

LA DESIGUALDAD DE LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA EN AMÉRICA LATINA: SITUACIÓN, EVOLUCIÓN Y FACTORES EXPLICATIVOS

*Income inequality in Latin America: situation, evolution
and explicative factors*

Branko MILANOVIC* y Rafael MUÑOZ DE BUSTILLO**

* *Banco Mundial*

** *Universidad de Salamanca*

✉ *b.milanovic@worldbank.org*

✉ *bustillo@usal.es*

BIBLID [1130-2887 (2008) 48, 15-42]

Fecha de recepción: diciembre del 2007

Fecha de aceptación y versión final: febrero del 2008

RESUMEN: El presente trabajo analiza el nivel de desigualdad en la distribución de la renta existente en América Latina a comienzos del siglo XXI así como su evolución en las últimas décadas, todo ello desde una perspectiva comparada tanto intracontinental (entre los distintos países de América Latina), como entre ésta y otras regiones del mundo. En segundo lugar se estudia cuál ha sido el comportamiento de la desigualdad en las últimas décadas. En tercer lugar se revisan los factores que están detrás de esa mayor desigualdad que hace de América Latina la región más desigual del mundo, prestando especial atención al modelo colonizador y al desigual acceso a la propiedad de la tierra consagrado por el mismo; a la desigualdad de acceso a la educación; al escaso papel redistribuidor del sector público y a factores demográficos. Por último se apuntan los potenciales efectos negativos que se derivan de este estado de cosas.

Palabras clave: distribución de la renta, desigualdad, América Latina, educación, propiedad de la tierra.

ABSTRACT: This article analyzes the level of inequality in the rent distribution in Latin America at the beginning of the 21st century, as well as its evolution through the last decades, from a comparative intra-continental perspective (analyzing the different Latin American countries), and also comparing the region with others. In second place it studies the behavior of inequality

through the last decades. In third place, it revises the factors behind that inequality, since those factors make Latin America the most unequal region in the world, paying special attention to the colonization model and to the unequal access to land ownership, as well as to the unequal access to education, to the poor redistributing role of the public sector and to demographic factors. Lastly, it describes the potentially negative effects produced by this state of things.

Key words: income distribution, inequality, Latin America, education, land ownership.

I. INTRODUCCIÓN

De ser durante décadas el eterno ausente en los debates sobre desarrollo económico, las cuestiones relacionadas con la distribución de la renta han pasado a convertirse en menos de un decenio en una de las áreas de mayor producción científica en el campo del análisis económico. Como ejemplo de ello basta con señalar que tres de las principales instituciones económicas de ámbito suprarregional: el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la OCDE, han dedicado recientemente trabajos monográficos a la cuestión de las interrelaciones existentes entre desigualdad y desarrollo. En este contexto de *revival* es inevitable volver la mirada hacia América Latina, con diferencia la región del mundo donde la desigualdad de la renta (y de otros ámbitos) se da con mayor crudeza. Tal es así que fuera de este continente hay que dirigirse a Sudáfrica (un país hasta hace poco más de una década gobernado bajo los principios del *apartheid*, que entre otras restricciones excluía a la población negra del libre ejercicio de actividades productivas y acceso a la propiedad de la tierra, así como del ejercicio del voto, limitando su capacidad de generación de ingresos) para encontrar un país con niveles superiores de desigualdad.

Este trabajo pretende ofrecer una panorámica de la intensidad de la desigualdad existente en América Latina en el contexto de la desigualdad mundial e introducir al lector en los argumentos manejados en la literatura sobre esta problemática para explicar los altos valores de inequidad existentes en el continente. Para ello en la sección II se analiza la desigualdad de América Latina, como un todo, comparándola con la del resto del mundo. Este análisis incluye la estimación del peso que la divergencia de renta entre países y la misma dentro de cada país tiene a la hora de explicar el alto nivel de desigualdad de la región. Asimismo se analiza brevemente cuál ha sido su evolución en los últimos 30 años y las diferencias existentes entre países. Tras este análisis cuantitativo, basado en la explotación de microdatos de encuestas familiares, la sección III revisa los principales argumentos barajados en la literatura para explicar este mayor nivel de desigualdad, incluyendo: las características del modelo colonial impuesto, la inequidad en el acceso a la educación, el escaso papel redistribuidor del Estado y factores demográficos. Por último, en la sección IV se resumen las principales conclusiones alcanzadas y se comenta cuáles son las implicaciones de la existencia de tales niveles de desigualdad para el desarrollo futuro de América Latina.

II. AMÉRICA LATINA EN EL CONTEXTO DE LA DISTRIBUCIÓN MUNDIAL DE LA RENTA

En esta sección analizaremos la situación de América Latina y el Caribe en el mundo, utilizando para ello datos de encuestas de presupuestos familiares correspondientes al periodo 1988-2002. Puesto que este tipo de datos no está disponible todos los años para todos los países del mundo, incluyendo los países de América Latina, el análisis se hará a partir de cuatro años que tomaremos como puntos de referencia: 1988, 1993, 1998 y 2002, para los que se calculará la distribución de la renta en el ámbito mundial¹.

La información relativa a la distribución de la renta recogida por las encuestas familiares normalmente se presenta en forma de ventiles (5% de la población) para cada país, ordenadas según la renta per cápita de los hogares (o, a falta de renta, según el gasto) del más pobre al más rico. Estas magnitudes per cápita primero se expresan en moneda local, procediendo con posterioridad a convertirlas en dólares internacionales (en Paridad de Poder Adquisitivo o PPA) con la finalidad de obtener magnitudes comparables entre todos los países y grupos de renta. La mayoría de los resultados se basan en microdatos (esto es, datos de unidades familiares individuales) obtenidos de encuestas familiares representativas²; en las ocasiones en que no se disponía de este tipo de información se han utilizado datos agregados referidos a fracciones determinadas de población publicados por las agencias encargadas de la realización de las encuestas³.

En todos los años tomados como referencia, los países de América Latina están bien representados. Hay encuestas disponibles para prácticamente todos los países exceptuando las pequeñas islas del Caribe. El único país importante (en términos de población) del que no se dispone de información es Cuba, para el que no contamos con datos en ninguno de los años de referencia⁴. Tampoco se cuenta con datos para Haití en tres de los cuatro años analizados. Lo mismo ocurre con la población rural de Argentina (que supone el 10% de la población total de este país), que no está contemplada en las encuestas nacionales. El porcentaje de población de América Latina cubierta por las encuestas utilizadas en el análisis aumenta desde el 87% en 1988 al 96% en 2002, lo que coloca a esta región ligeramente por encima del porcentaje de la población mundial incluido en los datos estadísticos que se manejan en esta sección (Tabla 1).

1. Para mayor información sobre las encuestas y el procedimiento de cálculo véase B. MILANOVIC (2005).

2. Por ejemplo, en el año 2002 tenemos datos de ámbito individual (país) para 118 de los 124 países con encuestas familiares. Para los años anteriores la cifra es algo menor.

3. Estas fracciones son normalmente decilas, aunque en algunos casos pueden comprender grupos de renta más amplios (por ejemplo, ocho) o menores (por ejemplo, quince).

4. La distribución de la renta en Cuba se trata con detalle en el artículo de J. GALBRAITH, L. SPAGNOLO y D. MUNEVAR incluido en el presente volumen.

TABLA I. REPRESENTACIÓN DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA
EN LAS ENCUESTAS DE PRESUPUESTOS FAMILIARES DEL MUNDO

| | 1988 | 1993 | 1998 | 2002 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Número de países de América Latina incluidos | 19 | 20 | 22 | 21 |
| Población total de América Latina incluida (en millones) | 373 | 425 | 464 | 511 |
| Población total de América Latina (en millones) | 426 | 463 | 499 | 530 |
| Porcentaje de población de América Latina incluida | 87 | 92 | 93 | 96 |
| Población mundial incluida (en millones) | 4.477 | 5.107 | 5.394 | 5.800 |
| Porcentaje de la población mundial incluida | 87 | 92 | 92 | 94 |

Fuente: World Income Distribution database, disponible en <http://econ.worldbank.org/projects/inequality>, y elaboración propia.

América Latina ha sido considerada desde hace tiempo como una región de «clase media mundial», al situarse su renta media entre los países ricos de Europa y Norteamérica y los países pobres de Asia y África. De hecho, en 1988 y 1993 la renta media de América Latina (calculada como si toda América Latina fuera un único país) se situaba respectivamente en un 13 y un 18% por encima de la renta media global (Tabla II). Sin embargo, las dos medias se igualaron en 1998, y al llegar a 2002 la renta media de América Latina se situaba un 11% por debajo de la media global. Este comportamiento refleja, obviamente, el bajo crecimiento, o mejor dicho, el estancamiento de la región en contraste con el alto crecimiento del mundo rico y el crecimiento espectacular de China e India. Estos dos países, gracias a su enorme tamaño poblacional, ejercen un impacto considerable sobre la renta media global⁵.

La renta media (ponderada por población) de América Latina obtenida a partir de las encuestas latinoamericanas varía entre \$ 2.600 y \$ 2.900 en PPA entre los años 1988 y 1998, para caer ligeramente hasta \$ 2.300 PPA en el año 2003⁶. Consecuentemente, tomando como referencia el conjunto del periodo de 14 años de nuestro análisis, el crecimiento de la renta media, tal y como se obtiene de las encuestas de presupuestos familiares, fue negativo: si tomamos, por simplificar, el primer y el último año, se obtiene una tasa anual media negativa de 1,2%.

Las encuestas de presupuestos familiares ofrecen una visión de alguna manera más negativa de la evolución de la renta real del continente que los datos de Contabilidad Nacional, especialmente cuando se utiliza el PIB per cápita (véase la última línea de la Tabla II). Aunque el PIB per cápita y la renta media disponible, tal y como se obtiene de las encuestas familiares, son conceptos distintos (por ejemplo, los gastos gubernamentales en salud, educación y administración pública o los beneficios retenidos de las empresas no forman parte de la renta disponible de los hogares), lo normal es que se muevan a la par. De hecho, así ocurre en el primer periodo contemplado en el análisis

5. Es importante tener en cuenta que el concepto de renta media global es de naturaleza plutocrática en el sentido de que el peso de cada país depende no sólo de su tamaño poblacional sino del valor absoluto de su renta.

6. Todo ello en términos de dólares internacionales de 1988.

(1988-1993); sin embargo, después de esa fecha ambas magnitudes adoptan comportamientos divergentes: entre 1998 y 1993, el PIB per cápita de América Latina ponderado por la población aumentó a una tasa media del 1,8%, mientras que la renta real per cápita obtenida a partir de las encuestas familiares sufría una caída del 2,1%.

