BOLETÍN INFORMATIVO TECHINT 357

ISSN: 0497-0292

ENE | JUN 2019

XV Seminario Internacional del Boletín Informativo Techint
Desigualdad en la economía global. *Hechos, tendencias y políticas*

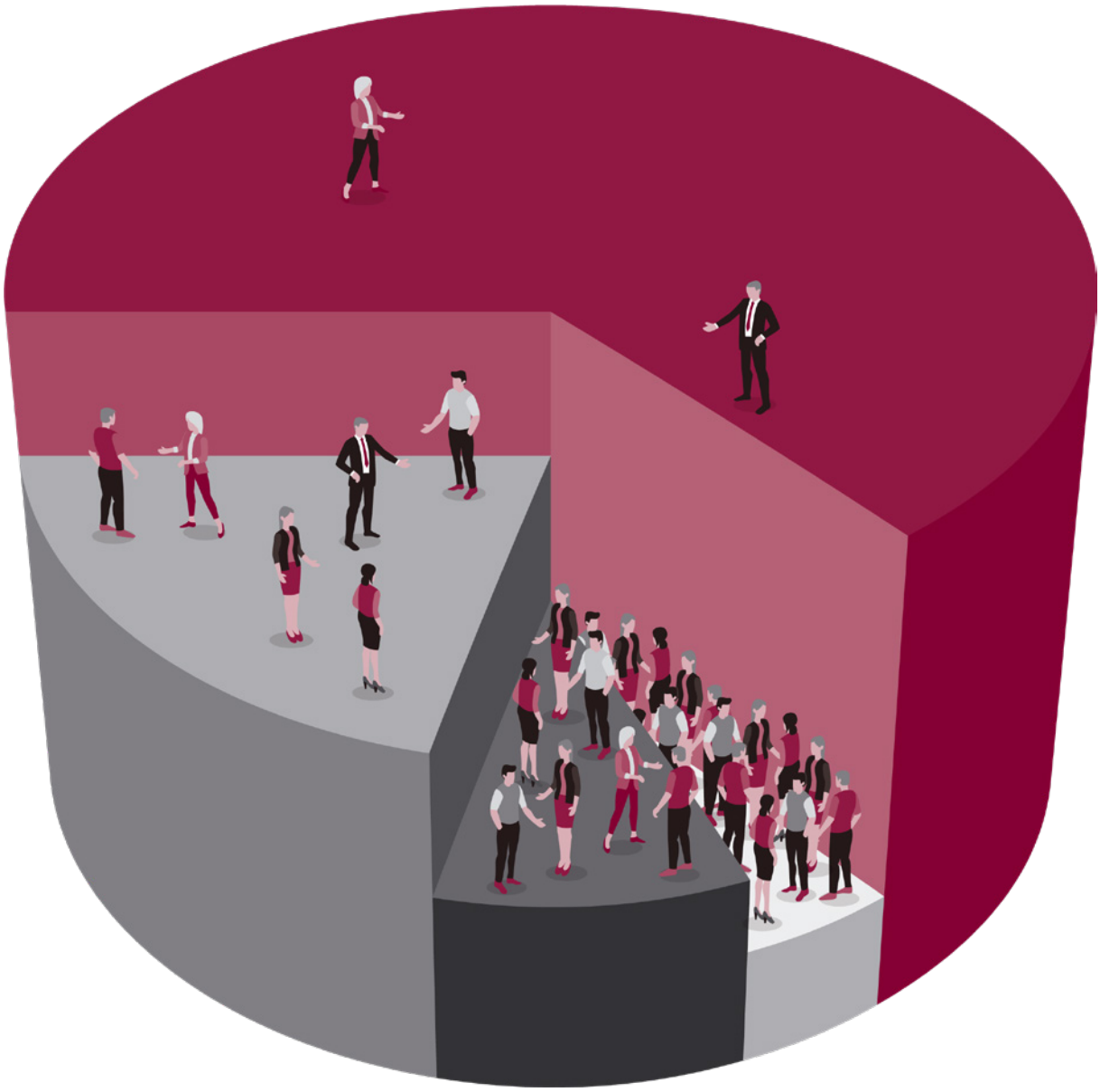
Desigualdad en la economía global. Tendencias y políticas BOLETÍN INFORMATIVO TECHINT EN BASE A LA CONFERENCIA DE **BRANKO MILANOVIC**

La desigualdad en su laberinto: hechos y perspectivas sobre desigualdad de ingresos en América Latina **LEONARDO GASPARINI**

Conflicto distributivo y crecimiento en Argentina **MARTÍN RAPETTI**

Distribución del ingreso y mercado de trabajo en América Latina durante el nuevo milenio: tendencias y factores asociados **ROXANA MAURIZIO**

Desigualdad, crecimiento y gasto público en América Latina **CAROLA PESSINO**



DIRECTOR RESPONSABLE
Guillermo Horacio Hang

COMITÉ EDITORIAL
Guillermo Horacio Hang
Luis Betnaza
Carlos Franck
Susana Szapiro
Gerardo Della Paolera

CONSEJO ACADÉMICO ASESOR
Patrizio Bianchi
Vicente Donato
José María Fanelli
Jorge Forteza
Bernardo Kosacoff
Beatriz Nofal
Fabrizio Onida
Jaime Serra Puche

El Boletín Informativo Techint es una iniciativa de la Organización Techint cuya finalidad es el fomento de la actividad industrial en América Latina a través de la información, el análisis y la discusión de los temas que están relacionados con el desarrollo económico y la actividad productiva en la región y en el exterior. Las opiniones que se encuentran expresadas en el Boletín Informativo son de los autores de los artículos y no reflejan necesariamente las de la Organización Techint.

The Boletín Informativo Techint is a publication of the Techint Group aimed at encouraging industrial activity in Latin American countries through information, analysis and discusion of any subject related to economic and industrial development in the region. The opinions found in the Boletín Informativo reflect exclusively those of the authors of the articles, and do not reflect necessarily the opinions of the Techint Group.

Boletín Informativo Techint
Publicación propiedad de Techint, Compañía Técnica Internacional S.A.C. e I. realizada con la contribución de Tenaris, Ternium, Santa María y Tecpetrol.
Registro Nacional de la Propiedad Intelectual, Registro DNDA Nº 52406135.
Hecho el depósito que marca la Ley Nº 11.723.
Se permite la reproducción total o parcial de este Boletín, previa autorización del responsable, citando la fuente.

C.M. Della Paolera 297/9, C1001ADA, Buenos Aires, Argentina
Tel. 4018 5500, Fax 4018 5636,
boletin@techint.net
En la dirección de Internet www.boletintechint.com puede accederse a los artículos del Boletín Informativo Techint.

También disponible para iPad en

App Store

BOLETÍN INFORMATIVO TECHINT 357
ISSN: 0497-0292
ENE | JUN 2019

XV Seminario Internacional del Boletín Informativo Techint
Desigualdad en la economía global. *Hechos, tendencias y políticas*

[11] **Desigualdad en la economía global. Tendencias y políticas**
Inequality in the global economy. Trends and policies
BOLETÍN INFORMATIVO TECHINT EN BASE A LA CONFERENCIA DE **BRANKO MILANOVIC**
El autor analiza la evolución histórica de la distribución del ingreso mundial a partir de información estadística relevante. Discute la disminución de la desigualdad a nivel global y el paralelo aumento de la desigualdad a nivel nacional enfatizando sus implicancias políticas
The author analyzes the historical evolution of global income distribution on the basis of relevant statistical data. He discusses the decline in global inequality and the concurrent rise in domestic inequality placing emphasis on its political implications.

[23] **La desigualdad en su laberinto: hechos y perspectivas sobre desigualdad de ingresos en América Latina**
Inequality in its labyrinth: facts and perspectives on inequality in Latin America
LEONARDO GASPARINI
El artículo presenta la evidencia empírica sobre los principales determinantes de la desigualdad en América Latina y su evolución. Discute la reciente desaceleración del proceso de reducción de la desigualdad de ingresos así como las perspectivas que tiene la región para reducirla en los próximos años.
This article presents empirical evidence on the main determinants of inequality in Latin America and its evolution. It discusses the recent deceleration of the process for reducing income inequality as well as the regions's perspectives on reducing it in the near future.

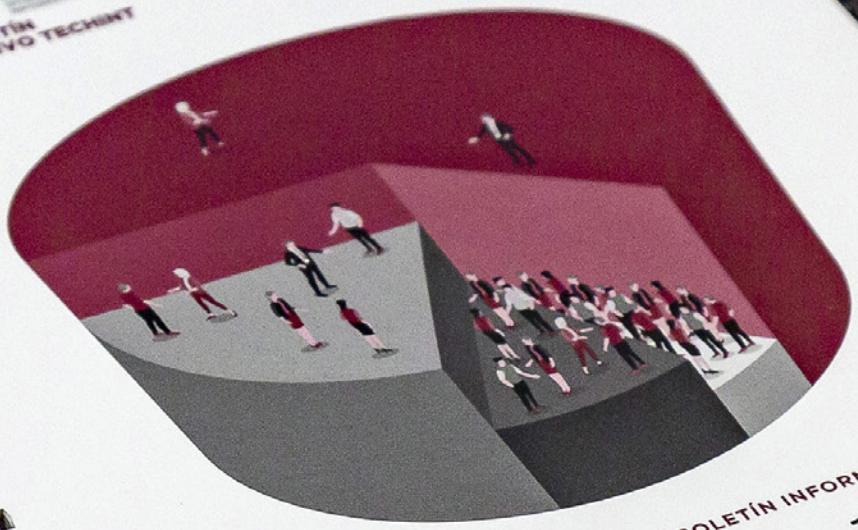
[47] **Conflicto distributivo y crecimiento en Argentina**
Distributive conflict and growth in Argentina
MARTÍN RAPETTI
El artículo discute la relación entre inequidad, (re)distribución y crecimiento en el caso argentino. A partir del argumento de que el bajo y volátil crecimiento de Argentina desde de la segunda posguerra es el resultado de un conflicto distributivo que le ha impedido crecer más rápido de manera sostenida, el autor, considerando el análisis de diferentes *visiones,* argumenta que el crecimiento requiere la expansión sostenida y diversificada de la producción transable.
This article discusses the relationship between inequality, (re)distribution and growth in Argentina. On the basis of the argument that Argentina's low and volatile growth after the Second World War is the result of a distributive conflict that has hindered the country's fast and sustained growth, the author, having examined different views, explains that growth requires the steady and diversified expansion of the tradable production.

>>

[67] **Distribución del ingreso y mercado de trabajo en América Latina durante el nuevo milenio: tendencias y factores asociados**
Income distribution and labor market in Latin America in the new millennium: trends and associated factors
ROXANA MAURIZIO
La autora analiza la dinámica laboral y de la desigualdad en América Latina a partir del nuevo milenio. Se propone identificar los factores asociados a los cambios en la distribución de los ingresos familiares (laborales y no laborales) focalizando sobre el proceso de formalización laboral y el fortalecimiento de la institución del salario mínimo. Discute los mecanismos para revertir el deterioro que, en la última década, se observa en las mejoras obtenidas.
The author analyses the labor and inequality dynamics in Latin America in the new millennium. She aims to identify factors associated with changes in family income distribution (labor and non-labor) focusing on the process of labor formalization and the strengthening of the minimum wage institution. She also discusses the mechanisms to reverse the decline over the last decade in the improvements achieved.

[93] **Desigualdad, crecimiento y gasto público en América Latina**
Inequality, growth and public spending in Latin America
CAROLA PESSINO
El artículo analiza el impacto de la política fiscal sobre la equidad y la pobreza. Los efectos de las políticas públicas se miden a partir del ingreso de mercado y del ingreso disponible. Mejorar el impacto del gasto en la equidad requiere la integralidad de la inversión social y mejores instituciones para la gestión del mismo.
This article analyses the impact of fiscal policy on equality and poverty. Effects of public policies are measured on the basis of market income and disposable income. Improvement in the effects of public spending in terms of equality requires the integrality of social investment and better institutions to address it.

60 15
AÑOS BOLETÍN INFORMATIVO TECHINT



XV SEMINARIO INTERNACIONAL BOLETÍN INFORMATIVO TECHINT

Desigualdad en la economía global

HECHOS, TENDENCIAS Y POLÍTICAS

XV SEMINARIO
INTERNACIONAL
BOLETÍN INFORMATIVO
TECHINT
Desigualdad en
la economía global

60
BOLETÍN

33
45
live in a
different
century.
two centuries late
btw 1 and 2 centuries late
50 to 100y late
contemporary

XV Seminario Internacional
Boletín Informativo Techint

Desigualdad en la economía global

HECHOS, TENDENCIAS Y POLÍTICAS

El 22 de agosto de 2019 se llevó a cabo en el Training & Convention Center de la Organización Techint el XV Seminario Internacional del Boletín Informativo Techint sobre el tema *Desigualdad en la economía global. Hechos, tendencias y políticas*.

Los disertantes fueron Branko Milanovic (City University of New York), Leonardo Gasparini (Universidad Nacional de La Plata) y en un panel moderado por Gerardo della Paolera (Fundación Bunge y Born), Martín Rapetti (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), Roxana Maurizio (Universidad Nacional de Buenos Aires) y Carola Pessino (Banco Interamericano de Desarrollo).

En su discurso de apertura, Guillermo Hang, Director Responsable del Boletín Informativo Techint, se refirió al 60° aniversario de su publicación y a los 15 años del Seminario y luego al tema a tratar en esta oportunidad.

.....

Hoy es una fecha especial: se cumplen 60 años de la aparición del primer número de nuestra publicación, el Boletín Informativo Techint, y también 15 años de cuando realizáramos el primer Seminario internacional.

.....

En palabras del Ingeniero Roberto Rocca, la perdurabilidad del Boletín después de 60 años y 255 ediciones "es prueba contundente de la importancia de dar a las realizaciones una forma y una organización funcional a sus objetivos. Esto no es otra cosa que institucionalizar una actividad". Hoy el Boletín es una institución, que ha sobrevivido a los avatares políticos y económicos de nuestro país.

Agradezco a los miembros de nuestro Comité Editorial, a los investigadores que nos han enriquecido con sus artículos, a los expertos que han participado en nuestros seminarios por compartir sus conocimientos y especialmente a los lectores del Boletín y a los asistentes a nuestros seminarios.

El tema que hoy nos convoca es el de la Desigualdad.

En los últimos años, la desigualdad de la riqueza y de los ingresos está muy presente en el debate público y es objeto de creciente atención entre los hacedores de política económica.

Por ejemplo, la reducción de las desigualdades es el Décimo Objetivo del Programa de Desarrollo Sustentable adoptado por Naciones Unidas en 2015.

.....

Hoy se reconoce que la desigualdad es uno de los principales desafíos que enfrentan las economías capitalistas modernas. Los últimos 25 años, caracterizados por la profundización del proceso de globalización y cambio tecnológico, han sido testigos de la mayor reestructuración de ingresos globales desde la Revolución Industrial.

El resurgimiento de China y de sus vecinos de Asia ha sido el principal argumento utilizado para explicar este cambio, el cual generó una reducción de 2 puntos del Indice GINI global de desigualdad entre los años 1988 y 2013.

Pero al mismo tiempo, la desigualdad en las economías desarrolladas se incrementaba destacándose el estancamiento del nivel de ingresos de las clases medias y el significativo aumento de los ingresos del decil más alto, sobre todo los del 1% superior.

Un artículo del profesor Branko Milanovic, uno de nuestros invitados de hoy, señala que en Estados Unidos entre 1979 y 2016 la desigualdad medida por el indice Gini pasó de 34 a 41 puntos. Es un aumento significativo si se considera que los países menos desiguales registran índices de alrededor de 30 puntos.

.....

Este fenómeno no se restringe a los países occidentales más ricos. China es hoy más desigual que los Estados Unidos. Su índice de desigualdad se duplicó mientras que su ingreso per cápita aumentó 20 veces. El caso de India es similar en este sentido. En cambio, los datos de Rusia muestran el aumento de la desigualdad en un contexto de caída del ingreso per cápita.

En los países de América Latina, la desigualdad es una característica histórica y estructural de sus sociedades. Un estudio de CEPAL afirma que aunque hubo progresos importantes en los últimos 15 años la región sigue siendo la más desigual del mundo, por sobre el África Subsahariana (la segunda región más desigual), y presenta un índice GINI promedio casi un tercio superior al de Europa y Asia Central

Para muchos, la mayor desigualdad constituye un riesgo para el futuro del capitalismo democrático.

.....

Estas son algunas de las cuestiones que hoy queremos discutir.

Esperamos que Branko Milanovic nos ayude a reflexionar sobre este tema desde el punto de vista de la economía mundial así también como sobre su impacto político. Nos preguntamos ¿es importante la desigualdad para crecer? ¿cuáles son las políticas más adecuadas para reducirla?

La desigualdad en América latina es un problema endémico y en el caso de Argentina se ha agravado a partir de los años 70. Hemos invitado a Leonardo Gasparini para que presente la situación actual de la desigualdad en nuestra región y las tendencias que se observan.

En la segunda parte, en un panel coordinado por Gerardo della Paolera, Martín Rapetti discutirá la relación entre desigualdad y crecimiento, Roxana Maurizio la vinculación entre desigualdad y empleo mientras que Carola Pessino nos ilustrará sobre las mejores prácticas para reducir la desigualdad y la evaluación de los resultados de su aplicación.

Los dejo con ellos y agradezco nuevamente vuestra presencia.

INFORMATIVO TECHINT

44
1992
1993
1994
1995
1996

Desigualdad en la economía global. Tendencias y políticas

BOLETÍN INFORMATIVO TECHINT
EN BASE A LA CONFERENCIA
DE **BRANKO MILANOVIC**
Profesor del Centro de Graduados de la City University of New York (CUNY), ex Economista Principal del Banco Mundial

HABLAR DE LA DESIGUALDAD MUNDIAL implica hablar sobre la evolución del ingreso de las personas a lo largo del tiempo así como sobre la historia del mundo.

Reunir información estadística sobre los ingresos de las personas de determinado país ayuda también a entender cuán bien le va a ese país y que posición ocupa en la distribución.

La recolección de estos datos ayuda a acercarnos a la historia del mundo. Los datos permiten ver cómo a través de la historia hay países que resurgen y otros que colapsan y en los cuales hay distintas clases sociales que se enriquecen o empobrecen relativamente en comparación con el resto de los habitantes de su país.

Unir estos dos hechos permite realizar una comparación con respecto al resto del mundo

SINGULARIDAD DEL PERIODO PRESENTE

La singularidad del presente es que hoy el capitalismo se ha convertido en un fenómeno global.

Hasta la última parte del siglo XIX todavía había mano de obra que no era formalmente libre. En Estados Unidos, Rusia, Brasil se abolió la esclavitud pero hasta fines del siglo XIX subsistían relaciones feudales en muchas partes del mundo. Después de 1917 surge el comunismo que termina teniendo bajo su órbita a un tercio de la Humanidad.

Hoy, por primera vez, no tenemos un sistema alternativo. Incluso siguiendo criterios objetivos tales como el tamaño del sector privado en el Valor Agregado, el tamaño de las inversiones de capital privado y el porcentaje de la fuerza laboral que trabaja en el sector privado, China es una economía capitalista. China es hoy tan capitalista como lo eran Francia en 1982 y Turquía en 1980.

El segundo fenómeno importante del presente es el proceso de rebalanceo del mundo. Se observa un rebalanceo del mundo en el sentido de que estamos viendo el resurgimiento de un poder económico en Asia en relación con el resto del mundo, incluido América Latina y América del Norte.

Los datos estadísticos muestran que en el período que transcurre entre los años 1200-1500 las ciudades estado del Imperio Bizantino y Europa del Norte, los Países Bajos y Flandes y luego Inglaterra tenían un nivel de ingresos muy similar al que existía en China, en las partes más desarrolladas de la costa del Pacífico y el valle de Yang Tsé.

Hoy se advierte que el surgimiento de Asia es un retorno al equilibrio de ingresos que existía antes de la Revolución Industrial

EL MUNDO DE LOS PROMEDIOS Y EL MUNDO DE LA HETEROGENEIDAD

La evolución de la desigualdad global basada en el Indice de Gini construido en base a los datos de Bourguignon–Morrison para el período 1820-1980 y por los datos de Milanovic para el período 1992 2013 permite observar que al principio la desigualdad global empieza con un índice de Gini muy alto, 55, que es mayor al que registra hoy Brasil.

Ello implica decir que el mundo ya era desigual en 1820. La desigualdad se incrementa a lo largo del siglo XIX hasta principios del siglo XX y ello se explica por el impacto que tuvo por un lado la Revolución Industrial y por otro las rentas crecientes que se registraban en los países ricos.

A medida que los países ricos se hacen cada vez más ricos, otros como China e India se estancan o empobrecen a la vez que se incrementa la diferencia entre los individuos dentro de los países.

Es decir que al mismo tiempo que se observa la desigualdad entre los individuos empieza a observarse el aumento de la desigualdad entre países. Crece la divergencia entre los ingresos de los países: la creación del *Tercer mundo* se explica por la presencia del *Primer mundo*.

Sin *Primer mundo* no habría *Tercer mundo*.

El segundo elemento importante es el aumento de la desigualdad dentro de los países. En el *Gráfico 1* se observa que durante el siglo se verifica una meseta de desigualdad importante.

A partir de los 1980 empieza otro período. Desde los años 20 del siglo XX y hasta 1980 se registra una divergencia que genera el primer y el tercer mundo. Este último ahora se está modernizando. Asia está alcanzando a Occidente.

Disminuye la desigualdad entre países al mismo tiempo que se observa un aumento de la desigualdad en el interior de los estado–nación.

GRÁFICO 1

Inequidad de ingresos global, 1820-2013

(estimada, usando PPA 2013)

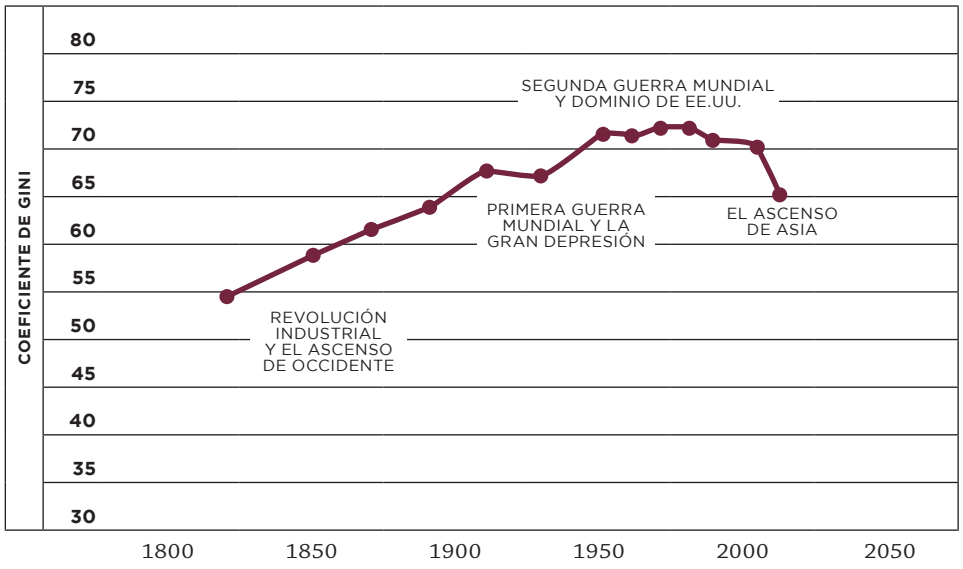
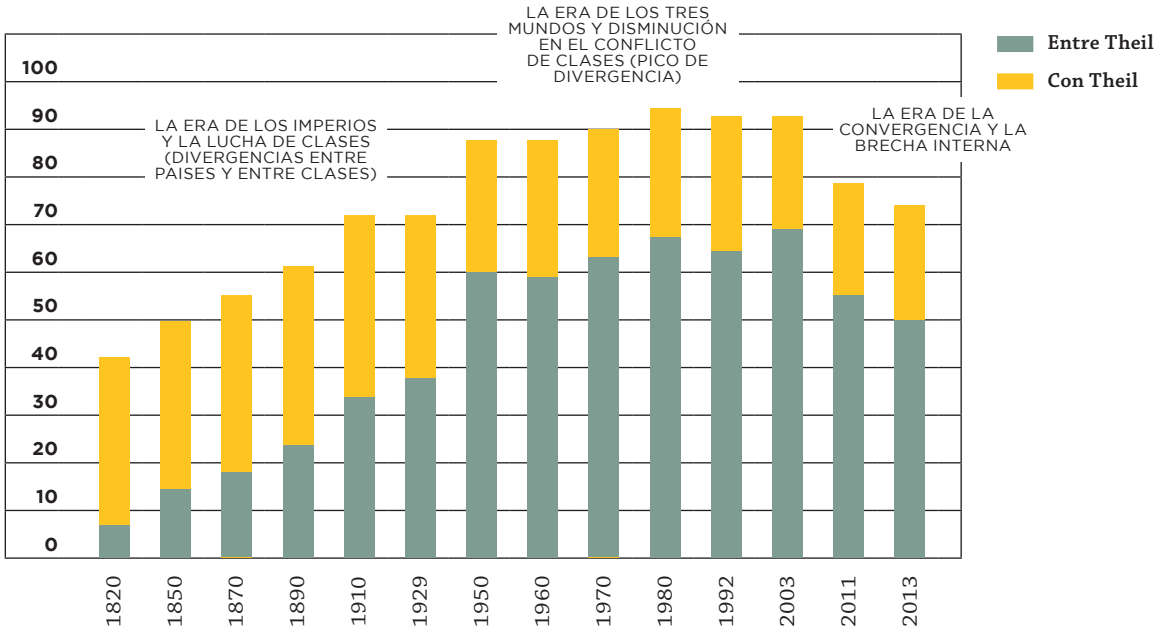


GRÁFICO 2

Evolución de la desigualdad global



El *Gráfico 2* divide en tres partes el período que se inicia con la Revolución Industrial y llega hasta el presente.

Descomponer este período de la historia en tres partes no es sólo un ejercicio aritmético. Este proceso puede ser vinculado a las ideologías o filosofías políticas predominantes en cada uno de esos tres períodos.

Para empezar el análisis debemos preguntarnos cómo clasificar el objeto de análisis relevante. Lo dividimos en dos:
A) La desigualdad entre países y,
B) La desigualdad entre los individuos de un país

En los primeros años de la Revolución Industrial la desigualdad entre las naciones era pequeña, mientras que la desigualdad entre las clases sociales era alta. Este período caracterizado por contradicciones sociales dentro de cada país se vincula al análisis que presenta Marx. En el siglo XIX el ingreso de las personas pobres en los países ricos y en los países pobres era prácticamente similar. La adversidad común que enfrentaban los pobres de todas las naciones explica la aparición en ese período del concepto de solidaridad internacional entre los pobres (Internacionalismo proletario).

Pero, más adelante, la solidaridad internacional empieza a debilitarse. ¿Por qué?

En el segundo período que va aproximadamente de 1930 a 1980 la desigualdad entre países (A) aumenta, mientras declina la confrontación entre clases, (B).

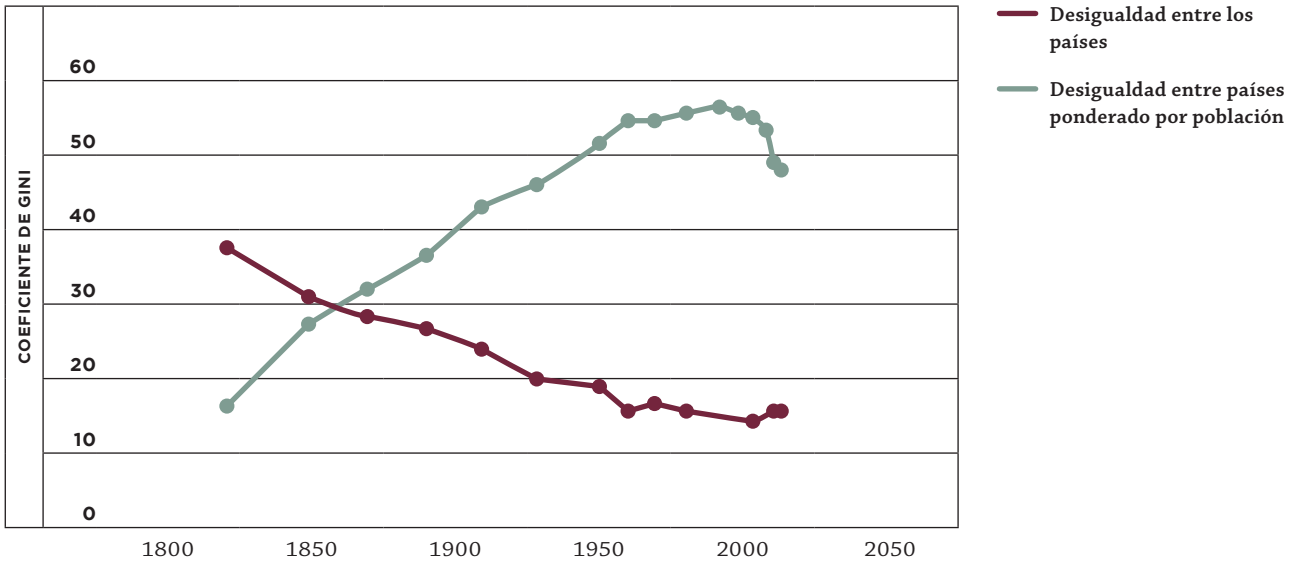
Este período es caracterizado por Frantz Fanon como un mundo integrado por países ricos y países pobres. Es el período en que coexisten los tres *mundos* que ya hemos mencionado.

El mundo actual se caracteriza por la disminución de la desigualdad entre países (A) y el aumento de la desigualdad dentro de cada país (B).

Hoy estamos transitando la edad de la convergencia y de las divisiones internas. No usamos ahora el término clases sociales o diferencias sociales porque lo que ocurre ahora es diferente a lo que pasó en el siglo XIX. En ese momento había una gran diferencia entre

GRÁFICO 3

Desigualdad entre los ingresos nacionales y dentro del ingreso
Gini, 1820-2013



trabajadores y terratenientes y diferente posibilidad de acceso a los medios de producción. Este período es diferente porque se observa que los países están convergiendo debido a la performance de Asia.

La línea verde del *Gráfico 3* en su tramo descendente muestra la convergencia. Esto es que ya no hay más un *mundo* conformado por tres mundos: El segundo mundo desapareció y mientras hay parte del segundo mundo que se convirtió en primer mundo hay otra parte que se convirtió en tercer mundo. El tercer mundo cambió radicalmente porque por ejemplo, a Malasia, China y Tailandia, países cada vez más ricos, no podemos clasificarlos como países del tercer mundo.

¿Cómo se materializa la disminución de la desigualdad global? ¿Cuán importante es?

A partir de definir su posición dentro del estado-nación, es fácil para una persona percibir si el mundo es más o menos desigual. Sin embargo ¿Qué quiere decir para esa persona que Vietnam, China y Malasia hayan crecido y el mundo sea hoy más igualitario?

El hecho de que la desigualdad global se haya reducido no implica que no haya aumentado la desigualdad local. Ello debe ser tenido muy en cuenta por sus efectos políticos. Por ejemplo, a un trabajador desempleado que vive en Estados Unidos le importa poco (o nada) que haya menor pobreza en China y de hecho puede pensar que los chinos son sus enemigos por haber generado su desempleo.

Es por ello que hay que considerar que por definición los estudios de desigualdad son estudios de heterogeneidad. (La desigualdad en sí sola se concibe en las diferencias, en los ingresos a la educación, etc. Es decir, que no es un promedio de todas esas variables.)

El *Gráfico 4* muestra en perspectiva histórica la evolución de China e India en relación al Reino Unido e Indonesia respecto a los Países Bajos. Se utiliza el Reino Unido como denominador común porque fue en su momento el país más rico del mundo. Se observa que ambos países asiáticos están volviendo a la posición que tenían en el siglo XIX.

GRÁFICO 4

Asia resurgente

PBI per cápita de China e India como porcentaje del PBI per cápita británico desde la Revolución Industiral a la actualidad (Indonesia vs. Países Bajos)

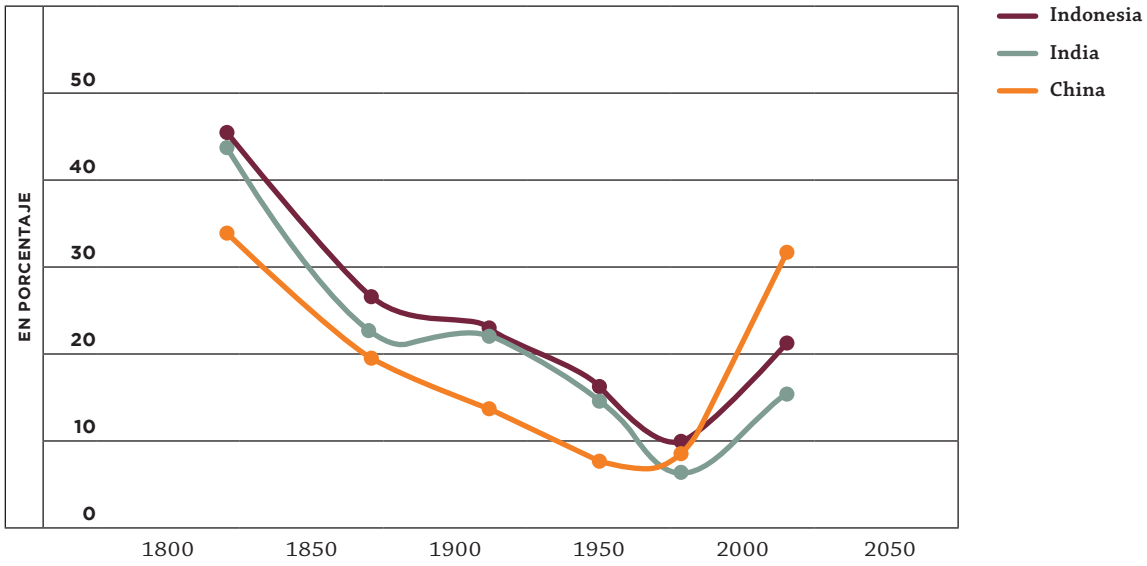


GRÁFICO 5

Los pobres, la clase media y los ricos en los Estados Unidos y Gran Bretaña en perspectiva histórica

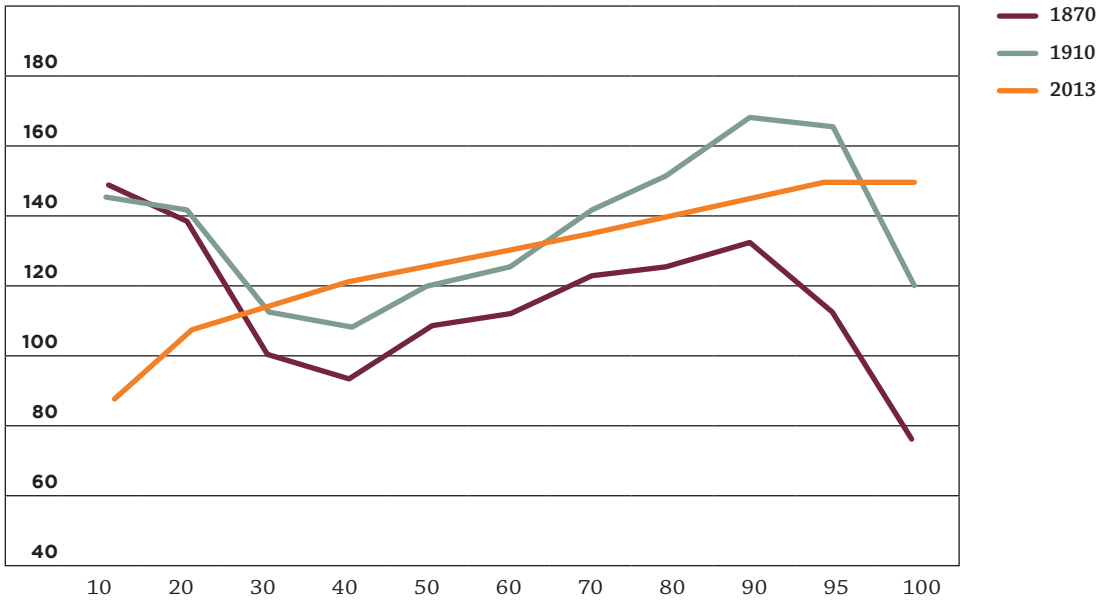
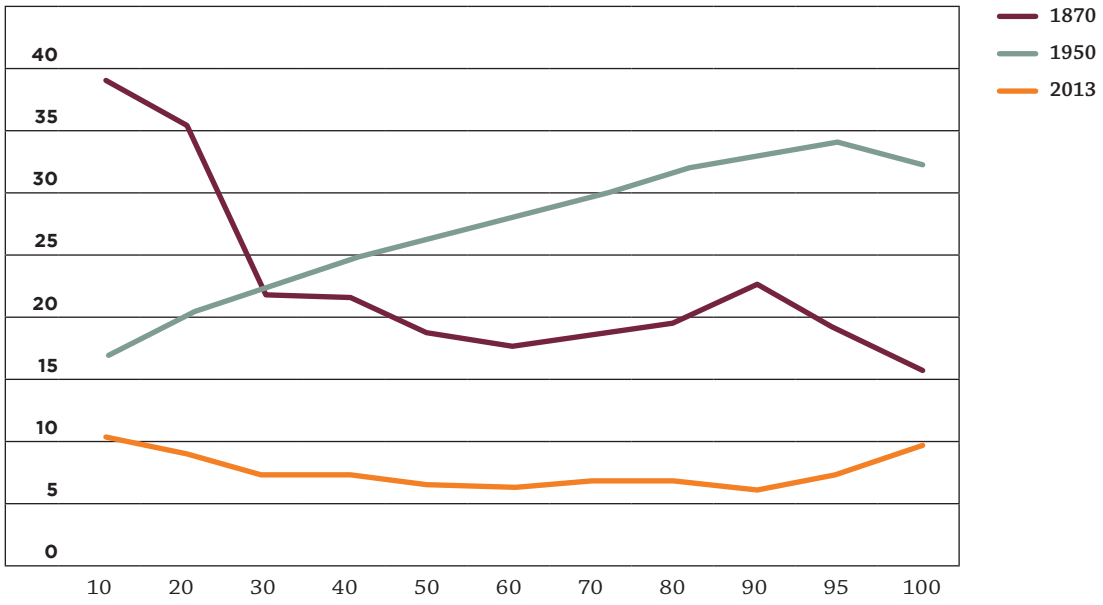


GRÁFICO 6

Los pobres, la clase media y los ricos en China y Gran Bretaña en perspectiva histórica



El *Gráfico 5* compara el incremento de la desigualdad entre Estados Unidos y el Reino Unido. En su eje horizontal, muestra la posicion en la distribucion de la renta nacional; 10 corresponde al primer decil (el más pobre), 20 al segundo y 100 a los más ricos (dentro del pais).

Se observa que en los Estados Unidos después del abolicionismo quienes estaban en la parte más baja de la distribución estaban mejor que los británicos. El primer punto por encima de 140 indica que estaban un 40% mejor que el equivalente, que los pobres en el Reino Unido.

La clase alta de Estados Unidos también estaba pasando un período de abundancia pero no estaba al nivel de los más ricos del Reino Unido.

En 1910 la situación cambia, en Estados Unidos todas las clases sociales mejoran pero la estructura sigue siendo exactamente la misma. Los americanos más ricos eran más ricos que los británicos más ricos, pero las clases altas de USA (no las más altas) estaban aun mejor que las clases medias del Reino Unido.

Hoy, 100 años más tarde, esto ha cambiado: los estadounidenses más pobres son más pobres que los pobres del Reino Unido.

Si hacemos la comparación con China se observa que el índice de los pobres chinos en relacion con los pobres britanicos es de 40%. En 1870, todos eran pobres respecto a sus pares del Reino Unido pero no estaban mucho peor que los más pobres en el Reino Unido. Como ya vimos, esta era la base de la idea de la solidaridad proletaria. La diferencia con los ricos era mayor, sus ingresos eran sólo un 15 % de los ricos del Reino Unido.

