., Medeiros, M. y Zepeda, E. (2007). Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality. *IPC Working Paper* No. 35.
- Thirlwall, P. (2011). Balance of Payments Constrained Growth Models: History and Overview. *Studies in Economics* 1111. Canterbury: University of Kent at Canterbury, School of Economics.
- Tinbergen, J. (1974). Substitution of Graduate by Other Labour. *Kyklos* 27 (2): 217-26.
- Tornarolli, L. Ciaschi, M. y Galeano, L. (2018). Income Distribution in Latin America. The Evolution in the Last 20 Years: A Global Approach. Documento de trabajo del CEDLAS.