TABLA II. RENTA PER CÁPITA MEDIA Y MEDIANA DE AMÉRICA LATINA
 COMPARADA CON EL MUNDO (BASADO EN DATOS DE ENCUESTAS FAMILIARES,
 SALVO QUE SE SEÑALE LO CONTRARIO)

| | 1988 | 1993 | 1998 | 2002 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Renta media de América Latina en \$ PPA corrientes | 2.766 | 3.525 | 3.592 | 3.549 |
| Renta mediana de América Latina en \$ PPA corrientes | 1.413 | 1.970 | 1.823 | 1.858 |
| Renta media mundial | 2.446 | 2.987 | 3.553 | 3.998 |
| Renta mediana mundial | 878 | 1.066 | 1.338 | 1.374 |
| Media de América Latina como % de la media mundial | 113 | 118 | 101 | 89 |
| Mediana de América Latina como % de la media mundial | 163 | 185 | 136 | 135 |
| Renta real | | | | |
| Renta media de América Latina en \$ PPA de 1988 | 2.776 | 2.899 | 2.603 | 2.333 |
| Tasa de cambio medio anual (en %) | | +0,9 | -2,1 | -2,7 |
| Tasa de cambio medio anual (% del PIB per cápita) | | +0,9 | +1,8 | -0,1 |

Nota: Todos los valores están ponderados por población, de forma que América Latina se considera como un único país.

Fuente: World Income Distribution database y elaboración propia.

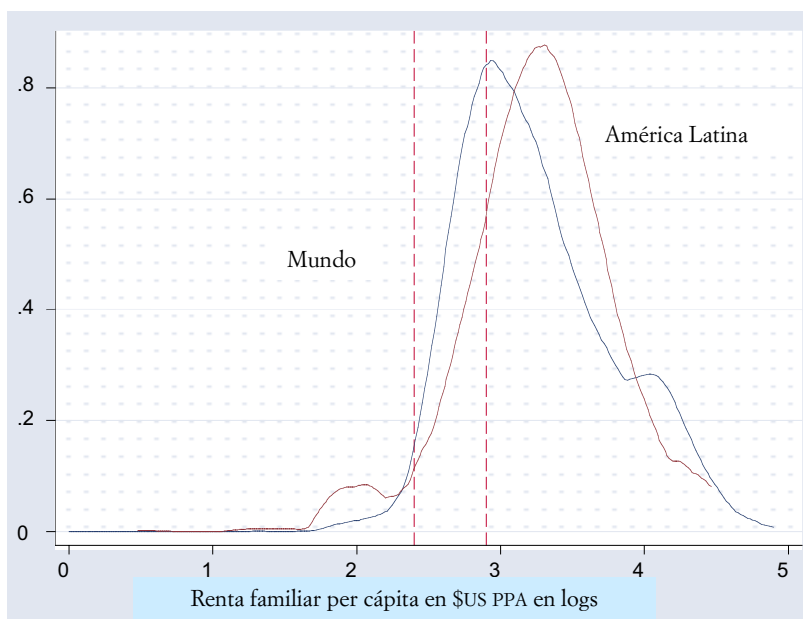
La discrepancia se mantiene, aunque es menor, en el periodo siguiente. Junto con el hecho de que ambos agregados son distintos y por lo tanto pueden mostrar comportamientos diferentes, otras razones que pueden explicar este resultado son la subencuestación de los ricos (esto es, menor presencia en las encuestas que la estadísticamente adecuada) y la subestimación de las rentas de capital o las rentas de propiedad normalmente recibidas por éstos (Szekely y Hilgert, 2000; Mistiaen y Ravallion, 2003). Si ése fuera el caso, entonces tanto la renta media como la desigualdad estarían subestimadas en los cálculos basados en los datos de encuestas recogidos en la Tabla II, aunque la intensidad de ese sesgo es imposible de calibrar con la información disponible.

El declive relativo de América Latina también se observa en los datos de renta mediana (la renta de la persona que divide exactamente la distribución en dos partes iguales). Debido al número elevado de gente pobre que hay en la India, China y África, la renta mediana de América Latina, a pesar del alto grado de desigualdad existente en el continente, siempre se ha mantenido por encima de la global; sin embargo, aquí las diferencias también se reducen. Mientras que en 1988 y 1993 la renta mediana de América Latina era entre un 60 y un 80% superior a la renta mediana global, en los dos años de referencia siguientes la diferencia se había reducido al 35%. A menos que haya un relanzamiento importante del crecimiento en América Latina combinado con una mejor distribución interna de la renta (dentro de cada país), la continuación del crecimiento acelerado de China y la India tendrá efectos especialmente fuertes sobre este indicador, ya que es de esperar que la gente que actualmente es pobre en estos dos

países mejore su posición en términos reales, lo que eventualmente hará que la renta mediana de América Latina se iguale o incluso pase a situarse por debajo de la renta mediana global.

Una segunda cuestión, complementaria de la anterior, es situar a los ciudadanos de América Latina en la distribución mundial de la renta. El Gráfico 1 reproduce la distribución de los latinoamericanos y la distribución mundial en el año 2002. América Latina está, en términos generales, mejor que el mundo, como muestra el hecho de que la posición de la curva de América Latina esté más a la derecha que la correspondiente al mundo. Es fácil observar cómo la posición mediana toma un valor más elevado para el caso de América Latina que para el mundo, y también es observable cómo entre la línea de pobreza absoluta de \$US 250 PPA por año y la renta de \$US 800 (las dos líneas punteadas en el Gráfico 1), el porcentaje de la población mundial que entra en la categoría de «relativamente pobres» es más alto que el correspondiente a América Latina. Por contra, cuando se dirige la atención hacia aquellos con ingresos muy elevados, por encima de \$US 10.000 PPA por persona y año (que correspondería con $x = 4$ en el Gráfico 1), hay una ausencia relativa en la representación de América Latina⁷, al tiempo que la curva de distribución de esta región adelgaza de forma súbita.

GRÁFICO 1. DISTRIBUCIÓN GLOBAL Y DE AMÉRICA LATINA EN 2002



Fuente: World Income Distribution Database y elaboración propia.

7. La renta en el gráfico se muestra en logaritmos en base 10, de forma que $x = 4$ corresponde con \$US 10.000 PPA per cápita.

II.1. Desigualdad de renta en América Latina

Los resultados reproducidos en la Tabla III muestran que la desigualdad en la distribución de la renta en América Latina considerada como un todo (como si fuera un único país) se ha mantenido relativamente estable durante todo el periodo. De hecho, los coeficientes de Gini correspondientes a 1988 y 2002 son prácticamente idénticos (57,5 y 57,6). Las variaciones han sido mínimas, y cuando tenemos en cuenta el error estándar incorporado en la medición de los índices de Gini (y dejamos fuera otras posibles fuentes de discrepancia como las diferencias entre encuestas) es evidente que desde un punto de vista estadístico la desigualdad se ha mantenido al mismo nivel. Lo mismo es válido en lo que se refiere a la desigualdad entre países, esto es, la desigualdad obtenida bajo el supuesto de que todas las personas de cada país tienen una renta igual a la renta media de ese país. En este caso, la desigualdad fluctúa entre poco más de 19 puntos y 14 puntos Gini (línea 2 de la Tabla III). Si los países ricos de América Latina hubieran estado creciendo de forma sistemática por encima de los países pobres (y en ausencia de grandes cambios en la distribución de la población entre países), este índice de Gini habría aumentado, de lo cual no hay evidencia.

TABLA III. DESIGUALDAD DE RENTA EN AMÉRICA LATINA
 (DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA REAL ENTRE INDIVIDUOS)

| | 1988 | 1993 | 1998 | 2002 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| (1) Índice de Gini | 57,6 (5,5) | 55,5 (4,1) | 55,5 (4,3) | 57,5 (3,8) |
| (2) Desigualdad entre países | 15,4 (4,9) | 13,7 (5,1) | 19,3 (6,0) | 16,8 (4,6) |
| (3) Desigualdad dentro de cada país * | 42,2 | 41,8 | 39,7 | 40,7 |
| (4) Peso de la desigualdad interna en la desigualdad total de América Latina (en %) | 73,3 | 75,3 | 67,3 | 70,8 |
| (5) Desigualdad no ponderada entre países | 32,4 (5,2) | 27,6 (5,0) | 32,0 (5,6) | 24,3 (3,0) |

Notas: El error estándar se ha calculado por el método *bootstrap*. El índice de Gini y la desviación estándar están expresados en porcentajes.

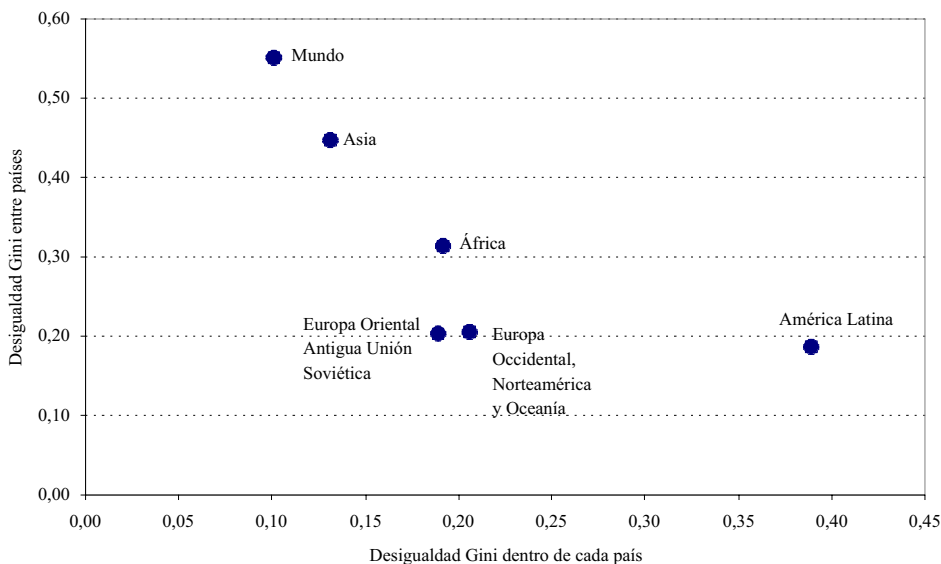
* Incluye el componente superpuesto (*overlap*) del índice de Gini.

Fuente: World Income Distribution database y elaboración propia.

La última línea de la Tabla III, que muestra la desigualdad no ponderada entre países, y por lo tanto recogería la existencia de convergencia (si cae el índice de Gini) o divergencia (si aumenta), no muestra ningún patrón claro. Atendiendo a los datos reproducidos en la Tabla II, lo que sorprende de América Latina no es sólo su alto nivel de desigualdad (sobre el que se ha escrito cantidad de libros), sino también el hecho de que cuando se considera América Latina como un todo las diferencias entre las rentas medias de los países explican una parte relativamente pequeña de la desigualdad, al tiempo que la mayor parte se explica por las desigualdades existentes dentro de cada país. En otras palabras, si América Latina como continente es muy desigual en términos de renta no es porque los países que la componen tengan niveles de renta muy distintos, sino porque todos (o la mayoría) de los países tienen internamente una distribución muy desigual de la renta.