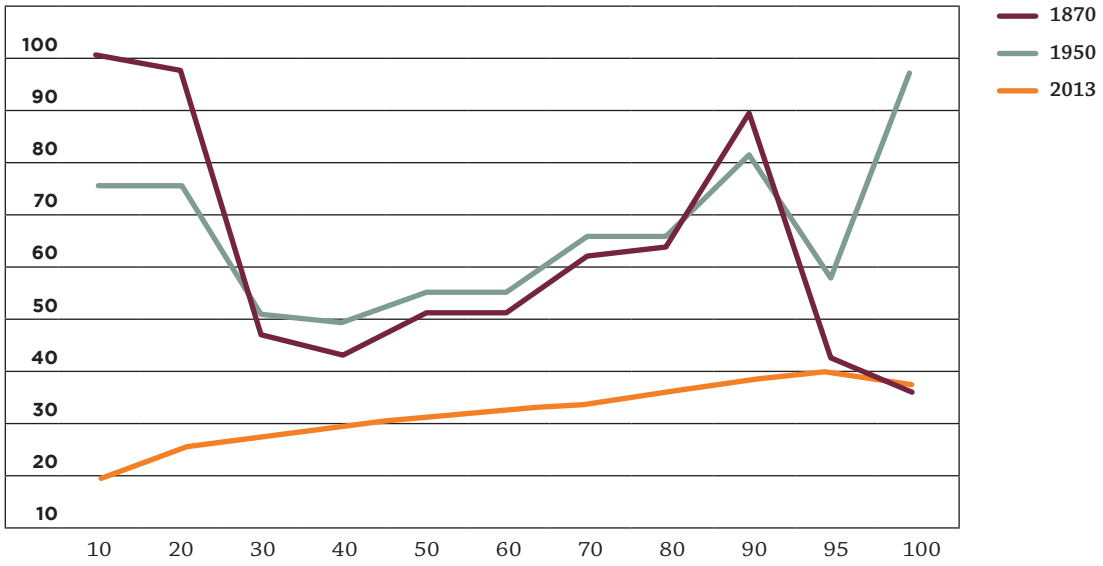
¿Qué pasó durante la primera parte del siglo XX? Antes de la revolución china el país se estancó y empobreció mientras el Reino Unido creció. China tenía un décimo de los ingresos del Reino Unido.

¿Y hoy? Tenemos el auge de China, sus habitantes están todos mejor respecto al Reino Unido que en el pasado. Cuanto más ricos son, más se acercan a los niveles de ingreso del Reino Unido.

A continuación y combinando información presentamos el mismo ejercicio para Argentina.

GRÁFICO 7

Los pobres, la clase media y los ricos en Argentina y Gran Bretaña en perspectiva histórica



El *Gráfico 7* permite observar que en 1870 los pobres de Argentina tenían el mismo nivel de ingresos que los pobres del Reino Unido, muy similar a los Estados Unidos. Las clases altas tenían ingresos similares a los de la misma clase social en Gran Bretaña pero los más ricos en Argentina eran bastante más pobres que los más ricos del Reino Unido.

Pasando los años 50 no se observa un cambio drástico pero sí se destaca que el 10% de los más ricos de Argentina se acerca al 10% de los más ricos del Reino Unido.

La curva de hoy muestra un declive general. Todos han bajado si se compara con el Reino Unido y esta caída es más grave para los pobres.

Otra heterogeneidad. El mundo ¿se está volviendo un mejor lugar?

Al hablar de la menor desigualdad global, y por consiguiente de la pobreza, muchas personas (que tienen intereses creados) afirman que el mundo ha mejorado. En el *Gráfico 8,* las barras verdes muestran la evolución del PBI mundial de 1820 a la actualidad (Madison). A la izquierda se ve que comienza con US$ 2.000 y hoy alcanza los US$ 14.000.

La línea bordó que desciende muestra la reducción de la desigualdad entre los ingresos medios (PIB per capita) de los países.

La conclusión es que el mundo ha mejorado, pero si hacemos cálculos distintos obtendremos resultados muy interesantes y menos complacientes.

Si nos preguntamos qué porcentaje del mundo vive ahora en países que se encuentran por debajo del nivel de Australia en 1820 La respuesta es 7%

Es decir que 7% del mundo vive en un mundo que hoy retrasa 2 siglos.

En 1914 el Reino Unido era el país más rico y si hacemos el mismo ejercicio que hicimos con Australia obtenemos que el 33% de las personas viven en países cuyos ingresos son inferiores a los del país más rico en 1914.

Haciendo lo mismo registramos que un 45% de las personas vive en países cuyos ingresos son inferiores a los de Estados Unidos hace 50 años.

Ello implica que sólo un 15% de las personas del mundo vive en sociedades *contemporáneas.* El resto vive en sociedades que están atrasadas 50, 100 e incluso 200 años en término de ingresos.

Una manera de interpelar el optimismo *naif* sobre la disminución de la desigualdad y de la pobreza global es analizar los cambios que hubo en los últimos 25 años. En los 12 años transcurridos entre 1978 y 1991 dos tercios de la población mundial cambió el sistema económico bajo el cual vivía:

1978: Deng: cuasi privatización de la tierra
1979: Thatcher: privatizaciones, etc.
1980: Reagan: desregulación, etc.
1983: Mitterrand cambia de curso
1985: Gorbachev empieza a desmantelar la economía planificada
1991: India liberaliza

Es decir que en el lapso de algo más de una década Europa Occidental, Estados Unidos, China, Rusia, Europa del Este, India (60% de la población mundial) empiezan a vivir bajo un sistema diferente al que habían conocido.

GRÁFICO 8

¿Está mejorando el mundo? Sí

PBI per cápita mundial (izquierda) y coeficiente de variación del PBI per cápita de los países (derecha) 1820-2016 (ponderado por población)

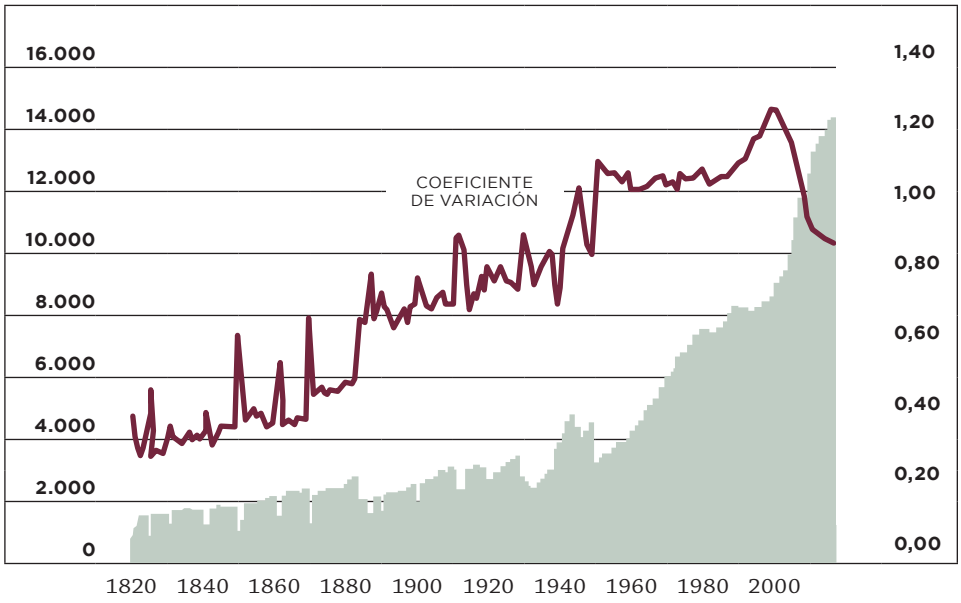


GRÁFICO 9

Quizás no tanto: 7% de la población mundial vive por debajo del ingreso del país más avanzado en 1820, 33% por debajo de aquél de hace 100 años

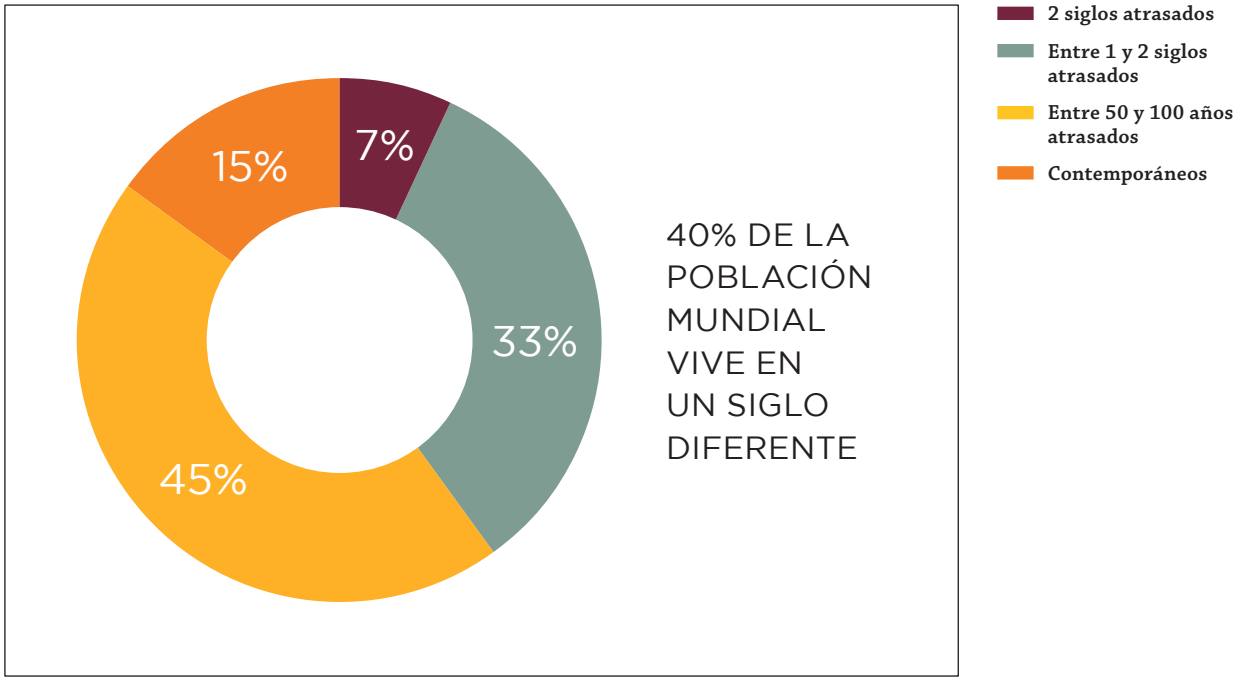


GRÁFICO 10

Distribución del ingreso global en 2011 en dólares PPA 2011

(Valores per cápita)

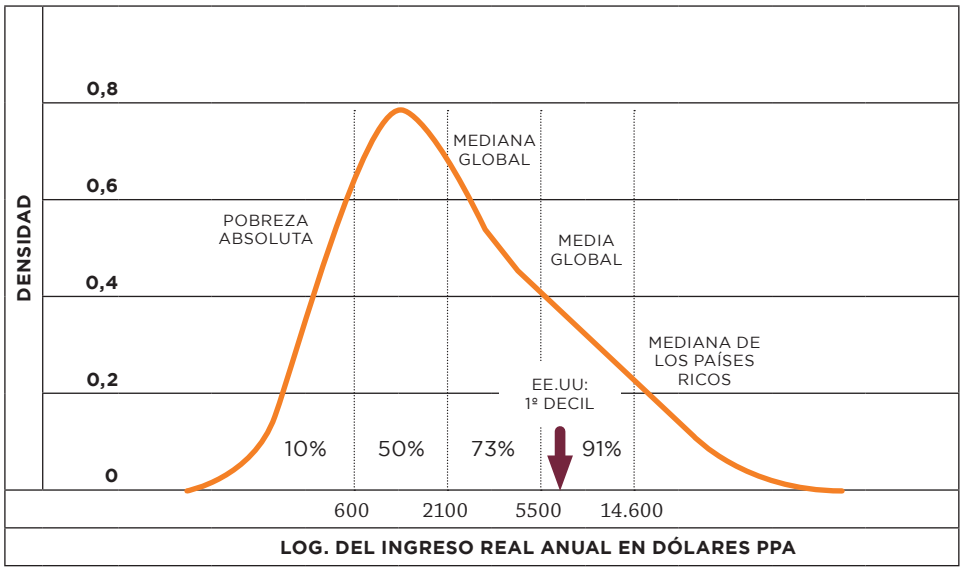
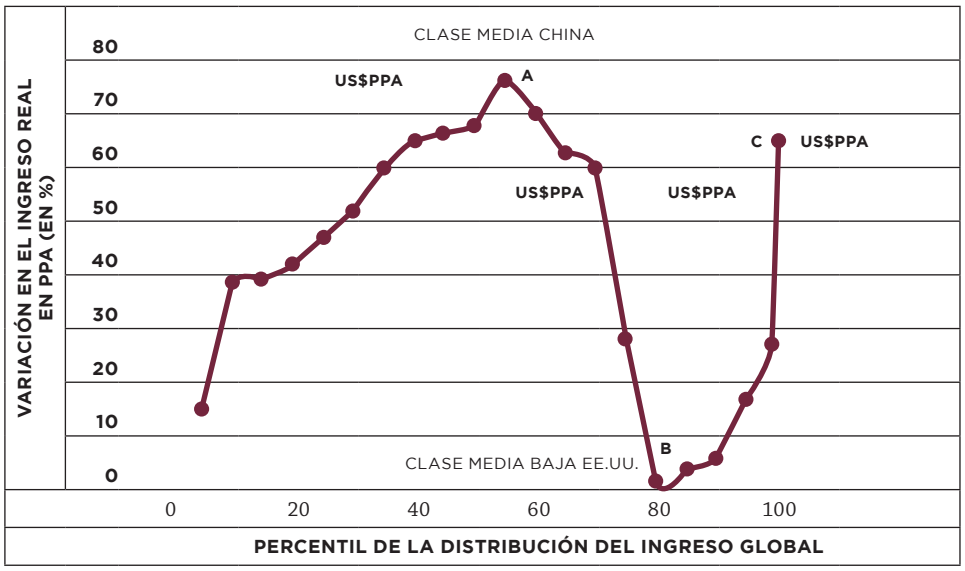


GRÁFICO 11

Crecimiento del ingreso real a varios percentiles de la distribución del ingreso global, 1998-2008 (Curva del elefante)

(en PPA 2005)



El *Gráfico 10* permite observar que la mediana global o sea el nivel de ingreso que divide al mundo en dos grupos de 50%, es de US$ 2.100 por año (en dolares internacionales, PPA). Obviamente no es un valor muy elevado ya que implica 5 o 10 dólares diarios para el habitante promedio. La media es mayor que la mediana, porque la distribución es más larga a la derecha y está truncada a la izquierda. La media global es de US$ 5.500 observándose que la mediana de los países ricos alcanza los US$ 15.000 por año.

Discutir la distribución en el mundo rico implica hablar del 20% de ingresos superiores del mundo. Hay pocas personas que se encuentran debajo de ese nivel en los países ricos. Hoy tienen un ingreso que los coloca en un percentil alto respecto del mundo pero ese porcentaje va a disminuir en el futuro.

Los números indican que hay una tendencia a la aparición de una clase media global emergente.

No es la clase media en sentido occidental, porque la gente es más pobre que en los países occidentales pero es una clase media global en el sentido de que se encuentra en el medio de la distribución de ingresos global.

Este fenómeno tiene implicancias políticas porque esta clase media global aunque presenta similitudes en cuanto a lo que consume no tiene un marco político global, un enfoque, dentro del cual funcionar

El *Gráfico 11* muestra la ganancia relativa (en porcentaje) en el ingreso real per cápita de los hogares (en US$ PPA del 2005) entre 1988 y 2008 en diferentes puntos de la distribución del ingreso mundial (que va del ventil mundial más pobre, en cinco, al más rico, en 100). En el eje horizontal se registra la posición en la distribución de ingresos global y en el eje vertical el aumento en los ingresos reales.

El eje vertical muestra el crecimiento acumulado en el ingreso real entre 1988 y 2008 (este período de 20 años coincide casi exactamente con los años que transcurren entre la caída del muro de Berlín y la crisis financiera mundial)

Este lapso, *de alta globalización,* se caracteriza por el ingreso al ámbito de la economía mundial interdependiente primero de China y después de las economías planificadas de la URSS. También puede incluirse en este proceso a India que con las reformas de principios de los años 1990 se integra más estrechamente a la economía mundial.

La revolución de las comunicaciones, que se acelera en este período, facilitó la relocalización de empresas de los países centrales en países periféricos donde existían condiciones más ventajosas por el menor costo de la mano de obra. Se produjo una doble coincidencia: mercados periféricos dispuestos a abrirse y países del centro que contrataban mano de obra en esos países *in situ*.

Sin embargo, las ganancias se distribuyeron de manera desigual.

En el gráfico nos interesan tres puntos, A, B y C.

El punto A está alrededor de la mediana de la distribución del ingreso mundial. La gente que se encuentra en ese punto obtuvo el mayor crecimiento de ingreso real, cerca de 80% en ese período de 20 años. Pero, el crecimiento no sólo fue alto para aquellos ubicados cerca de la mediana sino también para una amplia franja de personas que se hallaban entre el 40 y el 60 percentil mundial. Es decir, una quinta parte de la población mundial.

¿Quiénes fueron los principales beneficiados? En nueve de cada 10 casos son habitantes de economías emergentes, principalmente de China pero también de India, Tailandia, Vietnam e Indonesia. No son las personas más ricas de estas naciones (los más ricos están a la derecha del gráfico), sino las que están en el medio de la distribución de su propio país (y también del mundo).

El punto B está a la derecha del punto A lo que implica que las personas que se encuentran en el punto B son más ricas que las del A. Además, se observa que el valor en el eje vertical del punto B es cercano a cero, lo que indica ausencia de crecimiento en los 20 años analizados.

¿Quiénes son? Casi todos pertenecen a las economías desarrolladas, a *los viejos países ricos* de Europa Occidental, América del Norte, Oceanía y Japón. Así como China domina en el punto A, los Estados Unidos, Japón y Alemania dominan en el B y por lo general están ubicadas en la mitad más baja de la distribución del ingreso de sus países. Son *la clase media baja del mundo rico*.

En el punto C se ubica la gente más rica a nivel mundial, el 1% más rico, viviendo la mayor parte de ellos en las economías ricas . En este grupo dominan los estadounidenses (la mitad de las personas en el 1% mundial es de EEUU). El resto son casi todas de Europa Occidental, Japón y Oceanía. Del resto, Brasil, Sudáfrica y Rusia contribuyen con el 1% de sus poblaciones.

Podemos concluir que los ganadores de la globalización no son solamente los que se encuentran en el punto C sino también las clases pobres y medias de Asia (punto A). A su vez, los grandes perdedores han sido las clases medias bajas del mundo rico (punto B).

Implicancias políticas

Por primera vez en la historia del mundo observamos a partir del 2011 algo que podemos denominar la *clase media global*.

No es la clase media en el sentido occidental porque las personas que la componen son más pobres que en los países occidentales pero es una clase media global en el sentido de que se encuentra en el medio de la distribución de ingresos global. En general suele considerarse que la presencia de la clase media favorece el desarrollo de la democracia y sus instituciones pero hoy estamos asistiendo a un fenómeno totalmente nuevo: la presencia de una clase media global sin un marco político, sin posibilidad de jugar un papel politico porque obviamente no existe un gobierno global.

De hecho, existen similitudes en los patrones de consumo pero no en la manera en que funciona políticamente.

Lo que muestra la *Curva del elefante* desde el punto de vista político es que si uno se encuentra en un país rico y desea mejorar la posición de su clase media (ubicada en la parte inferior del gráfico) se presentan 2 opciones. La primera opción es tratar de modificar algunos aspectos de la globalización si uno cree que la globalización favorece injustamente a la clase media asiática. En realidad, es lo que está tratando de hacer ahora el Presidente Trump.

La segunda opción que aún nadie adoptó (aunque se está discutiendo cada vez más) es redistribuir los ingresos del 1% superior (la parte superior del gráfico) en favor de la clase media y baja.

Es importante insistir en que todos los cálculos que hemos presentado basados en datos y números no tiene significado por sí solos. Sólo tienen sentido si se conciben como representando fenómenos sociales y políticos.

La desigualdad en su laberinto: hechos y perspectivas sobre desigualdad de ingresos en América Latina?

LEONARDO GASPARINI
Director del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Profesor de la UNLP, Investigador del CONICET

Este documento fue realizado en el marco del seminario internacional *Globalization and Inequality: prospects for the future* organizado por el Boletín Informativo 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.

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 a 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 sólo 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 falen-

[1] Bourguignon (2017).

cias 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 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 ingresos 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. El *Gráfico 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 ingresos. 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 sólo un punto.[3] Las diferencias entre los tres períodos están ilustradas en el *Cuadro 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 sólo 0,04 en los 2010. La desaceleración también ocurrió en los países andinos y en América Central (que incluye México), aunque en magnitud menor *(Gráfico 2).*

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

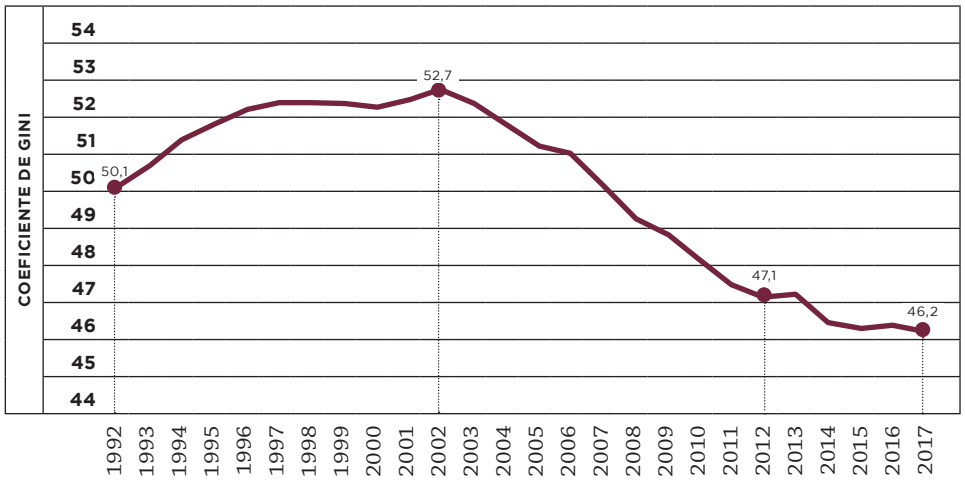
[2] El *Gráfico 1* muestra el promedio no ponderado de los coeficientes de Gini en todos los países de América Latina, con excepción de Guatemala, El Salvador y Nicaragua, que se excluyen por problemas de datos. En Guatemala y Nicaragua las encuestas de hogares son muy esporádicas, mientras que en El 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).

GRÁFICO 1

Desigualdad en América Latina

Coeficiente de Gini. Promedio ponderado, 1992-2017



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

CUADRO 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

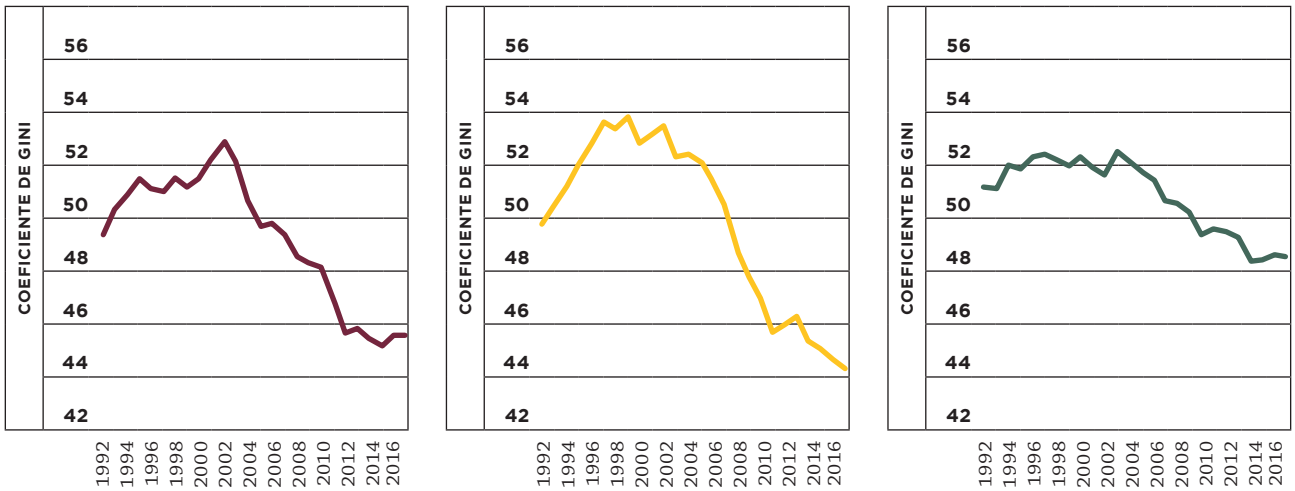
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

GRÁFICO 2

Desigualdad en América Latina

Coeficiente de Gini por regiones, 1992-2017

Cono Sur ***Andinos*** ***América Central y México***



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

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 sólo 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 HISTORIA[4]

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 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.

[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.

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 sólo en términos relativos al trabajo calificado, con consecuencias sobre la desigualdad; en otros también en términos absolutos, con implicancias sobre la pobreza.

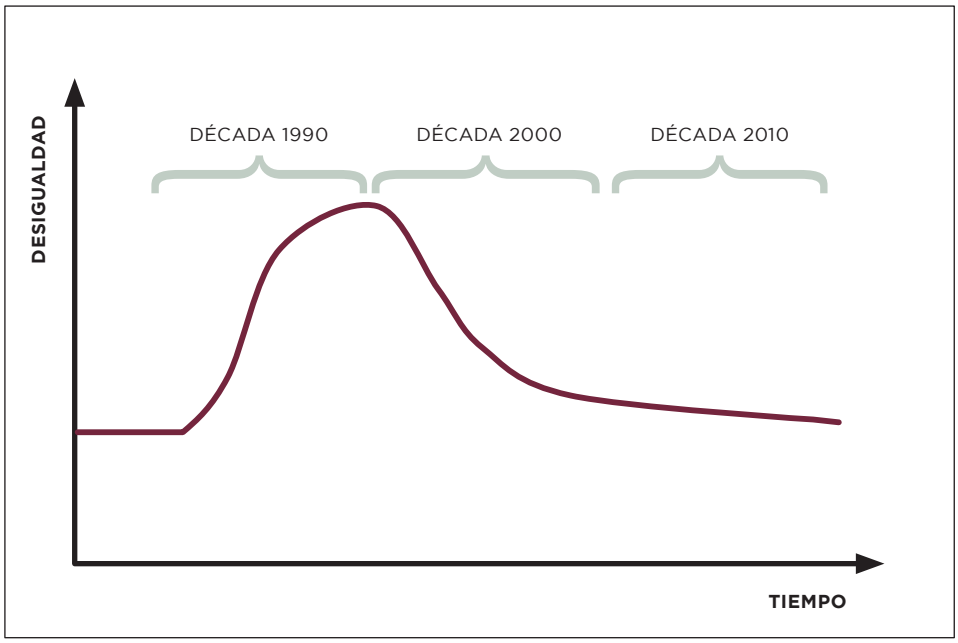
La evidencia también sugiere otro punto que ha sido menos discutido: el impacto desigualador de las reformas suele ser particularmente fuerte en el corto plazo, pero tiende a diluirse, al menos en parte, con el tiempo.[7] El *shock* (la introducción de una nueva tecnología, la privatización de una empresa estatal) golpea de lleno a los trabajadores no calificados en el corto plazo.

[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).

GRÁFICO 3

Sobrerreacción en el impacto de las reformas sobre la desigualdad



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

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. El *Gráfico 3* muestra un diagrama simple del patrón de sobrerreacción 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 *(overshooting)*, caída posterior y desaceleración.

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 *(Cuadro 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]

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?

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

CUADRO 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.

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

[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.

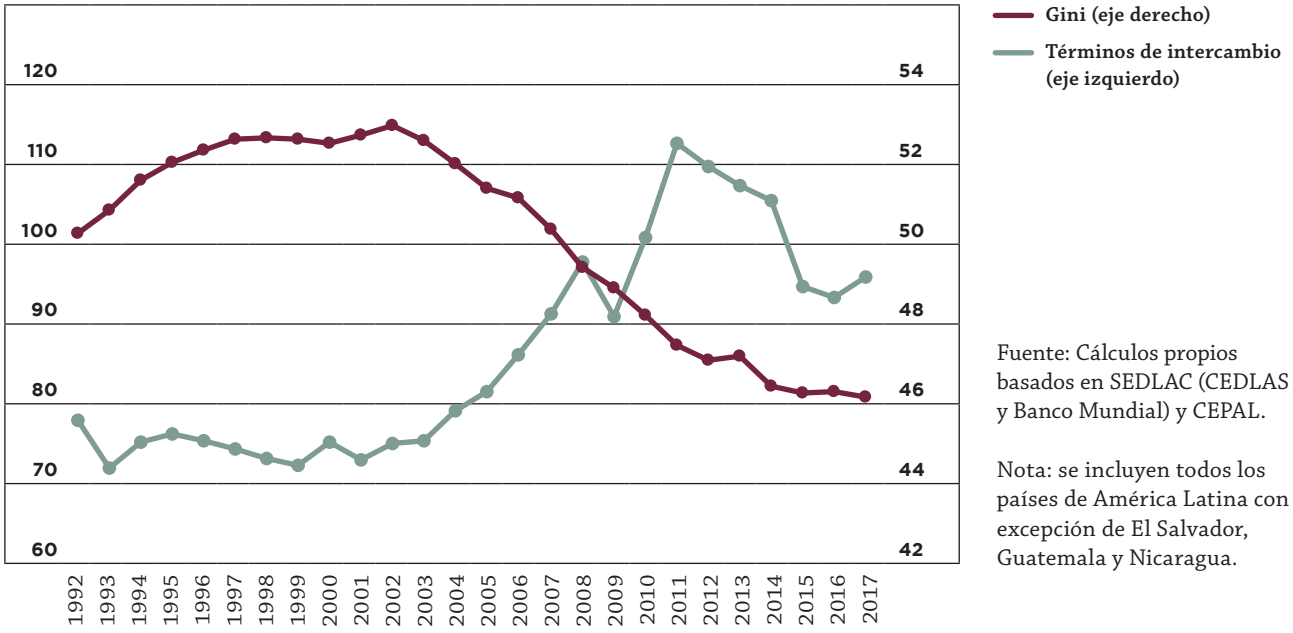
Los términos de intercambio

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 *(Gráfico 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.

GRÁFICO 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.

CUADRO 3

Términos de intercambio y desigualdad en América Latina

	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. TI registra la tasa de cambio anual de los términos de intercambio promedio. Gini registra el cambio por año del coeficiente de Gini promedio.

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 el *Cuadro 3* sugiere, son estos países los 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.

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 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

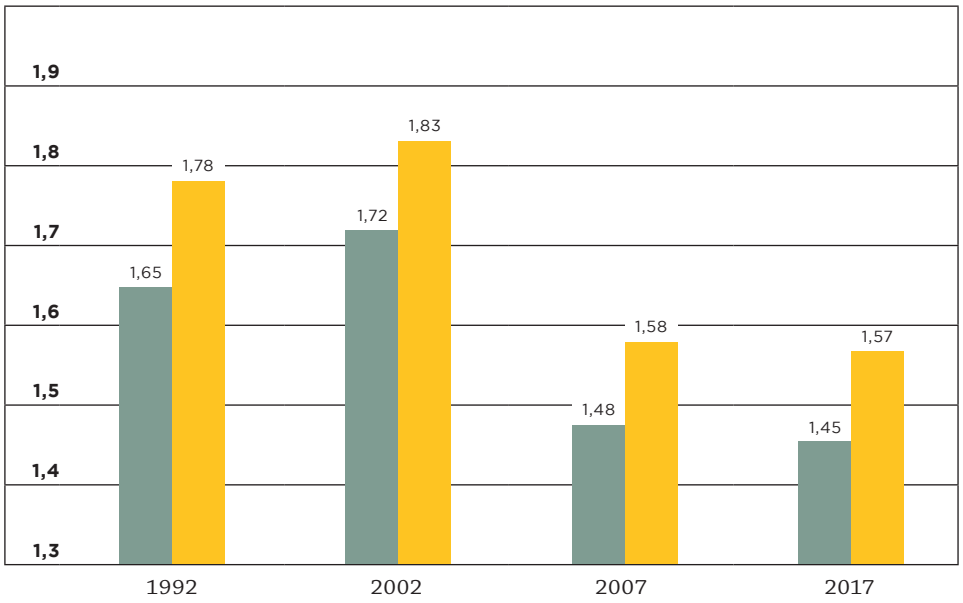
[11] La literatura en este punto es vasta. Ver, por ejemplo, Thirlwall (2011).

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

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

GRÁFICO 5

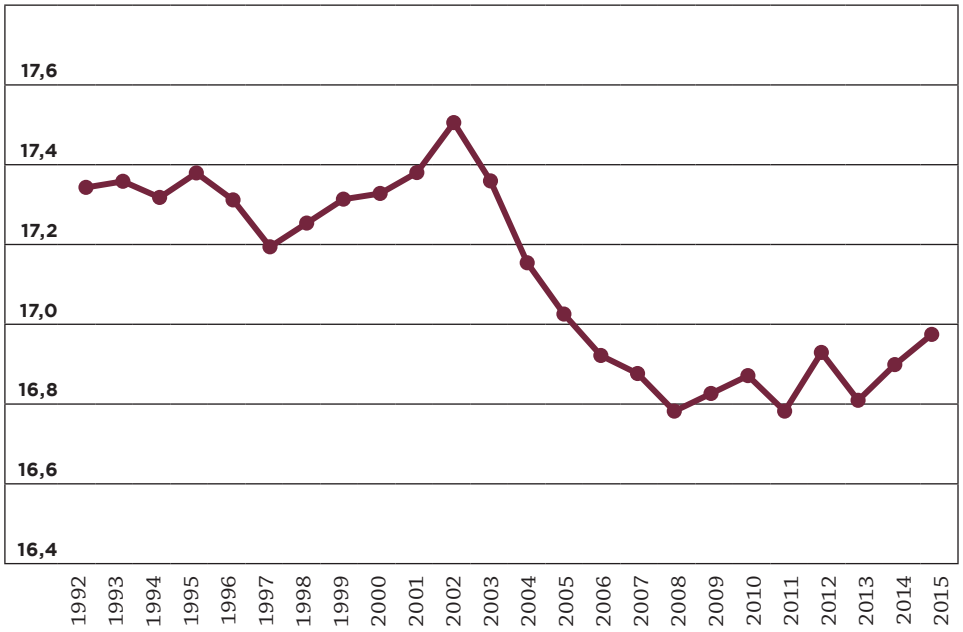
Brecha urbano-rural en América Latina



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

GRÁFICO 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.

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 *(Gráfico 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.

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 *(Gráfico 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 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.

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 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 *(Gráfico 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

[14] de la Torre *et al.* (2012).

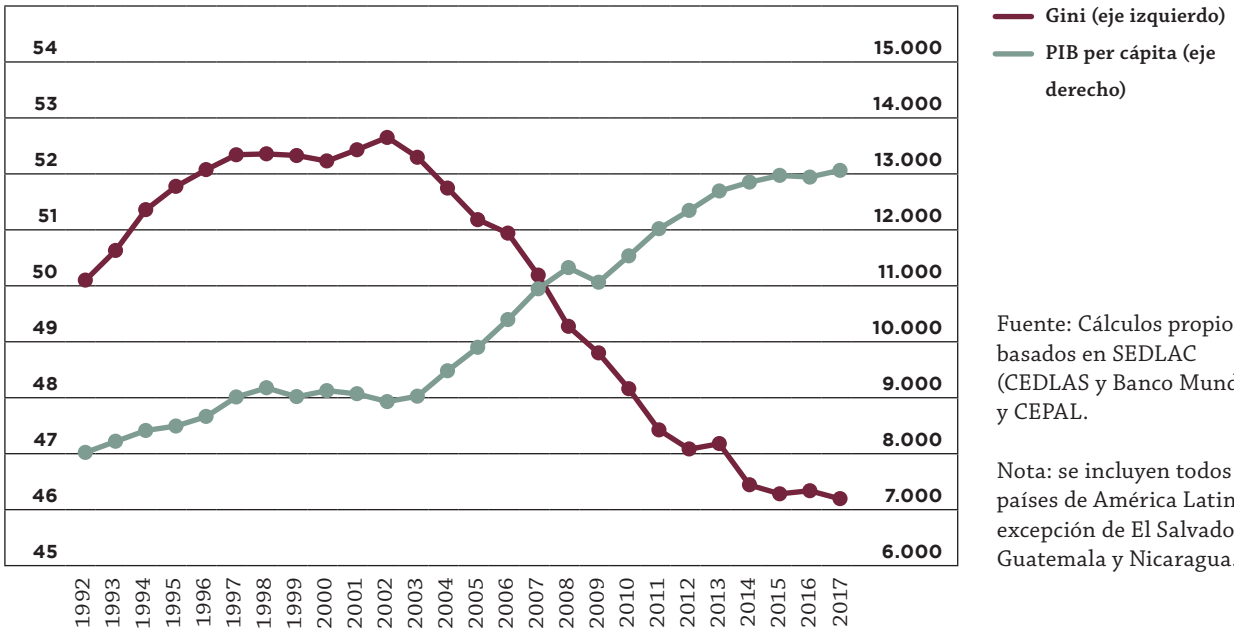
[15] Adicionalmente, debido a que las diferencias salariales entre firmas son inferiores en el sector no transable, el aumento de la importancia de este sector luego del *commodity boom* puede haber reducido la dispersión salarial entre firmas y, por ende, la desigualdad salarial general.

sección se discute el impacto distributivo de la súbita expansión económica en los 2000, con independencia de su origen. La fuerte expansión no se prolongó 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.

El *Cuadro 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

GRÁFICO 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.

CUADRO 4

PIB per cápita y desigualdad en América Latina

	PIB per cápita		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.

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.

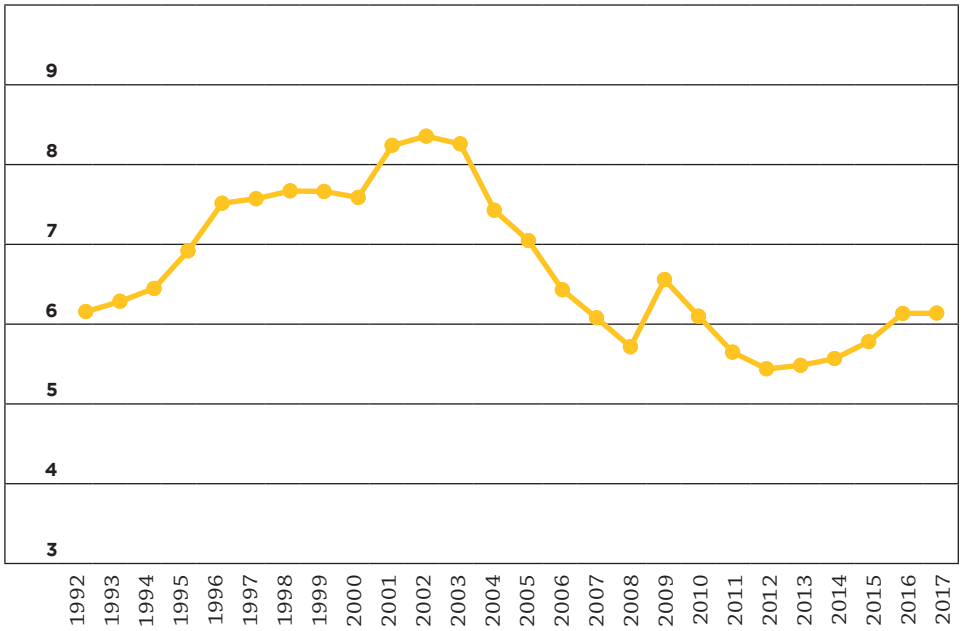
La correlación negativa PIB-Gini es notablemente alta tanto en niveles (-0,99) como en cambios (-0,54), pero sólo a partir de 2002: en la década anterior la desigualdad aumentó en un contexto de crecimiento moderado. ¿Por qué entonces la desigualdad cayó en los 2000 durante la fase expansiva del ciclo 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 desempleadas[16], 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 *(Gráfico 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.

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

GRÁFICO 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), 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.

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 habilida-

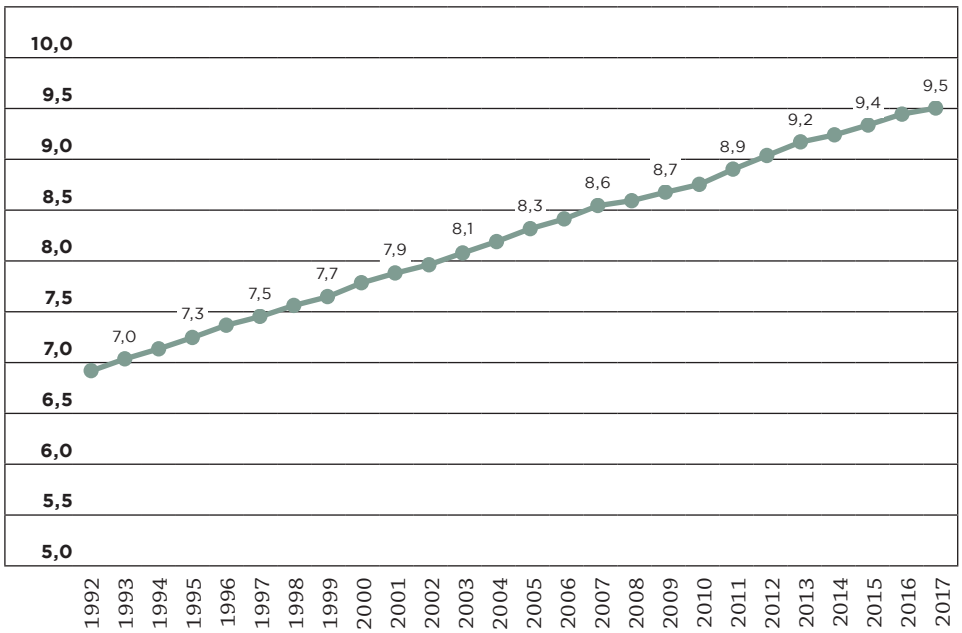
[17] De la Torre e Ize (2016) y Bargain y Silva (2017).

[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 contracíclicas.

GRÁFICO 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.

des 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 *(Gráfico 9)*.[20] Los años promedio de educación formal aumentaron a un ritmo de 0,105 por año en los '90, 0,108 en los 2000 y 0,094 en los 2010. Galiani *et*

[19] No sólo 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.

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 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]

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]

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 *(Gráfico 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.

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

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 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.

CUADRO 5

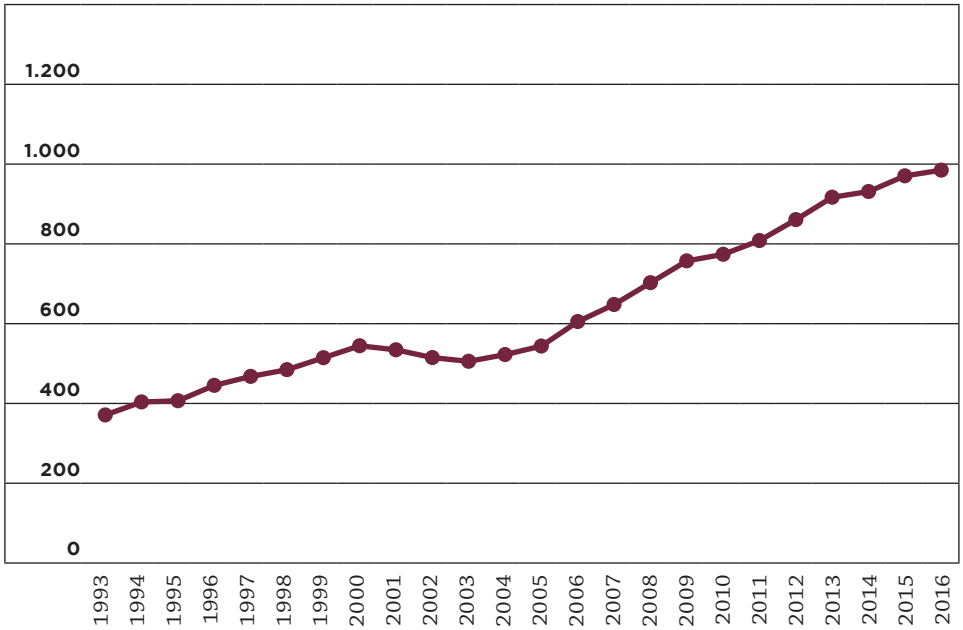
Salario mínimo real y tasa de empleo en Argentina

	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).

GRÁFICO 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.

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 *(Gráfico 10)*.

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 social[30]; 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.

El *Gráfico 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).

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

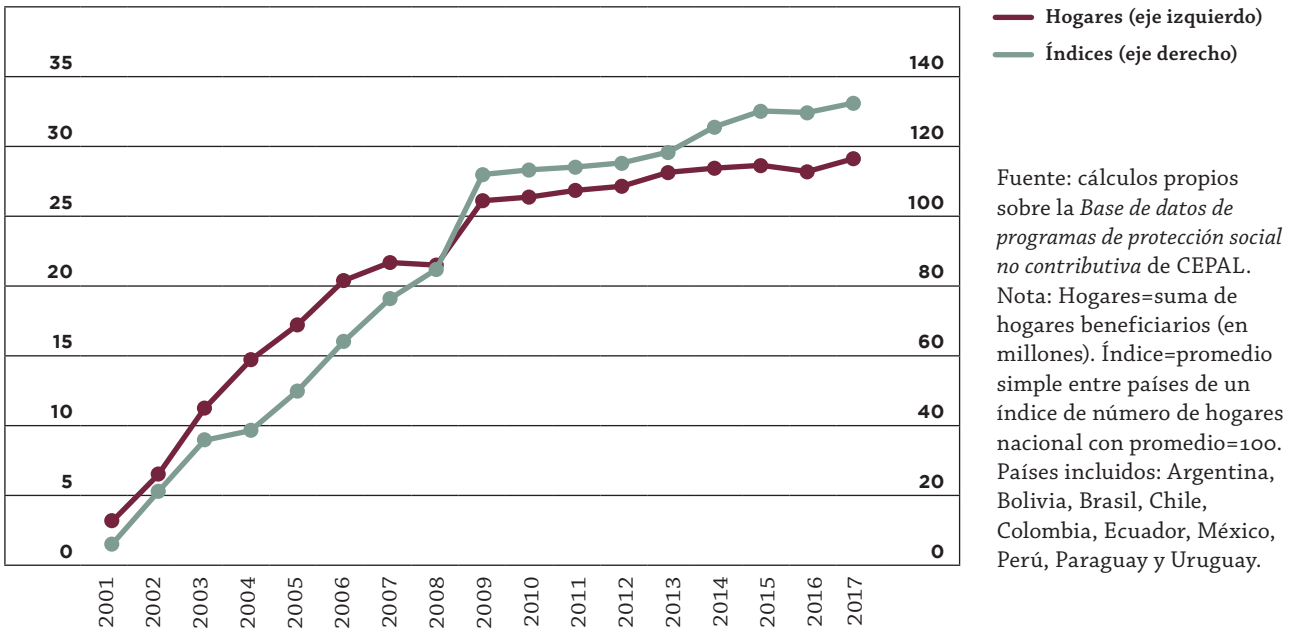
[28] También se expandieron otras políticas laborales/sociales de transferencias de ingresos; en particular, los programas de empleo temporario y los subsidios al empleo formal. Las familias también recibieron un flujo de transferencias monetarias provenientes del creciente volumen de remesas internacionales 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.

GRÁFICO 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.

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 2000 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 2000 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 Di Nardo, 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., Rodriguez-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 Nº 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. y 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.

Conflicto distributivo y crecimiento en Argentina

MARTÍN RAPETTI
Director de Desarrollo Económico del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Profesor de la UBA

Este artículo refleja varios años de trabajo sobre el tema. Quisiera expresar mi agradecimiento a muchos colegas y colaboradores que, de un modo u otro, influyeron en mi modo de pensar los problemas del desarrollo económico argentino que aquí discuto: Ramiro Albrieu, Caterina Brest López, Pablo Carreras Mayer, Diego Coatz, Mario Damill, Gerardo Della Paolera, Roberto Frenkel, Pablo Gerchunoff, Daniel Heymann, Jorge Katz, Bernardo Kosakoff, Patricio Larroulet, Andrés López, Leandro Serino y Alejo Sorrentino.

I. INTRODUCCIÓN

La crisis global de 2008-09 trajo de vuelta al escenario de la discusión pública el tema de la desigualdad distributiva. El contraste observado en Estados Unidos y muchos países de Europa entre el virtual estancamiento de los ingresos medio y mediano y el rápido y sostenido crecimiento de los ingresos altos –mayormente vinculados a las finanzas– no podía sino causar un importante debate tras una brutal crisis financiera con graves efectos sociales y redistributivos.

Los estudios se propagaron en varias direcciones. Una línea de investigación activa se concentró en el vínculo entre desigualdad y crecimiento. ¿Es buena o mala la desigualdad distributiva para el crecimiento económico? Un conjunto importante de investigaciones arrojó evidencia sólida sugiriendo que la inequidad erosiona el crecimiento sostenido porque debilita la educación y la salud, aumenta la inestabilidad social y política y desalienta la construcción de consensos básicos en la construcción social (vgr., Berg, Ostry, & Zettelmeyer, 2012).

Que la inequidad sea mala para crecer no necesariamente conduce a la conclusión que una redistribución progresiva del ingreso y/o la riqueza promueva el crecimiento. La política fiscal –impuestos y gasto público– puede contribuir a generar mayor igualdad, pero puede también ser fuente de ineficiencias que desaceleren el crecimiento. Estudios recientes, por ejemplo, recogen evidencia que sugiere que las políticas fiscales redistributivas tienen un impacto positivo sobre el crecimiento, pero que también puede resultar, en algunos casos, perjudicial (Ostry, Berg, & Tsangarides, 2014).

La relación entre inequidad, (re)distribución y crecimiento tienen también una larga historia en el análisis económico argentino. Una línea interpretativa ha destacado el vínculo entre distribución y crecimiento económico resaltando dos aspectos relevantes del caso argentino. Por un lado, ser una economía exportadora de alimentos. Por el otro, contar con una sociedad que presenta –usando la expresión de Juan Carlos Torre– una gran *pulsión igualitaria*.

Siguiendo esta tradición, presento en este trabajo una hipótesis que explica el magro y volátil crecimiento de Argentina desde la segunda posguerra hasta hoy como resultado de un conflicto distributivo que le ha impedido crecer más rápido y de forma sostenida. El argumento es sencillo. El primer elemento es que la economía argentina ha seguido una trayectoria de crecimiento interrumpido, al punto tal de representar un caso excepcional de volatilidad de crecimiento causado por las recurrentes interrupciones. En línea con la evidencia internacional, la baja tasa de crecimiento de largo plazo de Argentina estaría asociada a dicha volatilidad. La sección que sigue a este introducción sustancia este primer elemento.

El segundo paso en el argumento es que la causa de la recurrente interrupción del crecimiento argentino se ha debido a que la economía no logra expandirse manteniendo una trayectoria estable –no explosiva– de sus cuentas externas. Cuando la economía se expande, sus importaciones crecen a un ritmo superior al de sus exportaciones generando desbalances en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Desde que Argentina se integró financieramente al resto del mundo, la escasez de dólares a la que conduce esta dinámica cíclica se potencia por la demanda de activos externos que emplean los argentinos como instrumento de ahorro. *La sección 3* del artículo ofrece elementos para sostener este segundo eslabón argumentativo.

El tercer paso en el desarrollo del argumento es la hipótesis elaborada en Gerchunoff & Rapetti, (2016), la cual provee una explicación a la tendencia al desequilibrio de cuenta corriente cuando la economía se expande. Esta hipótesis sostiene que Argentina presenta un conflicto estructural entre las demandas materiales de la sociedad y la capacidad productiva de la economía. Salvo algún factor transitorio, el nivel de la demanda de bienes y servicios transables cuando la economía está en pleno empleo tiende a ser mayor a la oferta doméstica de esos bienes y servicios. El desequilibrio puede ser conceptualizado como una discrepancia entre el nivel del tipo de cambio real que permite mantener el pleno empleo con una trayectoria sostenible de las cuentas externas (equilibrio macroeconómico) y el nivel de tipo de cambio real que en pleno empleo permite un nivel de gasto que satisface las aspiraciones materiales de los trabajadores (equilibrio social). El tipo de cambio real de equilibrio macroeconómico es mayor al de equilibrio social y la diferencia entre ambos, una medida del conflicto distributivo. *La sección 4* se aboca a desarrollar este argumento.

Presentado el diagnóstico de la trayectoria de crecimiento interrumpido de Argentina en base a los tres eslabones elaborados en las *secciones 2* a *4*, se introducen luego tres visiones o modelos de desarrollo económico con presencia en la discusión pública. Este es el foco de la *sección 5*. Ofrezco allí razones para para sostener que la visión que propone una expansión sostenida y diversificada de la producción transable es la más conducente al crecimiento sostenido. La economía argentina no puede crecer sostenidamente sin expandir su oferta transable, pero ésta no puede descansar exclusivamente en las actividades primarias porque la riqueza natural por habitante de Argentina es insuficiente.

La *sección 6* cierra el artículo presentando algunos lineamientos de política económica para una estrategia de desarrollo que promueva una expansión sostenida y diversificada de las actividades transables.

2. VOLATILIDAD Y CRECIMIENTO: LA TRAMPA DE CRECIMIENTO INTERRUMPIDO

Una amplia literatura ha documentado una relación negativa entre volatilidad y crecimiento económico. Ramey & Ramey (1994) es probablemente el trabajo empírico más citado en esta rama. Emplea un panel de 92 países y muestra que la relación es negativa y estadísticamente significativa frente a la incorporación de controles y a múltiples ejercicios de robustez. Loayza & Hnatkovska (2004) es otro trabajo influyente que encuentra resultados semejantes. A través del uso de variables instrumentales, los autores encuentran que mayor volatilidad tiene un efecto negativo –de entre 0,5 y 1,3 puntos porcentuales– sobre la tasa de crecimiento de largo plazo de una economía. Con el intento de identificar un efecto causal de volatilidad sobre crecimiento, Badinger (2010) recoge resultados similares. Emplea como instrumento la volatilidad inducida por cambios de política en otros países y encuentra una relación negativa y robusta entre volatilidad y crecimiento económico para un amplio grupo de países entre 1960-2003. Por último, Pastor (2017) ofrece una revisión de la literatura reciente y algunos ejercicios de robustez en los que encuentra que la volatilidad se vincula negativamente con el crecimiento.

En línea con la literatura, la experiencia argentina aparece como un caso excepcional de alta volatilidad y bajo crecimiento económico que ilustra este hecho estilizado. En el caso argentino, la volatilidad no se ha expresado con años de alto crecimiento intercalados por otros de bajo crecimiento, sino a través de crecimiento interrumpido por contracciones. La trayectoria de crecimiento interrumpido ha ocurrido de dos formas: bajo la clásica dinámica de *stop-and-go* en tiempos de autarquía financiera, y casos de *go-and-crash* en los que episodios de rápido crecimiento económico desembocan en crisis cuando la economía está integrada a los mercados financieros internacionales (Albrieu & Fanelli, 2008).

Los datos impresionan. Desde los acuerdos de Bretton Woods a mediados de la década de 1940, la economía argentina logró crecer por más de cinco años consecutivos sólo en dos períodos: entre 1964 y 1974, y entre 2003 y 2008. Desde entonces, atravesó 17 episodios recesivos que suman un total de 26 años de contracción de la actividad; hubo, en promedio, una recesión cada tres años.

CUADRO 1

Crecimiento y volatilidad, América Latina 1960-2018

País	Tasa de crecimiento	Coef. de variación	Cantidad de recesiones	Años con crecimiento negativo
Argentina	**2,3%**	**2,13**	**14**	**22**
Venezuela	2,7%	1,96	8	13
Uruguay	2,3%	1,78	6	12
Brasil	3,9%	1,03	7	8
Perú	3,6%	1,28	5	8
Paraguay	4,8%	0,74	4	8
Chile	4,0%	1,11	5	7
México	3,9%	0,91	5	7
Bolivia	3,7%	0,74	2	6
Colombia	4,1%	0,52	1	1

Fuente: Elaboración propia basado en Banco Mundial

El *Cuadro 1* pone el caso argentino en perspectiva regional. Muestra para un conjunto de países latinoamericanos durante el período 1960-2018 la tasa de crecimiento anual promedio del PIB, la volatilidad del crecimiento medida a través del coeficiente de variación del PIB, la cantidad de episodios recesivos y la cantidad de años con crecimiento negativos. Argentina lidera la tabla en términos de volatilidad del crecimiento, cantidad de episodios recesivos y años de crecimiento negativo. Es, al mismo tiempo, el país de la región que menos creció; lo sigue Uruguay con un crecimiento levemente superior.

En la comparación a nivel internacional, desde 1960 a la fecha, Argentina figura como el país con mayor número de años con crecimiento negativo, seguido por la República del Congo. Forma parte, por otro lado, del 25% de países que menos crecieron durante ese período.

No es difícil comprender que las recurrentes interrupciones del crecimiento impactan negativamente sobre el ritmo del mismo. Una razón es obvia: cuando hay una recesión, baja la tasa de crecimiento económico promedio. Pero las interrupciones producen otros efectos que van más allá. La volatilidad asociada a esta dinámica cíclica dificulta la capacidad de planificar horizontes de largo plazo, y condiciona las decisiones del sector privado y del público. A las empresas les es difícil evaluar y encarar proyectos de inversiones con horizontes largos (Dixit *et.al,* 1994). La volatilidad e incertidumbre llevan a las firmas a priorizar proyectos rentísticos y/o flexibles en detrimento de aquéllos que requieren mayor volumen de inversión e involucran recursos para la innovación y adquisición de nuevas tecnologías. Muchos economistas argentinos han enfatizado cómo la inestabilidad conduce a conductas empresarias con marcada preferencia por la flexibilidad en sus decisiones de inversión (e.g., Dal Bó & Kosacoff, 1998; Damill & Frenkel, 1991; Frenkel & Fanelli, 1996; Heymann & Leijonhufvud, 1995; Katz & Bernat, 2012).

Algo similar ocurre con las decisiones del sector público. Las interrupciones del crecimiento típicamente involucran caída de recursos públicos, que derivan en recortes presupuestarios. Las víctimas suelen ser programas y proyectos de horizontes largos como obras de infraestructura pública y programas destinados a la promoción de la educación, la ciencia y técnica y el desarrollo productivo.

Hay consecuencias todavía más críticas. Cuando las interrupciones se dan en la forma de crisis económicas –como las de principios y fines de la década de 1980 o la de principios de los años 2000– se producen daños perdurables. El cierre y quiebra de empresas involucran una pérdida de capital financiero y social, que incluye conocimientos gerenciales, capacidades organizacionales y vínculos con el resto del entramado productivo que desaparecen junto con la firma. Los saberes y especificidades de los empleos que se destruyen con la desaparición de firmas son otra pérdida de capital social: cuando las crisis son severas y el desempleo se prolonga en el tiempo, los trabajadores pierden calificaciones y habilidades –y en muchos casos, autoestima y salud– lo cual dificulta su reinserción laboral, aun cuando la economía se recupere. La salida permanente del mercado de trabajo o la reincorporación en empleos de peor calidad que las crisis provocan son uno de los principales causantes de la pobreza crónica.

Inversión, educación, innovación, desarrollo productivo, científico y tecnológico son todos factores clave para el crecimiento económico sostenido. No sorprende que las interrupciones del crecimiento de la economía argentina y la volatilidad que ellas generan hayan derivado en un muy mediocre ritmo de crecimiento durante décadas que, como mostramos arriba, sobresale a nivel regional e internacional.

3. ¿POR QUÉ SE INTERRUMPE EL CRECIMIENTO EN ARGENTINA?

¿Cuál ha sido la causa de las interrupciones del crecimiento en Argentina? Exceptuando la recesión de 1978, todos los episodios contractivos se desencadenaron por problemas de balanza de pagos. Este problema se ha manifestado de dos maneras, según la posibilidad de acceder a financiamiento externo voluntario.

La dinámica estilizada ha sido típicamente la siguiente. Cuando la economía se expande, crece más el gasto que la producción transable o, lo que es similar, crecen más rápido las importaciones que las exportaciones. Esto conduce a déficits en la balanza comercial y la cuenta corriente del balance de pagos. En casos en que la economía no está globalizada financieramente, el déficit externo se financia con reservas del Banco Central. Cuando éstas alcanzan un valor crítico, se desencadena una devaluación de nuestra moneda. A veces, se apela a controles cambiarios que no logran más que postergar la depreciación de la moneda que ocurre de forma más pronunciada. En cualquier caso, la devaluación conduce a una aceleración inflacionaria, caída de los ingresos reales y, en consecuencia, una retracción del gasto privado, el nivel de actividad y empleo.

Cuando la economía está integrada a los mercados financieros internacionales, el déficit de cuenta corriente puede mantenerse por más tiempo gracias al financiamiento externo. Sin embargo, ante la evidencia de que el déficit externo no se corrige, en algún momento –tal vez, precipitado por la irrupción de algún evento externo que reduce la demanda de activos de mercados emergentes, como una suba de la tasa de interés en Estados Unidos– se produce un cambio brusco en el portafolio en favor de activos externos. La corrida contra la moneda doméstica equivale a un pronunciado exceso de demanda de dólares en el mercado cambiario que conduce a una depreciación real de la moneda. Sigue la misma cadena de eventos descripta para el caso anterior. El resultado, en ambos casos, es una recesión. Cuando la economía está integrada financieramente, la devaluación puede desencadenar también una crisis bancaria y de deuda externa (pública y privada), como en los traumáticos episodios de 1980-81 y 2001-02.

Los *paneles a* y *b* del *Gráfico 1* muestran de forma estilizada el comportamiento de las exportaciones, importaciones, PIB y cuenta corriente durante estos ciclos de expansión y crisis externa. Los paneles se construyeron a partir de la trayectoria seguida en 15 episodios cíclicos de expansión y crisis entre 1945 y la actualidad.[1] En promedio, los episodios involucraron expansiones que duraron 3 años y 2 meses, seguidos por recesiones de 1 año y 5 meses de duración. Por este motivo, la caracterización estilizada de los paneles consiste en un punto de partida *(año t),* un periodo expansivo de tres años *(de t+1 a t+3),* culminando en un año contractivo *(t+4).*

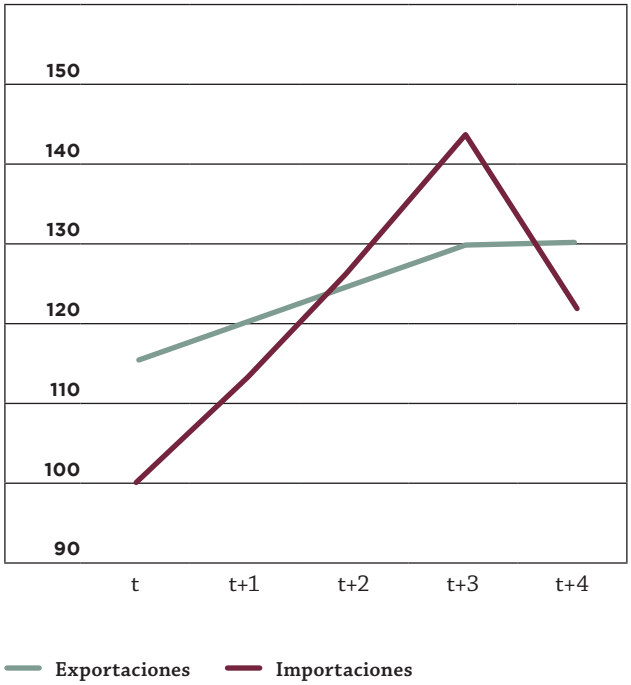
El *panel (a)* muestra la trayectoria estilizada de la balanza comercial durante el ciclo. Los episodios de crecimiento parten de una situación inicial *(año t)* con un superávit comercial en el que las exportaciones representan alrededor del 115% de las importaciones; o lo que es idéntico, con un superávit comercial equivalente, en promedio, al 13% de las exportaciones. La expansión de las exportaciones está representada con una tasa de crecimiento de 3,9% anual durante la fase expansiva y de 0,5% durante la fase recesiva. Dichas tasas surgen de calcular la tasa de crecimiento promedio de las exportaciones durante las fases expansiva y recesiva de los 15 episodios cíclicos analizados. Para representar el comportamiento de las importaciones, empleamos una tasa que surge de calcular el crecimiento promedio del PIB durante las fases expansiva (5,1% anual) y contractiva (-3,3%) del ciclo y la elasticidad de las importaciones al producto que, en línea con otras estimaciones existentes, estimamos en 2,5 para la fase de crecimiento y de 4,6 para la recesiva. Esto implica que las importaciones crecen a una tasa anual de casi 13% durante la fase expansiva y caen marcadamente, a una tasa cercana al 15%, en la fase contractiva.

[1] De los 17 episodios recesivos que se observaron entre 1945 y la actualidad, fueron excluidos el de 1945 y el de 1978.

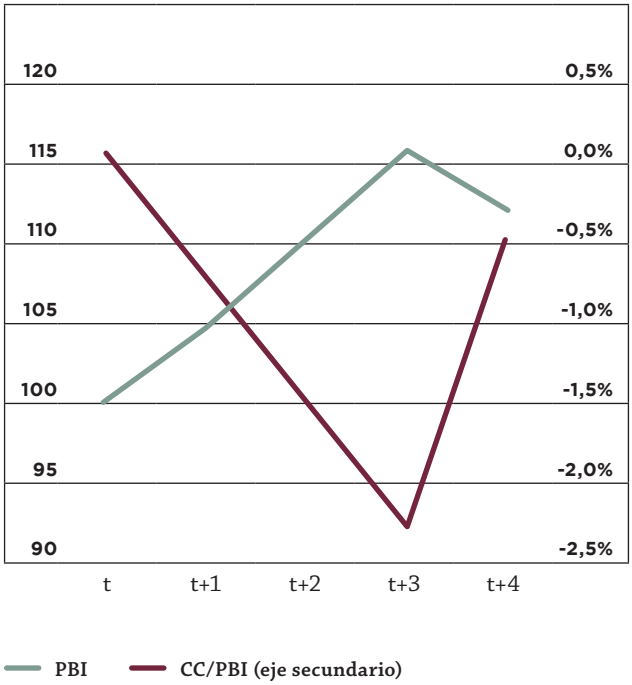
GRÁFICO 1

La restricción externa al crecimiento

Panel (a)



Panel (b)



La marcada diferencia entre las velocidades de expansión de las importaciones y las exportaciones durante la fase expansiva explica que en sólo tres años la balanza comercial pase del superávit inicial equivalente al 13% de las exportaciones a un déficit equivalente al 11% de las exportaciones. En otras palabras, el deterioro de la balanza comercial en sólo tres años equivale a un cuarto del volumen de exportaciones en el punto de partida *(año t)*.

La corrección del desequilibrio externo se observa en el *año t+4*. Se da por la abrupta contracción de las importaciones precipitada por la caída del PIB. Las exportaciones también se resienten en la fase recesiva y desaceleran su crecimiento al 0,5%. La recesión lleva al saldo comercial a un superávit equivalente al 7% de las exportaciones.

El *panel (b)* muestra la trayectoria estilizada del PIB y del saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos en las dos fases del ciclo. Durante la fase expansiva, el PIB crece a una tasa anual de 5,1%, mientras que se contrae a una tasa anual de 3,3% en la fase contractiva. Esta dinámica de *stop-and-go* da lugar a un crecimiento anual promedio magro de sólo 2,9%.[2] Conviene tener en mente que la tasa de crecimiento promedio de la economía argentina durante el periodo que analizamos –1945 a 2018– fue de 2,8% anual. Resulta impactante notar que la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía argentina ha sido virtualmente idéntica a la que resulta del ciclo de *stop-and-go* estilizado de cuatro años de duración.

[2] Las tasas fueron estimadas usando datos anuales de PIB durante los 15 episodios cíclicos identificados en los últimos 73 años.

La trayectoria estilizada de la cuenta corriente del balance de pagos parte de un superávit inicial de 0,1% del PIB y se deteriora durante la fase expansiva del ciclo a raíz del ensanchamiento del déficit comercial. Se llega al pico del déficit de cuenta corriente al final de la fase expansiva, alcanzado, en promedio, un -2,3% del PIB. La crisis de balanza de pagos y la contracción de la actividad y las importaciones derivan en una brusca corrección del déficit externo que se reduce al 0,4% del PIB.

Es ilustrativo observar conjuntamente los *paneles (a)* y *(b).* Durante la fase expansiva, las importaciones crecen más rápidamente que las exportaciones, haciendo que la cuenta corriente –inicialmente superavitaria– se deteriore hasta alcanzar un pico deficitario. El crecimiento del PIB se interrumpe con una fuerte contracción. El déficit externo se corrige por la fuerte caída de las importaciones. El aporte de las exportaciones a la corrección externa en *t+4* es casi nulo. El ciclo deja como resultado un crecimiento económico magro.

Los tres paneles del *Gráfico 2* ofrecen una forma complementaria de ver el problema de la interrupción del crecimiento en la historia argentina. En cada panel, el eje vertical mide el saldo de cuenta corriente de la balanza de pagos y el horizontal, el resultado de las cuentas del sector público nacional. Ambas variables están medidas como porcentaje del PIB. Los paneles están divididos en cuatro cuadrantes: superávit externo y déficit fiscal (noroeste), superávits gemelos (noreste), superávit fiscal y déficit externo (sureste) y déficits gemelos (suroeste). Cada punto representa la combinación de los resultados externo y fiscal para un mismo año.

El *panel (a)* muestra todos los años entre 1945 y 2018. Salta a primera vista que durante la mayor parte de este largo período la economía argentina convivió con déficits fiscales. Con la excepción del período 2003-2008, la economía habitó el *hemisferio occidental* del déficit fiscal. La segunda observación inmediata es que, dentro de ese *hemisferio,* el cuadrante más poblado ha sido el de los déficits gemelos (suroeste).

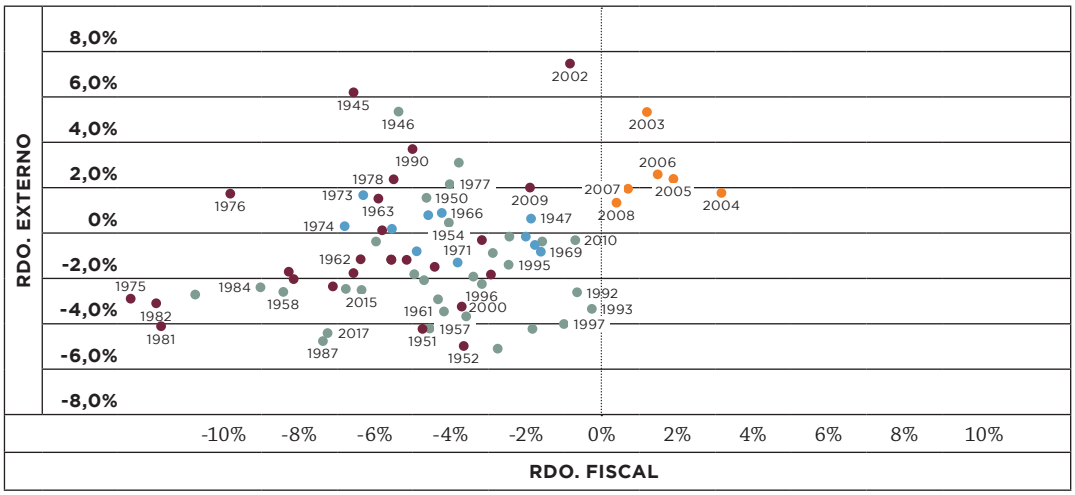
La prevalencia de los déficits gemelos se vuelve más clara todavía, cuando observamos el *panel (b)*, en el que se muestran sólo los años en los que el PIB tuvo una tasa de expansión positiva. Con este subconjunto de observaciones, es mucho más relevante la frecuencia con la que la economía argentina presentó déficits de cuenta corriente. En otras palabras, los *paneles (a)* y *(b)* del *Gráfico 2* muestran que el déficit fiscal ha sido virtualmente una constante de la economía argentina y que los déficits de cuenta corriente han sido mucho más frecuentes cuando la economía se expandió. En sintonía con la evidencia presentada en el *Gráfico 1,* los años de contracción económica han sido típicamente períodos de corrección de los déficits de cuenta corriente. Es por eso que en el pasaje del *panel (a)* al *(b)* del *Gráfico 2,* la mayoría de los años que desaparecen son aquellos que se encuentran en el cuadrante de déficit fiscal y superávit de cuenta corriente.

El *panel (c)* del *Gráfico 2* muestra solamente los períodos en los que la economía argentina creció de forma sostenida por más de 5 años consecutivos. En las más de siete décadas que analizamos, sólo existen dos episodios de expansión sostenida: 1964-1974 y 2003-2008. Es importante notar que en ambos episodios la economía mantuvo superávits de cuenta corriente o modestos déficits; vale decir, creció sin que falten dólares. Esta evidencia sugeriría que la posibilidad de sostener el crecimiento se dio cuando la economía no experimentó escasez de dólares. Es interesante notar también que uno de estos episodios se dio también con superávit fiscal. 2003-2008 es el único episodio de la historia que consideramos en el que Argentina experimentó superávit fiscal. El episodio de 1964-1974 se dio, al igual que el resto del largo periodo analizado, con déficits fiscales. El déficit de las cuentas públicas durante este episodio de crecimiento sostenido no fue bajo: osciló entre 2 y 6% del PIB.

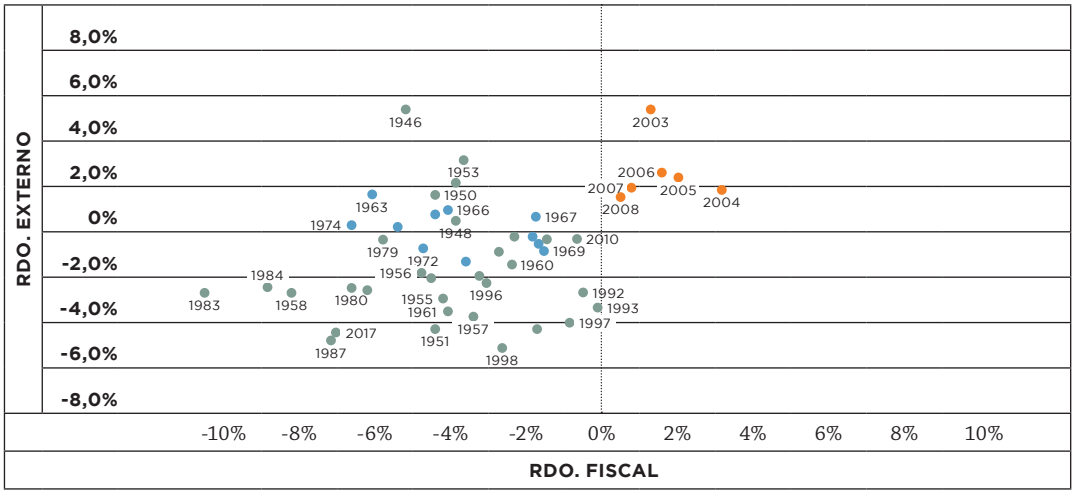
GRÁFICO 2

Saldos de la cuenta corriente y de las cuentas públicas (como % del PIB), 1945-2018

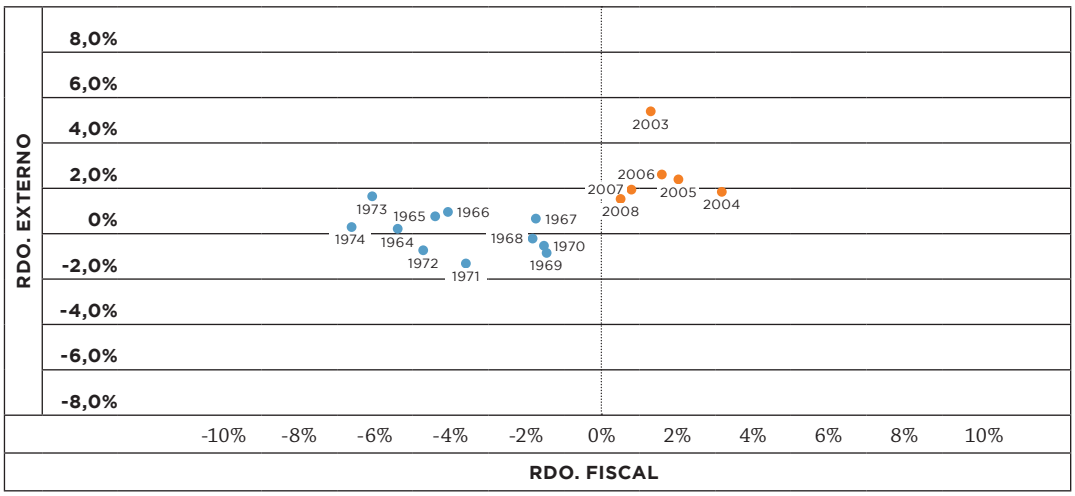
Panel (a)



Panel (b)



Panel (c)



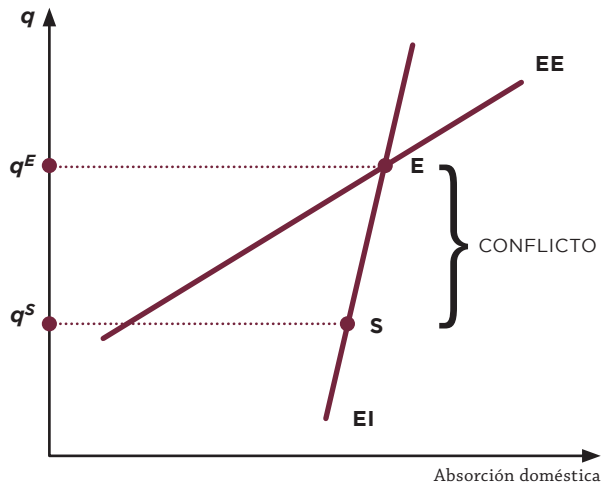
4. UN CONFLICTO DISTRIBUTIVO ESTRUCTURAL

¿Por qué la economía argentina tiende –salvo excepciones– a situaciones de déficit de cuenta corriente cuando crece? Un déficit de cuenta corriente significa que todos los actores de la economía –las familias, las empresas y el sector público– gastan en conjunto más de lo que se produce internamente. Es un exceso de gasto a nivel nacional. Existe una larga tradición en las ciencias sociales de Argentina que explica la tendencia al exceso de gasto vinculándolo a un problema de puja distributiva.[3] En un reciente trabajo con Pablo Gerchunoff, contribuimos a esta literatura ofreciendo una definición precisa de este conflicto distributivo (Gerchunoff & Rapetti, 2016). Consideramos que la trayectoria de nuestra economía desde 1930 a la actualidad ha estado signada por un desequilibrio entre las demandas sociales de bienestar material y la capacidad productiva de la economía. Nuestro modelo puede representarse en el marco convencional de Salter (1959) y Swan (1960) para una economía abierta.

Entre los objetivos habituales de la política macroeconómica figuran el pleno empleo y el equilibrio de las cuentas externas (o equilibrio de la balanza de pagos). Para alcanzar el pleno empleo, el gobierno puede estimular el gasto o absorción doméstica. Graduar ese estímulo es clave. Un gasto excesivo deriva en una fuerte demanda de importaciones y déficit externo. El déficit externo (público y privado) se financia con endeudamiento externo. Si ese financiamiento no está disponible, la falta de dólares produce tarde o temprano una suba del tipo de cambio que recorta el gasto doméstico. ¿Cómo lo hace? El mecanismo habitual en la historia económica argentina ha sido el siguiente. La suba del dólar reduce el valor de los salarios en dólares. El menor poder de compra en dólares se traduce en menor demanda local de bienes y servicios, especialmente transables. Aunque la reacción lleva más tiempo, el tipo de cambio más alto eleva la rentabilidad de los productores de bienes y servicios transables e incentiva la expansión de su producción. Esto reduce el déficit externo y el empleo. Existe, entonces, un determinado nivel de salarios en dólares que hace que la demanda y oferta doméstica de bienes transables sean adecuadas para mantener el equilibrio de balanza de pagos. Dado que existe una relación inversa entre el valor en dólares de los salarios y el tipo de cambio real, lo anterior sugiere que existe un nivel de éste compatible con el pleno empleo y el equilibrio externo. Llamamos a ese nivel, tipo de cambio real de equilibrio macroeconómico.[4]

GRÁFICO 3

Equilibrio interno y equilibrio externo



Fuente: Gerchunoff & Rapetti (2016)

El *Gráfico 3* muestra la representación del modelo Salter-Swan con los instrumentos de la política macroeconómica en cada eje: el tipo de cambio real (q) y la absorción doméstica. La recta EE muestra el balance o equilibrio externo. Su pendiente es positiva porque una expansión de la absorción empeora el balance externo, lo cual requiere de una suba del TCR para devolver el

[3] La lista es muy extensa. A riesgo de omitir algunos artículos influyentes, es necesario resaltar las contribuciones de Diaz Alejandro (1969); Braun & Joy (1968).; Canitrot (1975); Diamand (1972); Llach & Gerchunoff (2004); Mallon & Sourrouille (1973); O'Donnell (1977); Olivera (1991) y Portantiero (1973).

[4] La definición de tipo de cambio real de equilibrio macroeconómico es muy similar al concepto de TCR de equilibrio fundamental que se emplea en la literatura convencional (Hinkle & Monteil, 1999).

equilibrio externo. La curva EI muestra el balance o equilibrio interno, asociado al nivel de pleno empleo. Su pendiente también es positiva por el efecto contractivo (expansivo) de una devaluación (revaluación) sobre la absorción doméstica. La intersección entre las curvas EE y EI –el punto E– representa gráficamente el nivel del tipo de cambio real de equilibrio macroeconómico (q^E).