El peso de la desigualdad dentro de cada país en la inequidad total de América Latina (línea 4 en la Tabla III) oscila alrededor del 70%, un porcentaje extremadamente alto cuando se compara con cualquier otra agrupación regional o continental de países. A modo de comparación, en el Gráfico II se ha representado el resultado correspondiente a América Latina junto con el obtenido para otras cuatro regiones del mundo. Al observar las rentas medias de los países (ponderadas por población) se comprueba que América Latina es, de hecho, un continente muy homogéneo. El componente entre países del índice de Gini es más pequeño que en cualquier otra región. Justo lo contrario es cierto para el componente intrapaís de la desigualdad total. En lo que a esto se refiere, América Latina no tiene rival.

GRÁFICO II. COMPONENTE INTERNO Y ENTRE PAÍSES DE LA DESIGUALDAD EN DISTINTAS REGIONES Y EL MUNDO, 2002



Nota: Los índices de Gini están expresados como fracciones.

Fuente: World Income Distribution database y elaboración propia.

Del análisis anterior se derivan dos conclusiones importantes. En primer lugar, que la mayor parte de la desigualdad de América Latina como continente obedece a las desigualdades existentes dentro de cada país. En segundo lugar, en lo que a esto respecta, Asia se sitúa justo en el extremo opuesto de América Latina, destacando este continente por la heterogeneidad de la renta media de los países que la componen (al incluir algunas de las regiones más ricas y más pobres del planeta), siendo, sin embargo, la desigualdad interna relativamente modesta.

II.2. Desigualdad de la renta dentro de los países latinoamericanos

Como ya se ha mencionado, América Latina es un continente con un alto nivel de desigualdad, formado por países que también tienen un alto nivel de desigualdad interna. En este contexto es interesante conocer si, en términos medios, estos niveles de desigualdad interna han mostrado una tendencia al alza o a la baja, y en qué medida estos cambios se asemejan a los acontecidos en el resto del mundo.

Como se puede ver en la Tabla IV, el índice de Gini medio de América Latina, a pesar de su alto valor, muestra una tendencia creciente en el periodo analizado. En 1988 y 1993 el Gini medio se situaba por debajo de 50; un lustro más tarde se sitúa ligeramente por encima de 50, para alcanzar casi 54 en el año 2002. Puesto que los países incluidos en la muestra son prácticamente los mismos a lo largo de todo el periodo, este cambio no se puede atribuir a la incorporación de nuevos países o a la omisión de otros que originariamente formaban parte de la muestra⁸.

TABLA IV. ÍNDICE DE GINI MEDIO DE AMÉRICA LATINA Y EL MUNDO

| | 1988 | 1993 | 1998 | 2002 |
|--|-------|------|-------|-------|
| Índice de Gini medio en América Latina | 48,3 | 48,8 | 50,8 | 53,8 |
| Índice de Gini medio mundial | 33,8 | 39,2 | 39,6 | 39,5 |
| Diferencia entre la media de América Latina y la media mundial | +14,5 | +9,6 | +11,2 | +14,3 |

Nota: Medias no ponderadas, cada país es una observación.

Fuente: World Income Distribution database y elaboración propia.

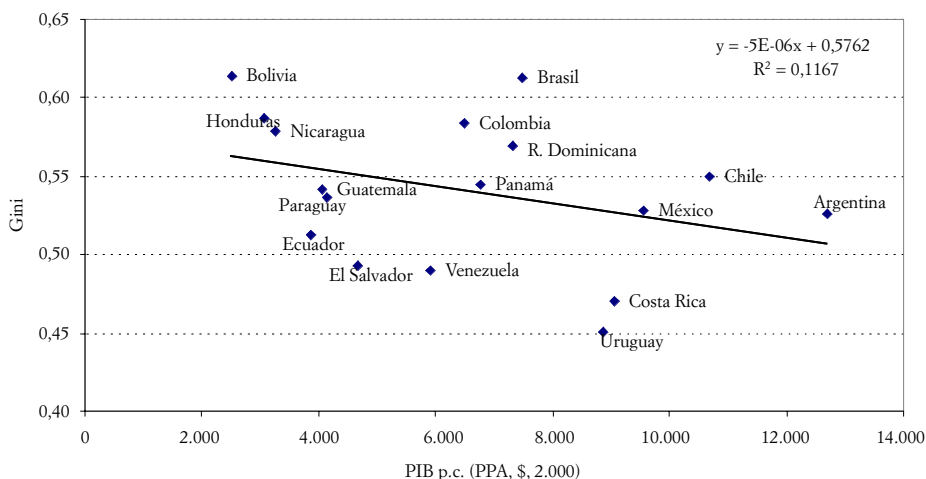
De los datos recogidos en la Tabla IV también se deduce que cuando se contempla el conjunto del periodo, la diferencia entre la desigualdad media de América Latina y la desigualdad media global también aumenta. Esta diferencia era de más de 14 puntos en 1988, aunque una parte importante de la misma respondía a la baja desigualdad existente en los antiguos países comunistas (considerados en la muestra como repúblicas independientes ya en 1988 para evitar que se produjeran cambios bruscos en la composición de la misma). Con el cambio de década, cuando la desigualdad media mundial aumenta hasta alcanzar un nivel próximo a los 40 puntos Gini (nivel en que se ha mantenido desde entonces), la desigualdad en los países de América Latina muestra una tendencia similar al alza, aumentando las diferencias. De este modo, en 2002 la diferencia entre el Gini nacional medio en América Latina y el mundo superaba de nuevo los 14 puntos. Para comprender mejor lo que supone esta diferencia, nótese que este valor coincide con la diferencia en desigualdad existente entre Honduras o Perú (que

8. Aunque no se dispone de información completa sobre distribución de la renta para América Latina con anterioridad a esta fecha, a partir de los estudios de J. LONDOÑO y M. SZÉKELY (2000), S. A. MORLEY (2001) y Ó. ALTIMIR (1994 y 1996) sobre la distribución de la renta en las décadas de 1970 y 1980 se observa que en la primera en la mayor parte de los países de América Latina la desigualdad permanece constante o se reduce. En la década de 1980, por el contrario, una mayoría de países ve aumentar su desigualdad.

tienen una desigualdad similar a la media de América Latina) y los Estados Unidos (que se sitúa en la media mundial). En todos los años excepto el último (2002), el país de América Latina con mayor desigualdad es Brasil, con un índice de Gini de 59 y 60. En 2002 Bolivia alcanza a Brasil, e incluso lo supera ligeramente.

Para terminar este repaso de la desigualdad en América Latina, el Gráfico III reproduce los valores de índice de Gini del último año disponible (2005) y los correspondientes PIB per cápita de 18 países de América Latina⁹ con la finalidad de ofrecer una imagen, a modo de foto fija, de la posición de los distintos países de la región en este *ranking* de desigualdad. Como se puede apreciar, los valores de desigualdad prácticamente no guardan relación alguna con el nivel de PIB per cápita, de forma que sólo muy marginalmente los países más desarrollados muestran una menor desigualdad. No parece así que en América Latina, al menos hasta el momento, se cumpla la hipótesis de Kuznets, según la cual el crecimiento económico estaría asociado en una primera etapa con un aumento de la desigualdad, para posteriormente reducirse ésta a partir de determinado umbral de PIB per cápita, de forma que la relación entre nivel de renta per cápita y desigualdad adoptaría la forma de U invertida. Destaca asimismo, tal y como se ha visto en las secciones anteriores, el hecho de que todos los países de América Latina, incluso los menos desiguales –como Uruguay–, se sitúen por encima de la media mundial.

GRÁFICO III. ÍNDICE DE GINI Y PIB PER CÁPITA, 2005



Fuente: CEPAL (2006), BANCO MUNDIAL y elaboración propia.

9. Los casos de Argentina, Ecuador y Uruguay incluyen sólo población urbana. En algunos países los datos corresponden a años anteriores, al no disponerse de encuestas para 2005.

III. FACTORES DE DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA

Una vez explorado con detenimiento el nivel de desigualdad de la renta existente en América Latina, así como su evolución en las últimas décadas del siglo XX, corresponde a esta sección explorar cuáles son los factores que pueden explicar ese perfil distributivo, sustancialmente más desigual, del continente latinoamericano.

La distribución personal o familiar de la renta existente en un país en un momento del tiempo es el resultado de múltiples factores de distinta naturaleza. Un primer elemento es la distinta capacidad de los individuos de obtener rentas en el mercado, lo que a su vez dependerá de los recursos de los mismos y su remuneración. Estos recursos son de dos tipos: propiedades (tierras, capital físico y capital financiero) y trabajo, en este último caso cualificado por el nivel educativo de los trabajadores. De esta forma, cuanto más desigual sea la distribución de la propiedad de los medios productivos, menos extendido el acceso a la educación y mayor el desempleo y la desigualdad salarial, mayor será la desigualdad derivada de la participación de los individuos en el mercado, ya como trabajadores, ya como propietarios.

En muchos países, sin embargo, existen múltiples instituciones que operan sobre las rentas generadas en el proceso productivo aminorándolas (impuestos) o aumentándolas (transferencias), de forma que en muchos casos la renta final obtenida por los ciudadanos difiere de forma significativa de la derivada de su participación en el mercado. Piénsese, por ejemplo, en la renta de los trabajadores jubilados, con unos ingresos de mercado nulos (o muy bajos, en el caso de tener propiedades o ahorros que les renten algunos intereses), y que sin embargo reciben pensiones públicas.

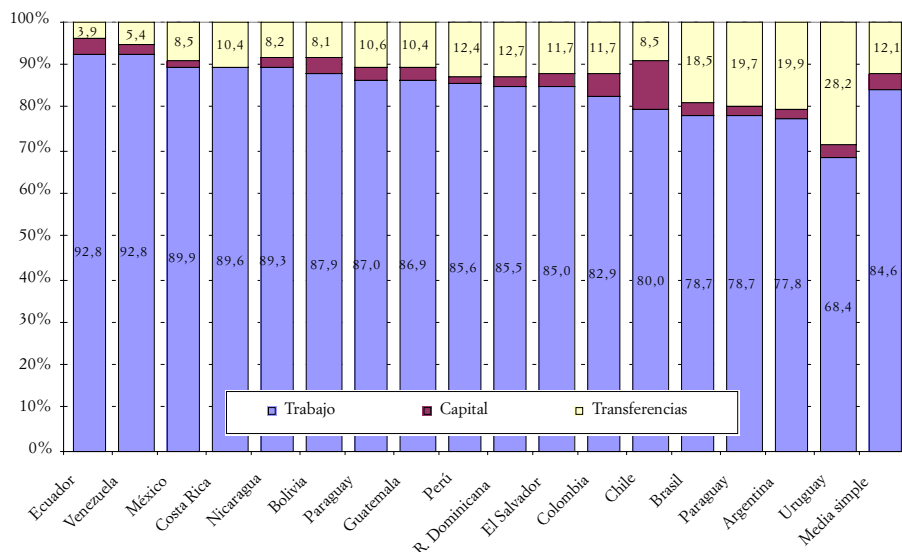
En los Estados de Bienestar plenamente desarrollados, como los existentes en la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, este efecto puede llegar a suponer transferencias importantes de renta; por ejemplo, para el conjunto de la Unión Europea (considerando la «Europa de los 15»), la tasa de riesgo de pobreza (definida como población con ingresos inferiores al 60% de la renta mediana) cuando no se consideran las transferencias sociales alcanza el 42% de la población, mientras que cuando se consideran las transferencias la proporción cae al 16% (cuando se excluyen del cálculo las pensiones, la caída es del 26 al 16%)¹⁰. En América Latina, el menor desarrollo del Estado de Bienestar hace que el peso de las transferencias sea menor, pero no por ello inexistente.

De acuerdo con los datos reproducidos en la Tabla IV, los ingresos del trabajo para 17 países de América Latina suponen el 84,6% de la renta de las familias; las rentas de la propiedad aportarían un exiguo 3,3%, mientras que el 11,9% restante lo aportarían las transferencias públicas y privadas. Estos datos revelan dos fenómenos de interés: la centralidad del trabajo para explicar la distribución de la renta y la existencia de una remuneración a la propiedad probablemente demasiado baja, que reflejaría la –por otra parte conocida y mencionada con anterioridad– incapacidad de las encuestas

10. Tomado de EUROSTAT. Tasa de riesgo de pobreza antes y después de transferencias con y sin pensiones. Datos correspondientes a 2005.

familiares de capturar esta dimensión de los ingresos. Así mismo es destacable el desigual peso de las transferencias, reflejo del diverso grado de desarrollo de los sistemas de protección social. A modo de comparación, a mediados de la década de 1990 en la Unión Europea¹¹ los ingresos por trabajo suponían el 71,4% de los ingresos, una cifra similar a la de Estados Unidos; mientras que en la Unión Europea las transferencias sociales superaban el 24%, en este último país no llegaban al 7%¹².

GRÁFICO IV. COMPONENTES DE LA RENTA (ÚLTIMO AÑO DISPONIBLE)



Fuente: FERRANTI *et al.* (2003: 418); y elaboración propia.

Mientras que el primer factor, de los que hemos aludido, que influyen en la determinación de la distribución de la renta es de naturaleza económica, y el segundo institucional, el tercero y último es de índole demográfica. Por un lado, los ingresos de las personas no son constantes a lo largo de su vida, sino que muestran un perfil de tipo U invertida: nulos hasta que la persona alcanza la edad laboralmente activa, crecientes a partir de esa edad hasta los 40-50 años, para caer ligeramente desde entonces hasta la jubilación, donde los ingresos laborales pasarían a ser nulos y se sustituirían, en su caso, por ingresos de transferencias (pensiones) o propiedad. De esta forma, la composición etaria de la población afectará a la distribución de la renta, ya que una población inusualmente joven contendrá una porción elevada en tramos de renta bajos, lo que se reflejará en una más desigual distribución de la renta, que sin embargo se

11. Datos del Panel de Hogares de la Unión Europea, año 1994, correspondientes a Alemania, Bélgica, Dinamarca, Grecia, España, Irlanda, Italia, Austria, Portugal y Reino Unido.

12. R. MUÑOZ DE BUSTILLO (2002: 94).

corregirá con el tiempo según esas cohortes más numerosas vayan ascendiendo por la escala de renta asociada al ciclo vital laboral.

Así mismo, la existencia de explosiones demográficas o *baby booms* que afecten de forma asimétrica a los distintos deciles de población, o los comportamientos reproductivos diferenciales por clases sociales (mayores tasas de fertilidad en la población con menos ingresos), también afectarán a la distribución de la renta, aumentando el número de miembros dependientes en las familias de renta baja más intensamente que en el resto de los deciles. Por último, un rápido crecimiento demográfico repercutirá en una mayor abundancia de mano de obra, lo que derivará en un menor crecimiento de su remuneración, haciendo más difícil que se produzcan cambios distributivos favorables a las rentas más bajas. En las próximas páginas seguiremos este esquema de determinantes de la distribución de la renta en nuestro repaso de los «sospechosos habituales» del alto grado de desigualdad en América Latina.

III.1. *Desigual distribución de la riqueza: la importancia de la historia*

En su *Decadas de Orbe Novo*, el capellán de la reina Isabel de Castilla y cronista de indias Pedro Mártir de Anglería (1457-1526) señalaba: «hacia el Sur han de caminar los que buscan las riquezas que guarda el equinoccio, no hacia el frío Norte»¹³. Esa riqueza, junto con la abundante mano de obra existente en el continente Sur –en contraste con el Norte, escasamente poblado–¹⁴ y la forma en la que se explotó en la época colonial es un primer factor a considerar a la hora de explicar la desigual distribución actual de la renta en América Latina. De forma muy sintética, siguiendo la tesis defendida por Engerman y Sokoloff (2005), la presencia de abundante población en las áreas colonizadas por la Corona española, junto con la práctica de otorgar grandes concesiones de tierras (en muchos casos ricas en minerales y trabajo: las tristemente famosas encomiendas y mitas) a los miembros de la élite y a aquellos que se destacaron en la conquista de nuevas tierras para la Corona, habría derivado en una alta concentración de la propiedad de la tierra ya desde el mismo momento de la formación de la Colonia.

Estas enormes divergencias en el acceso a propiedades y mano de obra habrían dado lugar a un alto grado de desigualdad en la distribución de la renta, que se habría perpetuado en el tiempo mediante el uso que las élites hacían de su poder a la hora de establecer arreglos institucionales y desarrollar políticas públicas que mantuvieran el *statu quo*, dándoles acceso a ventajas económicas no disfrutadas por el resto de la población. Esta circunstancia se vería favorecida por una política migratoria muy restrictiva, que derivaba en una menor competencia por los recursos. La Tabla V, que recoge el

13. Citado en J. H. ELLIOT (2006: 147).

14. De acuerdo con W. M. DENEVAN (1976), las tierras que pasarían a ser Estados Unidos y Canadá alojaban escasamente al 8% de la población nativa del continente (Norte y Sur), algo menos que la existente en el Caribe; mientras que la población de México y Centroamérica suponía el 47%.

porcentaje de cabezas de familia con propiedades de tierra en México y Estados Unidos, refleja de forma elocuente el efecto que esta política tuvo sobre el acceso a la propiedad de la tierra. Los resultados para el caso de Canadá son similares (el 87% de los cabezas de familia eran propietarios de tierras), mientras que Argentina ocuparía una posición intermedia, con porcentajes que varían del 6,6% en Tierra del Fuego al 35% en Chubut. Recuérdese que en este caso el reparto de tierra es muy posterior en el tiempo y está asociado a las concesiones masivas de tierras otorgadas en época de la República.

TABLA V. PROPORCIÓN DE CABEZAS DE FAMILIA CON ACCESO
A PROPIEDAD DE LA TIERRA

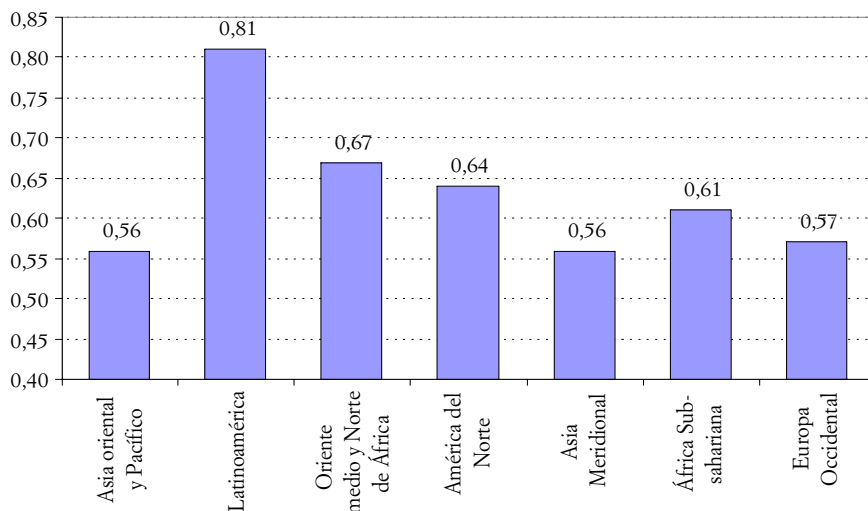
| México, 1910 | % | EE.UU., 1900 | % |
|--------------------|-----|-----------------|------|
| Pacífico Norte | 5,6 | Atlántico Norte | 79,2 |
| Norte | 3,4 | Atlántico Sur | 55,8 |
| Central | 2,0 | Norte Central | 72,1 |
| Golfo | 2,1 | Sur Central | 51,4 |
| Pacífico Sur | 1,5 | Oeste | 83,4 |
| | | Alaska/Hawai | 42,1 |
| Total México rural | 2,4 | Total EE.UU. | 74,5 |

Fuente: ENGERMAN y SOKOLOFF (2005), cuadro 4.

Aunque el acceso a tierras es un indicador muy simple de desigualdad, ya que no refleja la desigualdad de las propiedades ni la calidad de las mismas, los datos son claros no sólo en lo referente al distinto tipo de colonización llevado a cabo en el Norte y en el Sur, sino también en lo relativo a la persistencia en el tiempo de los mecanismos que en su momento generaron uno u otro perfil distributivo. La Tabla V también refleja cómo ni siquiera en el desigual Sur de los Estados Unidos, con una producción agrícola basada en gran medida en la esclavitud, los porcentajes de acceso a la propiedad se acercan a los existentes al otro lado del Río Grande. Así mismo es interesante señalar que esta mayor desigualdad en la distribución de la tierra no se habría corregido a lo largo del siglo XX, como se puede observar en el Gráfico IV, que recoge el índice de Gini de tenencia de tierras según grandes regiones del mundo, donde América Latina muestra la mayor concentración (0,81) frente a la media mundial de 0,65¹⁵.