En línea con la literatura convencional, nuestro modelo muestra que el nivel del tipo de cambio real de equilibrio macroeconómico disminuye –vale decir, existe una apreciación real de equilibrio– cuando aumenta la disponibilidad de divisas en forma perdurable.[5] Esto puede ocurrir gracias a: *1)* una mejora duradera de los términos de intercambio (por ejemplo, una suba perdurable del precio internacional de la soja), *2)* la aparición de un nuevo recurso exportable (por ejemplo, Vaca Muerta) y/o *3)* inversiones e innovaciones en los sectores transables que aumentan gradual pero sostenidamente la generación de divisas en la economía, por la vía de mayores exportaciones y/o sustitución de importaciones. En cualquiera de estos casos, la mayor disponibilidad de divisas permite que el valor en dólares de los salarios y el gasto doméstico aumenten sin generar desequilibrios externos.

Contrariamente al marco más convencional, el punto E en nuestro modelo no define el equilibrio general del sistema, sino un equilibrio parcial: pleno empleo con cuentas externas sobre una trayectoria sostenible. El equilibrio general requiere además alcanzar otro equilibrio, el social.[6] Como el grueso de la población es asalariada, los niveles de empleo y salario influyen decisivamente en el bienestar y paz social. La economía alcanza una situación de equilibrio social –vale decir, sin graves conflictos por cuestiones materiales– cuando hay pleno empleo y los trabajadores perciben un salario que les permite acceder a una canasta de bienes y servicios que satisface sus aspiraciones de consumo. A ese nivel salarial lo llamamos salario real de equilibrio social. Dado que una parte relevante de la canasta de consumo está compuesta por bienes y servicios transables, es fácil entender que asociado a ese nivel salarial existe un nivel de tipo de cambio real de equilibrio social, o si se quiere, a un salario en dólares de equilibrio social. El punto S situado sobre la curva EI (pleno empleo) del *Gráfico 3* caracteriza al equilibrio social de la economía y q^S representa el tipo de cambio real de equilibrio social.

Las aspiraciones de gasto de los trabajadores que determinan el salario de equilibrio social están influidas por lo que es considerado socialmente como un patrón o norma distributiva justa. No tenemos una teoría que explique cómo se gesta y evoluciona dicha norma, pero observamos que las sociedades difieren en relación a lo que es considerado *justo*. Una mayor inclinación por la igualdad se traducirá en un salario real de equilibrio social mayor y, consecuentemente, en un tipo de cambio real de equilibrio social menor. Es importante notar que esta variable no cambia fácilmente puesto que las normas de justicia social rara vez se modifican de forma drástica, sino que tienden a hacerlo más lentamente.[7]

Una economía es *estructuralmente conflictiva* si tiene un tipo de cambio real de equilibrio macroeconómico mayor al social; o lo que es similar, si el valor del salario en dólares que permite alcanzar armonía social es mayor al salario en dólares que garantiza el equilibrio macroeconómico (pleno empleo con equilibrio de las cuentas externas). Una economía con estas características presenta una persistente tendencia al atraso cambiario ($q<q^E$) cuando se alcanza el pleno empleo y déficit de cuenta corriente. La presión social por mejoras remunerativas deriva en salarios en dólares incompatibles con la rentabilidad de las firmas transables. El déficit externo resultante

[5] El modelo de Rapetti (2015) en que se basa Gerchunoff & Rapetti (2016) muestra este resultado con mayor transparencia.

[6] Dentro de la literatura económica se han desarrollado diversos conceptos similares a nuestra noción de equilibrio social. La mayor fuente de inspiración en nuestro trabajo fue Olivera (1991).

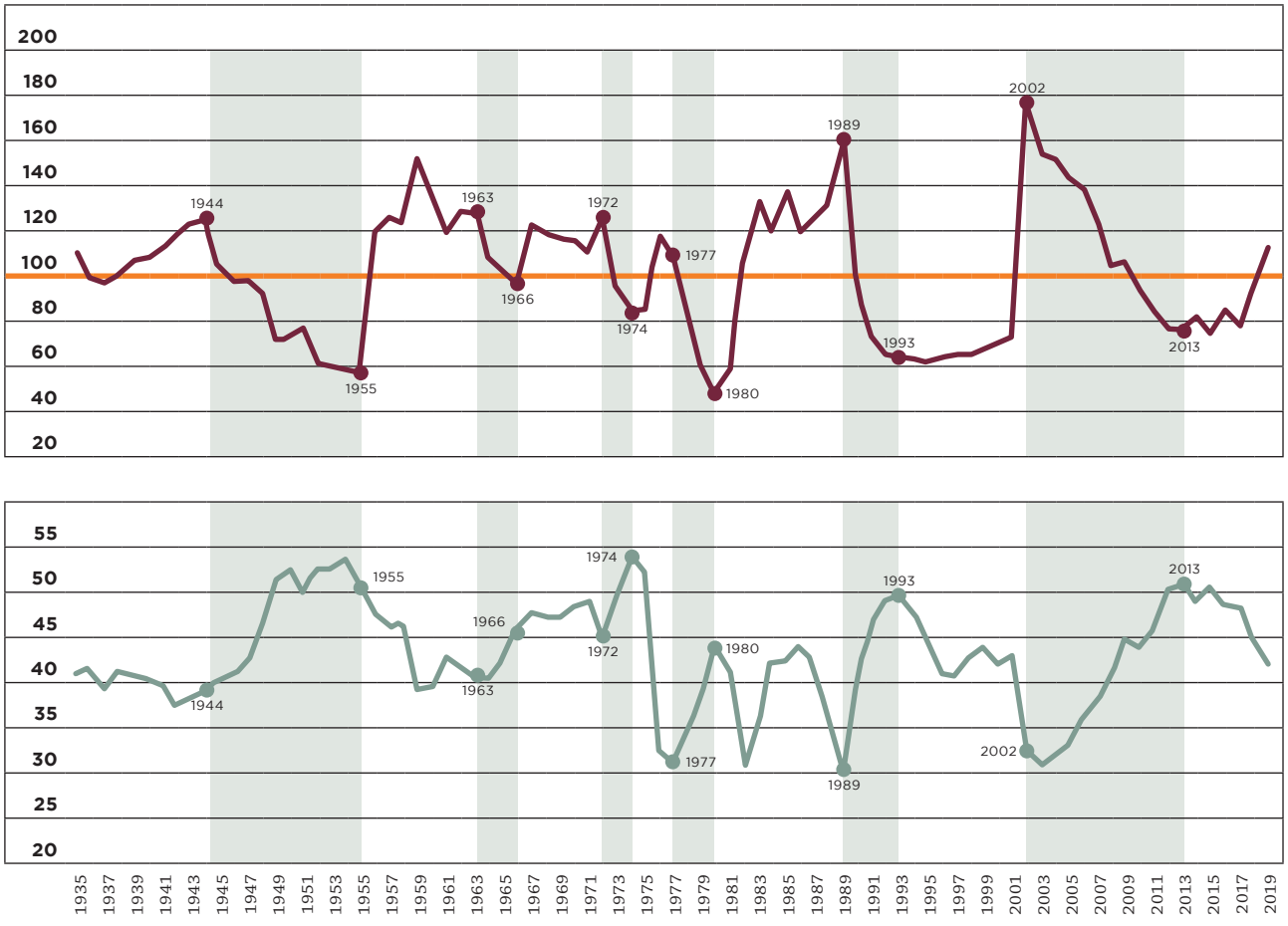
[7] Es razonable, aunque no lo hacemos en el modelo, caracterizar a q^s como una variable de estado que varia lentamente de acuerdo al progreso material de la sociedad.

sólo puede financiarse transitoriamente gracias a una *buena cosecha,* a una suba circunstancial del precio de las exportaciones, a un flujo de financiamiento externo transitorio, a la venta de reservas del Banco Central o a controles en el mercado cambiario. Las correcciones cambiarias son, sin embargo, inevitables y tienden a ser bruscas. La representación gráfica del conflicto distributivo se aprecia en la distancia entre q^E y q^S.

Los economistas utilizamos métodos estadísticos para estimar el valor del tipo de cambio real de equilibrio macroeconómico. No existe, en cambio, forma de estimar y observar el social. Su existencia es una conjetura que surge de nuestra lectura de la historia económica argentina. El *Gráfico 4* da una pista sobre nuestra conjetura. Muestra una clara asociación entre incrementos de la participación salarial en el ingreso nacional y caídas del tipo de cambio real. Un aspecto interesante es que el maridaje entre apreciación cambiaria y mejora distributiva no ha hecho distinciones políticas. Se observó bajo los dos gobiernos de Juan Perón, el radicalismo de Arturo Illia, el Proceso Militar 1976-81, la convertibilidad de Carlos Menem y la Alianza y los gobiernos kirchneristas.

GRÁFICO 4

Tipo de cambio real bilateral con Estado Unidos *(promedio 1935-2013 =100)* y participación salarial en el ingreso *(en porcentaje del PIB)*



Fuente: elaboración propia en base a Lindenboim, Kennedy, & Graña, (2010), INDEC, OEDE y BCRA.

Más aún, teniendo en cuenta que el valor 100 del índice de tipo de cambio real –la línea naranja– puede tomarse como una estimación aproximada al nivel de equilibrio macroeconómico[8] es interesante notar cómo la distribución funcional del ingreso alcanza los niveles más equitativos con sobrevaluaciones cambiarias muy importantes que luego derivan en correcciones devaluatorias bruscas.

Antes de cerrar la sección, conviene explicar cómo se articula nuestra hipótesis del conflicto distributivo estructural con la dimensión fiscal. Como se mostró en la *Sección 3,* el déficit fiscal ha sido virtualmente una constante en la economía argentina desde la segunda posguerra a la actualidad. Como el déficit fiscal es un exceso del gasto sobre el ingreso del sector público, una visión muy difundida en el debate público atribuye la responsabilidad de los problemas de cuenta corriente a la indisciplina fiscal. Como el gasto público se deposita centralmente en bienes y servicios no transables, la tendencia al déficit fiscal debería generar presiones a la apreciación real y, consecuentemente, al déficit de cuenta corriente. De modo, que el problema argentino del crecimiento interrumpido podría contarse desde una perspectiva fiscal.

Aunque en nuestro trabajo con Gerchunoff no lo hacemos, parece razonable extender la noción de conflicto estructural distributivo para incorporar la dimensión fiscal. Una explicación más general identificaría como factor determinante de los déficits gemelos –fiscal y externo– también al conflicto entre las demandas sociales de bienestar material y la capacidad productiva de la economía. Bajo esta interpretación más amplia, la indisciplina fiscal sería un emergente de gobiernos de cualquier signo político que –motivados por la demanda social y en busca de objetivos electorales de corto plazo– tienden a ampliar la oferta de servicios públicos y protección social por encima de los recursos fiscales.

De todos modos, es importante destacar que un déficit de la cuenta corriente y una crisis de balanza de pagos pueden darse aún con disciplina fiscal. En este caso, el déficit de cuenta corriente es generado por las decisiones del sector privado. Esto típicamente ocurre cuando el tipo de cambio se usa para bajar o mantener baja la inflación y permitir que el poder de compra de los salarios crezca por encima de la productividad. El resultado es un atraso cambiario que, como vimos, conlleva dos efectos. Por un lado, eleva el poder de compra y estimula el gasto privado. Por el otro, reduce la rentabilidad y desincentiva la producción de bienes y servicios transables. Ambos efectos empeoran las cuentas externas y pueden conducir a crisis externas con independencia de la evolución de las cuentas públicas. La experiencia de crisis de mercado emergente muestra que éstas siempre se han dado con crisis de balanza de pagos y, en muchos casos (sino la mayoría), con equilibrio o superávit de las cuentas públicas (Frenkel & Rapetti, 2009).

La anterior es una de las razones por las que adjudico mayor protagonismo al tipo de cambio real y el desequilibrio externo en mi interpretación. La otra es que la experiencia argentina muestra que es posible crecer sostenidamente con las cuentas externas equilibradas, pero con desequilibrio fiscal. Como muestra el *Gráfico 2,* el episodio de 1964-1974 es un ejemplo. La economía sostuvo su crecimiento ininterrumpidamente sin problemas de balanza de pagos mientras que mantenía un desequilibrio fiscal ostensible.

[8] Las pruebas de raíz unitaria confirman que la serie de TCR es estacionaria en media, por lo que puede considerarse como un TCR de equilibrio. Aromí & Dal Bianco (2014) estiman un TCR de equilibrio fundamental para Argentina en un periodo algo más corto y encuentran periodos de subvaluación/sobrevaluación muy similares a los del *Gráfico 4*.

5. TRES MODELOS DE DESARROLLO PARA RESOLVER EL CONFLICTO

Si hay algo de cierto en el diagnóstico desarrollado hasta aquí, surge una pregunta: ¿cuáles son las vías para resolver o suavizar el conflicto distributivo de modo de evitar los problemas de estrangulamiento externo y crecimiento interrumpido? Es posible identificar tres visiones o modelos de desarrollo con presencia en el debate de política económica en Argentina y América Latina. Presento a continuación lo que considero sus rasgos más salientes.

Una de estas visiones, a la que podría denominarse *mercado-internista,* prioriza la atención de las demandas sociales y ve en la demanda doméstica –mayormente a través del consumo público y privado– el motor del desarrollo económico. Una debilidad de esta estrategia es que la expansión de la demanda doméstica típicamente deriva en apreciación cambiaria y desincentiva la expansión de la oferta doméstica de bienes y servicios transables. Quienes ponderan este tipo de estrategia consideran que la tendencia a la escasez de dólares que deriva del estímulo al gasto interno debe subsanarse con una sofisticada ingeniería de intervenciones que permita mejorar la rentabilidad de los sectores transables sin perjudicar el poder de compra de los salarios. Se apela para ello a políticas de estímulo sectorial –subsidios, créditos blandos, reintegros y otros– y, en simultáneo, a una política comercial proteccionista –aranceles, tarifas y cuotas– que limite la competencia importada y compense el atraso cambiario significativo que suelen darse con estas políticas.

Todos los casos exitosos de desarrollo económico han empleado algún tipo de política productiva y comercial para estimular la expansión de los sectores estratégicos (Cherif & Hasanov, 2019). Lo que la experiencia internacional muestra también es que para que este tipo de intervenciones sean exitosas deben complementarse con una estrategia macroeconómica sana que incluya, entre otros elementos, niveles competitivos o de equilibrio del tipo de cambio (Krueger, 1980; Williamson, 2003). Las versiones extremas de la visión mercado-internista que tienden a menospreciar este elemento y que, en aras de estimular el ingreso de los sectores populares, conducen a una sobrevaluación del valor de la moneda doméstica, caen en problemas de balanza de pagos.[9] No existe política de desarrollo productivo que compense un atraso cambiario pronunciado.[10]

Los dos modelos restantes entienden que la vía para destrabar el conflicto distributivo es aumentando la capacidad productiva de los sectores que generan divisas. En la jerga del economista, el desarrollo económico requiere un aumento sostenido de la oferta transable. Ambos modelos comparten esta mirada general pero difieren en las actividades transables que se deben estimular, el rol del mercado interno y las políticas públicas a instrumentar.

La segunda visión estratégica –a la que podría llamarse de *desarrollo en base a recursos naturales*– entiende que un país como Argentina debe crecer aprovechando su riqueza natural. La idea central es que Argentina cuenta con una gran riqueza natural sobre la cual se ha montado un sector productivo que ha acumulado a lo largo de décadas un importante capital organizacional, recursos humanos y conocimiento. También se destaca en esta visión el contexto internacional en el que una cantidad de economías emergentes –China e India a la cabeza– están ávidas de demandar estos productos. El sector de los recursos naturales no sólo es visto como el principal proveedor de divisas, sino como el que está en mejores condiciones de generar innovaciones e incrementar en forma sostenida la productividad.

[9] Este tipo de modelo se emparenta con lo que alguna literatura llamó *populismo macroeconómico* (Dornbusch & Edwards, 1991).

[10] Las dificultades no terminan allí. Las estrategias que depositan el grueso de la acción pública en sofisticados entramados de intervenciones para administrar las rentabilidades sectoriales requieren de un estado muy apto, con una burocracia motivada, eficiente y honesta. La capacidad para identificar actividades y sectores prometedores y diseñar mecanismos para estimularlos es muy compleja y demandante.

La estrategia de desarrollo en base a recursos naturales enfrenta al menos tres dificultades. La primera es que –contrariamente a lo que comúnmente se cree– Argentina no es un país tan rico en recursos naturales. Si se consideran las exportaciones argentinas de agro, energía y minerales por habitante, éstas representan apenas el 12% de las australianas y el 18% de las canadienses. Incluso en relación a países vecinos, la comparación no da pie a demasiado optimismo: las exportaciones basadas en recursos naturales per cápita son el doble en Uruguay y tres veces y media en Chile.

Ciertamente, las menores exportaciones argentinas de recursos naturales per cápita no son un resultado independiente de las políticas que se han implementado en el pasado. Es posible argumentar que si no se hubieran aplicado las múltiples políticas con sesgo anti-exportador en varias instancias de nuestra historia, la oferta exportable de recursos naturales sería hoy mayor. Aún concediendo esta válida observación, parece difícil argumentar que Argentina pudiera considerarse rica en recursos naturales comparada a los países de referencia. Asumiendo, tal vez como caso extremo, que Argentina duplicara sus exportaciones agropecuarias y tuviera el mismo volumen de exportaciones mineras que Chile, las exportaciones de recursos naturales per cápita serían el 70% de las chilenas, el 45% de las canadienses, el 30% de las australianas y el 15% de las noruegas.[11]

Hay quienes argumentan que la riqueza argentina en recursos naturales es mayor gracias al inmenso potencial de los yacimientos de Vaca Muerta. Prevalecen todavía interrogantes respecto a si el volumen neto de divisas que pueda proveer Vaca Muerta en el futuro será suficiente para eliminar de cuajo los problemas recurrentes de falta de dólares de la economía argentina. El Ministerio de Producción y Trabajo, por ejemplo, estima en el marco del programa *Argentina Exporta* que para 2030 podrían incrementarse las exportaciones vinculadas al sector energético en aproximadamente U$S12.500 millones. Ciertamente es un volumen importante pero que, en principio, no genera un cambio radical en términos de exportaciones per cápita (alrededor de U$S 315 millones). A la luz de estos datos, parecería clara la necesidad de contar adicionalmente con otros sectores que colaboren en la generación de divisas para sostener el crecimiento.

Una segunda dificultad es que los sectores primarios son muy poco intensivos en mano de obra. Esto implica que su expansión no redunda en aumentos significativos del empleo a nivel agregado. Los defensores de este modelo argumentan que ese no es un problema serio porque el empleo a nivel mundial se concentra cada vez más en los servicios no-transables. Si bien esto es cierto, la baja intensidad de empleo junto a la relativamente modesta riqueza natural por habitante dan lugar a un dilema de manta corta: emplear mano de obra en los servicios no-transables tensiona las cuentas externas, mientras equilibrar las cuentas externas debilita el empleo.

Un tercer problema asociado a este modelo es cómo repartir equitativamente los dividendos de esa riqueza y cómo desarrollar eficientemente otros sectores productivos. Para muchos países, estos desafíos distributivos derivan en corrupción y autoritarismo y en excesiva desindustrialización. Es por ello, que muchas veces la riqueza natural se convierte en una maldición para el desarrollo (Frankel, 2010).

La tercera visión –que puede llamarse de *desarrollo diversificado*– se sostiene en tres consideraciones. La primera está en línea con el hecho de que la riqueza en recursos naturales es insuficiente para el tamaño de la población argentina y, en paralelo, que su estructura productiva es relativamente diversificada comparada con otros países de ingreso similar de la región.

La segunda consideración del modelo de desarrollo diversificado destaca que para expandir el empleo sin que escaseen los dólares se requiere del desarrollo de sectores transables más demandantes de trabajo que los sectores primarios. Es por eso que la indus-

[11] Agradezco a Martín Piñeiro por forzarme a ser más preciso sobre esta consideración.

tria manufacturera desempeña un papel clave dentro de este modelo, pero no se circunscribe a ella única, ni principalmente, sino que incluye también a otras actividades transables empleadoras de mano de obra, como las manufacturas que agregan valor a los recursos naturales, los servicios basados en el conocimiento (SBC) y el turismo.[12] La variedad de ramas que abarca esta visión es muy importante dada la heterogeneidad de la fuerza laboral de nuestro país. Un modelo de desarrollo sostenible debe ser capaz de emplear a los diferentes grupos de nuestra población. Puesto en forma cruda: un modelo de desarrollo será exitoso si consigue emplear no sólo a ingenieros informáticos en Parque Patricios o a productores de TV en Palermo, sino también a obreros industriales en las periferias de nuestros centros urbanos, especialmente del conurbano bonaerense.

Es importante destacar un aspecto importante respecto al rol que desempeña la industria en este modelo respecto al *mercado-internista*. En este último, se concibe al mercado doméstico como el destino principal de la producción industrial. En cambio, en el modelo de desarrollo diversificado, se considera al mercado interno como una plataforma que puede facilitar el desarrollo exportador y la agregación de valor para la industria manufacturera. Un mercado interno relevante por su tamaño como el argentino es un activo porque permite a muchas ramas industriales producir a una escala y nivel de productividad que puede facilitar la exportación. No se exporta lo que no se produce y para producir se requiere un mercado interno. La rivalidad entre el mercado interno y los mercados de exportación presenta una falsa dicotomía: ambos mercados son complementos virtuosos del desarrollo económico.[13]

La tercera consideración se refiere a que la diversificación de las exportaciones contribuye a reducir la volatilidad del ciclo económico. Una mayor diversificación de productos y de destinos hace al ciclo económico más resiliente a *shocks* externos a los que está tan expuesta la economía argentina y la región. Una menor volatilidad facilita la proyección de horizontes más amplios y, en consecuencia, la inversión y el crecimiento económico.

La estrategia de desarrollo diversificado enfrenta un obstáculo severo. Para competir exitosamente en los mercados internacionales, estas actividades deben operar en condiciones de suficiente rentabilidad. Al tratarse de firmas transables demandantes de mano de obra, su rentabilidad depende crucialmente del valor en dólares de los salarios que pagan; vale decir del nivel del tipo de cambio real. Depende también de otros factores como la productividad de las firmas y los costos de logística y transporte. Si las firmas argentinas tuvieran la productividad de sus pares alemanas, transportaran sus productos por rutas similares a las noruegas y los cargaran en puertos con logística holandesa, no necesitarían pagar salarios en dólares *bajos* para garantizarse una rentabilidad adecuada. Más aún, bajo esas condiciones, podrían pagar salarios en dólares similares a los de Alemania, Suecia y/o Holanda. Pero, como en el corto plazo, las firmas argentinas tienen productividad, infraestructura de transporte y logística argentinas, el nivel del TCR es decisivo para la rentabilidad de este grupo de firmas.

Un tipo de cambio real suficientemente alto estimula a las firmas industriales y de servicios transables a invertir y expandirse. A medida que crezcan, emplearán más gente, irán adquiriendo conocimiento, perfeccionando sus procesos productivos y mejorando productos y/o servicios. Se irán haciendo más productivas; produciendo más y mejor por cada persona empleada. Al hacerlo podrán pagar mejores salarios sin comprometer su rentabilidad. La esencia del desarrollo económico es esa: las mejoras *sostenidas* de las remuneraciones sólo se logran con mejoras en la productividad.[14]

[12] Ver, entre otros, los trabajos de Brida, Cortes-Jimenez, & Pulina (2016); López (2017); Melamud, A., Bruera, I., Grosso, J., & Rozemberg R. (2016) sobre el rol de los servicios transables.

[13] Agradezco a Bernardo Kosacoff y Diego Coatz por hacerme notar el vínculo complementario que existe entre el mercado interno y los mercados de exportación.

[14] Este argumento está formalizado en Rapetti (2013).

La conclusión luce agridulce: para aumentar la disponibilidad de divisas en el futuro y diluir el conflicto estructural a mediano y largo plazo, la estrategia de desarrollo diversificado no hace más que agudizarlo en el corto plazo. Si la mercado-internista es la estrategia que menos tensiona el conflicto en el corto plazo al costo de hacerse muy poco viable en el largo plazo, la de desarrollo diversificado luce como la más prometedora a mediano y largo plazo, pero la más difícil de implementar en el corto plazo. La tendencia a exacerbar el conflicto distributivo en el corto plazo parece su talón de Aquiles.

6. REFLEXIONES FINALES

¿Tiene solución este conflicto entre equidad y crecimiento en el que Argentina parece estar atrapada hace tantas décadas? Ofrezco algunas reflexiones finales como aproximación a una respuesta.

Argentina necesita crecer generando dólares. El crecimiento de la economía requiere un crecimiento sostenido de la producción transable, que sea compatible con el de la demanda doméstica de bienes y servicios transables. Hasta aquí, durante los episodios de crecimiento económico, la demanda ha tendido a expandirse más rápido que la oferta, generando desequilibrios insostenibles en las cuentas externas. La trayectoria de la economía argentina ha sido una de crecimiento interrumpido.

Dadas las características de la estructura productiva y de la canasta exportadora argentina, es difícil pensar que el crecimiento de la oferta transable provenga exclusivamente de la producción de recursos naturales. Vaca Muerta abre un interrogante pero hasta aquí no tenemos elementos para considerar a Argentina lo suficientemente rica en recursos naturales en relación al tamaño de su población. Debe apelarse entonces a otras ramas de producción transable que sean más densas en el uso de mano obra que las actividades primarias. La canasta de producción transable que necesita desarrollar Argentina alcanza actividades agroindustriales, manufactureras y de servicios como los del conocimiento y el turismo.

La expansión y acumulación de capital en estas actividades depende de su rentabilidad. Sobre ella inciden muchos factores como el capital y la tecnología que emplean las firmas y elementos externos a ellas, como la infraestructura, la logística, el costo de capital, la previsibilidad en las reglas de juego y la calidad de los servicios públicos y administrativos. Al ser transables y empleadoras de mano de obra, además de los factores mencionados, el tipo de cambio real –vale decir, el valor de los salarios en dólares– es un determinante clave de la rentabilidad. Un tipo de cambio suficientemente competitivo es un estimulo necesario a la expansión de este conjunto de actividades, que son clave para el desarrollo económico de Argentina.

El mantenimiento de un tipo de cambio real competitivo debe ser visto como una plataforma, una condición necesaria pero no suficiente para su promoción. Una macroeconomía estable es un requisito. Son necesarias también políticas sectoriales –comercial, industrial y financieras– más focalizadas que las estimulen y exijan a estas actividades. Es importante, sin embargo, insistir sobre un punto. Con un tipo de cambio suficientemente competitivo no alcanza, pero sin él es imposible. No hay política sectorial que compense un tipo de cambio atrasado e imprevisible.

Mantener un objetivo de tipo de cambio real implica una política macroeconómica más compleja que el esquema más convencional de metas de inflación y flotación. Exige una intervención más frecuente en el mercado de cambios, operaciones de esterilización y también potencialmente cierta administración de la cuenta capital. Requiere una política fiscal con flexibilidad para operar durante el ciclo, posiblemente con un sesgo contractivo en la tendencia. Sobre estos temas, contamos con argumentos razonables y evidencia persuasiva que se han desarrollado extensivamente en otros artículos.[15] No parecen el mayor reto para la política económica.

El principal desafío es el conflicto distributivo al que nos referimos en este trabajo. El nivel del tipo de cambio real que requiere la economía para funcionar sin problemas de balanza de pagos pareciera ser mayor al que satisface las demandas sociales. Expresado de otro modo: el salario en dólares que armoniza las demandas sociales tiende a ser mayor al que le permite a la economía crecer sin problemas en las cuentas externas. Detrás de este conflicto subyace, en esencia, un problema de acción colectiva: la expansión sostenida de la oferta exportable permitiría evitar las interrupciones del crecimiento y así lograr un aumento sostenido del salario y de las ganancias empresarias. Sin embargo, para que ello ocurra, es necesario un nivel del tipo de cambio que, en principio, no parece ser aceptable por la sociedad.

El desafío pasa entonces por encontrar consensos que permitan vislumbrar objetivos futuros y un reparto justo de costos y beneficios entre los distintos sectores que componen la sociedad. Hay un camino de beneficio común. Una adecuada rentabilidad para los sectores transables que demandan trabajo difícilmente pueda lograrse sin cierto acuerdo sobre el valor en dólares de los salarios. Pero un nivel de tipo cambio real más alto de lo que pretende la sociedad debe ser compensado de algún modo por parte de las firmas y el estado. La creación de un Consejo Económico y Social parece un ámbito útil para una construcción colectiva que busque armonizar este conflicto y, así, desplegar una estrategia que tenga como norte el desarrollo diversificado de la canasta exportadora de Argentina.[16] En una institución de este tipo, pueden establecerse instrumentos y mecanismos con los que se busque resolver el problema de acción colectiva. Debería tener una composición multisectorial –representantes de las principales fuerzas políticas, sindicatos y cámaras empresarias– que facilite el dialogo y la construcción de confianza y contribuya a conformar los objetivos de la estrategia de crecimiento sostenible y diversificado de la oferta transable.

[15] En Frenkel & Rapetti (2014) se desarrolla con detenimiento el modo en que se debe articular la política macroeconómica para perseguir un objetivo de tipo de cambio real manteniendo los objetivos habituales de inflación y empleo.

[16] En Rapetti *et. al* (2019) propusimos la creación de una Agencia Nacional de Desarrollo Exportador con un espíritu similar.

REFERENCIAS

Albrieu, R., & Fanelli, J. M. (2008). *¿ Stop-and-go o Go-and-fail?* Sobre aceleraciones, crisis e instituciones en la Argentina. Desarrollo Económico, 235-268.

Aromí, D., & Dal Bianco, M. (2014). *Un análisis de los desequilibrios del tipo de cambio real argentino bajo cambios de régimen.* Ensayos Economicos, (71).

Badinger, H. (2010). *Output volatility and economic growth.* Economics Letters, 106(1), 15-18.

Berg, A., Ostry, J. D., & Zettelmeyer, J. (2012). *What makes growth sustained?* Journal of Development Economics, 98(2), 149–166.

Braun, O., & Joy, L. (n.d.). *Un modelo de estancamiento económico. El caso de la economía argentina.* Desarrollo Económica, (80).

Brida, J. G., Cortes-Jimenez, I., & Pulina, M. (2016). *Has the tourism-led growth hypothesis been validated? A literature review.* Current Issues in Tourism, 19(5), 394–430.

Canitrot, A. (1975). *La experiencia populista de redistribución de ingresos.* Desarrollo Económico, 15(59), 331–351.

Cherif, R., & Hasanov, F. (2019). *The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy.*

Dal Bó, E., & Kosacoff, B. (1998). *Líneas conceptuales ante evidencias microeconómicas de cambio estructural.* Estrategias Empresariales En Tiempos de Cambio, Universidad de Quilmes, Argentina.

Damill, M., & Frenkel, R. (1991). *Hiperinflación en Argentina,* 1989-1990.

Diamand, M. (1972). *La estructura productiva desequilibrada.* Desarrollo Económico1s, 12(45).

Diaz Alejandro, C.F. (1969). *Devaluación de la tasa de cambio en un país semi-industrializado: la experiencia de la Argentina 1955-1961.*

Dixit, A. K., Dixit, R. K., & Pindyck, R. S. (1994). *Investment under uncertainty.* Princeton university press.

Dornbusch, R., & Edwards, S. (1991). *The macroeconomics of populism.* En The macroeconomics of populism in Latin America (pp. 7–13). University of Chicago Press.

Frankel, J. A. (2010). *The natural resource curse: a survey.* National Bureau of Economic Research.

Frenkel, R., & Fanelli, J. M. (1996). *Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico.* En: Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial: Estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90. Buenos Aires, Alianza Editorial, 1996-p. 21-79.

Frenkel, R., & Rapetti, M. (2009). *A developing country view of the current global crisis: what should not be forgotten and what should be done.* Cambridge Journal of Economics, 33(4), 685–702.

Frenkel, R., & Rapetti, M. (2014). *The real exchange rate as a target of macroeconomic policy.*

Gerchunoff, P., & Rapetti, M. (2016). *La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930-2015).* El Trimestre Económico, 83(2), 225.

Heymann, D., & Leijonhufvud, A. (1995). *High inflation: The Arne Ryde memorial lectures.* Oxford University Press.

Hinkle, L. E., & Monteil, P. J. (1999). *Exchange rate misalignment: Concepts and measurement for developing countries.* Oxford University Press.

Katz, J., & Bernat, G. (2012). *Interacciones entre la macro y la micro en la postconvertibilidad: dinámica industrial y restricción externa.* Desarrollo Económico, 383–404.

Krueger, A. O. (1980). *Trade policy as an input to development.* National Bureau of Economic Research Cambridge, Mass., USA.

Lindenboim, J., Kennedy, D., & Graña, J. M. (2010). *El debate sobre la distribución funcional del ingreso.* Desarrollo Económico, 541–571.

Llach, L., & Gerchunoff, P. (2004). *Entre la equidad y el crecimiento. Ascenso y caída de la economía argentina, 1880-2002.* Buenos Aires: Siglo XXI.

Loayza, N., & Hnatkovska, V. V. (2004). *Volatility and growth.* World Bank Policy Research Working Paper, (3184).

López, A. (2017). *Los servicios basados en conocimiento: una oportunidad para la transformación productiva en Argentina (No. 3).*

Mallon, R. D., & Sourrouille, J. V. (1973). *La política económica en una sociedad conflictiva: el caso argentino.* Amorrortu, Buenos Aires.

Melamud, A., Bruera, I., Grosso, J., & Rozemberg, R. (2016). *La cadena de valor del software y servicios informáticos especialización productiva y las prácticas de outsourcing y offshoring.* Boletín Informativo Techint.

O'Donnell, G. (1977). *Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976.* Desarrollo Económico, 16(64), 523–554.

Olivera, J. H. G. (1991). *Equilibrio social, equilibrio de mercado e inflación estructural.* Desarrollo Económico, 30(120), 487-493.

Ostry, M. J. D., Berg, M. A., & Tsangarides, M. C. G. (2014). *Redistribution, inequality, and growth. International Monetary Fund.*

Pastor, J. (2017). *Volatilidad macroeconómica y crecimiento: una revisión de la evidencia empírica.* Tesis de Maestria.

Portantiero, J. C. (1973). *Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual.* El capitalismo argentino en crisis, 73-citation_ lastpage.

Ramey, G., & Ramey, V. A. (1994). *Cross-country evidence on the link between volatility and growth.* National Bureau Of Economic Research.

Rapetti, M., Carreras Mayer, P., Brest López, C. y Sorrentino, A. (2019). *Exportar para crecer. Metas estratégicas para transformar Argentina,* (CIPPEC).

Rapetti, Martin. (2015). *Three Key Levels of the Real Exchange Rate in Latin America.* Mimeo.

Rapetti, Martín. (2013). *Macroeconomic Policy Coordination in a Competitive Real Exchange Rate Strategy for Development.* Journal of Globalization and Development, Vol. 3, p. 1. https://doi.org/10.1515/jgd-2012-0009.

Salter, W. E. G. (1959). *Internal and external balance: the role of price and expenditure effects.* Economic Record, 35(71), 226–238.

W. Swan, T. (1960). *Economic control in a dependent economy. Economic Record,* 36(73), 51–66.

Williamson, J. (2003). *No hay consenso. Reseña sobre el consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar.* Washington: Finanzas y Desarrollo.

Distribución del ingreso y mercado de trabajo en América Latina durante el nuevo milenio: tendencias y factores asociados

ROXANA MAURIZIO
Investigadora del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP) y del CONICET, Profesora de la UBA

El objetivo del artículo es analizar la dinámica laboral y de la desigualdad de los ingresos en América Latina durante el nuevo milenio. Específicamente, se busca identificar los factores asociados a los cambios en la distribución de los ingresos familiares evaluando el rol del mercado de trabajo *vis a vis* el de otras fuentes de ingresos no laborales. Asimismo, dada la importancia de los ingresos laborales, el estudio focaliza sobre algunos de los aspectos relevantes en la región como lo son el proceso de formalización laboral y el fortalecimiento de la institución del salario mínimo. Finalmente, el documento advierte sobre el debilitamiento y, en algunos casos, la reversión de las mejoras distributivas en los últimos años en la región, en contextos laborales y sociales que continúan exhibiendo déficits importantes.

I. INTRODUCCIÓN

El alto ritmo de crecimiento económico experimentado por América Latina durante el nuevo milenio ha tenido un impacto positivo en el mercado laboral y en los indicadores sociales más importantes. Esto se ha hecho evidente a través de la creación dinámica de empleo y la reducción del desempleo, la desigualdad, la pobreza y la pobreza extrema.

Sin embargo, a pesar de estos avances, la región continúa exhibiendo importantes déficits en el mercado laboral, como lo son el desempleo, el subempleo y la precariedad laboral. Alrededor del 40% de los trabajadores en relación de dependencia son informales en

América Latina. Al mismo tiempo, los trabajadores independientes representan una parte significativa del empleo total (alrededor del 30%), mucho más elevada que la observada en los países desarrollados. La mayoría de ellos son cuenta propia no profesionales. Detrás de este panorama general, sin embargo, se observan fuertes heterogeneidades entre los países. A su vez, ciertos grupos de trabajadores (entre ellos, los menos calificados, mujeres, jóvenes e inmigrantes) experimentan condiciones laborales aún más desfavorables.

En este marco, la persistencia de elevados niveles de concentración de ingresos constituye un rasgo distintivo de América Latina, haciendo de este continente uno de los más desiguales del mundo. Estos resultados se asocian principalmente a tres características estructurales de la región: (1) elevada inestabilidad macroeconómica; (2) muy baja competitividad y productividad sistémicas, conjuntamente con una alta heterogeneidad productiva; y (3) escasa protección de ingresos para los trabajadores y sus familias debido al alcance limitado de la seguridad social basada en el empleo formal y al desarrollo insuficiente de esquemas no contributivos.

Al mismo tiempo, fenómenos tales como segmentación ocupacional y discriminación salarial se combinan con significativas brechas de remuneraciones según el nivel de calificación, género y tipo de ocupación, entre otras dimensiones, para dar como resultado una estructura distributiva primaria altamente concentrada. Es por ello que en el análisis de la dinámica del bienestar de los hogares el mercado de trabajo, sus características y la distribución de los ingresos que allí se generan adquieren un rol fundamental en la región.

El objetivo del documento es analizar la dinámica laboral y de la desigualdad de los ingresos familiares y laborales en América Latina durante el nuevo milenio. Específicamente, se busca identificar los factores asociados a los cambios en la distribución de los ingresos familiares evaluando el rol de los ingresos provenientes del mercado de trabajo vis a vis el de otras fuentes de ingresos no laborales. Asimismo, dada la importancia de los ingresos laborales, el estudio focaliza sobre algunos de los aspectos relevantes como lo son la informalidad laboral y la institución del salario mínimo.

Existen diferentes enfoques de la informalidad. Esta noción estuvo originariamente asociada al *enfoque productivo* a partir del cual se diferencia entre el Sector Formal (SF) y el Sector Informal (SI) y, por ende, entre el empleo en el SF y el empleo en el SI de la economía. En particular, el concepto de sector informal surgió a principios de los años 70, en un documento de la Organización Internacional del Trabajo sobre Kenia. Luego, éste fue desarrollado en América Latina por el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), con el objetivo de dar cuenta del crecimiento de amplios sectores de la población que no lograban participar en los procesos de modernización productiva. En general, el SI se asocia con los establecimientos de muy baja productividad, mayormente pequeños, orientados a la supervivencia más que a la acumulación capitalista. Es por ello que, bajo esta conceptualización, el SI refleja la incapacidad de las economías para generar empleo suficiente en el sector formal en comparación con el crecimiento de la fuerza de trabajo.

Posteriormente, aparece el *enfoque legal* que asocia la informalidad con el incumplimiento de la normativa laboral y, por lo tanto, el objeto de estudio deja de ser el establecimiento para pasar a ser el trabajador.[1] A partir de éste, es posible diferenciar entre los asalariados formales (cubiertos por la legislación laboral y registrados en la seguridad social) y los asalariados informales. Este documento hará referencia mayormente a este enfoque.

[1] Para un análisis detallado de este enfoque véase ILO (2002) y Hussmanns (2004).

Resulta importante señalar que no se pretende aquí agotar el análisis de las dimensiones asociadas a la evolución de los ingresos laborales y a su distribución, sino que se busca focalizar en algunos de los potenciales factores vinculados con estos desarrollos, de igual manera que pueden serlo la evolución de los retornos a la educación, la desigualdad educativa, la discriminación salarial por género y los efectos de otras instituciones laborales.

El documento sigue con una descripción de la dinámica distributiva de América Latina desde la década de los ochenta en adelante. La *sección 3* analiza la composición de los ingresos de los hogares y evalúa la contribución de diferentes fuentes a la reducción de la desigualdad familiar durante los años 2000. En la *sección 4* se estudia la evolución de la informalidad laboral y se evalúa en qué medida el proceso de formalización ha sido un factor asociado con las mejoras distributivas. La *sección 5* analiza la evolución del salario mínimo y sus impactos sobre la desigualdad. La *sección 6* describe lo sucedido en materia distributiva durante los últimos años en la región. Finalmente, la *sección 7* presenta las conclusiones.