15. El índice correspondiente al África subsahariana está probablemente sobrestimado, al incluir sólo 7 países, probablemente aquellos con una agricultura más concentrada. En muchos países africanos es habitual la propiedad comunal de la tierra (K. OTSUKA, H. CHUMA e Y. HAYAMI, 1992), lo que dificulta la confección de indicadores de concentración.

GRÁFICO V. ÍNDICE DE GINI DE TENENCIA DE TIERRA, 1986-1990



Fuente: DEININGER y OLINTO (2000) y elaboración propia.

La mayor desigualdad y el consecuente mayor poder de las élites se manifestaría a su vez según Engerman y Sokoloff (2002) en dos políticas relacionadas con los resultados en términos de distribución de la renta: la institución del derecho al voto (sin restricciones en función del nivel de riqueza y alfabetización) y la generalización del acceso a la educación primaria. En lo que al primer factor se refiere, aunque la relación entre democracia y desigualdad es compleja, parece existir cierto consenso (Gradstein y Milanovic, 2004) en que, salvo casos específicos (como serían los antiguos países socialistas, en los que la democracia habría venido acompañada de un aumento de la desigualdad, derivada en este caso no de su democratización sino de la instauración de una economía de mercado), la democracia está asociada con una distribución de la renta más igualitaria. Una revisión de las reglas de votación vigentes en los países de América Latina muestra la persistencia de requisitos de riqueza y alfabetización en muchos de ellos hasta bien entrado el siglo XX. La penosa experiencia de dictaduras de muchos de estos países en la segunda mitad del siglo XX no habría hecho sino reforzar esta fuente de desigualdad.

En lo que se refiere al acceso a la educación básica, lo primero que hay que señalar es que la gran brecha en el PIB per cápita existente entre los países latinoamericanos y Estados Unidos no se abre hasta bien entrado el siglo XX, de forma que se puede argumentar que durante el siglo XIX muchos de estos países ya habían alcanzado niveles de renta suficientes como para disponer de los recursos necesarios para ofrecer educación básica generalizada a su población. De acuerdo con Prado de la Escosura (2004), durante las décadas que siguieron a la independencia de América Latina, ésta experimentó un crecimiento económico muy próximo al vivido por los países más ricos, ritmo

que se mantendría durante el periodo 1860-1938; de manera que durante la segunda mitad del siglo XX el PIB per cápita de los principales países de América Latina (como conjunto) se mantendría por encima de un tercio del de Estados Unidos. Sin embargo, ninguno de estos países alcanzó niveles altos de alfabetización hasta bien entrado el siglo XX. Este hecho, que afecta a la evolución de la desigualdad, se explicaría según Engerman y Sokoloff (2005) por dos vías distintas. En primer lugar, por las mayores dificultades que, en presencia de una muy desigual distribución de la renta, tendrá una mayoría de familias para hacer frente al pago de los costes de escolaridad –de ser la educación privada–. En segundo lugar, por los menores incentivos que tendrá la población más acomodada para financiar una educación pública de la que se beneficiarían fundamentalmente otros, en la medida en que ellos ya dispongan de instituciones educativas privadas. En este sentido no es extraño que países de América Latina con muy deficientes sistemas de educación básica contaran sin embargo con buenas instituciones públicas de educación superior, fundamentalmente utilizadas por los hijos de la clase dirigente¹⁶.

En resumen, el alto nivel de desigualdad derivado del modelo de colonización imperante en América Latina (en contraste con América del Norte) se habría perpetuado en el tiempo mediante la consolidación de élites poco interesadas en la activación de aquellas políticas (democracia no censitaria, educación básica, etc.) que podrían afectar negativamente a sus intereses de clase. Si esta interpretación fuera acertada, estaríamos en presencia de un caso de lo que se conoce en la literatura de crecimiento económico como *path dependency growth* o «dependencia del punto de partida», según el cual las circunstancias económicas de un país en el pasado no sólo afectarían a los niveles de producción de entonces sino que su impacto permanecería a lo largo del tiempo, afectando su evolución futura.

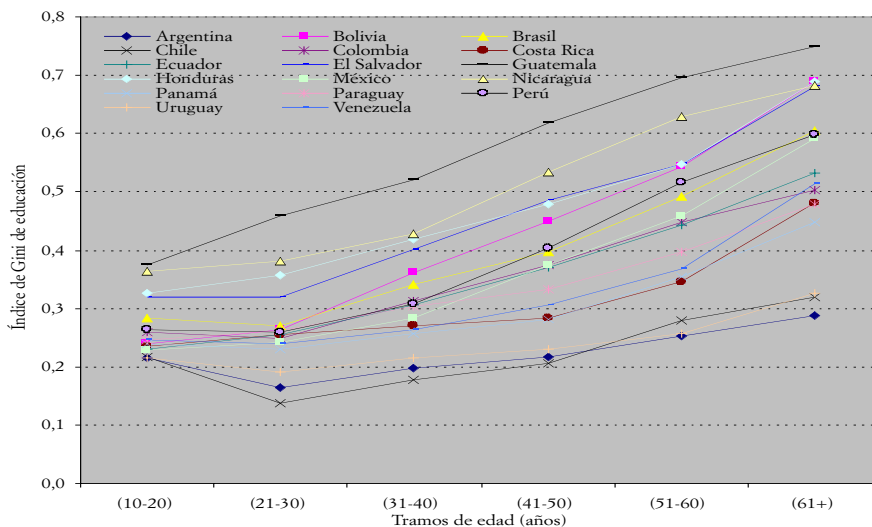
III.2. Desigualdad de acceso a la educación

Puesto que la mayor parte de la población obtiene sus ingresos como resultado de su trabajo, ya sea de forma autónoma, asalariada formal o informal (una vía de empleo, esta última, especialmente importante en América Latina, con estimaciones que van del 37% en Chile a más del 60% en Colombia, Bolivia o Paraguay [Gasparini y Tornarolli, 2006]), todo aquello que altere su productividad afectará a su capacidad de generación de rentas y, consecuentemente, a la distribución del producto¹⁷.

16. En este sentido, la primera universidad de América fue fundada en Santo Domingo en 1538, un siglo antes que la Universidad de Harvard, fundada en 1636.

17. Para un estudio de la relación entre desigualdad de acceso a la educación y desigualdad de ingreso véase J. DE GREGORIO y J.-W. LEE (2002).

GRÁFICO VI. DESIGUALDAD EDUCATIVA POR TRAMOS DE EDAD



Fuente: Base de datos del SEDLA y elaboración propia.

Aunque el retraso en la alfabetización de América Latina –al que aludíamos en la sección anterior– se mantiene hasta bien entrado el siglo XX, en las últimas décadas muchos de los países de América Latina han mostrado una innegable mejora en sus indicadores de educación. Para reflejar el desempeño educativo de los países de América Latina en el Gráfico VI se ha reproducido el índice de Gini de desigualdad educativa según tramos de edad, que nos sirve para aproximarnos a la desigualdad de acceso a la educación de las distintas cohortes/generaciones. Dos cuestiones destacan del gráfico: en primer lugar, la desigualdad extrema en el acceso a la educación existente a mediados del siglo pasado (cohorte de más de 61 años), con índices de Gini superiores a 0,5 en muchos casos; en segundo lugar, el fuerte proceso de generalización de acceso a la educación experimentado en todos los países, de forma que los índices de Gini para los países de mayor desigualdad educativa se reducen a la mitad para aquellos con edades comprendidas entre los 10 y 20 años.

Sin embargo, a tenor de lo analizado en la sección anterior, no parece que esa mejora en el acceso a la educación se haya traducido en una reducción de la desigualdad, lo cual nos indica que la relación entre mejora educativa y desigualdad es compleja. Por un lado, la mejora educativa, tal y como se mide cuando se utiliza el número de años de escolaridad, es opaca a la calidad de la misma. Si por deficiencias presupuestarias u organizativas la educación es de mala calidad, difícilmente esta mejora en la permanencia en la escuela se traducirá en un aumento de la capacidad productiva de los trabajadores. Por otro lado, la mejora educativa tan sólo recoge un aumento potencial de la productividad y los salarios, que para que sea efectivo tendrá que traducirse en mejores empleos para aquellos con otrora menos educación. Si como resultado de la situación

económica no se crean tales empleos, entonces la mejora educativa no se traducirá en ganancias de ingresos y reducción de la desigualdad.

La ausencia de una relación agregada clara entre inversión en educación y crecimiento económico denunciada por Pritchett (2001) pone de manifiesto la importancia de otros factores complementarios (calidad educativa y demanda de trabajo cualificada principalmente) para que el aumento de la escolaridad se traduzca en más crecimiento y, siguiendo la misma lógica, en una mejora en la distribución de la renta. En lo que al primer factor se refiere, todos los datos apuntan a la existencia de un alto grado de diferencia en la calidad de la educación entre los colegios públicos, que proveen la educación primaria y secundaria al 90% de la población de los dos primeros quintiles, y los colegios privados, donde se educan los hijos de las familias más acomodadas. Por ejemplo, los colegios privados ofrecen hasta el doble de horas de instrucción y generalmente cubren el currículo oficial, mientras que, paradójicamente, los colegios públicos sólo cubren alrededor de la mitad (Inter-American Development Bank, 1998). Ello explica que en Chile o Costa Rica las ganancias asociadas a cada año adicional de formación secundaria para un individuo de la decila más alta sea 4 puntos superior con respecto a aquellos que pertenecen a la decila más baja.

Por otra parte, en presencia de cambio técnico intensivo en cualificación, es posible que la mejora educativa sólo sirva, como si estuviéramos en el País de las Maravillas de Alicia, para que los trabajadores menos cualificados no pierdan posiciones en la distribución de la renta, al tiempo que aquellos trabajadores con mayor cualificación, por mor de la mayor demanda que el mercado hace de sus conocimientos, se llevarían una parte desproporcionada de las ganancias asociadas a la mejora educativa. Todos estos factores hacen compatible que la desigual distribución de la educación explique el alto grado de desigualdad existente en el pasado, al tiempo que la mejora en su distribución no implique reducción de la desigualdad en el presente (Beccaria *et al.*, 2003). De hecho, como se puede observar en la Tabla VI, esa mejora educativa ha sido compatible con un aumento de la brecha salarial entre trabajadores con nivel de educación alto y nivel de educación bajo en muchos (aunque no en todos) los países de América Latina.

En todo caso, cuando se compara el nivel de desigualdad de acceso a la educación de los países latinoamericanos con el existente en otros países menos desarrollados se observa que los primeros tienen un nivel de desigualdad de renta anormalmente alto, dado su nivel de desigualdad educativa; por ejemplo Brasil, uno de los países del mundo con mayor desigualdad de ingresos, tiene un índice de Gini de educación de 0,39, muy por debajo del de India: 0,686¹⁸. El análisis comparativo de desigualdad entre Brasil y Estados Unidos realizado por Bourguignon, Ferreira y Leite (2002) nos servirá para cuantificar mejor el peso que la desigualdad educativa tiene en el conjunto de la desigualdad de ingresos. Cuando se simula cuál sería el índice de Gini de Brasil si los niveles educativos de su población fueran iguales a los de Estados Unidos, pero sin alterar ningún otro factor, el resultado es que el índice caería en 6,4 puntos, reduciendo a la mitad la diferencia de desigualdad entre Brasil y Estados Unidos. En el caso de Chile

18. V. THOMAS, Y. WANG y X. FANG (2002).

e Italia (Ferranti *et al.*, 2003) las diferencias educativas derivadas de aplicar idéntica metodología tendrían un papel más bajo, ya que de replicarse los indicadores educativos italianos en Chile, la caída del índice de Gini sería de 2 puntos, esto es, el 10% de la diferencia en desigualdad de ingresos existente entre ambos países.

TABLA VI. EVOLUCIÓN DE LA BRECHA SALARIAL POR NIVEL EDUCATIVO (ALTO/BAJO)

| | Periodo | Año inicial | Año final | Cambio total % |
|---------------|-----------|-------------|-----------|----------------|
| Argentina | 1998-2003 | 3,0 | 3,1 | 4,0 |
| Bolivia | 1997-2002 | 3,1 | 3,6 | 17,5 |
| Brasil | 1990-2004 | 5,6 | 5,7 | 2,0 |
| Chile | 1990-2003 | 3,8 | 4,3 | 13,9 |
| Colombia | 1996-2000 | 4,6 | 4,8 | 5,5 |
| Costa Rica | 1990-2004 | 2,9 | 3,3 | 13,5 |
| R. Dominicana | 2000-2005 | 2,9 | 2,3 | -19,7 |
| Ecuador | 1995-1998 | 2,4 | 3,0 | 23,9 |
| El Salvador | 1991-2004 | 3,3 | 2,8 | -14,7 |
| Guatemala | 1992-2005 | 4,4 | 5,2 | 17,5 |
| México | 1989-2002 | 2,9 | 3,6 | 24,6 |
| Nicaragua | 1993-2001 | 3,1 | 5,4 | 73,8 |
| Panamá | 1991-2004 | 3,1 | 3,9 | 24,2 |
| Paraguay | 1995-2004 | 3,7 | 3,3 | -12,6 |
| Perú | 2001-2003 | 3,3 | 3,2 | -0,9 |
| Uruguay | 1989-2005 | 2,3 | 3,4 | 50,9 |
| Venezuela | 1989-2004 | 2,5 | 2,3 | -7,7 |

Fuente: Base de datos SEDLAC y elaboración propia.

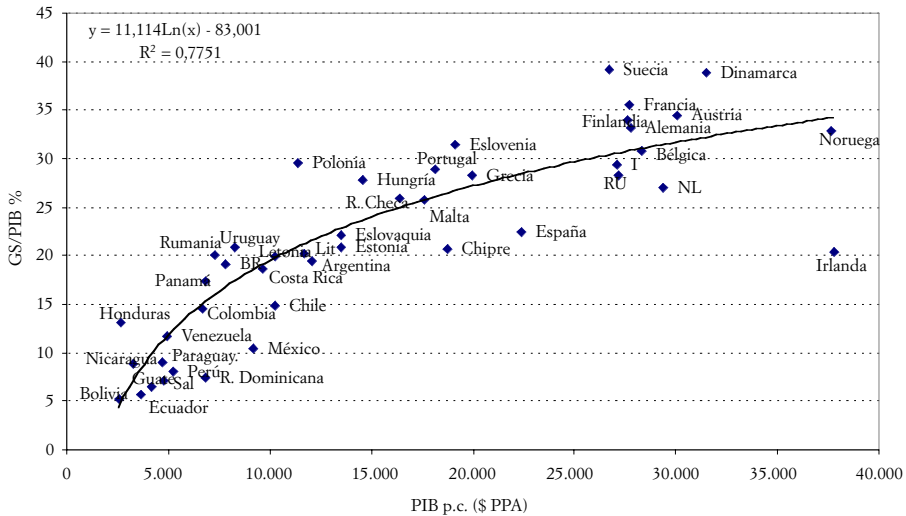
Uno de los mecanismos por los cuales la desigualdad educativa se transmite en mayor medida en desigualdad de ingresos en América Latina es la mayor remuneración de la educación en este continente. De acuerdo con Psacharopoulos y Patrinos (2002), la rentabilidad privada de educación en América Latina, tanto en primaria, secundaria como terciaria, sólo era superada por la obtenible en el África subsahariana, siendo muy superior a la de la OCDE. En concreto, los valores para América Latina eran de 26,6%, 17% y 19,5% respectivamente, frente a 13,4%, 11,3% y 11,6%.

III.3. Las peculiaridades de un Estado de Bienestar truncado

Aun estando en presencia de estructuras productivas que generan un alto nivel de desigualdad de mercado, es posible, en presencia de políticas públicas compensatorias, suavizar los niveles de desigualdad final en términos de renta disponible, bien a corto plazo, mediante el juego de impuestos (directos) y transferencias, bien a largo

plazo, mediante el gasto en educación y otras políticas de acceso a bienes productivos (reforma agrícola, microcréditos, etc.). En lo que a esto se refiere, y en contra de lo que se podría esperar, los países de América Latina no se caracterizan por tener niveles de gasto social anormalmente bajos para sus niveles de desarrollo, existiendo países, como Argentina, donde el gasto social (incluyendo educación) alcanza el 20% del PIB. Más aún, los países de América Latina siguen un comportamiento estándar en lo que se refiere al esfuerzo en protección social realizado, dado su PIB per cápita, de forma que, en términos globales, los países de mayor renta muestran un mayor esfuerzo en gasto social.

GRÁFICO VII. PIB PER CÁPITA Y ESFUERZO EN PROTECCIÓN SOCIAL:
EUROPA Y AMÉRICA LATINA

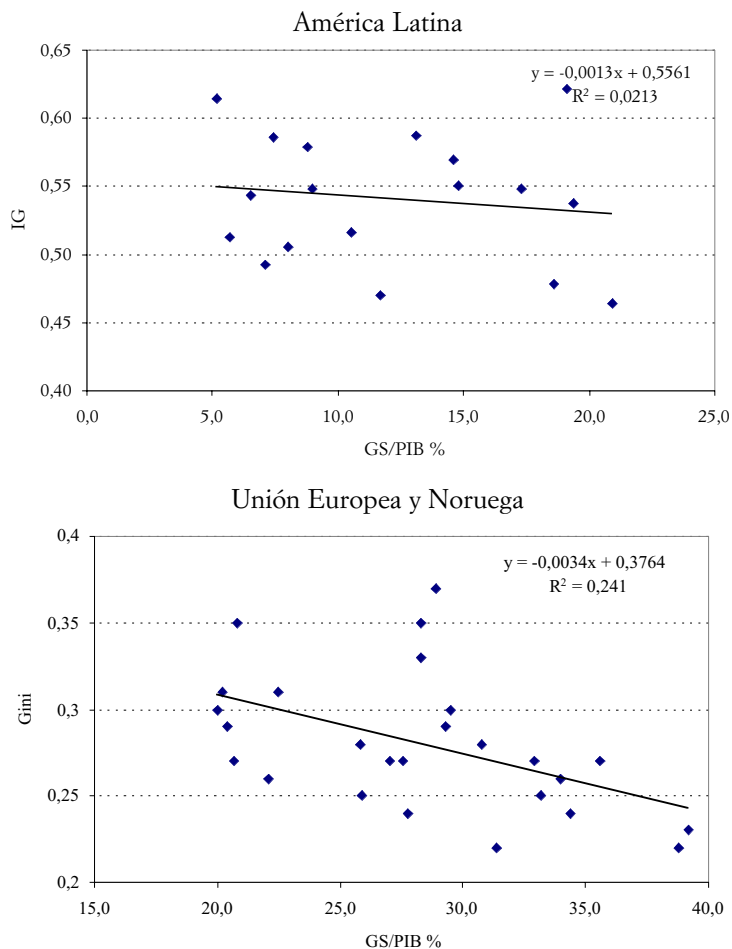


Fuente: UNDP, CEPAL, EUROSTAT y elaboración propia.

El Gráfico VII recoge el gasto social (incluyendo educación) como porcentaje del PIB de los países de América Latina, la Unión Europea y Noruega, así como su PIB per cápita en dólares a Paridad de Poder Adquisitivo. De su análisis se desprende que el aumento de la renta per cápita va acompañado de un mayor esfuerzo en protección social, y que la posición de los países de América Latina en su conjunto no dista mucho de la pauta estadística revelada por la función logarítmica reproducida en el gráfico. Al igual que ocurre en la Unión Europea, algunos países como Uruguay, Brasil u Honduras muestran un mayor esfuerzo en gasto social de lo que les «correspondería» dado su nivel de PIB per cápita, mientras que otros, como Chile, México o la República Dominicana habrían desarrollado sus sistemas de protección social menos de lo que cabría esperar dado su nivel de renta. Pero lo mismo ocurre con España o Irlanda, por un lado, y con Suecia o Dinamarca por otro.

No es, por lo tanto, en el capítulo de los perfiles de gasto donde sobresale este continente. Las diferencias principales aparecen cuando se analiza el impacto del gasto social sobre la distribución de la renta, ya que mientras que en la Unión Europea la relación entre desigualdad y esfuerzo en gasto social es claramente negativa –de forma que los países con un mayor desarrollo del Estado de Bienestar son también países con una distribución de la renta menos desigual–, en América Latina, como se puede apreciar en el Gráfico VIII, tal relación es inexistente. Esto es, a diferencia de los países de la Unión Europea, en América Latina el gasto social no tiene efecto alguno sobre la desigualdad.

GRÁFICO VIII. ESFUERZO EN PROTECCIÓN SOCIAL Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA, 2003



Fuente: EUROSTAT, CEPAL y elaboración propia.

En todo caso, antes de comentar este resultado es importante dejar claro que el Estado de Bienestar no se construye con la finalidad de luchar contra la desigualdad, sino con la intención de proteger a los ciudadanos frente a determinadas contingencias: enfermedad, penuria en la vejez, desempleo, etc. Pero al hacerlo de una forma universal y al desarrollarse, al amparo de aquél, programas satélite de asistencia social, el resultado final es que los Estados de Bienestar consolidados muestran una menor desigualdad y una menor tasa de pobreza.

La reducida capacidad redistributiva del gasto social en América Latina¹⁹ llama la atención sobre la existencia, en esta región, de lo que algunos analistas han denominado «Estados de Bienestar truncados», en donde son las clases económicamente más favorecidas las que durante mucho tiempo han acaparado una parte importante de las prestaciones sociales, frente a una mayoría de la población que, al estar al margen de la economía «formal» o vivir en el mundo rural, está también al margen de muchos de los mecanismos de protección social.