2. LAS TENDENCIAS DISTRIBUTIVAS DE LARGO PLAZO EN ARGENTINA Y EN AMÉRICA LATINA

Como fue mencionado, América Latina continúa siendo una de las regiones más desiguales del mundo. Sin embargo, a lo largo de los casi 40 años transcurridos desde comienzos de los ochenta hasta el presente la región ha exhibido dinámicas distributivas contrastantes. En particular, es posible identificar cuatro períodos diferentes en relación a la evolución del índice de Gini de los ingresos familiares totales *(Gráfico 1)*.

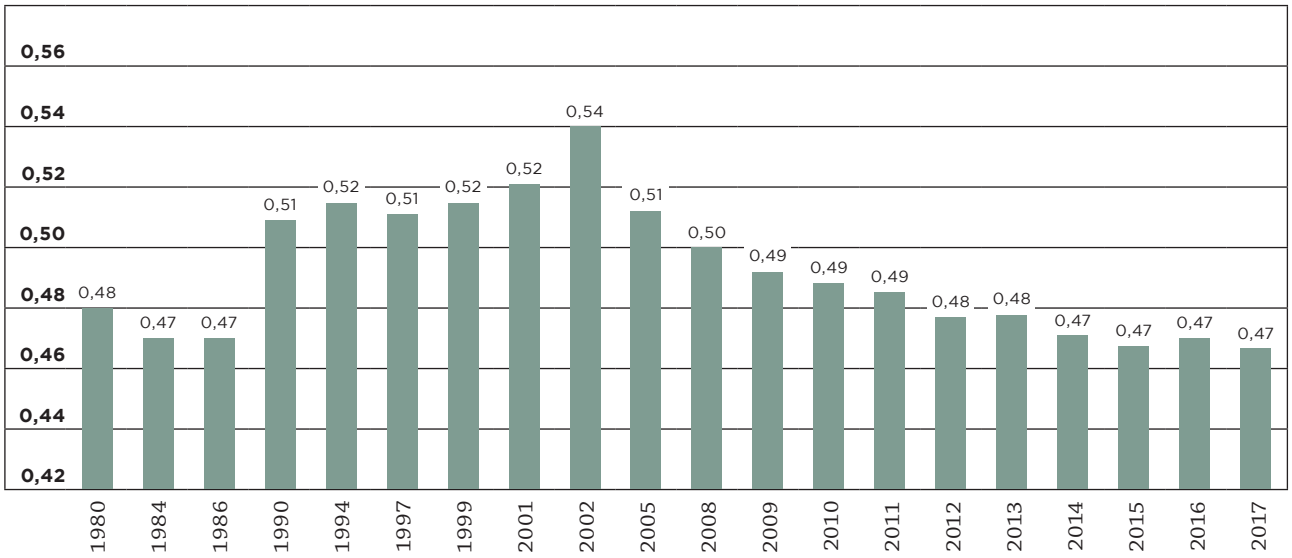
Durante la década de los ochenta este indicador se mantuvo relativamente constante en el entorno del 0,47 / 0,48. Luego, a comienzos del decenio siguiente se inicia una fase alcista que persiste a lo largo del mismo alcanzando un valor de 0,54 en 2002. A partir de allí se observa una fuerte reversión de esta tendencia a través de un proceso de reducción de la desigualdad que se extiende hasta 2012/2013. Finalmente, en la cuarta etapa, desde allí en adelante, la relativa estabilidad registrada en este indicador señala un claro debilitamiento en las mejoras distributivas para el conjunto de América Latina. En el año 2017 el índice de Gini era similar al de comienzos de la década de los ochenta, 0,47.

Por lo tanto, el elevado nivel de concentración de los ingresos que aún persiste en la región, luego de un período particularmente favorable en materia macroeconómica y laboral durante una parte importante del nuevo milenio, sugiere la presencia de condiciones estructurales que dificultan significativamente que el proceso de reducción de la desigualdad continúe.

Cuando se analiza el caso argentino desde mediados de los años 70 hasta el presente también se observan dinámicas distributivas muy contrastantes *(Gráfico 2)*. Inicialmente, en 1975 comenzaron a erosionarse las ganancias en términos de remuneraciones que se habían registrado en los años anteriores como consecuencia de la marcada elevación de la inflación. La dictadura militar impulsó inicialmente una política antiinflacionaria basada en el congelamiento de salarios que no dio resultado en términos de estabilización de precios, pero provocó una caída de las remuneraciones reales en 1976. Ello derivó en un incremento tanto

GRÁFICO 1

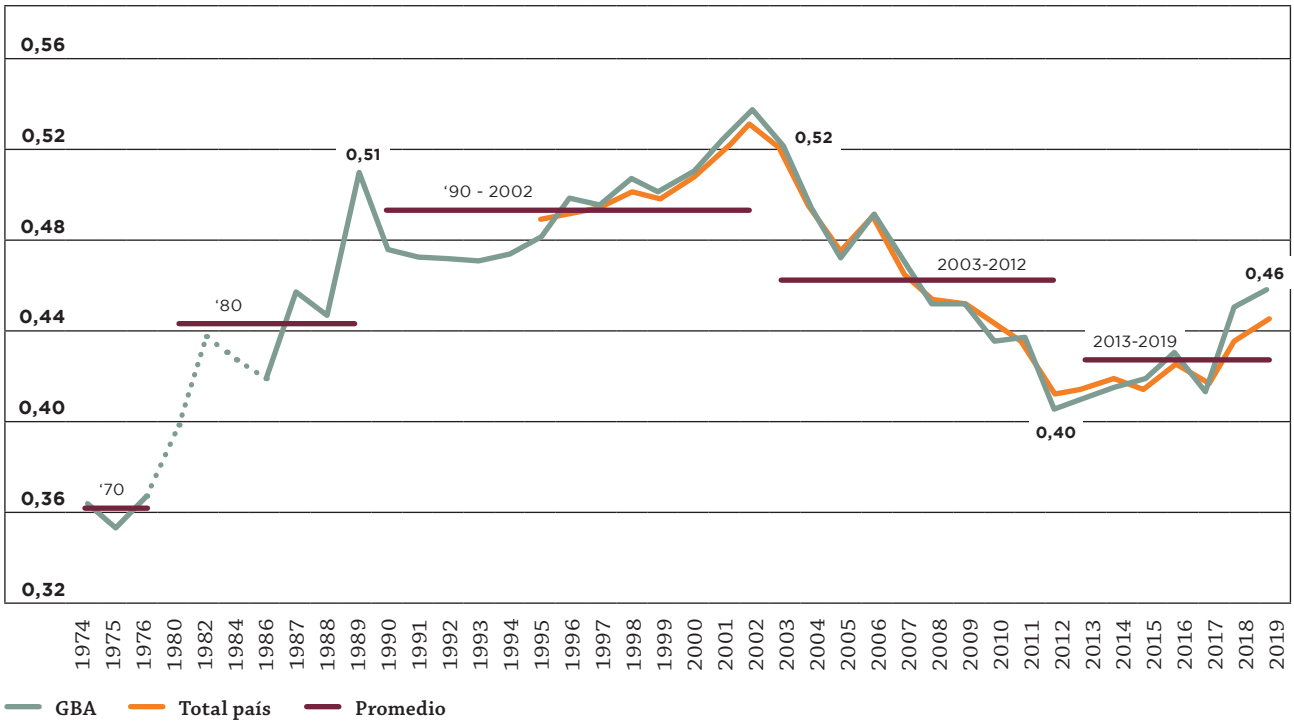
Índice de Gini de los ingresos de los hogares, América Latina, 1980-2017
(promedio simple)



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL.

GRÁFICO 2

Índice de Gini del ingreso per cápita familiar, Argentina, 1974-2019



Fuente: Elaboración propia en base a EPH

de la desigualdad como de la incidencia de la pobreza. Estas tendencias se profundizaron a lo largo de los ochenta en medio del estancamiento productivo, de la fuerte inestabilidad macroeconómica y de los altos niveles de inflación (con episodios hiperinflacionarios) que caracterizaron ese período. En 1989 el índice de Gini alcanzó un valor máximo de 0,51, 15 puntos porcentuales (pp) más elevado que el registro de 1974.

No obstante el proceso de estabilización de la economía asociado a la implantación del régimen de convertibilidad a principios de los noventa, la desigualdad de los ingresos familiares permaneció a un nivel elevado, con sólo una leve caída entre 1991 y 1994. Posteriormente, sin embargo, se verificó un proceso desigualador que se extendió hasta 2002, y que por tanto abarcó el período 1995-98 durante el cual el PIB volvió a expandirse a tasas elevadas. Así, el coeficiente de Gini alcanzó un nuevo valor máximo de 0,52 a comienzos del nuevo siglo.

Esta dinámica de la concentración de los ingresos familiares estuvo, en parte, asociada a las menores oportunidades de empleo y al empeoramiento de la calidad de las mismas. Como se discutirá más adelante, el aumento de la desocupación y la informalidad tienden a afectar con más intensidad a personas de bajos niveles de calificación y por tanto a hogares que ya estaban ubicados en las porciones medias o bajas de la distribución. A ello se le suma los cambios registrados en la distribución de los ingresos individuales como determinantes de lo acontecido con la concentración de los ingresos familiares. En particular, la mayor desigualdad entre los ingresos de los miembros ocupados de los hogares fue otro factor que explica en gran medida la ampliación en las brechas entre los ingresos de los hogares (Beccaria y Maurizio, 2017).

Luego del colapso de la convertibilidad se advierte una etapa de intensa disminución de la desigualdad que se extiende hasta 2012. En ese período el índice de Gini se reduce 12 pp, pasando de 0,52 a 0,40, valor similar al de 1980. Al igual que en la fase anterior, y como se verá en detalle en la sección siguiente, las mejoras laborales explican en gran medida el proceso de reducción de la desigualdad. Sin embargo, la extensión de la cobertura jubilatoria y el aumento en términos reales de los haberes también contribuyeron, si bien con menor intensidad, a esta dinámica positiva.

Finalmente, a partir de ese año comienza un proceso inverso donde el índice de Gini crece hasta alcanzar el valor de 0,46 en 2019. Ello implica un incremento de alrededor de 10 pp respecto del inicio de la serie, en 1974. Las desmejoras en el mercado de trabajo y la pérdida del poder adquisitivo de los salarios y de ciertas instituciones laborales –como consecuencia de la aceleración inflacionaria– están detrás de este resultado.

En una mirada de largo plazo resulta importante comparar la dinámica distributiva con la exhibida por el PIB per cápita. En los 45 transcurridos desde 1974 este indicador registró un aumento del orden del 40%. Ello sugiere, por lo tanto, que los frutos del crecimiento se fueron distribuyendo de manera cada vez más desigual en el país.

3. LAS FUENTES DE INGRESOS DE LOS HOGARES: LA RELEVANCIA DEL MERCADO DE TRABAJO

En esta sección se intenta cuantificar la contribución de los ingresos provenientes del mercado de trabajo *vis a vis* el de otras fuentes de ingresos no laborales al proceso de reducción de la desigualdad en América Latina recién señalado.

Con este fin, se llevan a cabo descomposiciones de los cambios en el índice el Gini del ingreso per cápita familiar (IPCF) según diferentes fuentes de ingresos: ingresos provenientes del mercado de trabajo, pensiones, transferencias gubernamentales y otras fuentes de ingresos no laborales. Asimismo, al interior del mercado de trabajo se diferencia entre aquellos provenientes de una ocupación asalariada formal, asalariada informal y no asalariada. En particular, en estos ejercicios se cuantifica la proporción de la reducción de aquel indicador que es explicada por los cambios operados en cada una de estas fuentes de ingresos.

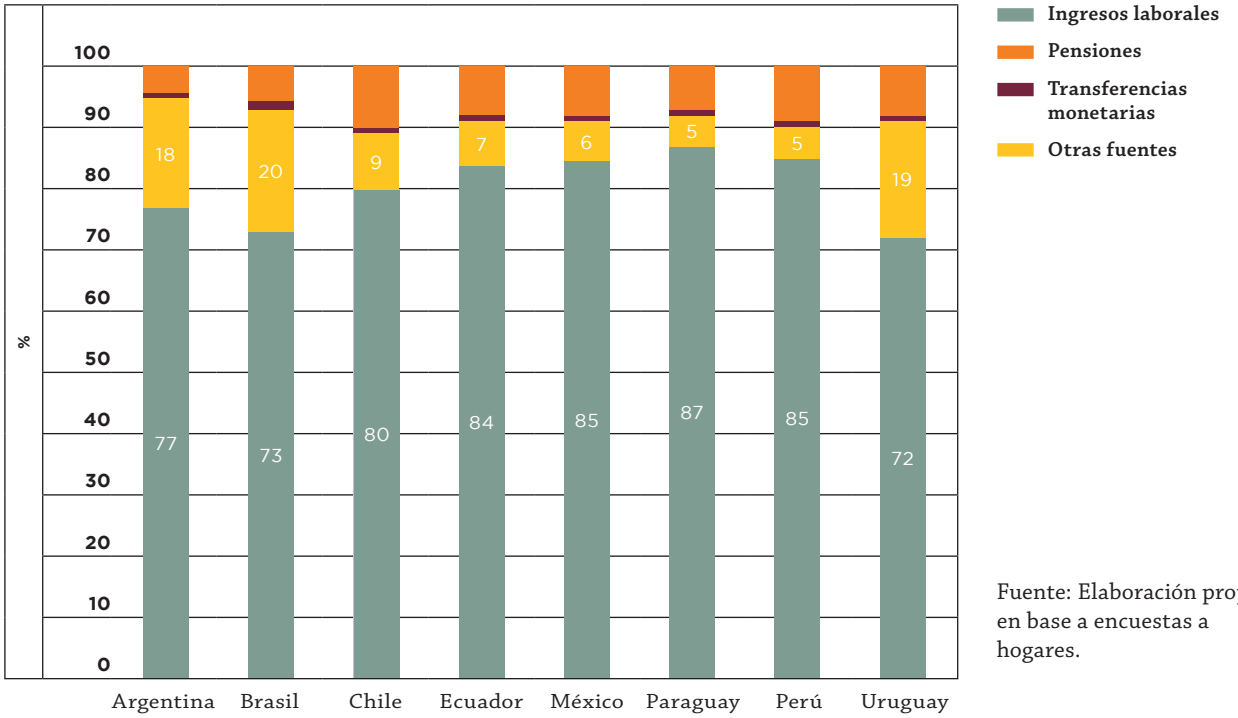
Sin embargo, antes de presentar estos resultados, el *Gráfico 3* muestra la importancia relativa de cada una de ellas en el IPCF en ocho países de la región. Se observa claramente que los ingresos laborales explican la mayor parte, entre el 70% y el 89%, de los ingresos totales generados por los hogares, un hecho que nos permite predecir que esta fuente será responsable de una parte significativa de los cambios distributivos operados en la región.

Las pensiones son otra fuente relevante en países como Argentina, Brasil y Uruguay. Este resultado está asociado con la alta cobertura de los sistemas de pensiones contributivos y no contributivos alcanzada en estas naciones (Rofman y Oliveri, 2011). Por el contrario, los ingresos de las transferencias del gobierno explican, en promedio, un porcentaje muy pequeño de los ingresos familiares, a pesar del desarrollo de este tipo de esquemas de protección social en la región durante el nuevo siglo.

GRÁFICO 3

Composición del ingreso per cápita familiar según fuentes de ingreso

Países seleccionados de América Latina, aprox. 2016/2017



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas a hogares.

CUADRO 1

Descomposición de la variación del Índice de Gini según fuentes de ingresos

Fuentes de ingreso	Argentina 2003-15	Brasil 2001-14	Chile 2000-09	Ecuador 2005-15	México 2000-08	Paraguay 2002-14	Perú 2004-15	Uruguay 2006-15
Ingresos laborales	**60%**	**56%**	**68%**	**64%**	**60%**	**91%**	**73%**	**68%**
Asalariado formal	38%	37%	23%	23%	18%	16%	38%	39%
Asalariado informal	2%	1%	11%	11%	71%	32%	25%	-10%
No Asalariado	20%	18%	30%	30%	-29%	42%	10%	38%
Pensiones	**21%**	**21%**	**10%**	**10%**	**1%**	**4%**	**10%**	**23%**
Transf. monetarias	**9%**	**10%**	**6%**	**6%**	**26%**	**7%**	**1%**	**1%**
Otras fuentes	**11%**	**14%**	**23%**	**25%**	**13%**	**-2%**	**16%**	**8%**
Variación Gini	**-10,6**	**-7,7**	**-3,8**	**-8,0**	**-1,9**	**-13,6**	**-9,8**	**-0,1**

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas a hogares.

El *Cuadro 1* presenta los resultados de la descomposición de la variación del coeficiente de Gini según estas mismas fuentes de ingresos. Los cambios en el ingreso laboral son, nuevamente, en todos los casos el factor más importante en la caída de la desigualdad, explicando entre el 60% y el 90% de la misma. Al interior de los ingresos laborales sobresale en varios de los países considerados los provenientes de un puesto asalariado formal. De hecho, en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay éstos constituyen la fuente igualadora más importante. Como se verá en la sección siguiente, este resultado se asocia estrechamente al proceso de formalización evidenciado durante el nuevo milenio en la región.

A su vez, los ingresos provenientes de las pensiones tienen un poder explicativo significativo en Argentina, Uruguay y Chile, dando cuenta de alrededor del 20% de la reducción de la concentración de los ingresos familiares. Esto se relaciona, como se mencionó, con la extensión de la cobertura de pensiones realizada a través de pilares contributivos y no contributivos en estos países.

Finalmente, las transferencias monetarias gubernamentales, si bien explican una porción más reducida de las mejoras distributivas que las dos fuentes anteriores, lo hacen con mayor intensidad que su participación en los ingresos familiares. De hecho, en Chile o en México, por ejemplo, su contribución es significativamente más elevada incluso que el de las pensiones. El relativamente elevado poder redistribuidor de este tipo de políticas se debe, mayormente, a que las mismas están dirigidas a los hogares con presencia de menores ubicados en la parte inferior de la distribución. Ello resulta un aspecto particularmente relevante dado que este tipo de políticas (como la Asignación Universal por Hijo en Argentina) se han constituido en pilares fundamentales de los esquemas de protección social a la niñez en la región.

Estos resultados son consistentes con los encontrados por CEPAL (2010), donde las mejoras en la distribución del ingreso están vinculadas principalmente a la dinámica positiva del mercado laboral y, en menor medida, a las transferencias de efectivo recibidas por los hogares y a los cambios demográficos. Además, la importancia relativa del mercado laboral en la reducción de la desigualdad y la pobreza, aunque con diferente intensidad según el país, se asocia con el aumento de los ingresos laborales y con el crecimiento de los niveles de empleo (Cecchini y Uthoff, 2007).

Trujillo y Villafañe (2011) corroboran la importancia de los ingresos laborales en los cambios en la distribución del ingreso de los hogares en Argentina durante el período 2004-2008. Esto se explica tanto porque los ingresos laborales representan un alto por-

centaje del total de ingresos familiares como porque el mercado laboral experimentó mejoras sustanciales desde 2003 en adelante. Asimismo, las autoras encuentran que desde ese año la dinámica de los salarios de los trabajadores formales ha sido el principal factor que contribuyó a la reducción de la concentración del ingreso laboral. Las pensiones también constituyeron otra fuente importante de ingresos en la disminución de la desigualdad.

Del mismo modo, para Brasil, Soares (2006) encuentra que las tres cuartas partes de la reducción de la desigualdad del ingreso familiar entre 1995 y 2004 se explican por la disminución en la concentración del ingreso laboral, mientras que los programas de transferencia como Bolsa Familia explican el cuarto restante. Paes de Barros *et al.* (2010) encuentran que las transferencias públicas, contributivas y no contributivas, dan cuenta de alrededor de la mitad de la caída de la desigualdad en este país en el período 2001-2007: 30% asociado a los ingresos provenientes de la seguridad social, 10% al Bolsa Familia e igual porcentaje al programa Beneficio de Prestación Continuada.

Por último, Amarante *et al.* (2011) identifican que el aumento de la desigualdad en Uruguay durante los noventa estuvo asociado a la apertura de la economía en un contexto de supresión de mecanismos centralizados de determinación salarial, reducción del salario mínimo y falta de esquemas de protección social. La reducción de la desigualdad iniciada más tardíamente que en otros países de la región, por su parte, parece estar explicada por una combinación de crecimiento del empleo, recuperación del salario mínimo, modificaciones impositivas, caídas en los retornos a la educación e implementación de políticas de transferencias a los hogares.[2]

[2] Otros estudios que analizan la dinámica distributiva reciente en la región en su conjunto o en algún país en particular son López-Calva y Lustig (2010), Lustig y Gasparini (2011), Cornia (2012), Contreras y Ffrench-Davis (2012), Keifman y Maurizio (2012).

4. EL PROCESO DE FORMALIZACIÓN LABORAL Y SUS IMPACTOS DISTRIBUTIVOS

La informalidad laboral continúa siendo una característica distintiva de los mercados de trabajo de la región. Sin embargo, luego del incremento de la misma observado durante la década de los noventa, desde comienzos de la siguiente se ha verificado un proceso de formalización en una cantidad importante de países de América Latina, si bien su magnitud difiere en cada caso. Es por ello que en esta sección se analiza en detalle las características de este proceso, las políticas tendientes a su reducción y sus impactos distributivos.

4.1 La dinámica de la informalidad laboral en América Latina durante el nuevo milenio

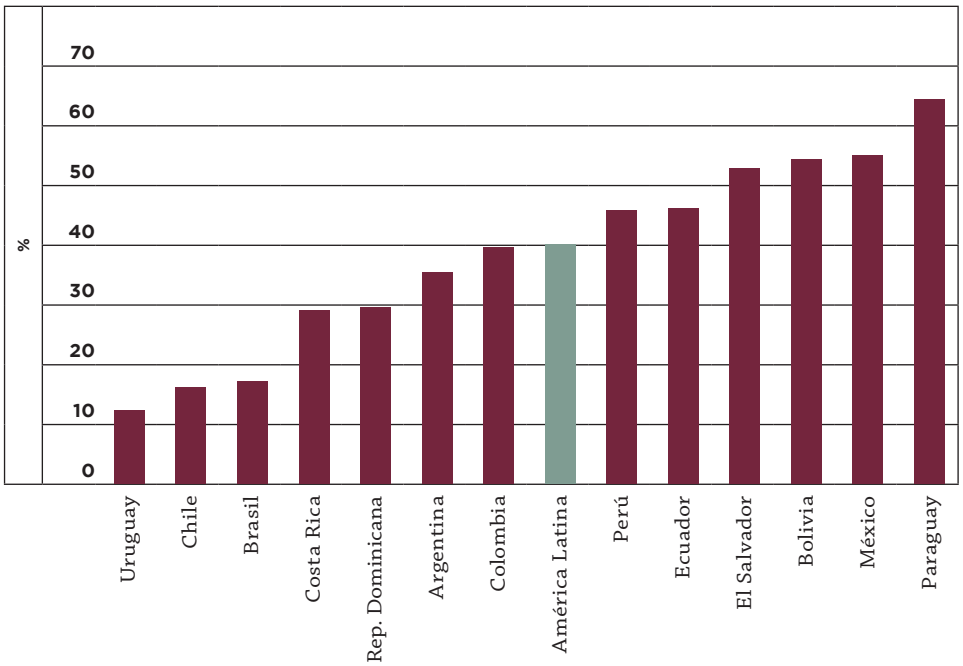
Tal como se muestra en el *Gráfico 4,* en promedio, 40% del total de los asalariados urbanos son informales en la región; esto es, no se encuentran cubiertos por la normativa laboral y no están registrados en la seguridad social. Sin embargo, este panorama global resulta de situaciones muy heterogéneas entre países. En particular, en un extremo se ubican Uruguay y Chile con tasas de informalidad cercanas al 10%; en el otro extremo se encuentran Paraguay y México con incidencias 5 / 6 veces más elevadas. Ello indica que en estos países, al igual que en varios otros de la región, la informalidad es la inserción laboral más frecuente entre los asalariados.

Como se mencionó, estos altos niveles de informalidad, que se observan tanto para el agregado de la región como para un grupo significativo de países, constituyen rasgos estructurales de las economías de América Latina. Sin embargo, la región experimentó un paulatino aumento de la participación del empleo asalariado formal desde principios del nuevo siglo *(Gráfico 5).* Este panorama contrasta fuertemente con lo sucedido en la mayoría de estos países durante la década de los noventa. En el caso de Argentina el proceso de formalización fue particularmente intenso entre 2003 y 2015, lo que permitió una reducción del porcentaje de asalariados no registrados en la seguridad social de 16 pp.

GRÁFICO 4

Tasa de informalidad entre los asalariados urbanos

Países de América Latina, aprox. 2016/2017

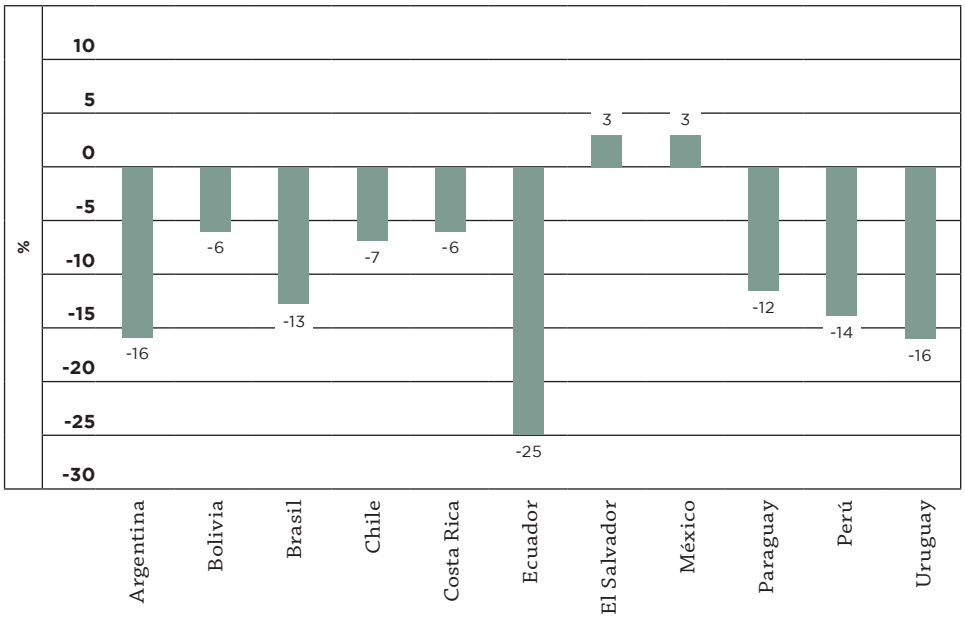


Fuente: Elaboración propia en base a encuestas a hogares.

GRÁFICO 5

Variación en la tasa de informalidad entre los asalariados urbanos

Países seleccionados de América Latina, 2003-2015



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas a hogares.

Asimismo, en Argentina, pero también en varios otros países de la región, este incremento en la proporción de ocupaciones formales se verificó en un marco de aumento del empleo total lo que significó que el número absoluto de nuevas posiciones registradas en la seguridad social fuera también muy significativo.

Dada la magnitud de este proceso y su contraste con la tendencia creciente en la informalidad laboral observada durante la década de los noventa resulta particularmente relevante identificar las políticas que contribuyeran a que se verifiquen estas mejoras en las condiciones laborales durante el nuevo siglo. La sección siguiente aborda este aspecto.

4.2 Las políticas tendientes a la reducción de la informalidad en América Latina

El contexto macroeconómico y la generación de empleo

Puede argumentarse que un proceso de crecimiento sostenido con generación de empleo hace más previsible el funcionamiento del mercado de trabajo en el futuro, lo que tiende a favorecer la celebración de contratos de largo plazo. En este contexto, la formalización se vuelve más factible per se. Al mismo tiempo, una demanda laboral creciente también puede reducir la probabilidad esperada de despidos y, por ende, las chances de que los empresarios tengan que afrontar efectivamente los costos asociados a este proceso cuando deciden desvincular a un trabajador formal. A través de esta vía, por lo tanto, se reducen los costos (esperados) asociados a la formalidad lo que hace que los empresarios están más predispuestos a contratar trabajadores legalmente o a formalizar a aquellos que ya tenían contratados de manera informal. De esta manera, los incentivos a la informalidad asociados a los menores costos de ajuste del plantel de trabajadores frente a las diferentes fases del ciclo económico se reducen. En este contexto se ponderan los beneficios que para los propios empleadores generan las relaciones laborales largas debido al aumento de la productividad asociado a la intensificación de las tareas de entrenamiento y al mayor involucramiento de los trabajadores.

Por el contrario, la inestabilidad macroeconómica genera incertidumbre sobre el contexto económico y laboral futuros lo que puede incentivar la evasión de las normas laborales y, con ello, incrementar la contratación de trabajadores de manera irregular.

Adicionalmente a la menor volatilidad, el tipo de crecimiento asociado a un determinado régimen macroeconómico resulta de suma importancia para favorecer la formalización del empleo. En particular, los resultados serán diferentes si el entorno económico propicia incrementos de productividad y rentabilidad de las empresas pequeñas generando las condiciones para que éstas se formalicen y comiencen a tributar impuestos debido a las mayores posibilidades de enfrentar estos costos en el futuro. Ello, en sí mismo, es una condición necesaria para la registración de sus empleados. Al mismo tiempo, el crecimiento del nivel de actividad puede contribuir a una demanda laboral creciente por parte de empresas de mayor tamaño que son, en general, las que registran menores niveles de informalidad entre sus trabajadores.

Por último, desde el punto de vista de los trabajadores, el crecimiento del empleo y la reducción consecuente del desempleo les otorga una mayor capacidad de negociación frente a sus empleadores lo que puede contribuir a un mejoramiento de las condiciones laborales con impactos positivos sobre la registración.

Efectivamente, como se mencionó en la Introducción, la región experimentó durante buena parte del período iniciado a principios de los años 2000 un significativo proceso de crecimiento económico y mejora de las condiciones del mercado de trabajo. Ello se tradujo en aumentos significativos en la tasa de empleo y descensos en la tasa de desocupación, dando un marco propicio para la formalización del empleo.

Sin embargo, si bien el crecimiento estable con generación de puestos de trabajo parece ser una condición necesaria para que el proceso de formalización del empleo se verifique, será la interacción entre éste y políticas específicas lo que determinará la efectividad de las mismas y los resultados concretos en materia de registración laboral. A continuación se detallan algunos de estos instrumentos.

Incentivos explícitos a la formalización

Los costos laborales salariales y no salariales suelen ser otro aspecto considerado relevante en la determinación de la demanda de trabajo formal. Es por ello que algunas medidas tendientes a estimular la creación de este tipo de ocupaciones están focalizadas en la reducción de los costos de contratación, de las contribuciones patronales y de los costos de despido a través de regímenes especiales que abarcan al conjunto de población o a algunos grupos de empresas o trabajadores considerados más vulnerables o a las nuevas contrataciones. La región cuenta con una vasta experiencia en este tipo de instrumentos; sin embargo, la escasa evidencia empírica evaluando sus impactos resulta ser muy heterogénea.

Argentina implementó varias reducciones en las contribuciones de los empleadores. En 2001, el recorte se aplicó a cada nuevo trabajador contratado por empresas que estaban expandiendo su personal. En 2004, la reducción se limitó a las empresas con hasta ochenta empleados, y más tarde, en 2008, se extendió a todos los empleadores, mientras que la tasa de impuestos se redujo aún más. Castillo et al. (2012) evalúan el impacto de la reforma de 2008 y concluyen que contribuyó a mantener la demanda laboral formal en el grupo de empresas beneficiadas: se crearon 96.000 nuevos empleos en estas empresas, en comparación con una pérdida de 5.000 empleos en aquellas no incluidas en el programa.

Cruces *et al.* (2010), por el contrario, evalúan el impacto de la reducción en las contribuciones sociales observada en Argentina durante el período 1995-2001 en el empleo agregado y los salarios. No encuentran un impacto significativo en la primera variable, pero esta medida habría posibilitado aumentos en el salario de los trabajadores formales.

Chacaltana (2001) encuentra que las reformas del mercado de trabajo peruano de la década de 1990, que desregularon la contratación y el despido, no generaron un aumento en la formalización laboral. Al mismo tiempo, la importante reducción del costo de la mano de obra para las pequeñas y medianas empresas, primero en 2003 y luego en 2008, tuvo efectos pequeños o nulos en el registro (Chacaltana 2008).

En Brasil, el programa Simples Nacional se implementó en 1996 con el objetivo de simplificar los procedimientos de registro y reducción de impuestos para las pequeñas y microempresas. A su vez, la *Lei do Microempreendedor Individual* (Ley de emprendedores individuales) aprobada en 2009 también simplificó el proceso de registro para microempresas con hasta un empleado, y redujo los costos de las contribuciones a la seguridad social. Fajnzylber *et al.* (2009), Delgado *et al.* (2007) y Monteiro y Assunção (2012) encuentran efectos positivos del programa Simples en los niveles de registro. Berg (2010) y Krein y Dos Santos (2012) también concluyen que este programa ha sido positivo en el crecimiento de la formalidad.

Al igual que en Brasil, en 2006 Argentina lanzó el programa Mi Simplificación, un programa que establece un procedimiento único para el registro de trabajadores y empleadores y para el posterior control del cumplimiento de las normas laborales. Ronconi y Colina (2011) encuentran efectos positivos, aunque pequeños en los niveles de registro.

Castillo *et al.* (2007) indican, sin embargo, que no hay evidencia que demuestre que la simplificación de los procedimientos haya tenido un impacto positivo en términos de reducción de la informalidad en América Latina. Esto se debe, al menos en parte, al hecho de que los costos de registro de la actividad productiva representan una proporción menor de los costos totales. También argumentan que la reducida tasa de registración reside en la baja productividad de las empresas, cuya solución no parece ser solo, o incluso esencialmente, la simplificación de los procedimientos de registro, sino estrategias más completas y complejas que incluyen un mayor acceso al crédito, a los mercados y a la tecnología, entre otros determinantes.

Por lo tanto, estos resultados parecen sugerir que los esquemas para simplificar el registro son necesarios para apoyar la formalización de las pequeñas empresas, pero claramente no son suficientes para alcanzar ese objetivo y que, por lo tanto, se necesita una amplia gama de instrumentos que promuevan el desarrollo productivo de esos establecimientos.

Asimismo, las políticas de reducción de aportes patronales pueden o no tener un impacto significativo en el registro, tanto en lo que hace a la *legalización* de trabajadores contratados previamente de manera informal, sin modificar el número de empleados, como a la generación de nuevos empleos formales. En lo que hace a este mecanismo las explicaciones por las cuales el incentivo puede resultar insuficiente son diversas: bajos rendimientos que hacen imposible asumir otros costos asociados con la formalidad (salario mínimo, costos de despido, etc.), incertidumbre sobre el futuro o el hecho de que la relación laboral se está ocultando como parte de un esquema de evasión de impuestos más amplio.

Al mismo tiempo, estas políticas de reducción de los costos laborales como así también los subsidios al salario pueden estar afectados por el efecto de peso muerto (cuando la contratación de personas se hubiera realizado aún en ausencia del programa) o por el efecto sustitución (cuando se despide un trabajador para contratar a otro bajo el nuevo régimen), comportamientos que reducen significativamente el efecto neto de estos programas sobre la creación neta de empleo formal. Un aspecto importante en este sentido es la relación de estos impactos esperados con el ciclo económico. Se argumenta que en la fase expansiva es posible observar con mayor intensidad el efecto del peso muerto mientras que en la fase contractiva se observaría una escasa eficiencia del programa a causa del efecto de sustitución o una baja eficacia dado que las empresas no aprovecharán los incentivos si perciben que de todas maneras no necesitan aumentar su dotación de personal en el futuro.

Inspección laboral

Otro de los dispositivos con los que cuenta el Estado para combatir la informalidad y hacer efectivas las normas laborales y de la seguridad social es la inspección laboral. El fortalecimiento de la inspección laboral incrementa las probabilidades de que los empleadores tengan que afrontar los costos asociados a tener contratado personal de manera irregular. Por lo tanto, una mayor amenaza de fiscalización o mayores sanciones asociadas a la infracción a la normativa deberían ser un estímulo para la regularización de la relación laboral.

En varios países de América Latina, los costos de la no formalización que enfrentan los empleadores aumentaron como resultado de las medidas implementadas para fortalecer y mejorar la inspección del trabajo. El Plan Nacional de Regularización Laboral, establecido en Argentina en 2004, reforzó los controles para detectar el empleo asalariado no registrado en el Sistema de Seguridad Social. Con este plan, se le asignó al Ministerio de Trabajo el papel de coordinador nacional para este tipo de actividad. Además, las tecnologías empleadas mejoraron y el número de inspectores aumentó de 40 en 2003 a 470 en 2011. Del total de inspecciones realizadas durante ese período, el 28% de los trabajadores no se registraron debidamente y alrededor del 37% de estos últimos se formalizaron después de la inspección. Ronconi (2010) encuentra un impacto positivo de estas medidas.

En Brasil, el fortalecimiento de la inspección del trabajo no se asoció con un aumento en el número de inspectores sino con una mayor efectividad de la inspección debido a la implementación de cambios organizacionales y reformas en la estructura de incentivos. A mediados de la década de 1990 se introdujo un sistema de bonos para los inspectores que vinculaba parte de sus salarios al desempeño individual y grupal. Luego, se crearon equipos especiales de inspección para tratar situaciones más complejas en ciertos sectores (Pires, 2009). Berg (2010) señala que estos dos nuevos enfoques tuvieron efectos positivos y significativos en la formalización laboral en ese país.

Asimismo, Almeida y Carneiro (2009) encuentran que las regiones con controles más estrictos en ese país presentaron tasas de informalidad más bajas. No encuentran efectos negativos de las inspecciones en el empleo total, lo que sugiere que el empleo formal reemplazó al empleo informal. Los resultados de la evaluación de impacto de de Andrade *et al.* (2013) también muestran que la inspección fue el único instrumento eficaz en Belo Horizonte (Brasil) para inducir la formalización ya que ni los mayores niveles de información ni los incentivos monetarios tuvieron un impacto significativo.

En Ecuador, en 2011, se lanzó el programa Trabajo Digno que permitió al Ministerio de Relaciones Laborales aumentar el número de inspectores (de 65 en 2006 a 245 en 2011) y modificar la organización de su trabajo. Un estudio del Banco Mundial (2012), basado en una encuesta empresarial realizada en ese año, destaca el papel de esta herramienta en la lucha contra la informalidad, afirmando que las inspecciones fueron cada vez más frecuentes, con aproximadamente el 60% de las firmas en la muestra que declararon haber sido inspeccionadas al menos una vez durante el año anterior. El estudio también encontró una correlación positiva y estadísticamente significativa entre el hecho de haber sido inspeccionado y el cumplimiento de las normas legales y laborales.

Asimismo en 2011, se celebró en ese país un referéndum nacional y una consulta pública sobre diversos aspectos incluida la cuestión de la penalización por el incumplimiento de las obligaciones de seguridad social por parte de los empleadores. La pregunta decía: *¿Está usted de acuerdo con que la Asamblea Nacional, sin dilaciones dentro del plazo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a partir de la publicación de los resultados del plebiscito, tipifique como infracción penal la no afiliación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de los trabajadores en relación de dependencia?* La propuesta fue aprobada. La afiliación a la seguridad social aumentó del 33% en 2010 al 38% en 2011. El número de empleadores registrados aumentó en casi un 50% en esos dos años. Según el Banco Mundial (2012), si bien no es posible afirmar que este aumento se deba únicamente al cambio en la legislación, que todavía no había entrado en vigor ese año, se considera que la señal enviada en términos de no tolerancia a la informalidad (que reforzó la agenda iniciada con el cambio de la Constitución en 2008) ayudó a estimular el registro.

En resumen, los pocos estudios que evalúan el impacto de las inspecciones parecen confirmar que tienen un efecto positivo en la formalidad del mercado laboral. Sin embargo, algunos también han encontrado efectos negativos en el empleo total o en los salarios. Esto reforzaría la idea de que ciertas empresas, especialmente las más pequeñas, como ya se dijo, operan informalmente porque no pueden afrontar los costos asociados con la regularización de la empresa y sus trabajadores. La combinación y coordinación de la inspección con políticas de diversas naturalezas para promover el crecimiento productivo, la rentabilidad y la competitividad son indispensables en esos casos.

4.3 Impactos distributivos del proceso de formalización

Considerando la ya analizada reducción en la incidencia de la informalidad verificada durante el nuevo milenio en un conjunto significativo de países, en esta sección se evalúan los impactos que este proceso ha tenido en la distribución salarial durante este período.