Esto, junto con la captura del Estado en muchos países y en muchas épocas por parte de oligarquías identificadas con los poderes económicos, y la ausencia de una democracia plena, habría conducido en muchos países a una utilización regresiva de los instrumentos económicos del Estado, generando regímenes de privilegio. Esta situación, aunque no siempre deriva en una redistribución regresiva de la renta (como pone de manifiesto el caso chileno, donde el gasto social tiene un fuerte componente redistributivo) reduce de forma importante en muchos países el impacto progresivo del mismo²⁰.

En los pocos estudios disponibles sobre el impacto distributivo del gasto social, resumidos en Ferranti *et al.* (2003), se observa cómo los distintos componentes del gasto social tienen un impacto distributivo desigual: alto y progresivo en el caso de la educación primaria, por ejemplo, y regresivo en el caso de pensiones contributivas, produciéndose la paradoja de que frecuentemente los programas universales con un alto nivel de cobertura tienen un efecto redistributivo mayor que aquellos selectivos dirigidos a la población más desfavorecida, pero que a menudo adolecen de un bajo nivel de cobertura. En todo caso, y en descargo de la política social, hay que señalar que las reformas aplicadas en la última década y el crecimiento del gasto social habrían posibilitado el mantenimiento del nivel de desigualdad en una década en la que las reformas económicas y el comportamiento de la economía probablemente habrían, en caso contrario, generado un aumento de tal inequidad (Morley, 2001). Además, existen elementos que apuntan a que «el patrón de ejecución del gasto social en educación y salud en América Latina estaría dando un giro y reorientándose a la progresividad, aunque

19. Una estimación del impacto sobre el índice de Gini del gasto social en 17 países de América Latina se puede encontrar en el capítulo II del *Panorama Social de América Latina* correspondiente a 2005 de la CEPAL, disponible en http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/23024/PSE2005_Cap2_GastoSocial.pdf.

20. Para un análisis más detallado de estas cuestiones véase el capítulo 8 de INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (1998) o D. FERRANTI (2003), capítulos 5 y 9.

este giro es lento y heterogéneo» (CEPAL, 2005: 159). Así y todo, un organismo nada sospechoso de apoyar el intervencionismo público en la economía, como es la OCDE, señalaba en un reciente informe sobre América Latina (OCDE, 2007: 50) que la «región necesita de más gasto público, mejor y más justo», un objetivo que, sin embargo, se veía dificultado por la falta de legitimidad fiscal derivada, precisamente, de las injusticias e ineficiencias percibidas por la opinión pública en relación al gasto público, que estaría dejando su huella en la propia legitimidad del sistema democrático.

III.4. El papel de la demografía

El último elemento a considerar en nuestro repaso de los «sospechosos habituales» de la desigualdad en América Latina es la estructura demográfica y la composición de las familias. Como no toda la población de un país es potencialmente activa, su estructura etaria afectará a la capacidad productiva y a la distribución de la renta. Aquellos países con un alto porcentaje de población de edad muy joven o muy alta para trabajar verán reducido el peso de la población potencialmente activa sobre la población total y, por lo tanto, verán mermada, *caeteris paribus*, su capacidad productiva en comparación con otros países en donde la población dependiente sea menor en términos relativos. Si, simultáneamente, la estructura familiar es distinta según la posición que ocupen los individuos en la distribución de la renta, con familias más numerosas (con mayor número de dependientes) en las decilas más bajas que en las decilas más altas, el resultado final será no sólo un PIB más bajo en aquellos países con una mayor tasa de dependencia, sino también una distribución menos igualitaria.

Con la finalidad de conocer la evolución de América Latina en lo que se refiere a esta cuestión en un contexto comparado con otros países en desarrollo y de renta alta, en la Tabla VII se ha reproducido el peso que la población de menos de 14 años, la población de más de 64 y la suma de ambas tienen sobre la población total, para América Latina y para el conjunto de países de renta baja, media y países de la OCDE de renta alta²¹.

Como se puede apreciar, a comienzos de la década de 1960 América Latina tenía la mayor tasa de dependencia de las regiones contempladas en el gráfico, suponiendo la población teóricamente dependiente prácticamente la mitad de la población total. A partir de la década de 1980, la transición demográfica permite reducir la tasa de dependencia, de forma que en 2005 el peso de la población dependiente se había reducido en exactamente 10 puntos porcentuales. En todo caso, nótese como la tasa de dependencia en América Latina es sensiblemente más alta que la existente para el grupo de países de renta media al que pertenece la mayor parte de países de América

21. Clasificación del Banco Mundial. Los países de renta baja incluyen a 58 países, fundamentalmente africanos, e India. Los de renta media incluyen a un centenar de países, entre ellos la mayoría de países de América Latina, mientras que el último grupo incluye a 24 países de renta alta de la OCDE, entre ellos España.

Latina. Esto supone que el crecimiento del PIB per cápita en América Latina se habría visto lastrado por la existencia de una parte importante de la población que contribuía al denominador del mismo, en cuanto que población, pero no al numerador, por ser demasiado joven para participar plenamente en el sistema de producción. En la medida en que la desigualdad en la distribución de la renta, tal y como plantea la hipótesis de Kuznets, se vea afectada de forma cuadrática (primero positivamente y luego negativamente) por el nivel de PIB per cápita, este hecho explicaría, al menos parcialmente, la peor distribución de la renta de este continente²².

TABLA VII. PESO DE LA POBLACIÓN DEPENDIENTE SOBRE LA POBLACIÓN TOTAL
(1960-2005)

| | 1960 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 | 2005 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| Población con edad entre 0 y 14 (% del total) | | | | | | |
| América Latina y el Caribe | 42,2 | 42,5 | 39,8 | 36,4 | 32,0 | 30,0 |
| Países de renta media | 38,3 | 38,7 | 35,8 | 31,4 | 27,7 | 25,0 |
| Países de renta baja | 40,9 | 42,2 | 41,2 | 40,2 | 38,1 | 36,4 |
| OCDE renta alta | 28,1 | 26,7 | 22,9 | 19,8 | 18,4 | 17,6 |
| Población con más de 64 (% del total) | | | | | | |
| América Latina y el Caribe | 3,9 | 4,2 | 4,4 | 4,7 | 5,5 | 6,1 |
| Países de renta media | 4,8 | 4,8 | 5,3 | 5,6 | 6,7 | 7,3 |
| Países de renta baja | 3,5 | 3,5 | 3,7 | 3,8 | 4,1 | 4,3 |
| OCDE renta alta | 9,1 | 10,2 | 11,7 | 12,9 | 14,5 | 15,4 |
| Población «dependiente» (% del total) | | | | | | |
| América Latina y el Caribe | 46,1 | 46,7 | 44,2 | 41,1 | 37,5 | 36,1 |
| Países de renta media | 43,1 | 43,5 | 41,1 | 37,0 | 34,4 | 32,3 |
| Países de renta baja | 44,4 | 45,7 | 44,9 | 44,0 | 42,2 | 40,7 |
| OCDE renta alta | 37,2 | 36,9 | 34,6 | 32,7 | 32,9 | 33,0 |

Fuente: WORLD BANK (2007) y elaboración propia.

En segundo lugar, es sabido que, por distintas razones cuyo estudio no procede abordar ahora, el tamaño de las unidades familiares está relacionado de forma inversa con el nivel de renta de éstas, de forma que las familias económicamente más vulnerables suelen ser familias con un mayor número de miembros, reduciéndose por lo tanto su renta per cápita disponible y profundizando la desigualdad en la distribución de la renta²³. De acuerdo con estimaciones del IADB (1998), a finales de la década

22. La relación entre desigualdad y crecimiento de la renta en América Latina se trata, entre otros trabajos, en J. K. GALBRAITH y V. GARZA CANTÚ (1999), IADB (1998) y S. A. MORLEY (2000).

23. En todo caso, la relación entre renta y tamaño familiar es compleja, ya que al tiempo que el tamaño de la familia afecta a la renta per cápita, el aumento de la renta (esto es, el crecimiento económico) suele también traducirse en una reducción del tamaño medio de la familia. En Estados Unidos, por ejemplo, en 1962 la familia media era de 3,7 miembros, mientras que en 2002 se había reducido a 3,15.

pasada el número medio de hijos de las familias de América Latina de la decila más rica de renta era de 1,4, mientras que en el caso de la decila más pobre alcanzaba 3,3. Dado que cuanto mayor es el número de hijos menor suele ser la educación de la mujer y las posibilidades de ésta de tener (por ambas razones) un trabajo de mercado, el impacto del mayor tamaño familiar frecuentemente se verá ampliado por el menor número de adultos trabajando en la unidad doméstica. Como resultado, mientras que en término medio la distancia de renta familiar entre ambos tipos de hogares es de un factor multiplicativo de 12,3, la distancia en términos per cápita aumenta hasta un factor de 19,9 (IADB, 1998: 57)²⁴.

Como contrapunto hay que señalar que en la medida en que las cohortes jóvenes se incorporen satisfactoriamente al mercado de trabajo, el desequilibrio poblacional, en el futuro, a favor de las cohortes activas generará por sí mismo un aumento de la capacidad productiva de los países de América Latina, lo que en la terminología especializada se ha denominado una «ventana demográfica de oportunidad», con implicaciones potencialmente favorables en términos de mejora de la distribución de la renta (Antón, 2007), especialmente si van acompañadas de la esperable reducción del tamaño medio de las unidades familiares que conforman las primeras decilas de renta, derivada de la culminación de la transición demográfica.

IV. RECAPITULACIÓN E IMPLICACIONES

De acuerdo con el Latinobarómetro de 2001, sólo en un país de América Latina: Venezuela, más de una quinta parte de la población consideraba que la distribución de la renta existente era justa o muy justa; tal porcentaje no llegaba al 10% en países como Perú, Colombia o Argentina. Este resultado nos indica que la desigualdad no es sólo comparativamente alta en la región, la mayor del mundo, sino que es interpretada mayoritariamente por sus habitantes como injusta. Otras investigaciones demoscópicas apuntan en la misma dirección; así, en el año 2000 las tres cuartas partes de los latinoamericanos consideraban que no toda la población tenía las mismas oportunidades para superar la pobreza, mientras que el 70% consideraba que el éxito económico dependía de tener buenas conexiones personales, y el 54% estimaba que aquél no estaba relacionado con el trabajo arduo (Gaviria, 2005). Este hecho, por sí mismo, sitúa la distribución de la renta como uno de los problemas centrales de la región, y así se ha reconocido en múltiples contextos, entre ellos las últimas elecciones presidenciales de Chile.

Junto con esta interpretación de la desigualdad como un problema *per se*, la literatura económica más moderna baraja múltiples mecanismos de impacto negativo de la desigualdad sobre el funcionamiento de la economía y el crecimiento económico.

24. Un análisis de la diversidad de estructuras familiares en América Latina se puede encontrar en los respectivos capítulos IV del *Panorama Social de América Latina* correspondientes a 2004 y 2006 de la CEPAL, disponibles en <http://www.cepal.org/publicaciones>.

Así, para Alesina y Perotti (1993), la mayor inestabilidad social asociada a altos niveles de desigualdad afectará negativamente a la tasa de inversión y al crecimiento. Desde otra óptica se defiende que los países más desiguales tendrán, precisamente al intentar desactivar los efectos de esta mayor desigualdad sobre la estabilidad social, unas políticas redistributivas más ambiciosas, desviando recursos para políticas más directamente implicadas con el crecimiento. También se puede argumentar que la desigualdad repercutirá en la elección de gobiernos populistas, con el consiguiente riesgo de que aparezcan desequilibrios macroeconómicos.

Igualmente, numerosos estudios (Machin y Meghir, 2000) apuntan a la existencia de una relación positiva entre desigualdad y delincuencia, con un efecto negativo sobre la actividad económica. En esta línea, los estudios sobre determinantes económicos de las guerras civiles también consideran la extrema desigualdad como una de las variables relevantes para explicar los conflictos bélicos, aunque la importancia de la misma está sujeta a debate (Muñoz de Bustillo, 2007). Independientemente de lo anterior, la mayor desigualdad exige mayores tasas de crecimiento para alcanzar las mismas tasas de reducción de la pobreza (CEPAL, 2004: 71), y puesto que la reducción de la misma conduce a su vez a mayores tasas de crecimiento del PIB (vía mayor inversión familiar en educación, caída en la tasa de fertilidad y mejoras en los niveles de nutrición), mayor desigualdad significará también por esta vía menor crecimiento²⁵.

Por último, el alto nivel de desigualdad reduce el impacto positivo sobre el bienestar del crecimiento económico, como ocurre con la pobreza: cuanto más desigual sea un país, mayor será el crecimiento económico necesario para que aquellos peor situados en la distribución de la renta vean mejorar sus condiciones de vida.

De esta forma, el alto nivel de desigualdad no sólo es condenable desde determinadas posiciones éticas, sino que exige un mayor nivel de crecimiento económico para alcanzar unos determinados objetivos de bienestar de la población y reducción de la pobreza, al tiempo que puede dificultar la consecución de tales metas.

Cuando estas consideraciones se realizan sobre el marco de referencia establecido en las dos primeras secciones de este trabajo (por un lado, América Latina como continente más desigual de la Tierra; por otro, el escaso avance, cuando no retroceso, en materia de mejora de la distribución de la renta en las últimas décadas), el problema aparece en toda su dimensión. Frecuentemente se dice que el primer paso para resolver un problema es reconocerlo como tal. Si esto es así, podemos decir que los últimos años han supuesto un paso adelante en la resolución del problema de desigualdad existente en América Latina, en la medida en que éste ha pasado a ocupar la atención de las principales agencias internacionales preocupadas por el desarrollo, así como de muchos investigadores que hace tan sólo dos décadas ignoraban esta cuestión.

Ahora bien, la distribución de la renta, como hemos visto, responde a múltiples factores, muchos de ellos enquistados en la sociedad, sobre los que es difícil actuar en el corto plazo, ya que las políticas de redistribución de la renta van a ser duramente

25. Una reciente revisión de la relación entre crecimiento y desigualdad se puede encontrar en J. A. ALONSO (2005) o en WORLD BANK (2006).

combatidas por aquellos que sean desfavorecidos por tal redistribución, y porque al alterar los incentivos del mercado pueden dar lugar a efectos secundarios perversos: fuga de capitales, huelga de inversión, etc.: problemas especialmente graves en un mundo cada vez más abierto al exterior.

Probablemente el escenario más factible en el que plantear estrategias distributivas sea el medio-largo plazo, e implique el fortalecimiento de la fiscalidad del Estado (especialmente en materia de imposición directa), la mejora de la calidad educativa, la reestructuración de las políticas de gasto público (especialmente, pero no sólo, social) para potenciar su impacto distributivo, y una política de acceso a propiedades, especialmente importante en el caso de países donde el sector agrícola tiene todavía un peso importante en el empleo y en el PIB.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ALESINA, Alberto y PEROTTI, Roberto. Income distribution, political instability, and investment. *European Economic Review*, 1993, 40 (6): 1203-1228.
- ALONSO, José Antonio. Equidad y crecimiento: una relación en disputa. *Principios. Estudios de Economía Política*, 2005, 1: 9-36.
- ALTIMIR, Óscar. Income distribution and poverty through crisis and adjustment. *ECLAC Review*, 1994, 52: 7-38.
- ALTIMIR, Óscar. Cambios de la desigualdad y la pobreza en la América Latina. *El Trimestre Económico*, 1994, LXI (241): 85-133.
- ANTÓN, José Ignacio. *Ensayos sobre Seguridad Social y Distribución*. Tesis Doctoral. Universidad de Salamanca, 2007.
- BECCARIA, Luis; GROISMAN, Fernando; CALERO, Jorge; LARREA, Carlos; BARCEINAS, Fernando y CORTÉS CÁCERES, Fernando. *La incidencia de la educación sobre el bienestar de los hogares*. Buenos Aires: SITEAL-UNESCO-IIPE-OEI, 2005.
- BOURGUIGNON, François; FERREIRA, Francisco H. G. y LEITE, Phillippe G. *Beyond Oaxaca-Blinder: Accounting for Differences in Household Income Distributions across Countries*. World Bank Policy Research Working Paper, n.º 2828, 2002.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2004*. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2005*. Santiago de Chile: CEPAL, 2005.
- CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2006*. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.
- DE GREGORIO, José y LEE, Jong-Wha. Education and Income Inequality: New Evidence from Cross-Country Data. *Review of Income and Wealth*, 2002, 48 (3): 395-416.
- DEININGER, Klaus y OLINTO, Pedro. *Asset Distribution, Inequality, and Growth*. World Bank Policy Research Working Paper, n.º 2375, 2000.
- DENEVAN, William M. (ed.). *The Native Population in the Americas in 1492*. Madison: University of Wisconsin Press, 1976.
- ELLIOT, John H. *Imperios del Mundo Atlántico. España y Gran Bretaña en América (1492-1830)*. Madrid: Taurus, 2006.
- ENGERMAN, Stanley L. y SOKOLOFF, Kenneth L. *Colonialism, Inequality, and Long-Run Paths of Development*. National Bureau of Economic Research Working Paper, n.º 11057, 2005. Disponible en <http://www.nber.org/papers/w11057>.
- FERRANTI, David de; PERRY, Guillermo E.; FERREIRA, Francisco H. G. y WALTON, Michael. *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* Washington, D.C.: Banco Mundial, 2004.

- GALBRAITH, James. K. y GARZA CANTÚ, Vidal. *Grading the performance of the Latin American Regimes: 1970-1995*. University of Texas Inequality Project Working Paper, n.º 10, 1999.
- GASPARINI, Leonardo y TORNAROLLI, Leopoldo. Labor informality in Latin America and the Caribbean: Patterns and Trends from Household Survey Microdata. Artículo preparado para el 2006 World Bank LAC Flagship Report *Informality in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: World Bank, 2006.
- GAVIRIA, A. *Movilidad Social en América Latina: realidades, percepciones, y consecuencias*. Bogotá: Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, 2005.
- GRADSTEIN, Mark y MILANOVIC, Branko. Does liberté = égalité? A survey of the empirical links between democracy and inequality with some evidence on the transition economies. *Journal of Economic Surveys*, 2004, 18 (4): 515-537.
- IADB (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK). *Facing Up to Inequality in Latin America*. Washington, D.C.: IADB, 1998.
- LONDOÑO, Juan Luis y SZÉKELY, Miguel. Persistent poverty and excess inequality: Latin America, 1970-1995. *Journal of Applied Economics*, 2000, III (1): 93-134.
- MACHIN, Steve y MEGHIR, Costas. *Crime and economic incentives*. Institute for Fiscal Studies Working Paper, n.º W00/17, 2000.
- MILANOVIC, Branko. *Worlds Apart: Measuring International and Global Inequality*. Princeton: Princeton University Press, 2005. Existe traducción al español: *La era de las desigualdades: dimensiones de la desigualdad internacional y global*. Madrid: Sistema, 2006.
- MISTAEN, Johan y RAVALLION, Martin. *Survey compliance and the distribution of income*. World Bank Policy Research Working Paper, n.º 2956, 2003.
- MORLEY, Samuel A. The Effects of Growth and economic reform on income distribution in Latin America. *CEPAL Review*, 2000, 71: 23-40.
- MORLEY, Samuel A. *The Income Distribution Problem in Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, Rafael. Mercado de trabajo y exclusión social. *Acciones e Investigaciones Sociales*, 2002, 16: 89-124.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, Rafael. Desigualdad, violencia y desarrollo. La Economía Política de los conflictos civiles armados. *Principios. Estudios de Economía Política*, 2007, 9: 5-46.
- OECD. *Latin American Economic Outlook*. Paris: OECD, 2008.
- OTSUKA, Keijiro; CHUMA, Hiroyuki y HAYAMI, Yujiro. Land and Labor Contracts in Agrarian Economies: Theories and Facts. *Journal of Economic Literature*, 1992, 30: 1965-2018.
- PRADOS DE LA ESCOSURA, Leandro. When did America Fall Behind? Evidence from Long-run International Inequality. Presentado en el *Inter-American Seminar on Economics 2004*, NBER México, 2-4 de diciembre, 2004.
- PRITCHETT, Lant. Where Has All the Education Gone? *World Bank Economic Review*, 2001, 15 (3): 367-391.
- PSACHAROPOULOS, George y PATRINOS, Harry. *Returns to investment in Education. A Further Update*. World Bank Policy Research Working Paper, n.º 2881, 2002.
- SZEKELY, Miguel y HILGERT, Marianne. *What's behind the inequality we measure? An Investigation Using Latin American Data*. IDB-OCE Working Paper, n.º 409, 1999. Disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=223587.
- THOMAS, Vinod; WANG, Yan y FAN, Xibo. *A New Dataset on Inequality in Education: Gini and Theil Indices of Schooling for 140 countries, 1960-2000*. Washington, D.C.: World Bank, 2002.
- WORLD BANK. *World Development Report 2006: Equity and Development*. Washington, D.C.: World Bank, 2005.
- WORLD BANK. *World Development Indicators*. Washington, D.C.: World Bank, 2007.