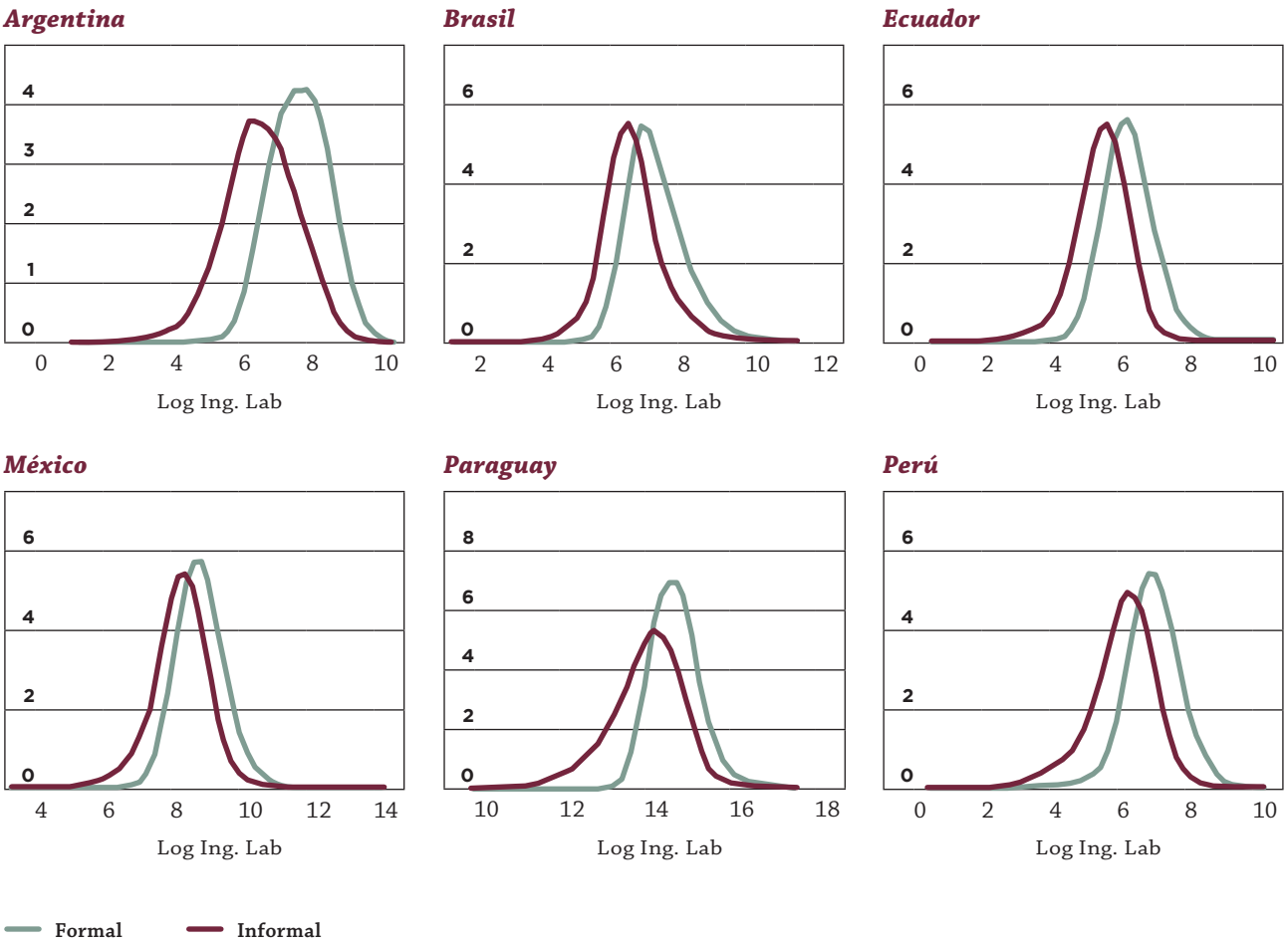
Para ello, un primer aspecto relevante que vincula la informalidad con la desigualdad es la posición relativa que los asalariados formales y los asalariados informales ocupan en la distribución del ingreso laboral. El *Gráfico 6* muestra las funciones de densidad del salario horario para cada uno de estos dos grupos de ocupados. Como puede observarse allí, en todos los países considerados, los asalariados no registrados en la seguridad social se ubican más cercanos al origen señalando que, en promedio, éstos obtienen salarios horarios más bajos que los asalariados formales.

Esta brecha salarial entre ambos conjuntos de asalariados es un hecho estilizado importante en la región. Sin embargo, a partir de estos resultados no es posible afirmar que estos diferenciales salariales necesariamente reflejan un fenómeno de segmentación laboral asociado exclusivamente con la informalidad, ya que podrían explicarse por los atributos personales del trabajador (educación, género, edad, etc.) y otras características del puesto de trabajo.

GRÁFICO 6

Función de densidad de Kernel de los salarios horarios

Países seleccionados de América Latina, aprox. 2017-2018



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas a hogares.

Para poder evaluar en qué medida existe una *penalidad* salarial asociada a la informalidad laboral, se llevaron a cabo ecuaciones de salarios horarios (Ecuaciones de Mincer corregidas por sesgo de selección muestral) que permiten estimar si, a igualdad de otras características, los asalariados informales obtienen salarios horarios significativamente más bajos que los asalariados formales. En efecto, dicha penalidad es de alrededor del 20% en Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Paraguay y Perú, y del 30% en Argentina, Ecuador y Uruguay.

Estos resultados sugieren, por lo tanto, que no sólo la informalidad es una dimensión explicativa de la desigualdad salarial en un momento dado del tiempo, sino que los cambios en su incidencia y/o en los retornos a la formalidad contribuyen potencialmente a explicar las tendencias distributivas observadas en la región.

Precisamente, de modo de evaluar los impactos que el aumento en la proporción de asalariados formales ha tenido sobre la distribución salarial, se han llevado a cabo para tres países de la región –Argentina, Brasil y Ecuador– ejercicios de descomposición que permiten estimar cuánto de la reducción de la desigualdad está explicado por el proceso de formalización, controlando por otros factores relevantes como, por ejemplo, los cambios en el nivel educativo y en el retorno a esta dimensión.[3] El *Cuadro 2* presenta estos resultados.

[3] Se sigue aquí la metodología propuesta por Firpo *et al.* (2007, 2011).

CUADRO 2

El impacto del proceso de formalización en la desigualdad salarial
Países seleccionados de América Latina

Argentina	**log(50/10)**	**log(90/50)**	**Gini**
Efecto composición			
Formalidad	**-0,020** ***	**-0,025** ***	**-0,010** ***
Educación	0,014 ***	0,036 ***	0,012 ***
Efecto retorno			
Educación	-0,053	-0,084 **	-0,020 **

Brasil	**log(50/10)**	**log(90/50)**	**Gini**
Efecto composición			
Formalidad	**-0,016** ***	**-0,007** ***	**-0,004** ***
Educación	0,100 ***	0,221 ***	0,052 ***
Efecto retorno			
Educación	-0,208	0,023	-0,036 ***

Ecuador	**log(50/10)**	**log(90/50)**	**Gini**
Efecto composición			
Formalidad	**0,070** ***	**-0,009** ***	**0,008** ***
Educación	0,002 ***	0,023 ***	0,006 ***
Efecto retorno			
Educación	0,026	-0,006 **	-0,010 **

*** p<0,01
** p<0,05
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas a hogares.

Considerando el impacto sobre el índice de Gini se observa que el aumento de los puestos asalariados registrados ha tenido impactos igualadores significativos en los tres países. Al analizar con más detalle el efecto a lo largo de la escala salarial, se observa que en Argentina su intensidad fue similar en la parte superior e inferior de la distribución, mientras que en Brasil fue más intensa en la última. En Ecuador, por su parte, el impacto en el índice de Gini es el resultado neto de dos efectos opuestos: un impacto igualador en la parte superior y un impacto desigualador en la parte inferior de la distribución.

Por lo tanto, estos resultados muestran que la mejora en la calidad de los empleos no sólo tuvo un efecto positivo en términos de los ingresos promedio de los asalariados, de acceso a la normativa laboral y a los beneficios sociales, sino también en términos distributivos en estos tres países.

Estos ejercicios también corroboran dos resultados obtenidos previamente en la literatura empírica para la región. El primero de ellos es que el proceso mismo de aumento en el nivel educativo de la población ocupada fue desigualador, contrastando con el impacto de la formalización recién analizado. El segundo refiere a la contribución a la reducción de la desigualdad proveniente de la caída en los retornos, los premios, a la educación.

5. EL SALARIO MÍNIMO Y LA DESIGUALDAD SALARIAL

Adicionalmente al proceso de formalización, a lo largo del nuevo siglo ha habido una recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo (SM) en un conjunto significativo de países de América Latina, si bien con distinta intensidad *(Gráfico 7)*. Ello ha significado un cambio sustancial respecto de la evolución evidenciada en la década de los noventa caracterizada por reducciones o crecimientos más débiles en el valor real de esta institución (Marinakis, 2014; Keifman y Maurizio, 2014; Marinakis y Velasco, 2006).

Uno de los aspectos más controversiales en relación a la institución del salario mínimo tiene que ver con los impactos que éste puede tener sobre la demanda de empleo. Por un lado, bajo el modelo estándar de competencia perfecta en el mercado de trabajo se postula que el establecimiento del mínimo por encima del salario de equilibro generará una reducción en el empleo afectando negativamente a aquellos individuos para los cuales este instituto resulta operativo. La intensidad de la reducción dependerá positivamente de la elasticidad *precio* de la demanda.

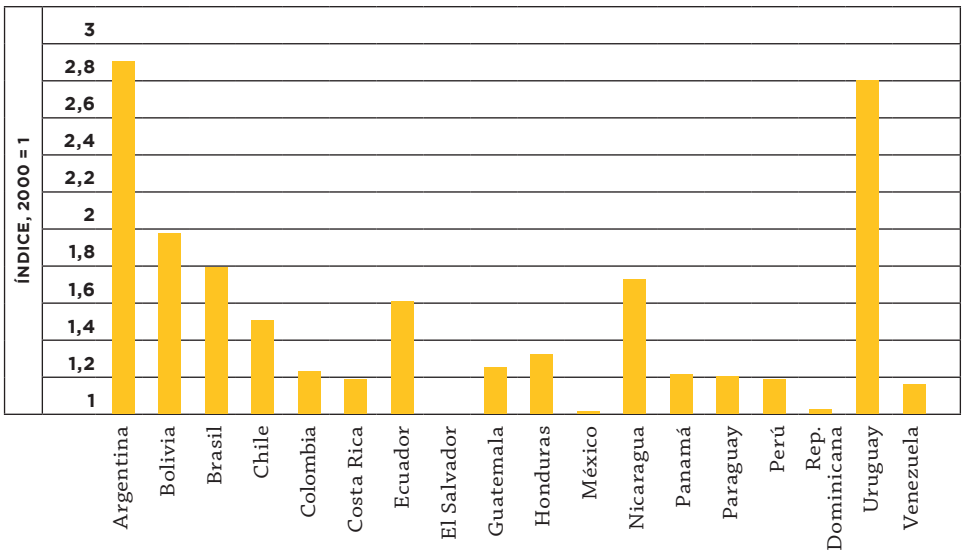
Sin embargo, existen esquemas conceptuales alternativos, como los modelos de mercados monopsónicos o la teoría de salarios de eficiencia, a partir de los cuales es posible entender de una manera diferente las relaciones entre las instituciones laborales y sus impactos en el mercado de trabajo. En particular, bajo el modelo monopsónico, el salario que surge del equilibrio entre la oferta y la demanda de empleo se encuentra por debajo de la productividad marginal del trabajo por lo que un aumento del valor del mínimo no necesariamente implicará reducciones en el empleo, pudiéndose observar un efecto neutro o incluso un incremento (Manning, 2003).

Dickens *et al.* (1999) plantean que los modelos de búsqueda del mercado de trabajo pueden brindar sustento para la construcción de esquemas teóricos donde los empleadores tienen algún poder monopsónico, tanto en el corto como en el largo plazo. Un aspecto que resulta particularmente interesante de estos planteos es que la existencia de monopsonio no requiere

GRÁFICO 7

Variación acumulada en el salario mínimo real durante el nuevo milenio

Países de América Latina, aprox. 2003-2015



Fuente: Elaboración propia en base a OIT.

necesariamente la presencia de un solo empleador o un conjunto reducido de ellos; basta con que existan costos asociados a la búsqueda de empleo o al cambio entre ocupaciones para que este fenómeno pueda verificarse. Por su parte, desde la teoría de salarios de eficiencia, los aumentos del SM podrían incrementar la productividad de la mano de obra y, con ello, también el empleo.

Asimismo, de acuerdo a Eyraud y Saget (2008), existen diferentes factores que podrían reducir el potencial efecto negativo del SM sobre el empleo e, inclusive, invertirlo. Podría suceder que frente a incrementos en los mínimos los empresarios se vieran en la necesidad de realizar cambios en la organización del trabajo que deriven en ganancias de productividad. Por otro lado, incrementos salariales a trabajadores con baja propensión a ahorrar pueden generar aumentos en el consumo doméstico con efectos positivos sobre la creación de empleo global.

En relación a los impactos distributivos del SM, éstos dependerán, entre otros factores, de si esta institución afecta sólo a la parte inferior de la distribución o si su impacto se extiende a lo largo de la misma, si abarca sólo a los trabajadores formales o también afecta a los informales y si se observan o no impactos negativos sobre el empleo.

En particular, los impactos sobre la desigualdad podrían ser menores si el SM funciona como *numerario* donde un conjunto importante de salarios son establecidos como múltiplos de esta institución lo que haría que incrementos en su valor tengan efectos proporcionales a lo largo de la distribución. Sin embargo, si este *derrame* se verifica a una tasa decreciente, los impactos positivos podrían potenciarse.

Por último, en un mercado de trabajo compuesto por trabajadores formales e informales y donde el SM afecta sólo al primer conjunto, es posible pensar que incrementos en su valor generarán una compresión salarial dentro de este grupo pero, a la vez, podrían ampliar la brecha salarial entre éstos y los asalariados informales, con resultados netos a priori ambiguos.

Si, por el contrario, los impactos de esta institución se extienden hacia la porción informal del mercado de trabajo, como suele encontrarse en la evidencia empírica para la región, los resultados podrían ser más igualadores ya que estos trabajadores se ubican, en promedio, en la cola inferior de la distribución.

En Maurizio y Vázquez (2016) se evalúa el impacto distributivo del incremento del SM en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, durante los 2000. Un primer aspecto relevante es que el aumento en la capacidad adquisitiva de esta institución implicó, adicionalmente, un aumento en relación a la mediana (Índice de Kaitz) y a la media de salarios a lo largo del período bajo análisis. En efecto, en Argentina, mientras que el índice de Kaitz registraba un valor de 0,4 en 2003, éste se eleva a 0,55 en 2012. Asimismo, la relación con el salario promedio se incrementó en 18 pp, pasando del 30% al 48%. Estos incrementos tan significativos se explican, al menos en parte, por el muy reducido valor que el SM exhibía al inicio del período aquí considerado. Durante estos años éste se incrementó en alrededor del 200%.

En Brasil, el SM gana alrededor de 5 pp en relación al salario promedio y 6 pp en relación a la mediana. En Chile, por su parte, la relación con el salario medio (mediana) se incrementó en alrededor de 6 pp (12pp). Sin embargo, cuando se compara con los percentiles bajos de la distribución el panorama cambia ya que la relación con el décimo percentil decreció (de 92% a 83%) mientras que con el percentil 20 se mantuvo constante. En Uruguay, asociado en parte a su muy bajo valor inicial, similar al caso de Argentina, entre 2004 y 2012, la relación con el promedio salarial se incrementó en 22 pp (de 8% a 30%) mientras que lo hizo en 24 pp en relación a la mediana.

Por lo tanto, las tendencias crecientes que el SM ha experimentado durante el período considerado lo han hecho potencialmente más *operativo,* especialmente en Argentina, Brasil y Uruguay, que lo que era al comienzo del nuevo milenio y, por lo tanto, con mayor capacidad para generar impactos distributivos.

En efecto, los resultados obtenidos en dicho estudio muestran que el aumento del salario mínimo real fue igualador en esos tres países pero que no tuvo impactos distributivos en Chile. En particular, en Argentina este fenómeno explica alrededor de un tercio de la disminución que el Gini experimentó entre 2003 y 2012.

En Brasil, el fortalecimiento de esta institución explica alrededor del 80% del descenso que este indicador registró entre 2003 y 2011, un porcentaje claramente muy elevado. Al igual que en Argentina, el efecto igualador se verifica exclusivamente en la cola inferior de la distribución. Finalmente, en Uruguay los impactos igualadores fueron de menor intensidad que en los dos casos anteriores, dando cuenta de una caída del 12% del Gini entre 2004 y 2012.

Por lo tanto, estos resultados contribuyen, adicionalmente a los discutidos previamente, al debate en torno a las causas de la reducción de la desigualdad en América Latina en el nuevo milenio. La mayor parte de la literatura ha focalizado en los impactos de la caída en los retornos a la educación a partir de un análisis de oferta y demanda de diferentes calificaciones. Este estudio sugiere la importancia de considerar, de manera complementaria, el rol de las instituciones laborales en las mejoras distributivas observadas en la región. De hecho, la reducción de los retornos podría ser consecuencia, a su vez, del fortalecimiento del salario mínimo y de otras instituciones como, por ejemplo, las negociaciones colectivas.

Asimismo, resulta importante remarcar que el fortalecimiento del salario mínimo en los casos bajo estudio se ha verificado en un período de crecimiento del empleo y, en particular, en Argentina, Brasil y Uruguay, en un contexto de fuerte formalización laboral, como fue analizado en la sección anterior. La combinación de estas tendencias pone en entredicho, por lo tanto, los argumentos que plantean la necesidad de flexibilizar los mercados de trabajo de la región como vía para incentivar la creación de puestos de trabajo, especialmente aquellos formales.

6. EL DEBILITAMIENTO DE LAS MEJORAS LABORALES Y DISTRIBUTIVAS EN EL SEGUNDO DECENIO DEL NUEVO MILENIO

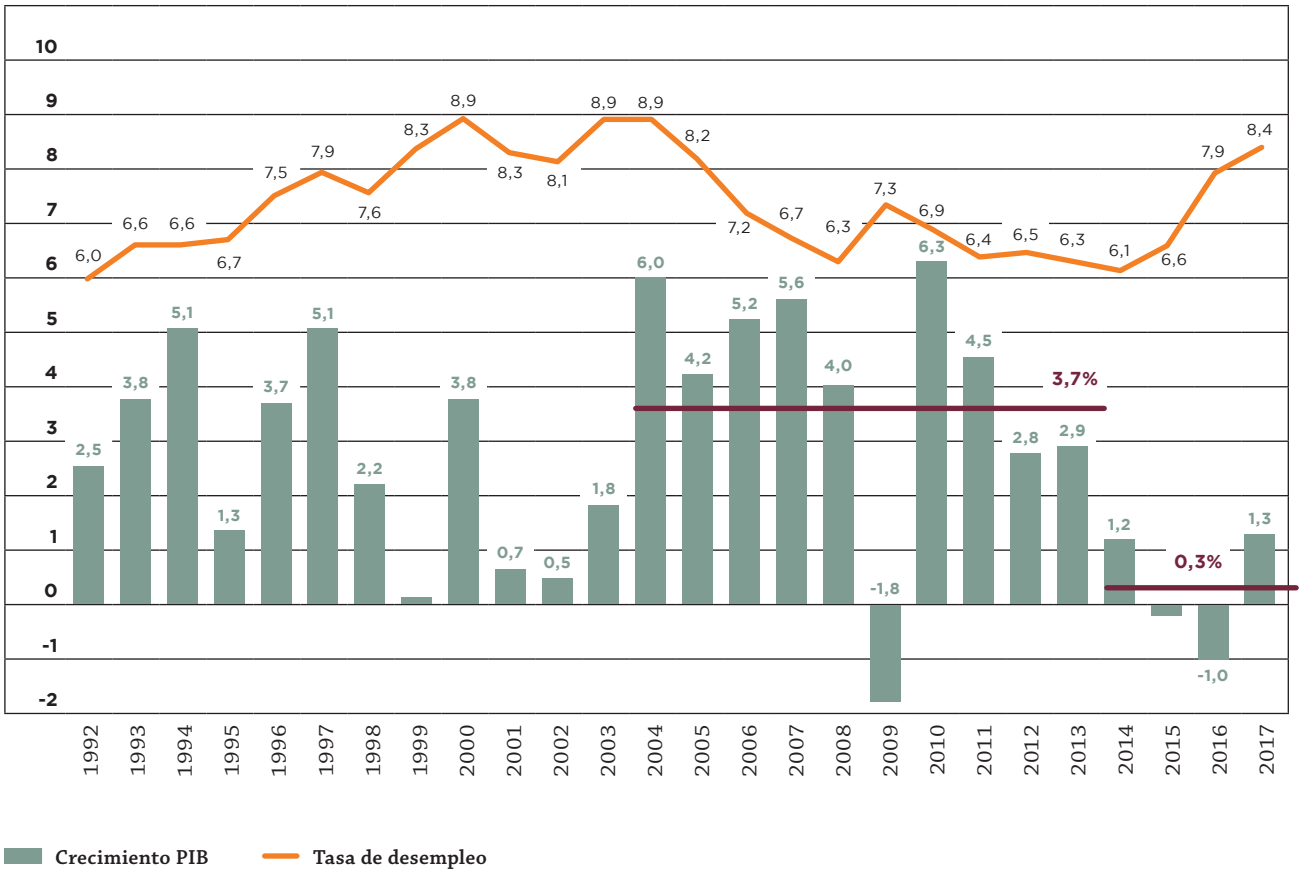
Como fue señalado a lo largo del documento, luego del proceso de concentración de ingresos verificado a lo largo del decenio de los noventa, América Latina experimentó durante una parte importante del nuevo milenio una reducción significativa de los niveles de desigualdad de los ingresos familiares y también de los provenientes del mercado de trabajo. Sin embargo, tal como fue analizado en la *sección 1*, este proceso se detuvo, para el agregado de la región, alrededor del 2012, luego de la reducción de 6 pp verificada entre 2002 y ese año. En el caso particular de Argentina se observa un proceso aún más desalentador ya que luego de la caída de 10 pp entre 2003 y 2012 el índice de Gini se incrementa en 4 pp entre ese año y 2019.

Este cambio de tendencia también se observa en la evolución macroeconómica de la región. En el *Gráfico 8* se muestra la tasa de crecimiento anual del Producto Bruto Interno. Allí puede observarse, por un lado, el contraste entre la década de los noventa y la siguiente, especialmente antes de verificarse los impactos de la crisis internacional en 2009. En ese período la región no sólo alcanzó tasas anuales más elevadas sino un sendero de crecimiento más estable. Por otro lado, se visualiza claramente el significativo debilitamiento de esta dinámica en los últimos años, incluyendo tasas negativas en 2015 y 2016. Mientras el promedio anual durante el período 2004-2013 fue 3,7% éste se redujo a 0,3% en el quinquenio siguiente.

GRÁFICO 8

Tasa anual de crecimiento del PIB y tasa de desempleo

América Latina, 1992-2017



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL

Las contrastantes dinámicas del nivel de actividad agregado se han reflejado también en la evolución de los indicadores más importantes del mercado de trabajo. Un aspecto de particular relevancia en este marco es el comportamiento del desempleo abierto en la región. De acuerdo a Weller y Kaldewei (2014), y considerando los años 2000, la región debe crecer anualmente como mínimo a una tasa del 2,5% para evitar un aumento en este indicador. Este cálculo resulta de la estimación del alza anual en la oferta de trabajadores (basado, a su vez, en el crecimiento poblacional y de la proporción de la población que ingresa al mercado de trabajo) y en la creación de nuevos puestos de trabajo (en función, a su vez, del crecimiento económico y de la intensidad con la que se genera empleo por unidad de producto).

Este umbral estimado resulta consistente con el hecho que durante la primera fase del nuevo milenio la región experimentó un proceso de reducción del desempleo mientras que en la segunda parte ocurrió lo contrario. La tasa de desempleo promedio para América Latina fue 8,4% en 2017.

Contextos de elevado desempleo no sólo tienen efectos significativos sobre los ingresos de los que pierden su empleo y el de sus familias, sino que, adicionalmente, puede tener impactos reductores en los salarios de aquéllos que aún permanecen ocupados, tal como lo predice la *curva de salarios* (Blanchflower y Oswald, 2005). Esta señala una elasticidad negativa de las remuneraciones al desempleo.

Adicionalmente a ello, esta elasticidad puede ser diferente para cada grupo de trabajadores por lo que el desempleo podría también implicar una mayor desigualdad entre ellos. Por lo tanto, este fenómeno puede afectar con mayor intensidad de los individuos con menores calificaciones, tanto directamente, debido a su mayor incidencia relativa como, indirectamente, debido a su mayor impacto negativo en sus salarios. En efecto, para el caso de Argentina, mientras que el incremento del 10% en la tasa de desempleo implica una reducción del 1,1% para el conjunto de ocupados, este valor se reduce a 0,6% en el caso de los universitarios y se incrementa a 1,7% entre aquellos con hasta secundaria completa.

Esto es, el desempleo generalizado no sólo limita el aumento de los salarios reales agregados, sino que también induce un proceso de diferenciación entre ellos. Los contextos de exceso de laboral elevados favorecen la aceptación por parte de los trabajadores de condiciones laborales más desfavorables, así como la generación de una *competencia por puestos de trabajo* donde los trabajadores más educados desplazan a aquellos con menos calificaciones de sus puestos de trabajo. Otros argumentos (basados, por ejemplo, en la teoría de los salarios de eficiencia o la teoría de segmentación de los mercados laborales) también pueden dar sustento a estos resultados.

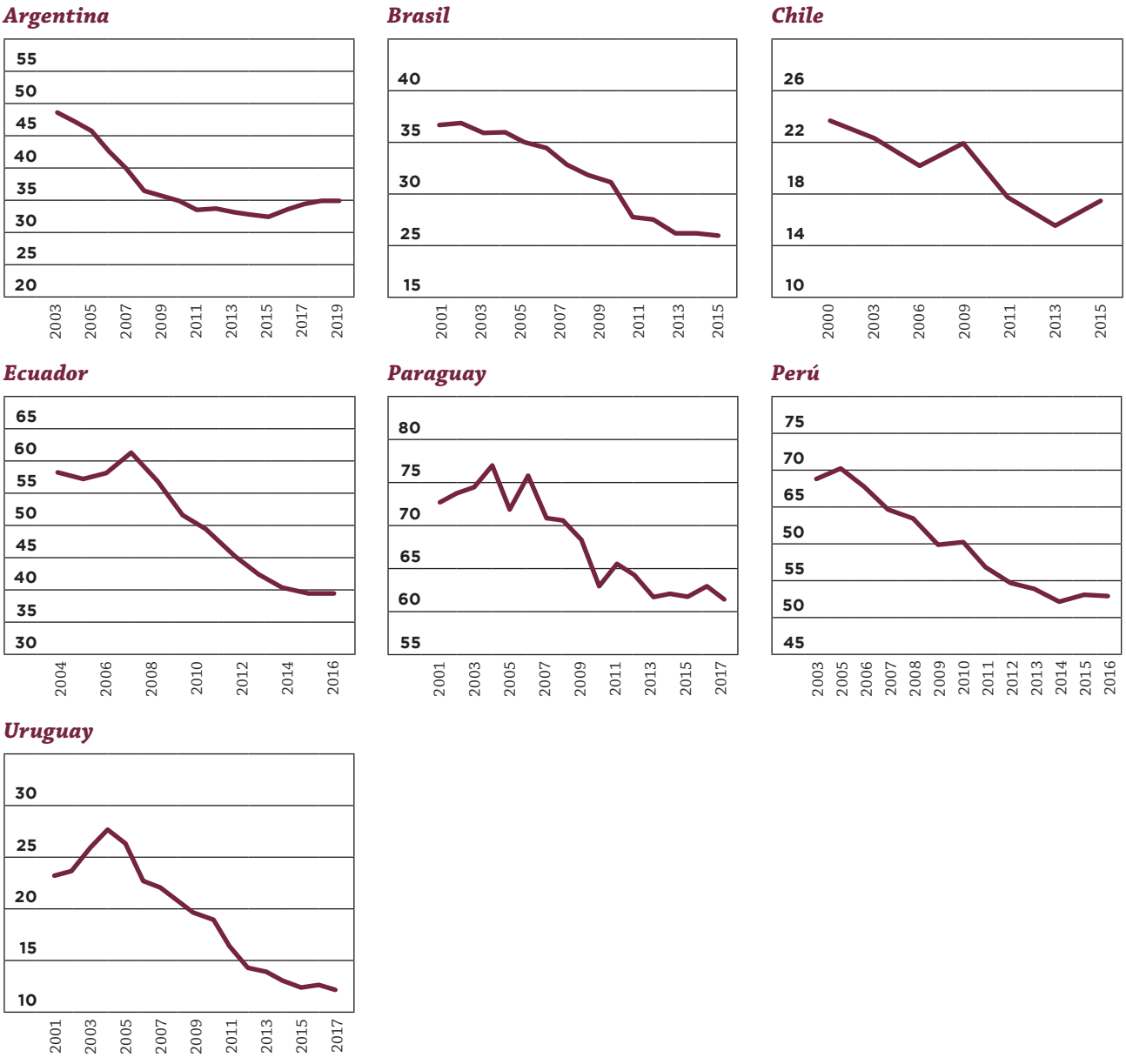
Conjuntamente con el menor dinamismo macroeconómico y en la generación de empleo, las mejoras en materia de formalización también se debilitaron en un contexto en donde la incidencia de la informalidad continúa siendo muy elevada en un conjunto importante de países de la región *(Gráfico 9)*. En Argentina, alrededor del 35% de los asalariados no están registrados en la seguridad social. Ello representa, a su vez, un cuarto del total del empleo urbano del país.

Como fue mostrado, el sostenido crecimiento económico fue uno de los factores asociados al proceso de formalización en un conjunto importante de países. Una dinámica productiva de estas características se asocia, al menos, a dos desarrollos que favorecen la expansión del empleo formal. Por un lado, eleva la probabilidad de realizar contrataciones de largo plazo; por el otro, mejora la productividad (o rentabilidad) de las empresas en general, incluida las informales, lo cual permite que, especialmente estas últimas –entre las cuales la no registración laboral es muy elevada– regularicen a (parte de) sus trabajadores y/o creen nuevos puestos registrados.

GRÁFICO 9

Evolución de la tasa de informalidad laboral durante el nuevo milenio

Países seleccionados de América Latina



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas a hogares.

La influencia del crecimiento agregado está mediada, sin embargo, por diversos factores que pueden intensificar o menguar sus efectos sobre la creación de puestos formales. En particular, como se analizó previamente, durante el período bajo análisis se desplegaron en varios de los países analizados diversas políticas que pudieron, al menos potencialmente, haber contribuido a elevar la incidencia del empleo registrado. Estas fueron, por un lado, aquellas que redujeron el costo laboral. Por otro lado, las mejoras en la inspección del trabajo.

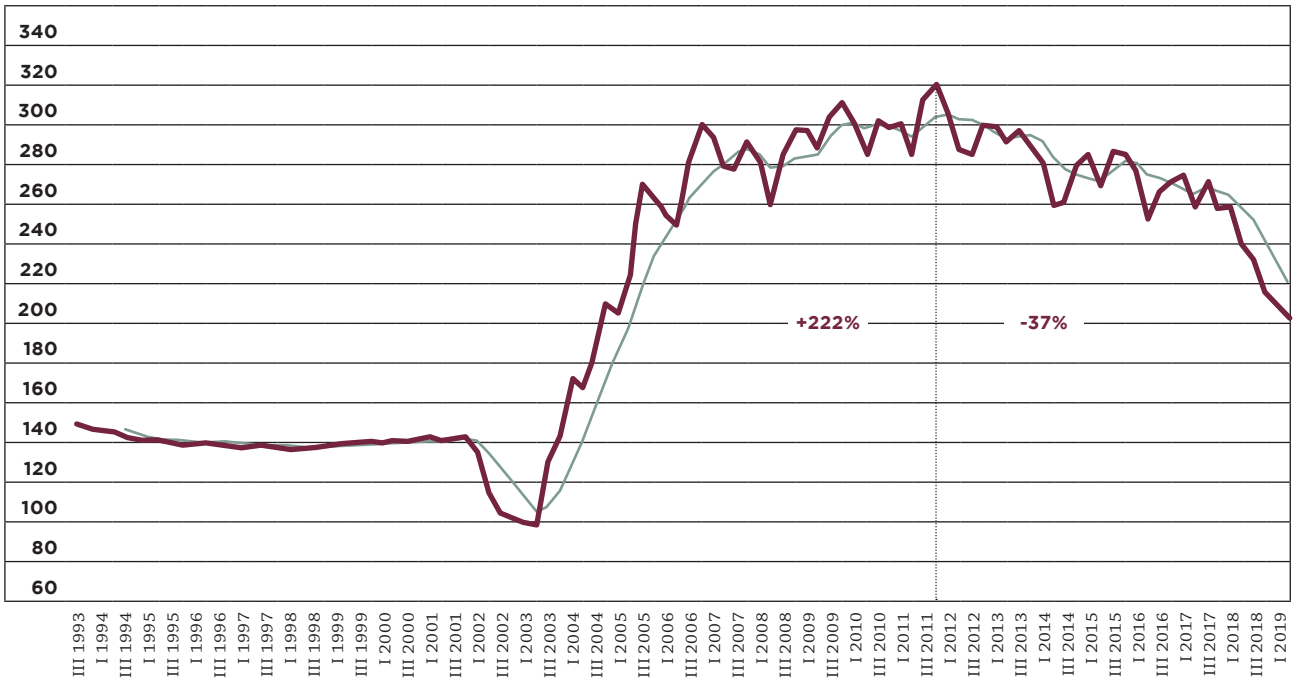
Las políticas mencionadas parecen, sin embargo, tener efectos en el marco de contextos económico favorables. En los últimos años del período analizado, cuando las economías de la región desaceleraron su crecimiento, y aún exhibieron caídas de su PIB en algunos años, algunas de estas intervenciones públicas se mantuvieron, pero no fueron suficientes para sostener el aumento de la formalidad.

Por lo tanto, si bien el período bajo análisis muestra las posibilidades de ir avanzando en la extensión de la cobertura de los derechos laborales en América Latina, también da cuenta de las limitaciones que el mismo enfrenta. Ello parece estar ligado al hecho de que la elevada presencia de empleos informales en los mercados de trabajos latinoamericanos resulta en buena medida del importante peso del sector informal en sus estructuras productivas, y que se deriva de la incapacidad que, en el largo plazo, han exhibido esas economías para lograr un crecimiento sostenido y que absorba los aumentos de la oferta laboral. En ese sentido, avances significativos en la formalización parecen requerir procesos de crecimiento intensos y estables, pero también orientados a reducir la importancia de los segmentos de mayor informalidad de su estructura productiva. Los resultados obtenidos por Beccaria y Maurizio (2018) muestran, por ejemplo, que aún en un período favorable como el analizado, la proporción de trabajadores regularizados fue menor

GRÁFICO 10

Evolución del salario mínimo real

Argentina, 1993-2019



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

entre las firmas pequeñas que entre las medianas y grandes. Avanzar en aquel objetivo parece requerir, entonces, no sólo medidas a nivel micro como las examinadas –las que de cualquier manera deberían continuar formando parte del paquete de intervenciones– sino también políticas a nivel macro y meso.

Similar dinámica a la observada por la informalidad laboral ha exhibido el valor real del salario mínimo en un conjunto importante de países. Luego de la recuperación ya señalada, especialmente durante el primer decenio del nuevo siglo, la capacidad adquisitiva de esta institución laboral se ha venido reduciendo o su crecimiento ha sido nulo o menos intenso en la década siguiente. El *Gráfico 10* presenta el caso argentino y permite visualizar tres fases bien diferentes desde comienzos de los noventa hasta el presente. En la primera de ellas, desde 1991 hasta 2001, tanto su valor nominal como real se mantuvieron estables en un nivel muy reducido que lo volvía *no operativo*. Luego de la fuerte reducción en el contexto de la crisis de la convertibilidad, en 2003 se inicia el ya analizado sendero de crecimiento que se extiende hasta aproximadamente 2012. Desde allí en adelante, asociado a la aceleración de la inflación, el poder de compra de esta institución se redujo en alrededor del 40%.

Por lo tanto, dos de los factores asociados a la reducción de la desigualdad salarial durante la primera década del nuevo milenio han debilitado o reducido su comportamiento favorable lo cual explica, en parte, los magros resultados en materia distributiva observados en la región en los últimos años.

Se llega así a un panorama laboral y social preocupante, no sólo por los insatisfactorios niveles que aún registran algunas variables tales como la informalidad laboral, la desigualdad y la pobreza, sino también por las proyecciones que se pueden efectuar para el mediano plazo que, teniendo en cuenta la coyuntura macroeconómica y las perspectivas futuras, conjuntamente con la persistencia de limitantes al crecimiento sostenido en la región, no resultan particularmente alentadoras.

7. REFLEXIONES FINALES

El sendero de crecimiento elevado y estable registrado en la región en su conjunto durante el nuevo milenio, especialmente antes de la crisis internacional de 2009, fue acompañado de mejoras significativas en ciertos indicadores laborales y sociales. En efecto, el crecimiento del empleo agregado se verificó conjuntamente con una reducción del desempleo, de la informalidad laboral, de la desigualdad y de la pobreza. Sin embargo, estas mejoras no fueron suficientes para modificar sustantivamente algunas características distintivas de la región, entre las que se encuentran la elevada precariedad laboral (asociada fuertemente con la informalidad) y la concentración de los ingresos.

A su vez, esta desigualdad está asociada tanto a la fuerte concentración de los ingresos del trabajo como a la insuficiente cobertura de sistemas de protección social. Esto último se debe a que éstos se basan en gran medida en mecanismos contributivos vinculados al empleo formal.

Este artículo ha analizado la dinámica laboral y de la desigualdad de los ingresos familiares y laborales en un conjunto importante de países de América Latina. En particular, se identificaron los factores asociados a los cambios en la distribución de los ingresos familiares evaluando el rol de los ingresos provenientes del mercado de trabajo y el de otras fuentes de ingresos no laborales. En relación al mercado de trabajo, el estudio focalizó en la informalidad laboral y el salario mínimo, sus características y sus impactos distributivos. En este sentido, este estudio resulta un complemento importante de aquéllos que han analizado otras dimensiones asociadas a la desigualdad salarial como lo son la evolución de los retornos a la educación y la desigualdad educativa, la discriminación salarial por género, o los impactos distributivos de otras instituciones laborales.

Los análisis empíricos llevados a cabo confirman la relevancia de los ingresos obtenidos en el mercado de trabajo en el total de los ingresos que obtienen los hogares. De allí se deriva, también, la importancia que esta fuente de ingresos ha tenido en la reducción de

la desigualdad global en el período bajo estudio. En países como Argentina, Brasil o Uruguay también han contribuido a esta dinámica distributiva los ingresos provenientes de las pensiones, fenómeno asociado, al menos en parte, a la extensión de su cobertura a partir de la introducción de pilares no contributivos o semi-contributivos. Por último, en México y Chile también han tenido un efecto igualador las políticas de transferencias condicionadas a los hogares con presencia de niños. Al interior del mercado de trabajo, tanto el incremento en la proporción de puestos de trabajo formales como el fortalecimiento del salario mínimo han tenido impactos igualadores.

Sin embargo, todas estas mejoras se ralentizaron, se detuvieron o incluso se han revertido en los últimos años en un marco de persistencia de déficits laborales y sociales muy elevados. Por lo tanto, las enormes diferencias que aún subsisten en las condiciones de trabajo de la región requieren una acción permanente en el campo de la distribución del ingreso primario como un medio para reducir la desigualdad global. En este contexto, el progreso en la formalización del empleo y el fortalecimiento de las instituciones laborales son procesos esenciales para permitir que los empleos se conviertan en un mecanismo efectivo para reducir significativamente la inequidad y la pobreza.

Al mismo tiempo, es necesario complementar estas políticas con el desarrollo de un sistema integral y más universal de protección social basado no sólo en los pilares contributivos sino también en componentes no contributivos.

Finalmente, todas estas medidas deben ser enmarcadas en una estrategia de desarrollo económico a largo plazo construida sobre la base de una estructura productiva integrada que contribuya a incrementar la eficiencia y la competitividad sistémica en un marco de creciente demanda laboral.

REFERENCIAS

Almeida, R. y Carneiro, P. (2009) *Enforcement of Labor Regulation and Firm Performance,* Journal of Comparative Economics 37(1): 28-46.

Amarante, V., Colafranceschi, M. y Vigorito, A. (2011) *Uruguay's Income Inequality and Political Regimes during 1981–2010,* WIDER Working Paper 94. Helsinki.

Banco Mundial (2012) *Ecuador. Las caras de la informalidad,* Informe No. 67808-EC, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Blanchflower, D. y Oswald, A. (2005) *The Wage Curve Reloaded,* NBER Working Papers 11338.

Beccaria, L. y Maurizio, R. (2017) *Mercado de trabajo y desigualdad en la Argentina. Un balance de las últimas tres décadas,* Revista Sociedad, Nro. 37.

Beccaria, L. y Maurizio, R. (2018) *Un análisis dinámico de los flujos de entrada a la formalidad en América Latina,* Revista de Economía Laboral, 15(2).

Berg, J. (2010) *Laws or luck? Understanding rising formality in Brazil in the 2000's,* ILO Working Paper No 5. Brasilia: International Labour Office.

Castillo, G., Gutiérrez, I. y Stumpo, G. (com.), (2007) *Simplificación de trámites para la creación de empresas: La experiencia de Fundes,* CEPAL – FUNDES.

Castillo, V., Rojo Brizuela, S. y Schleser, D. (2012) *El impacto de las políticas laborales contracíclicas sobre el empleo asalariado registrado,* en MTEySS-ILO (eds.) Macroeconomía, empleo e ingresos: debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009, pp. 216-59. Buenos Aires: MTEySS-ILO.

Cecchini. S. y Uthoff, A. (2007) *Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina,* Serie Políticas Sociales Nro.136, CEPAL, Santiago de Chile.

CEPAL (2010) *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir,* Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL, Brasilia.

Chacaltana, J. (2001) *Reforma en la contratación y el despido en el Perú de los noventa,* Revista Economía, vol. 24, No. 48, Lima, Universidad Católica del Perú.

Chacaltana, J. (2008) *Una evaluación del régimen laboral especial para la microempresa en Perú, al cuarto año de vigencia,* OIT-Lima, mimeo.

Contreras, D., y Ffrench-Davis, R. (2014) *Policy regimes, inequality, poverty, and growth: The Chilean experience, 1973-2010,* en Giovanni Andrea Cornia (ed.) Falling inequality in Latin America: Policy changes and sessons, Oxford, Oxford University Press, pp. 94-117.

Cornia, A. (2012) *Inequality trends and their determinants: Latin America over 1990-2011,* WIDER Working Paper 9. Helsinski.

Cruces, G., Galiani, S. y Kidyba, S. (2010) *Payroll taxes, wages and employment: Identification through policy changes,* CEDLAS Working Paper Nro. 93.

de Andrade, G., Bruhn, M. y Mckenzie, D. (2014) *A helping hand or the long arm of the law?: experimental evidence on what governments can do to formalize firms,* The World Bank Economic Review, vol. 30, no. 1, pp. 24–54.

Delgado, G., Querino, A., Campos, A., Vaz, F., Rangel, L. y Stivali, M. (2007) *Avaliação do Simples: Implicações à Formalização Previdenciária,* Texto para discussão No 1277, Brasilia: IPEA.

Dickens, R., Machin, S. y Manning, A. (1999) *The effects of minimum wages on employment: Theory and evidence from Britain,* Journal of Labor Economics, vol. 17 (1), págs 1-22.

Eyraud, F. y Saget, C. (2008) *The revival of minimum wage setting institutions,* en J. Berg y D. Kucera (ed.) In defence of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world, Basingstoke, Palgrave MacMillan, págs. 100-118.

Fajnzylber, P., Maloney, W. y Montes Rojas, G. (2009) *Does formality improve micro-firm performance? Quasi-experimental evidence from the Brazilian SIMPLES program,* IZA Discussion Paper No 4531, Bonn: IZA.

Firpo, S., Fortin, N. y Lemieux, T. (2007) *Decomposing wage distributions using influence function projections and reweighting,* University of British Columbia.

Firpo, S., Fortin, N. y Lemieux, T. (2011) *Decomposition methods in economics,* en Ashenfelter, O. y D. Card Handbook of Labor Economics vol. 4A, Oxford: North-Holland.

Hussmanns, R. (2004) *Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment,* Policy Integration Department Working Paper No 53. Geneva: International Labour Organization.

ILO (2002) *Resolution concerning decent work and the informal economy.* Governing Body, 285th Session, Seventh item on the agenda, Geneva.

Keifman, S., y Maurizio, R. (2012) *Changes in labour market conditions and policies. Their impact on wage inequality during the last decade,* WIDER Working Paper 14. Helsinski.

López Calva, L. y Lustig, N. (ed.) (2010) *Declining inequality in Latin America: A decade of progress?,* Washington, DC, Brookings Institution Press and The United Nations Development Programme.

Gasparini, L. y Lustig, N. (2011) *The rise and fall of income inequality in Latin America,* CEDLAS Working Paper 01118, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

Manning, A. (2003) *Monopsony in motion: Imperfect competition in labor markets.* Princeton, Princeton University Press.

Marinakis, A., y Velasco, J. (ed.) (2006) *¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países del Cono Sur.* Santiago de Chile, OIT.

Marinakis, A. (ed.) (2014) *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina. El peso de los factores económicos e institucionales,* OIT, Santiago.

Maurizio, R. y Vázquez, G. (2016) *Distribution effects of the minimum wage in four Latin American countries: Argentina, Brazil, Chile and Uruguay,* International Labour Review, vol. 155 (1): 97-131

Monteiro, J. y Assunção, J. (2012) *Coming out of the shadows? Estimating the impact of bureaucracy simplification and tax cut on formality in Brazilian microenterprises,* Journal of Development Economics 99(1): 105-115.

Paes de Barros, R., de Carvalho, M., Franco, S. y Mendonça, R. (2010) *Markets, the State and the dynamics of inequality: The Case of Brazil,* UNDP Discussion Paper, Nueva York.

Pires, R. (2009) *Governing regulatory discretion: innovation, performance and accountability in two models of inspection work,* Paper presented at the Regulating for Decent Work Conference, ILO, Geneva.

Rofman, R. y Oliveri, M. (2011) *La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores,* Buenos Aires: Banco Mundial.

Ronconi, L. (2010) *Enforcement and compliance with labor regulations,* Industrial and Labor Relations Review 63(4): 719:36.

Ronconi, L. y Colina, J. (2011) *Simplificación del registro laboral en Argentina. Logros obtenidos y problemas pendientes,* Working Paper No 277. Washington: IADB.

Soares, S. (2006) *Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no periodo entre 2001 e 2004,* IPEA texto para discussão No. 1166. Brasilia, Instituto de Pesquisa Ecônomico Aplicada.

Trujillo, L., y Villafañe, S. (2011) *Dinámica distributiva y políticas públicas: dos décadas de contrastes en la Argentina contemporánea,* en Novick, M. and S. Villafañe (eds) Distribución del Ingreso. Enfoques y Políticas Públicas desde el Sur, Buenos Aires: MTESS-UNDP.

Weller, J. y Kaldewei, C. (2014) *Crecimiento economico, empleo, productividad e igualdad,* en J. Knight (ed.) Inestabilidad y desigualdad. La vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe, CEPAL-Cooperación Española-Cooperación Alemana.

Desigualdad, crecimiento y gasto público en América Latina

CAROLA PESSINO
Experta Principal de la División de Gestión Fiscal, Banco Interamericano de Desarrollo

El crecimiento económico sostenido y la aplicación de políticas macroeconómicas sólidas son requisitos fundamentales pero insuficientes para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Es así que los gobiernos pueden desempeñar un papel clave en este objetivo tanto a través de la composición y calidad del gasto público como de los impuestos. Al respecto, existen algunas políticas que tienden a ser más favorables para la equidad y la desigualdad en el corto plazo y otras que son más efectivas a largo plazo para resolver problemas asociados a la equidad y a la pobreza crónica o no crónica.

Durante los años 2000 la región gozó de un alto crecimiento económico basado principalmente en un contexto internacional favorable debido mayormente al boom de las *commodities;* es decir no fue un crecimiento basado mayormente en mejoras domésticas de la productividad. Los distintos países experimentaron además aumentos del gasto público, en especial del gasto corriente, manifestándose en aumentos de transferencias, incluidas las pensiones especialmente las no contributivas y los salarios del sector público.

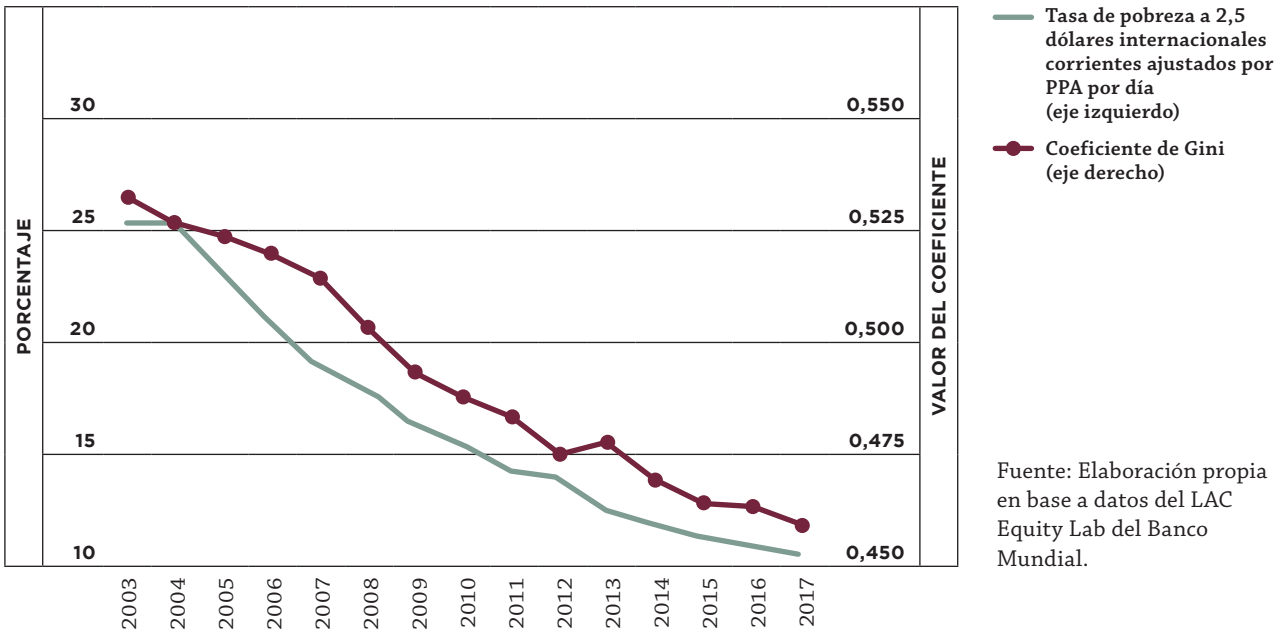
En el gráfico siguiente se puede observar la caída de la pobreza y la desigualdad en la región durante el período 2003-2017. La proporción de personas en la región que vivía con menos de US$ 2,50 diarios cayó de 25,2% en 2003 a 10,4% en 2017. Respecto a la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini[1] del ingreso disponible, bajó entre los mismos años más de 6 puntos porcentuales de 0,532 a 0,459; o sea una caída del 14% que es enorme para un período tan corto de tiempo. **A pesar de ello América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo.**

Una parte de este estudio se basa en los Capítulos 3 y 4 de Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018). Agradezco la asistencia técnica de María Inés Badín. Agradezco también la Invitación del Boletín Informativo Techint y los excelentes comentarios de Gerardo della Paolera. Las consideraciones expresadas en esta publicación son de responsabilidad de la autora y no reflejan la opinión o posición del Banco Interamericano de Desarrollo.

[1] Cuanto más cerca está el coeficiente de Gini de cero menor es la desigualdad.

GRÁFICO 1

Evolución de la Pobreza y desigualdad en América Latina



Fuente: Elaboración propia en base a datos del LAC Equity Lab del Banco Mundial.

La disminución sostenida de la pobreza en la región entre 2003 y 2017 fue fundamentalmente impulsada por el crecimiento económico más que por acción de la política fiscal a través del gasto redistributivo y los impuestos[2]. Pero si bien el crecimiento económico ha promovido un aumento del ingreso laboral de los pobres, éste no es suficiente, sino que debe ser acompañado de políticas redistributivas efectivas. Para comprender cuán (in)efectiva es la política social y de impuestos en mejorar la equidad nos preguntamos primero cuál es el efecto de las transferencias monetarias y de los impuestos directos. Segundo, cuál es el efecto de segundo orden, el no deseado sobre el comportamiento de aumentar más que nada el gasto social no contributivo, el cual incentiva la informalidad y, por lo tanto, tiende a disminuir el impacto sobre la equidad. Y tercero, cuál es el efecto de las transferencias en especie, o sea, en salud y educación.

El análisis de incidencia de la política fiscal sobre la equidad comienza definiendo los diversos tipos de ingresos: ingreso de mercado, ingreso disponible (igual a ingreso de mercado más transferencias monetarias menos impuestos directos y contribuciones a la seguridad social), ingreso consumible (después de impuestos indirectos y subsidios), e ingreso final (añadiendo el gasto en educación y salud al ingreso consumible) (véase Immervoll *et al.*, 2009; Lustig, 2018).

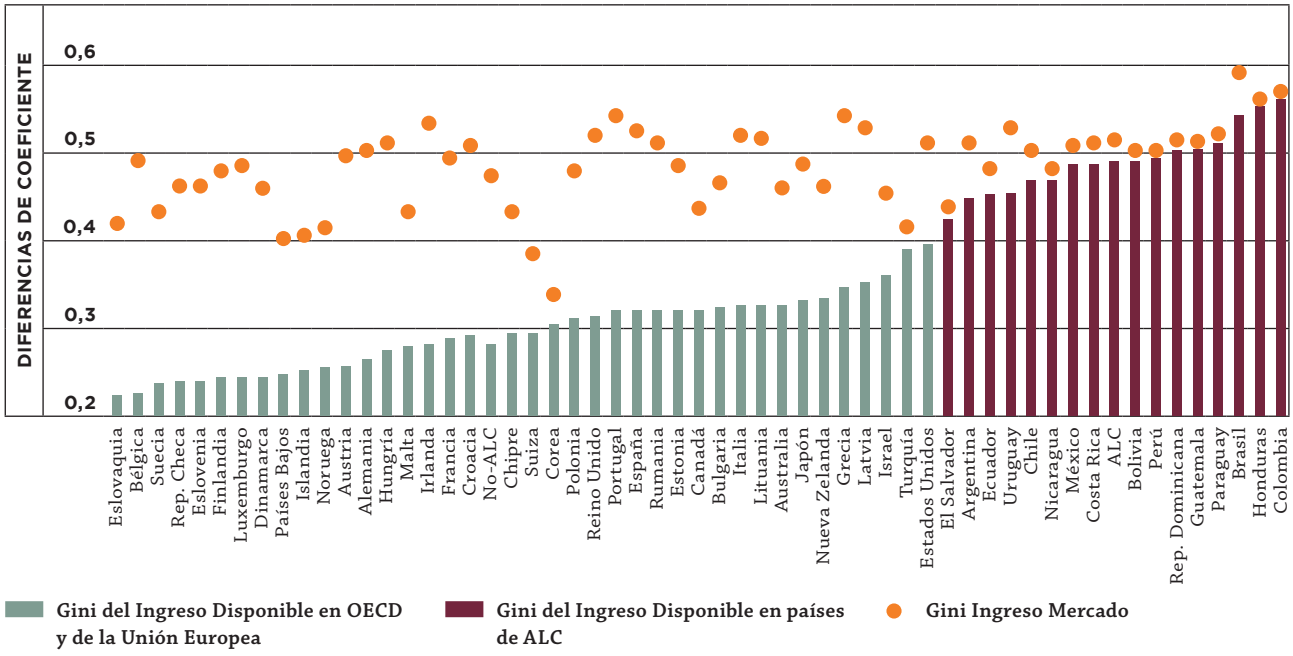
[2] Entre 2003 y 2007, cerca del 73% de la reducción de la pobreza se debió al crecimiento de la economía. Esta cifra cayó hasta cerca del 56% entre 2007 y 2012, a medida que la redistribución comenzaba a desempeñar un rol más notorio (Banco Mundial, 2014).

INCIDENCIA DE LAS TRANSFERENCIAS E IMPUESTOS DIRECTOS SOBRE LA DESIGUALDAD

Si consideramos el ingreso de mercado, se observa que la desigualdad en América Latina medida por el coeficiente de Gini es similar a la que presentan los países de la Unión Europea y de la OECD *(Gráfico 2),* pero esta diferencia se amplía enormemente cuando se restan los impuestos y se incluyen las transferencias directas, es decir cuando se mide el Gini del ingreso disponible. En efecto, antes de impuestos directos y transferencias, el coeficiente de Gini es de 0,515 en América Latina y de 0,488 en los países desarrollados, lo cual no es una diferencia muy grande (incluso países como Alemania, Estados Unidos, Italia, Irlanda y el Reino Unido tienen coeficientes de Gini de ingreso de mercado superiores a 0,500, cifra mayor que varios países de América Latina). Sin embargo, luego de los impuestos directos y las transferencias monetarias, mientras que en América Latina la desigualdad solo se reduce 4,8%, los países desarrollados lo hacen en 38%. Es decir, **América Latina reduce la desigualdad a través de impuestos y transferencias monetarias 8 veces menos que en los países avanzados,** esto aún sin tener en cuenta los efectos que puedan tener las transferencias sobre el comportamiento individual. Incluso el país con mejores resultados en ALC redistribuye menos que el país con peores resultados de los países de la OCDE y la UE.

GRÁFICO 2

Diferencias en la desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias monetarias, en América Latina, en comparación con la OCDE y la Unión Europea, *circa 2012*

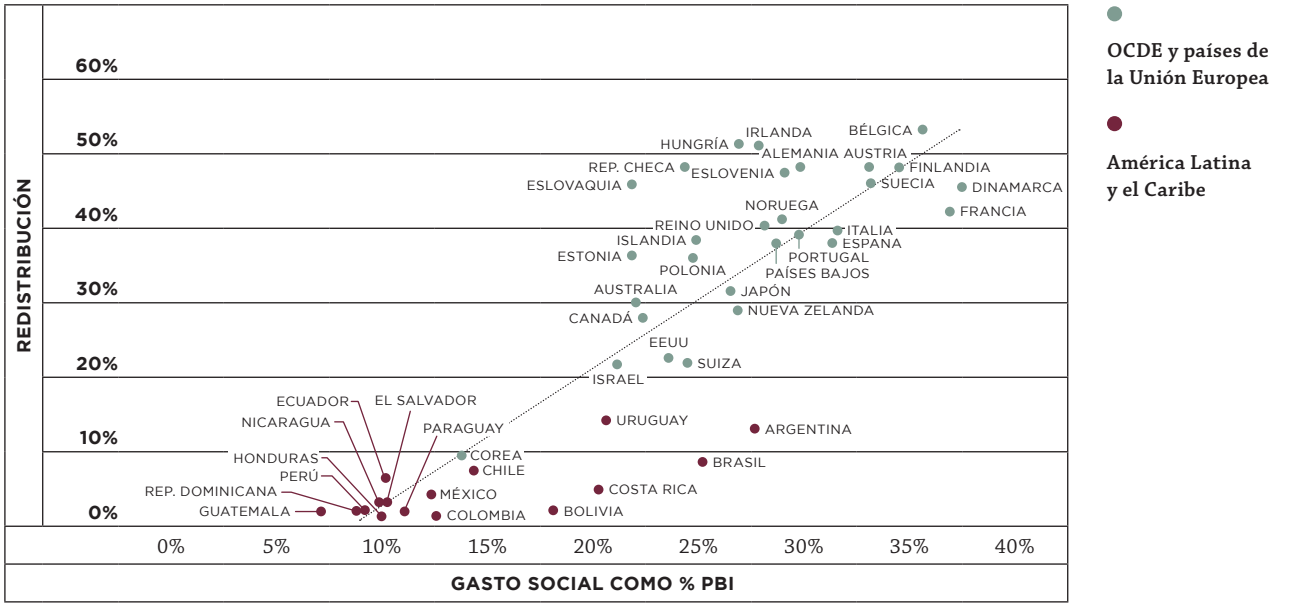


Fuente: BID. Izquierdo, Pessino, Vuletin, 2018. *Mejor Gasto para Mejores Vidas* en base a datos de: a) Commitment to Equity Institute Data Center on Fiscal Redistribution: Argentina (Lustig y Pessino, 2014; Rossignolo, f2018); Bolivia (Paz Arauco *et al.,* 2014); Brazil (Higgins y Pereira, 2014); Chile (Martínez-Aguilar *et al.,* 2018); Colombia (Lustig y Meléndez, 2015); Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014); República Dominicana (Cabrera *et al.,* 2016); Ecuador (Llerena Pinto *et al.,* 2015); El Salvador (Beneke, Lustig y Oliva, 2018); Guatemala (ICEFI, 2016a); Honduras (ICEFI, 2016b); Mexico (Scott, 2014); Nicaragua (ICEFI, 2016c); Paraguay (Higgins *et al.,* 2013; Giménez *et al.,* 2017); Peru (Jaramillo, 2014); y Uruguay (Bucheli *et al.,* 2014); b) todos los países (Lustig, Pessino y Scott, 2014; Lustig, 2017); c) EUROMOD versión No. G4.0 para paises de la UE y OECDstat para países de la OCDE.

Nota: La redistribución se define como la diferencia entre la desigualdad de ingreso de mercado y la desigualdad del ingreso disponible, expresado como porcentaje de la desigualdad del ingreso de mercado.

GRÁFICO 3

Gasto social y redistribución en América Latina, la OCDE y la Unión Europea, *circa 2012*



Fuente: BID. Izquierdo, Pessino, Vuletin, 2018. *Mejor Gasto para Mejores Vidas.*

Nota: La redistribución se define como la diferencia entre la desigualdad de ingreso de mercado y la desigualdad del ingreso disponible, expresado como porcentaje de la desigualdad del ingreso de mercado.

La pregunta que sigue al análisis de estos datos es ¿cuál es la razón por la que la política fiscal en ALC es tan poco redistributiva? Dos características del sistema fiscal determinan su grado de redistribución: primero, el tamaño de los impuestos y de las intervenciones de gasto y segundo el grado de progresividad o regresividad de los mismos, relacionada en parte con el nivel de filtración de las transferencias monetarias a los no pobres[3].

El tamaño importa, pero no es el único ni principal determinante de esta baja efectividad del gasto en reducir la desigualdad. Hay una relación positiva entre el tamaño del gasto social y la redistribución. Pero tal como se observa en el *Gráfico 3,* países como Uruguay, Argentina y Brasil con un nivel de gasto social similar al de países mucho más avanzados, reducen la desigualdad solo entre un 6 y un 14%; es decir, 3 o 4 veces menos que países con igual gasto social.

[3] En adelante se hará más referencia al impacto del gasto público sobre la equidad que al efecto de los impuestos; en parte por problema de espacio; pero mayormente porque la desigual distribución del ingreso precluye que los impuestos directos puedan recaudar más (Engel *et al,* 1999), a no ser que se pueda reducir la informalidad y la evasión fiscal, lo que hace que subir la proporción de impuestos directos-que incrementarían la equidad del sistema tributario en AL hoy sea difícil. Pero incluso, si se lograra aumentar su proporción en la recaudación como en países de la OCDE, más avanzados, el efecto redistributivo del gasto (67%) es mucho mayor que el de los impuestos (33%) (Joumard, 2012; OCDE; 2016).

En segundo lugar, la composición del gasto social, es decir, cuáles son las transferencias en las que se gasta el dinero (pensiones contributivas, no contributivas, subsidios y transferencias monetarias condicionadas), y cómo están las mismas distribuidas por nivel de ingreso de la población son factores determinantes clave del éxito redistributivo. En América Latina, el 75% del gasto redistributivo está conformado por pensiones contributivas y subsidios energéticos, siendo ambos gastos pro-ricos, lo que significa que los ricos reciben un porcentaje mayor que los pobres en dichos beneficios[4].

Es debido a esta inequidad y a la baja cobertura social en el sector informal que a partir de los 90 y especialmente en los 2000, los gobiernos comenzaron a incrementar las transferencias no contributivas, mayormente en la forma de transferencias monetarias condicionadas y asignaciones familiares y pensiones no contributivas a quienes no contribuyeron o no lo hicieron lo suficiente con aportes a la seguridad social en el sector formal. Esto redundó en transferencias con coeficientes de concentración (negativos) altamente pro-pobres[5], pero los cuales representan solo 25% del gasto social *(Gráfico 4)*. No hay dudas de por qué disminuye tan poco la desigualdad; en primer lugar por la composición de transferencias mayormente pro-ricos compuestas por

[4] Por ejemplo, en El Salvador y Guatemala, los dos quintiles más ricos reciben el 80% de los beneficios pensionales contributivos mientras que los dos quintiles más pobres reciben solo el 10%. La razón más importante es que para ser acreedora de beneficios contributivos la persona tiene que haber participado en el sector formal más de 15 años y en algunos países en más de 30 años y estos son trabajadores cuyos ingresos tienden a ser más altos.

[5] El coeficiente de concentración proporciona una medida resumida de cuánto la transferencia favorece a los ricos o cuánto favorece a los pobres. Si la concentración de la transferencia o el coeficiente cuasi-Gini es positivo, la transferencia o los beneficios aumentan para la población de mayores ingresos (pro-rico). Si el coeficiente de concentración es negativo, la transferencia disminuye con el ingreso (pro-pobre), beneficiando de manera proporcional a más personas pobres que ricas.

GRÁFICO 4

Gastos en transferencias pro-pobres o pro-ricos en América Latina, *circa 2012*

Fuente: BID. Izquierdo, Pessino, Vuletin, 2018. *Mejor Gasto para Mejores Vidas.*

una gran proporción de pensiones contributivas que favorecen a trabajadores formales, de altos salarios que logran completar sus historias laborales y con tasas de reemplazo que en algunos países mayores que el promedio de la OECD, cubriendo en algunos países menos del 50% y hasta solo 20% de los mayores de 65 años.

¿Implica que se debe incrementar la baja proporción de 25% de programas pro-pobres mayormente no contributivos en América Latina? No hay duda que si bien estas políticas han servido para mejorar los ingreso de los más pobres; han creado problemas en términos de incentivar la informalidad[6]; por ende disminuyendo la efectividad de estas políticas para reducir la pobreza en el corto plazo pero además con la consiguiente disminución de la productividad –ya que las firmas y trabajadores informales son de baja productividad (Bosch, Corbacho y Pages, 2014; Attanasio, Meghir y Otero, 2014)., y con problemas en la reducción de la pobreza de largo plazo especialmente por la poca inversión en adquisición de capital humano de calidad en este sector.

Hay una creciente literatura estimando el efecto positivo que tiene el aumento de las transferencias no condicionadas y de las pensiones no contributivas sobre el empleo y la informalidad. Y este es el efecto de segundo orden mencionado más arriba, el efecto no deseado sobre el comportamiento. Se ha comprobado que, si bien las pensiones no contributivas no tienen efectos que alteren el comportamiento sobre la decisión de trabajar o no trabajar, sí alteran la decisión de las personas de permanecer en el sector formal o en el informal. Los individuos tratan de mantenerse en la informalidad para alcanzar el subsidio, con lo cual tienen menores ingresos, pues el ingreso del sector informal es menor al formal. **De este modo, al desincentivar la formalidad se crea más pobreza, disminuyendo el efecto *real* de la política fiscal sobre la pobreza.** Un claro ejemplo de esto es el programa de Asignación Universal por Hijo (AUH) en Argentina, el cual es uno de los programas no contributivos con mayor efecto de primer orden sobre la disminución de la pobreza, aunque al considerar el efecto sobre la informalidad, el efecto final sobre la pobreza es un 20% menor al estimado.[7] Además, la dependencia de la asistencia social es otro efecto secundario del seguro y la protección social que debería evitarse. América Latina y el Caribe debe impedir que exista una dependencia permanente de las prestaciones sociales y un aumento de la informalidad. Después de lograr la cobertura completa de la pobreza extrema crónica, el mayor triunfo de las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) residiría en su reducción progresiva hasta que ya no fuesen necesarias. En América Latina, el tamaño de las transferencias condicionadas es de 0,5% del PBI, pero si se suman todos los beneficios no contributivos se llega a entre 3 y 4 puntos del producto en algunos países, lo cual amplificaría enormemente la tendencia a la informalidad y al mayor costo en reducir la pobreza. La mayor informalidad no solo implica mayor pobreza sino que causa también grandes distorsiones: disminuye la productividad total de los factores y el crecimiento económico, lo cual a su vez impacta en la pobreza futura.

[6] Por ejemplo, después de que se introdujera un importante programa no contributivo de seguro de salud en México, Bosch y Campos-Vázquez (2014) llegan a la conclusión de que el stock de trabajadores formales habría aumentado en un 2,4 % entre 2002 y 2009 si no existiese el Seguro Popular. Para el régimen subsidiado de Colombia, la informalidad aumentó entre 2 y 4 puntos porcentuales (Camacho, Conover y Hoyos, 2013). En Uruguay, la introducción del programa de Asignaciones Familiares (AFAM) disminuyó el empleo formal en 8 puntos porcentuales (Bérgolo y Cruces, 2016).

[7] El programa AUH en Argentina entrega dinero a los hogares con hijos menores de 18 años y sin empleo formal. El gasto en AUH es de 0,72% del PIB y reduce la pobreza en 2,8 puntos porcentuales (Garganta y Gasparini, 2015). Sin embargo, para poder acceder al beneficio de la AUH, las personas se desplazan al sector informal para conseguirlo, aumentando la pobreza en 0,6 puntos porcentuales. Por lo tanto, en un escenario contrafáctico, la pobreza antes del programa hubiera sido 0,6 puntos porcentuales menor. Por lo cual, en lugar de reducir la pobreza en 2,8 puntos porcentuales, la AUH la reduce solo en 2,2 puntos porcentuales (Alaimo, Carbajal, Garganta y Pessino, 2020).

AGREGANDO EL VALOR DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EDUCACIÓN Y SALUD

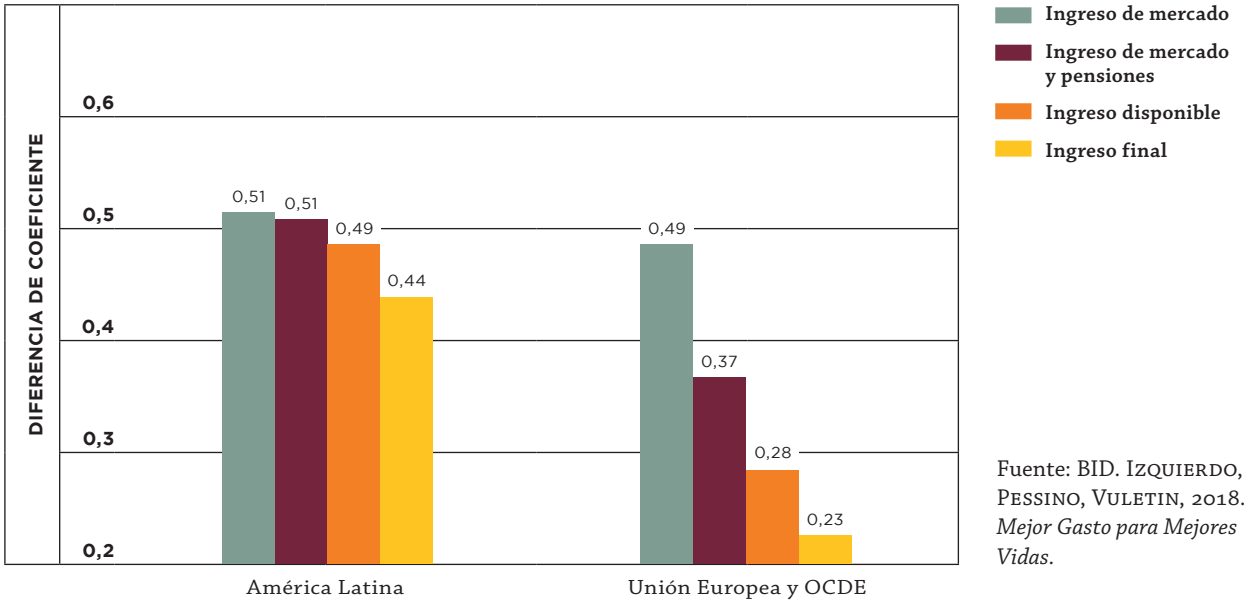
Cuando se considera el impacto de los beneficios en especie, es decir, el gasto público en educación y salud, sobre la desigualdad hay efectos mayores sobre la desigualdad que los que ocurren con las transferencias monetarias; pero solo cuando se las mide al costo de proveer dichos servicios. Alrededor de 2012, la región gastaba en promedio 4,5% del PBI en educación (5,3% en la OCDE) y 3,8% en salud (6,5% en la OCDE) lo que representa en promedio la mitad del gasto social. Los coeficientes de Gini calculados una vez incluidas las transferencias en salud y educación, medidas al costo, se reducen en todos los países considerablemente, aún más que con las transferencias monetarias, lo que refleja su tamaño relativo y su carácter progresivo. Sin embargo; estas transferencias en especie también tienen un efecto sobre la desigualdad mucho mayor en los países de la OCDE que en nuestra región. En efecto, mientras que en la OCDE su impacto significa una reducción del Gini del 20%, en América latina solo lo reduce en un 10% *(Gráfico 5),* aunque en ambas regiones es similar la disminución en términos absolutos cercano a 5 puntos de Gini entre el Gini del ingreso disponible y el que resulta de agregarle el costo unitario de estas transferencias.

En cuanto a la progresividad de la educación, se observa que la educación preprimaria y primaria es pro-pobre e igualadora en todos los países de la región, la educación secundaria tiende a ser pro-pobre en la mayoría de los países estudiados mientras que la educación terciaria es pro-rica en todos los países, dado que beneficia sobre todo a la población de ingresos medios y altos. Por otro lado, el gasto en salud de la mayoría de los países es moderadamente pro-pobre y ligeramente pro-rico pero igualador en El Salvador, Perú y Guatemala.

Pero, el costo de proporcionar un servicio puede ser diferente del valor asignado al mismo por el consumidor del servicio. Puede que la progresividad sea solamente el resultado de personas ricas y de clase media que optan por servicios privados, dejando los servicios públicos de menor calidad a los pobres (Ferreira *et al.*, 2013).

GRÁFICO 5

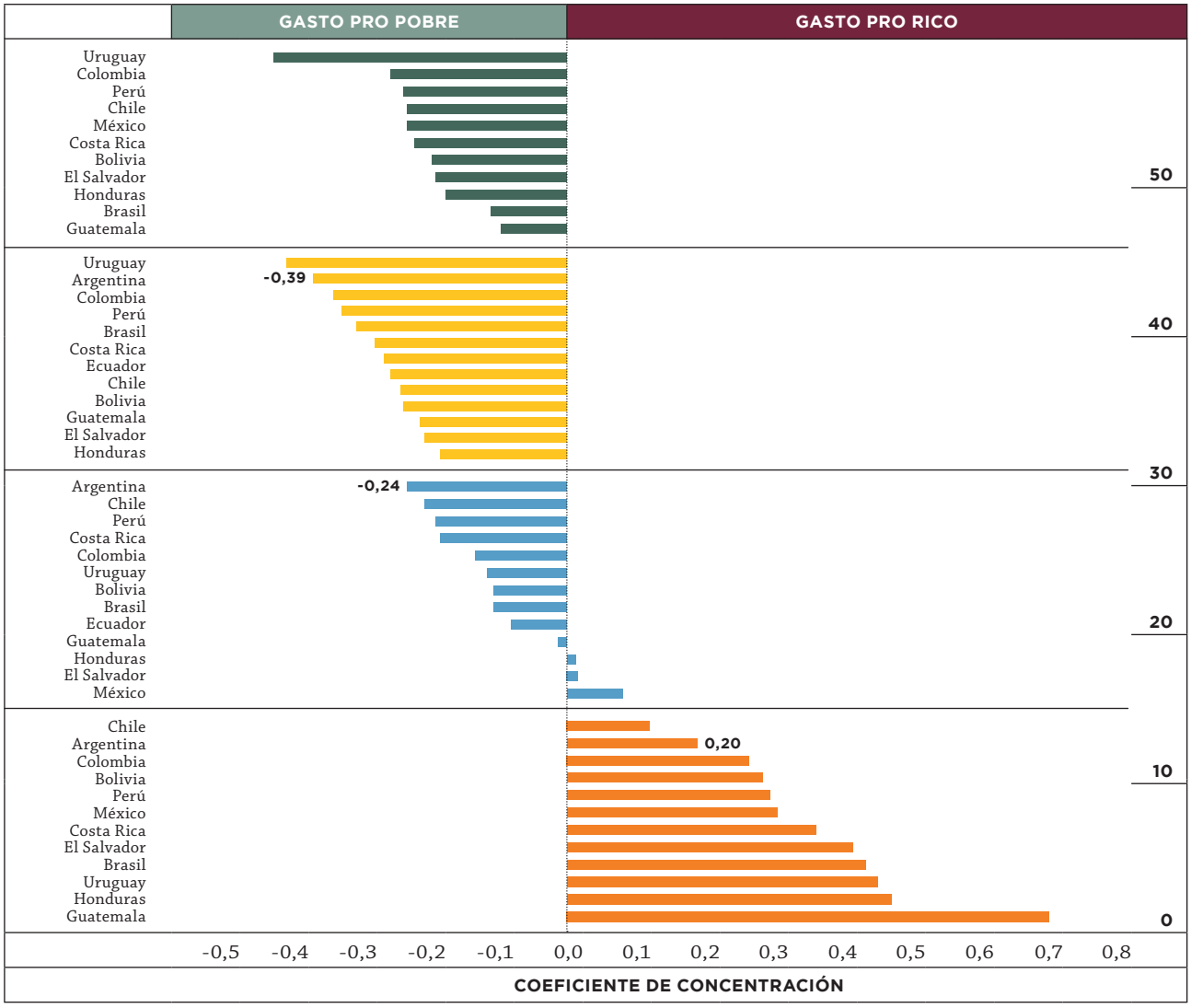
Diferencias en la desigualdad del ingreso, antes y después de transferencias monetarias y en especie del gobierno en salud y educación



Fuente: BID. Izquierdo, Pessino, Vuletin, 2018. *Mejor Gasto para Mejores Vidas.*

GRÁFICO 6

Gasto pro-pobre o pro-rico en educación según nivel en América Latina, circa 2012
(ordenado por ingreso de mercado)



Fuente: BID. Izquierdo, Pessino, Vuletin, 2018. *Mejor Gasto para Mejores Vidas*.

Nota: los coeficientes de concentración en un escenario donde las pensiones contributivas son consideradas parte del ingreso de mercado.

- **Educación pre-primaria**
- **Educación primaria**
- **Educación secundaria**
- **Educación terciaria**

Debe hacerse hincapié en el tema de la calidad de estos servicios; ya que de ella depende cómo mejora los resultados y por ende cómo afecta la igualdad de oportunidades. Sin embargo, se observa que la población tiende a dejar el sistema de educación pública y pasar al privado a medida que crecen sus ingresos y lo mismo sucede con la salud, debido a que en ambos casos la órbita pública es de menor calidad. **Entonces, si bien se ha incrementado la cantidad de gente, esto es la cantidad de pobres que acceden al sistema de educación y de salud, como veremos a continuación ese acceso sigue teniendo menor calidad y resultado que la de los más ricos.**

Los indicadores PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos) nos permiten comparar la situación de la educación para los distintos quintiles de ingreso en América latina (AL) respecto de América del Norte y Europa, verificándose que existe una brecha mucho más grande entre el primer y el último quintil en AL, algo similar sucede con la mortalidad infantil[8]. **En suma, se ha hecho muchísimo en América latina para reducir la desigualdad de ingresos, y en la igualdad al acceso a servicios, pero no a su calidad por lo que continua siendo muy grande la desigualdad en resultados[9].** Es decir, la progresividad del gasto en educación y salud es mucho más una progresividad en acceso de los más pobres (que aumentó considerablemente en las últimas décadas) que un aumento en la progresividad de la calidad y por ende no se manifiesta en la progresividad de resultados en mayor calidad del capital humano ni en la disminución en la desigualdad en los salarios ni en otros resultados permanentes.

Gran parte de los resultados de las pruebas escolares de PISA y otros similares están influenciados por cuan amplias son las habilidades tempranas de los niños. Y gran parte de la baja calidad de las intervenciones se debe a la baja asignación del gasto en programas de calidad en edades tempranas. Este es un aspecto clave a considerar por los tomadores de decisiones, y tiene que ver con la eficiencia asignativa del gasto, es decir considerar en qué etapa de la vida del individuo se obtienen los mayores rendimientos sociales para que el sector público invierta (Cunha y Heckman, 2007; Heckman, 2016). Como se muestra a continuación hay fuertes heterogeneidades socioeconómicas en los rendimientos educativos que pueden confundir en el diseño de políticas.

Los niños de familias acomodadas, en general, no necesitan ir a una guardería para que los estimulen emocionalmente, les enseñen capacidades básicas, porque eso en general lo reciben en sus casas, de modo que la tasa de retorno de la inversión pública en programas de intervención temprana para niños de familias de altos ingresos es baja, distinto de lo que sucede con los niños de las familias pobres. Como se observa en el *Gráfico 8,* las inversiones de calidad a temprana edad focalizadas en la niñez de bajas habilidades tienen retornos económicos mucho mayores (dado que pueden incrementar habilidades que potencian retornos futuros al aprendizaje) que los programas de remediación en etapas de la vida posteriores, tales como capacitación laboral, programas de alfabetización para adultos, o subsidios a la matrícula escolar terciaria. Se han realizado estudios preliminares sobre la tasa de retorno a la educación terciaria en Chile y Perú que mostraron que para los hijos de familias pobres la misma es cero o negativa mientras que alcanza a 40% para los hijos de familias con más riqueza, siendo el promedio 16% (Cerda y Pessino, 2019). Si las políticas públicas en

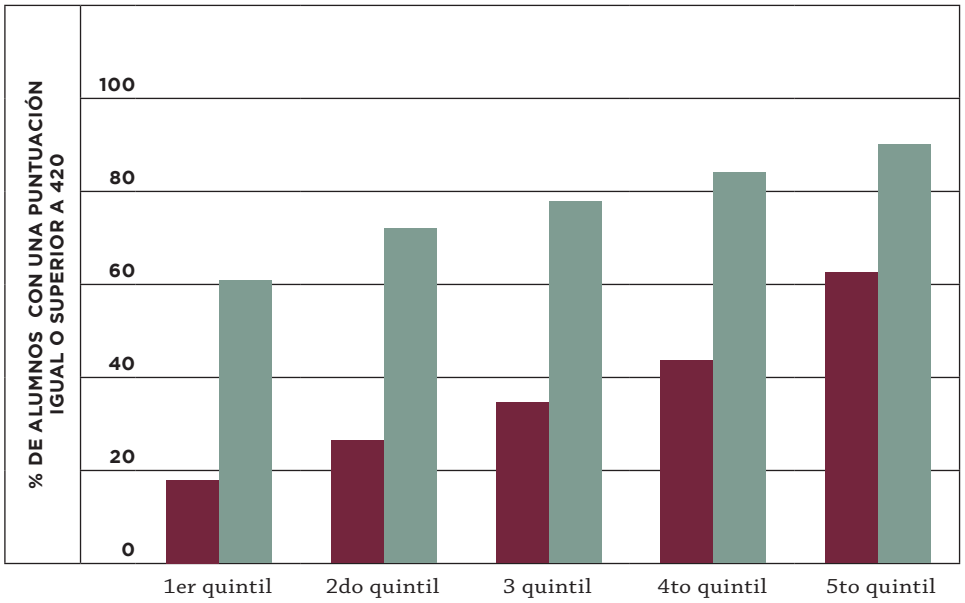
[8] En salud, la diferente calidad del servicio (no solo el acceso) puede ser uno de los motivos por los cuales, por ejemplo, las tasas de mortalidad infantil de los pobres son dos veces más altas que las de los ricos y seis veces más alta que en países desarrollados.

[9] Similar a lo que muestran recientes estudios de equidad intergeneracional en la movilidad de ingreso, mejora la equidad en educación pero no en resultados. La movilidad educativa intergeneracional (logros) ha aumentado (Ferreira *et al.,* 2013; Neidhöfer, Serrano y Gasparini, 2018), pero como sucede con la literatura sobre la desigualdad intrageneracional, no hay evidencia clara de mejoras en los ingresos y, por lo tanto, no hay motivos para la satisfacción. Es decir, que la región ha mejorado para conseguir que los logros educativos sean más independientes de los antecedentes familiares; sin embargo, los resultados y el rendimiento siguen dependiendo de los resultados de los padres.

GRÁFICO 7

Desigualdades en resultados en educación en América Latina y países más desarrollados

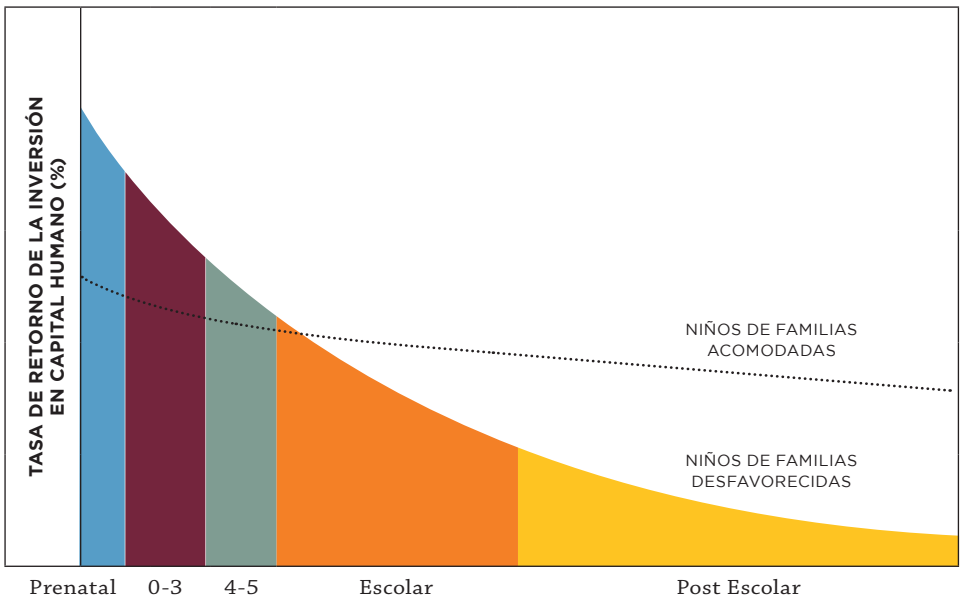
Alumnos que participan en la evaluación de matemáticas de PISA que pasan el segundo nivel



Fuente: BID. Izquierdo, Pessino, Vuletin, 2018. *Mejor Gasto para Mejores Vidas.*

GRÁFICO 8

Retornos por dólar invertido en las habilidades de los niños desfavorecidos (en comparación con las de niños de familias acomodadas) en diferentes etapas del ciclo de vida



Fuente: BID. Izquierdo, Pessino, Vuletin, 2018. *Mejor Gasto para Mejores Vidas.*

decidir cuánto invertir en la educación terciaria se basan en ese 16% estarían sobreestimando el retorno de los más pobres favoreciendo solamente a los hogares más ricos. Si el objetivo de la política pública es favorecer a los chicos de las familias de bajos ingresos, el gasto debería reasignarse a la educación temprana de los niños menos favorecidos, mejorando tanto la eficiencia (y crecimiento) como la equidad como lo ha remarcado el Premio Nobel de Economía James Heckman en muchas de sus publicaciones y clases magistrales[10]. Contrariamente suele gastarse mucho más en educación terciaria que en educación temprana con lo cual se favorece a los quintiles más altos. **Es preocupante que el gasto en la primera infancia ascienda en promedio a un 0,4% del PBI, alcanzando más que nada a familias de ingreso medio y alto, mientras que el gasto en educación terciaria es cerca de cuatro veces más alto.**

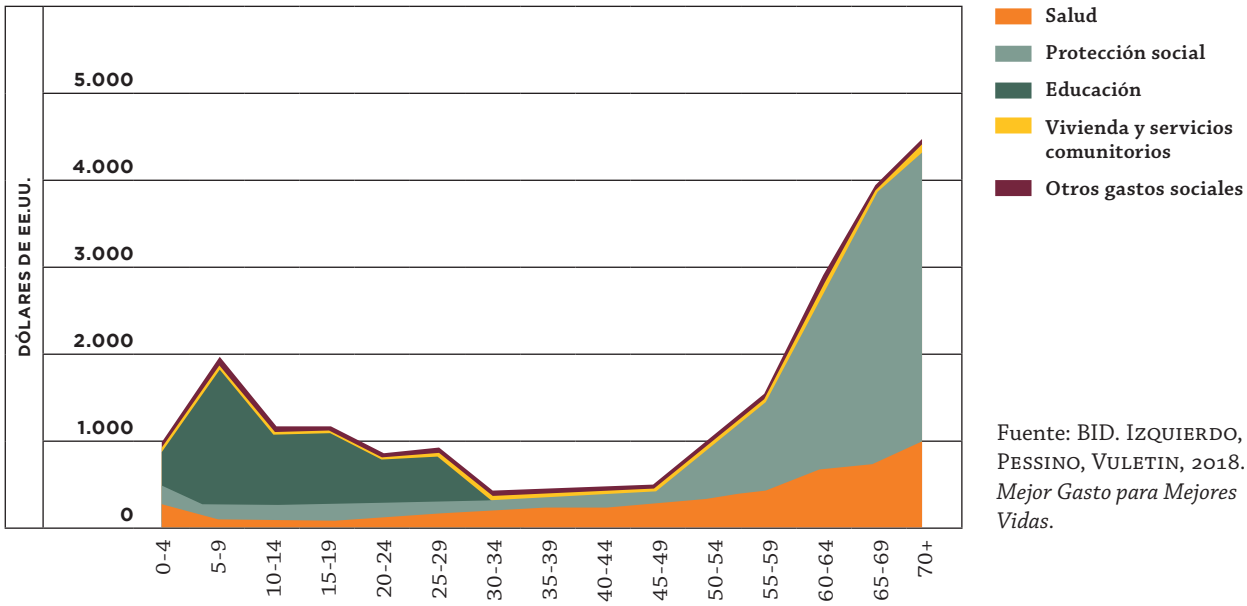
Esta escasa inversión en la niñez de bajos ingresos se manifiesta también cuando se compara el gasto público per cápita en la niñez en la región con el gasto en adultos mayores *(Gráfico 9)*. Los gobiernos de AL gastan 4 veces más en las personas de edad avanzada que en los jóvenes (en EEUU se gasta en ancianos solo 2,3 veces más). Brasil que tiene un grave problema de pobreza infantil, gasta 7 veces más en los adultos mayores que en los niños[11].

[10] Ver la página *web* donde James J. Heckman publica el resultado de sus investigaciones en Educación Temprana https://heckmanequation.org/.

[11] Este problema está comenzando a disminuir con la recientemente aprobada reforma pensional del 2019 en Brasil.

GRÁFICO 9

Composición del gasto per cápita por edad



Fuente: BID. Izquierdo, Pessino, Vuletin, 2018. *Mejor Gasto para Mejores Vidas*.

¿MÁS CRECIMIENTO Y MENOS DESIGUALDAD?

Es probable que haya un *trade-off* entre gasto público destinado a la redistribución del ingreso (por la vía del gasto social) y gasto público orientado a aumentar el crecimiento y disminuir la desigualdad.

Si bien la mayoría del gasto social es igualador (aunque parte de dicho gasto es pro-rico) puede tener un efecto negativo sobre el crecimiento. Entonces hay que tener en cuenta estos *trade-offs* ya que como se mencionó en la introducción el crecimiento también es un importante factor para disminuir la pobreza y la desigualdad.

Mediante la estimación de un modelo de crecimiento ampliado, incluyendo como variables dependientes no solo los factores de producción standard, o sea la inversión en capital físico y humano, pero además aumentada con el gasto público y su composición, Altinok y Pessino (2020) encontraron para países de América Latina y la OECD que ciertos rubros de gasto son positivos para el crecimiento y que otros no. El capital humano, usualmente medido por años de educación debe ser interactuado por calidad (se usaron las puntuaciones de pruebas escolares estandarizadas) para tener un resultado positivo; en tanto la inversión en capital físico tiene un efecto claramente favorable. El tamaño del gasto público está significativa y negativamente asociado con un crecimiento a largo plazo, pero cuanto mas efectivo sea el gobierno, menos dañino será su tamaño para un crecimiento a largo plazo. Cuando se agregan las variables de gasto público de a una por vez controlando por el efecto del gasto total, el gasto público en educación no tiene un efecto significativo sobre el crecimiento económico; o sea que controlando por la calidad del capital humano, dicho gasto mayormente en salarios de maestros y profesores no es productivo para crecer; solo la calidad importa. Es decir que, cuando se trata de la educación, la clave consiste en incrementar la calidad, no solo los años de escolarización ni el gasto.

Sin embargo, el gasto en infraestructura pública sigue siendo significativo más allá que se haya controlado por el nivel de inversión total. Las transferencias de gasto corriente en particular tienden a estar negativamente relacionadas al crecimiento; es decir cuando el gasto social y en subsidios –excluida la educación– se eleva a expensas de la inversión en capital físico y calidad del capital humano, el crecimiento disminuye.

Es decir, mientras que el gasto social en su mayoría reduce la desigualdad (aunque las pensiones y los subsidios son pro-ricos), sólo la inversión en capital humano de calidad es decir al que contribuye a que los años adicionales de educación sean productivos tiene un efecto positivo y significativo sobre el crecimiento económico. Asimismo, el gasto en infraestructura pública es muy importante para el crecimiento económico y hay evidencia que también contribuye quizás más moderadamente que el gasto social y la inversión en capital humano a reducir la desigualdad, especialmente la infraestructura social y en transporte. Es importante tener en cuenta estos *trade-offs* ya que el crecimiento es un factor muy importante para disminuir la pobreza y la desigualdad. Esto pone en evidencia los problemas del *populismo:* las transferencias monetarias excesivas o solamente el gasto en educación (mayormente salarios) sin mejora en la calidad no contribuyen al crecimiento y disminuyen la asignación potencial en infraestructura y capital humano de calidad, que sí lo aumentan. Una expresión que resume este tipo de política indiscriminada que no asigna eficientemente y equitativamente entre transferencias monetarias e inversión tienden a *regalar bienestar hoy y a cambio sacrifican el futuro;* es decir ayudan a aliviar la pobreza transitoriamente, pero aumentan la pobreza estructural; cuya única forma de disminuir es con mayor y mejor capital humano.

¿CÓMO MEJORAMOS EL IMPACTO DE LA POLÍTICA FISCAL EN LA EQUIDAD?

En el más corto plazo

Mirando hacia adelante, los desafíos de política fiscal y social implican medidas tanto a corto como a mediano plazo. A corto plazo, como condición fundamental, se debe buscar alcanzar la estabilidad fiscal y macroeconómica, que es una condición necesaria para que las crisis, que vienen acompañadas de caídas en el crecimiento y el PBI y muchas veces por inflación, no impacten como siempre tan fuertemente sobre las personas más socialmente vulnerables.

Además, la política fiscal ha reducido la desigualdad de ingresos y la pobreza en la región menos que en los países avanzados. Los programas no son lo suficientemente progresivos o son demasiado pequeños. Por ende, se debe mejorar la focalización de las pensiones no contributivas y de las transferencias monetarias condicionadas pues una parte importante de ambas (50% y 40% respectivamente) van hacia los no pobres y una parte importante de la población pobre no está verdaderamente cubierta por las transferencias sociales. Esto es especialmente agudo en el caso de los subsidios energéticos y el gasto tributario, que en un 70 u 80% se filtran a los no pobres. Estas transferencias, además, incluidas las pensiones, deben ser sostenibles fiscalmente para no incurrir en problemas de estabilidad fiscal.

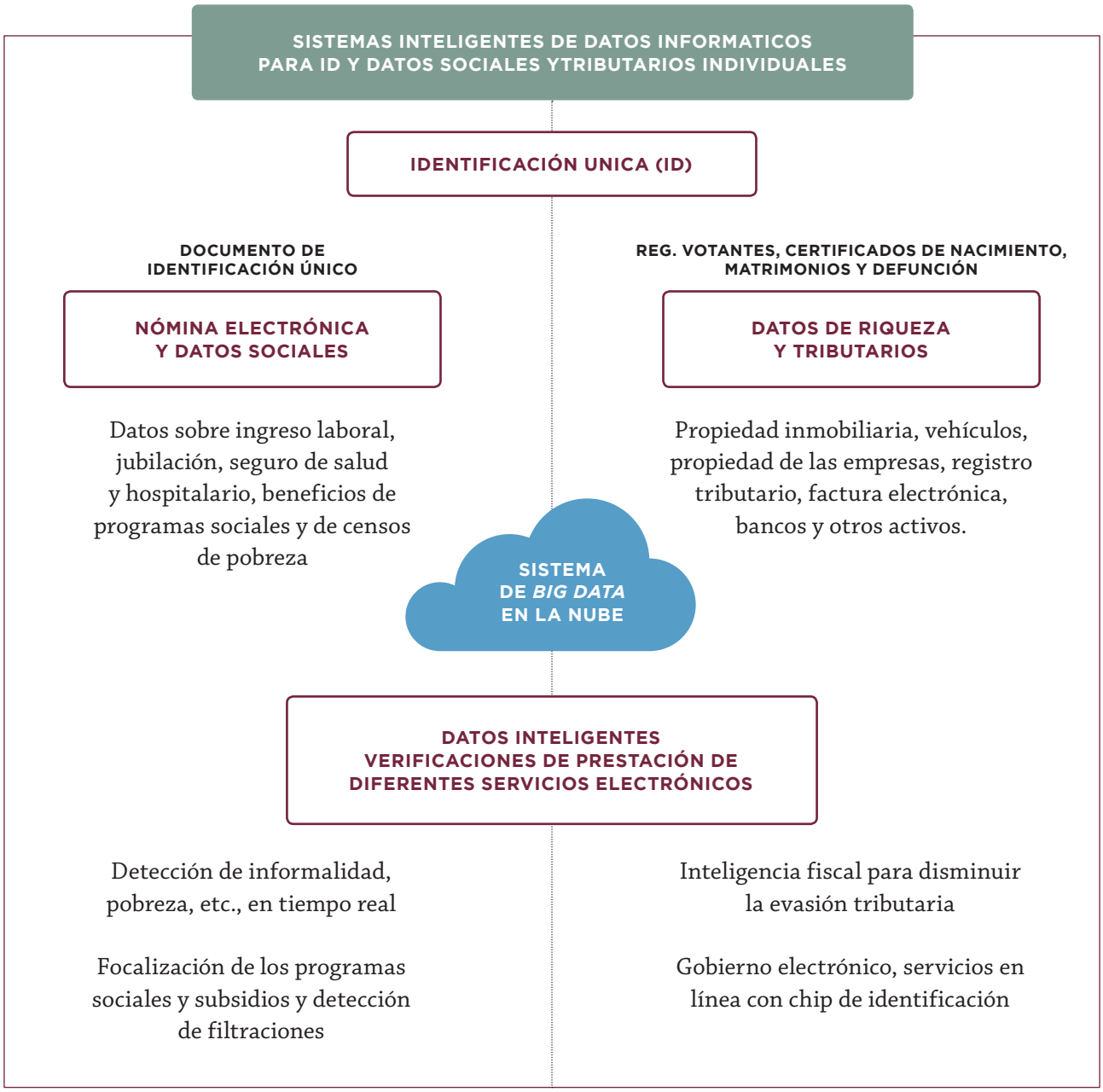
Para el gasto en transferencias directas se debe mejorar la focalización –tanto de diseño como en la implementación en la práctica– para optimizar la selección de beneficiarios de los programas. Para mejorar la focalización en el diseño, es necesario dar seguimiento a los datos socioeconómicos de los hogares y de los programas sociales públicos y analizar cómo se puede incrementar la equidad con diferentes programas y políticas sociales. El análisis de incidencia de beneficios sobre la equidad siguiendo la metodología analizada en las primeras secciones de este trabajo, permite realizar una evaluación transparente e independiente de cuáles son los programas con mejor desempeño en la reducción de la pobreza y la desigualdad. El diseño de los programas debe hacerse mediante evaluaciones *ex-ante* de programas sociales; que incluyan un análisis costo-beneficio, pero además tomen en cuenta el análisis de incidencia sobre la pobreza y desigualdad de dichos programas.

También se necesita implementar en la práctica sistemas integrados de información administrativa de las personas y empresas más robustos que permitan alcanzar a la población objetivo de los programas. El cruce de datos digitales de manera integrada, que pueden identificar la identidad de los individuos y sus datos tributarios sobre la propiedad y sociales de personas y empresas es una tarea que requiere gran coordinación más alla de requerimientos tecnologicos y además que el gobierno tenga suficiente poder político y legal para requerir e integrar datos de múltiples oficinas y niveles de la administración pública central y subnacional que suelen negarse a compartir información. Estos sistemas, una vez implementados y maduros, permiten identificar con precisión quién debería pagar impuestos o tasas y los beneficiarios potenciales de las transferencias del gasto. Es esencial que cuenten con datos tributarios, patrimoniales y sociales basados en una identidad unívoca ya que la informalidad que permea los estratos ricos y pobres solo podria identifcarse con el cruce de todos los datos; incluidos los de consumo. Es por ello que estos sistemas además permiten que los gobiernos dejen al descubierto la informalidad y la pobreza (Ver *Gráfico 10)*. Todas las instituciones públicas que alimentan el sistema con sus datos se benefician de los controles cruzados que, a su vez, están o deberán ser establecidos legalmente. Las buenas prácticas[12] provienen de países que han alcanzado un nivel de integración automática entre distintas bases de datos de tal manera que las actualizaciones en una de ellas tienen como resultado actualizaciones en el sistema integrado. El ejemplo pionero es el SINTyS de Argentina creado en 1997, y el SIIS (actualmente llamado

[12] El cuadro 9.3 en Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018) explica las recomendaciones de política para poder implementar efectiva y eficientemente sistemas digitales de datos integrados de personas y empresas.

GRÁFICO 10

Cómo funcionan los sistemas de datos integrados de información social y tributaria.



Fuente: Pessino, 2017.

RIS) de Chile y el Cadastro Unico de Brasil también son ejemplos de bases integradas en la región; aunque estas dos últimas más centradas en cruzamientos con fines sociales solamente. El impacto del cruzamiento de datos en los ahorros de dinero y tiempo, y particularmente en la disminución de la corrupción y la evasión es enorme: por ejemplo, la focalización de las transferencias sociales y las tarifas produjo ahorros de al menos US$100 millones al año en Argentina (calculado a partir de solo el 30% de los intercambios digitales) para una elevada tasa de retorno de una inversión total de US$50 millones desde 1997.

En el mediano plazo

En el mediano plazo hay que balancear de acuerdo con su eficiencia asignativa para el crecimiento y la equidad el gasto en transferencias, capital humano y capital físico. En la década del *boom* de las *commodities* el gasto se dirigió principalmente hacia las transferencias, aumento de los salarios en el sector público y del gasto en pensiones, con bajo y decreciente gasto en inversión en capital físico y poco aumento de la calidad de la inversión en capital humano. En parte por ello, y por un contexto internacional que se vuelve poco favorable a partir del 2008, es que la región está creciendo a una muy baja tasa anual del 0,1% en 2019 que se proyecta al 1,6% aproximadamente en 2020 (FMI, 2020). Se requiere mejorar la eficiencia técnica y asignativa del gasto público para mejorar el crecimiento inclusivo. Una forma es a través de la reasignación del gasto hacia donde tiene los mayores retornos a lo largo del ciclo de vida: la inversión en primera infancia y especialmente centrándolo en la niñez con bajas habilidades. Hoy el gasto público en habilidades padece una enorme ineficiencia asignativa, lo que influye tanto en el crecimiento y la equidad. Hay que poder además reasignar (o disminuir) el gasto corriente en transferencias monetarias centrándose hasta el nivel de eliminar o minimizar al menos la pobreza extrema, y luego reasignar el gasto hacia infraestructura y mejorar el gasto en educación de calidad. Además de nivelar el campo de juego en términos de oportunidades y resultados, las intervenciones deberían mejorar la calidad de las inversiones no solo en la primera infancia, sino también en intervenciones posteriores para los niños pobres, cerrando la brecha en habilidades lo antes posible. Sería prohibitivamente caro aplazar esta inversión. En el caso de los adolescentes y las personas de edad avanzada, las políticas adecuadas como la escolarización formal, la capacitación y las tutorías requieren mayores inversiones para igualar las condiciones. América Latina necesita más políticas para impedir que las desigualdades se produzcan al nacer (es decir, más predistribución) y no solo políticas que profundicen la redistribución. Las intervenciones tempranas tienen retornos económicos mucho más altos que los programas paliativos y de prevención tardíos, como la capacitación laboral pública, los programas de rehabilitación de reclusos, los programas de alfabetización de adultos, los subsidios de las matrículas o los gastos en la fuerza policial para reducir los delitos (Heckman, 2016). Es por ello que se debe reconocer la integralidad de la inversión social. La inversión social no es solamente un conjunto de programas que compete al Ministerio de Salud, de Educación y al de Desarrollo Social. Así como hay unidades de inversión pública en los distintos ministerios también debería haber unidades de inversión social, pues la inversión social es tan importante como la inversión en infraestructura.

Aunque las escuelas y la escolarización son sumamente importantes, las políticas sociales efectivas se centran en la familia y la fortalecen, dado que es la desigualdad de las familias, mucho más que la desigualdad de los recursos aplicados a las escuelas, la que produce desigualdad en los resultados de escolarización. Es importante analizar las políticas sociales integradas y romper las barreras que hay entre diferentes ministerios y agencias en el gobierno

También debería abordarse el problema que muchos de los impuestos y de las transferencias incentivan la informalidad, particularmente revisar los impuestos sobre la nómina y los programas sociales no contributivos que incentivan la informalidad, a una menor productividad y limitan el crecimiento (Levy y Schady, 2013), y disminuyen la efectividad de los programas sociales en la

equidad (Alaimo, Carbajal, Garganta y Pessino, 2020). Un programa de inversión social integral debería eliminar de forma progresiva el impuesto a la formalidad y el subsidio a la informalidad, y proporcionar a todos los trabajadores los mismos programas de seguridad social. Después de asegurarse de que las transferencias lleguen a la totalidad de la población focalizada particularmente disminuyendo o eliminando la pobreza extrema y que funcionen de manera efectiva, los esfuerzos adicionales para ayudar a los pobres tienen que centrarse en aumentar su productividad, ayudándoles a conseguir un empleo formal de mayor productividad. Abordar este reto requiere revisar las regulaciones y los mercados laborales de la región y los métodos para financiar los programas de seguridad social. Para decirlo claramente, requiere además una reforma tributaria y laboral. Estos problemas, que no han sido abordados durante mucho tiempo, son tan difíciles de solucionar como urgentes (Levy, 2015). Una posibilidad es implementar un impuesto negativo a las ganancias, efectivo a partir de cierta cantidad de horas trabajadas en el **sector formal** de la economía y que luego va disminuyendo hasta que el individuo trabaja más horas o alcanza un umbral a partir del cual no está gravado o comienza la primera escala positiva del impuesto. Para poder implementarlo es fundamental contar con un sistema integrado de información tributario y social que permita identificar los pagos de impuestos, recepción de beneficios, propiedades y otros consumos y por supuesto contar con un completo análisis *ex-ante* de los costos y beneficios del sistema y la posibilidad de ir reemplazando beneficios sociales de *welfare* que eran otorgados cuando la persona trabajaba en el sector informal o estaba fuera de la fuerza laboral por estos nuevos beneficios de *workfare*. Este sistema si se logra financiar reasignado otros beneficios y obteniendo más ingresos por la potencial formalización, tendería a convertir el impuesto a las ganancias actual en más redistributivo y permitiría ir reduciendo la informalidad en camino a un único sistema contributivo para todos.

Por último, pero por ello no menos importante, se deben fortalecer e incluso crear instituciones del gasto para una mejor gestión, que tengan como meta la mejora de la eficiencia técnica (o hacer más con menos), asignativa (hacer las cosas *correctas* eficientemente) y la equidad del gasto. Esta necesidad se deriva en que pese a los avances positivos que se dieron en materia de gestión presupuestaria, de adquisiciones, de empleo público, de Gestión Financiera Pública (GFP), la eficiencia, la equidad y la transparencia del gasto público siguieron siendo débiles y el vínculo con los resultados fundamentales casi inexistente. Sería ideal centralizar estas tareas en un organismo ejecutor, una Unidad o Dirección de Calidad de Gasto en los Ministerios de Hacienda/Economía[13]. **Estas unidades deberían encargarse de la eficiencia técnica, asignativa y equidad del gasto público.** Quizás en un futuro deberían evolucionar hacia una oficina de calidad de la política fiscal, incluyendo la política impositiva, pero a diferencia de la gestión de impuestos, que tiende a estar centralizada en una o dos instituciones, la gestión del gasto público está atomizada en varias oficinas, ministerios y niveles de gobierno por lo que coordinar su gestión es muy complejo y se hace prioritario. Deberían ser unidades altamente técnicas con metas claramente definidas en función de resultados y basadas en evidencia teórica y empírica sobre los determinantes de las macro-metas; es decir el crecimiento y la equidad, y las metas o prioridades estratégicas asociadas a ellas, como por ejemplo la disminución de la desnutrición infantil o la mejora en las habilidades de los niños más pobres entre otras. En términos de eficiencia técnica deberían controlar que todos los insumos transversales que se usan para producir bienes y servicios sean usados al mínimo costo y máxima efectividad para una calidad dada con estándares comunes a lo ancho y largo de oficinas públicas. Se debe entonces controlar el costo en compras públicas, nomina salarial y filtraciones que tienen las transferencias hacia los no pobres (esto último a través de los sistemas integrados de información mencionados anteriormente). En Izquierdo, Pessino y Vuletin (2018) se estimó que la región pierde 4,4% del PBI en estas ineficiencias técnicas anualmente que se

[13] Desde el BID se está apoyando estas iniciativas de reforma en Ecuador y están en estudio en varios países más de la región.

podrían reasignar a otros usos más rentables socialmente. Asimismo, deberían analizar la incidencia de los programas redistributivos del gobierno sobre la pobreza y equidad y priorizar los de mayor efectividad en reducirlas y con mayor tasa de retorno social.

En cuanto a su función de coordinación de la eficiencia asignativa del gasto, los efectos de la ineficiencia sobre el crecimiento y la equidad pueden ser devastadores. Una **asignación del gasto basada en evidencia empírica y lecciones aprendidas** va a permitir paulatinamente erradicar las asignaciones arbitrarias del pasado con demasiado gasto en transferencias ineficientes e inefectivas para mejorar la equidad y con poca inversión en capital humano y físico de calidad que contribuya al crecimiento inclusivo (Izquierdo, Pessino y Vuletin, 2018).

En su función asignativa esta unidad debería ocuparse de:

1. Planificar estratégicamente y con una visión de largo plazo para promover la equidad y el crecimiento del del cual se puedan extraer pocas prioridades basadas en evidencia y en análisis de costo beneficio, crecimiento económico y equidad. En general, la mejora en la gestión asignativa del gasto público, con una visión de largo plazo, evaluaciones, y una visión y gestión integral contribuye al crecimiento y equidad.

2. Sobre la base prioridades, establecimiento de unos pocos programas de Presupuestos basados en Resultados prioritarios (PbrP) expresados en modelos de relación causal, de marco lógico o de cambio y extraer indicadores SMAART que atribuyan causalmente los insumos o presupuestos con los resultados prioritarios.

3. Complementar con revisiones periódicas del gasto inteligentes *(Smart Spending Reviews)* en base a términos de referencia encargados por la unidad de gasto y preferentemente hecha con asesoramiento de especialistas, universidades o *think tanks* externos y asignados en forma competitiva. Estas revisiones complementan las evaluaciones de Programas Presupuestarios, alineando con prioridades estratégicas y cómo maximizar su impacto sobre eficiencia y equidad. Los programas de gasto asociados a los resultados deberían incluirse en Marcos de Gasto de Mediano plazo.

4. En base a hallazgos, evidencia y datos de los indicadores causales, año a año cambiar asignaciones presupuestarias marginalmente basadas en evidencia, como un presupuesto base cero incremental[14]. Articular coordinación de evaluación y cambios presupuestarios entre Unidad de Calidad de Gasto, Ministerios y Dirección de Presupuesto.

5. Asegurar que cada una de estas prioridades cumplan no solamente con una eficaz planificación y evaluación *ex-ante,* pero también mejor coordinación (usualmente son transversales a distintos ministerios y sus funciones), profesionalización (compleja), competencia y transparencia, innovación digital, evaluación *ex-post* y el monitoreo y control.

6. Paulatinamente, transferir algunas funciones de evaluación y control a consejos fiscales y/o comisiones **independientes** de gasto que evalúen programas de gasto, colaboren con los *Spending Reviews,* programen para el mediano y largo plazo proyectando también el gasto en envejecimiento poblacional a varios años entre otras funciones.

Estas acciones de política y mejora en la gestión del gasto público contribuirán a que América Latina sea más efectiva en reducir la desigualdad y la pobreza y que no lo haga al costo de menor crecimiento económico que tiende a ser otra fuente importante de mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

[14] El presupuesto es la herramienta que permite en primer lugar mejorar las asignaciones, pero el problema es que en general anualmente su aprobación se basa en *incrementalismo,* con pocos cambios que mejoren la asignación.

REFERENCIAS

Alaimo, V., A. Carbajal, S. Garganta y C. Pessino. De próxima aparición. *Non-Desired Effects of Poverty Alleviation Programs in Argentina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Attanasio, O., C. Meghir y A. Otero. 2014. *The Design of a Multi-Tier Contributory Pension System: The Distributional Impact of the 2008 Chilean Pension Reform*. En M. Frolich, D. Kaplan, C. Pages, J. Rigoliniy

D. Robalino, eds., *Social Insurance, Informality, and Labor Markets: How to Protect Workers While Creating Good Jobs*. Nueva York, NY:Oxford University Press.

Banco Mundial. 2014. *Social Gains in the Balance: A Fiscal Policy Challenge for Latin America and the Caribbean*. Banco Mundial. Washington, DC.

Bosch, M. y R. M. Campos-Vazquez. 2014. *The Trade-Offs of Welfare Policies in Labor Markets with Informal Jobs: The Case of the "Seguro Popular" Program in Mexico*. American Economic Journal: Economic Policy 6(4) noviembre: 71–99.

Bosch, M., M. B. Cobacho y C. Pages. 2014. *Effects of Non-Contributory Systems on Informality: Taking Stock of Eight Years of Implementation of Mexico's Seguro Popular*. En M. Frolich, D. Kaplan, C. Pages, J. Rigolini y D. Robalino, eds., Social Insurance, Informality, and Labor Markets: How to Protect Workers While Creating Good Jobs. Nueva York, NY: Oxford University Press.

Bucheli, M., N. Lustig, M. Rossi y F. Amabile. 2014. *Social Spending, Taxes, and Income Redistribution in Uruguay*. Public Finance Review 42(3) mayo: 413–33.

Cabrera, M. V., J. M. Aristy-Escuder, B. Moreno-Dodson y M. E. Sanchez-Martin. 2016. *Fiscal Policy and Redistribution in the Dominican Republic: An Analysis Based on the "Commitment to Equity" Methodology, for 2013*. Report no. 105723. Banco Mundial, Washington, DC.

Camacho, A., E. Conover y A. Hoyos. 2013. *Effects of Colombia's Social Protection System on Workers' Choice between Formal and Informal Employment*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas no. 6564. Banco Mundial, Washington, DC.

Beneke, M., N. Lustig y J. A. Oliva. 2018. *The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in El Salvador*. En N. C. Lustig, ed., Commitment to Equity Handbook: Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty. Washington, DC: Brookings Institution Press; y New Orleans, LA: CEQ Institute, Tulane University.

Bérgolo, M., y G. Cruces. 2016. *The Anatomy of Behavioral Responses to Social Assistance when Informal Employment is High*. Serie de Documentos de Trabajo DT 05/2016. Instituto de Economía, Uruguay.

Ferreira, F. H. G. y J. Gignoux. 2011. *The Measurement of Inequality of Opportunity: Theory and an Application to Latin America*. Review of Income and Wealth 57(4) diciembre: 622–57.

FMI. 2020. *Informes de perspectivas de la economía mundial enero de 2020*. Actualización.

Garganta, S. y L. Gasparini. 2015. *The Impact of a Social Program on Labor Informality: The Case of AUH in Argentina*. Journal of Development Economics 115(julio): 99–110.

Gimenez, L., M. A. Lugo, S. Martinez, H. Colman, J. J. Galeano, y G. Farfan. 2017. *Paraguay: Analisis del sistema fiscal y su impacto en la pobreza y la equidad*. Documento de trabajo del CEQ no. 74. Commitment to Equity Institute, Tulane University, New Orleans, LA.

Heckman, J. J. 2006. *Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children*. Science 312(5782) junio: 1900–02.

———. 2011. *The Economics of Inequality: The Value of Early Childhood Education*. American Educator 35(1) primavera: 31–5, 47.

———. 2016. *Fiscal Policies for Human Development*. Conferencia. Taller en el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. 20 de noviembre.

Higgins, S., N. Lustig, J. Ramirez y W. Swanson. 2013. *Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Paraguay*. Documento de trabajo del CEQ no. 11. Center for Inter-American Policy and Research (CIPR) and Department of Economics, Tulane University, New Orleans, LA.

Higgins, S. y C. Pereira. 2014. *The Effects of Brazil's Taxation and Social Spending on the Distribution of Household Income*. Public Finance Review 42(3) mayo: 346–67.

ICEFI (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales). 2016a. *Guatemala: incidencia de la política fiscal en la desigualdad y pobreza*. ICEFI, Ciudad de Guatemala.

———. 2016b. *Honduras: incidencia de la política fiscal en la desigualdad y pobreza*. ICEFI, Ciudad de Guatemala.

———. 2016c. *Nicaragua: incidencia de la política fiscal en la desigualdad y pobreza*. ICEFI, Ciudad de Guatemala.

Immervoll, H., H. Levy, J. R. Nogueira, C. O'Donoghue y R. Bezerra de Siqueira. 2009. *The Impact of Brazil's Tax-Benefit System on Inequality and Poverty.* En S. Klasen y F. Nowak-Lehmann, eds., Poverty, Inequality, and Policy in Latin America. Cambridge, MA: MIT Press.

Izquierdo, A., C. Pessino y G. Vuletin (2018). *Mejor Gasto para Mejores Vidas: como América Latina y el Caribe puede hacer más con menos.* BID.

Jaramillo, M. 2014. *The Incidence of Social Spending and Taxes in Peru.* Public Finance Review 42(3) mayo: 391–412.

Joumard, I., M. Pisu y D. Bloch. 2012. *Less Income Inequality and More Growth – Are They Compatible? Part 3. Income Redistribution via Taxes and Transfers Across OECD Countries,* OECD Economics Department Working Papers, No. 926, OECD Publishing, Paris.

Levy, S. 2015. *Is Social Policy in Latin America Heading in the Right Direction? Beyond Conditional Cash Transfer Programs.* Op-ed. Brookings Institution, 21 de mayo. Disponible en https://www.brookings.edu/opinions/is-social-policy-in-latin-america-heading-in-the-right-direction-beyondconditional-cash-transfer-programs/.

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

Llerena Pinto, F. P., M. C. Llerena Pinto, M. A. Llerena Pinto y R. Saá. 2015. *Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Ecuador.* Documento de trabajo del CEQ no. 28. Center for Inter-American Policy and Research (CIPR) and Department of Economics, Tulane University, New Orleans, LA; y Dialogo Interamericano, Washington, DC.

Lustig, N. ed., 2018. *Commitment to equity handbook: Estimating the impact of fiscal policy on inequality and poverty.* Brookings Institution Press.

Lustig, N. y M. Melendez. 2015. *The Impact of Taxes and Transfers on Inequality and Poverty in Colombia.* Documento de trabajo del CEQ no. 24. Center for Inter-American Policy and Research (CIPR) and Department of Economics, Tulane University, New Orleans, LA.

Lustig, N. y C. Pessino. 2014. *Social Spending and Income Redistribution in Argentina during the 2000s: The Increasing Role of Noncontributory Pensions.* Public Finance Review 42(3) mayo: 304–25.

Lustig, N., C. Pessino y J. Scott. 2014. *The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru, and Uruguay: Introduction to the Special Issue.* Public Finance Review 42(3) mayo: 287–303.

Martinez-Aguilar, S., A. Fuchs, E. Ortiz-Juarez y G. Del Carmen. 2018 *The Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty in Chile.* En N. C. Lustig, ed., Commitment to Equity Handbook: Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty. Washington, DC: Brookings Institution Press; y New Orleans, LA: CEQ Institute, Tulane University.

Neidhofer, G., J. Serrano y L. Gasparini. 2018. *Educational Inequality and Intergenerational Mobility in Latin America: A New Database.* Journal of Development Economics.

OCDE. 2016. *Income Inequality Update 2016: Income Inequality Remains High in the Face of Weak Recovery.* Noviembre. OCDE, Paris.

Paz Arauco, V., G. Gray Molina, E. Yanez Aguilar y W. Jimenez Pozo. 2014. *Explaining Low Redistributive Impact in Bolivia.* Public Finance Review 42(3) mayo: 326–45.

Pessino, C. 2017. *Utilizando Big Data para construir un sistema de inteligencia fiscal para los gobiernos.* Recaudando bienestar (blog), Banco Interamericano de Desarrollo, 13 de junio. Disponible en https://blogs.iadb.org/recaudandobienestar/es/2017/06/13/inteligencia-fiscal-para-los-gobiernos/.

Sauma, P. y J. D. Trejos. 2014. *Social Public Spending, Taxes, Redistribution of Income, and Poverty in Costa Rica.* Documento de trabajo del CEQ no. 18. Center for Inter-American Policy and Research (CIPR) and Department of Economics, Tulane University, New Orleans, LA.

Scott, J. 2014. *Redistributive Impact and Efficiency of Mexico's Fiscal System.* Public Finance Review 42(3) mayo: 368–90.

Diseño:
Carbonatto IDC
Ucrania 1841,
Valentín Alsina, Buenos Aires
Tel./Fax: 4208 8454 / 4228 5136
www.carbonattoidc.com.ar
info@carbonattoidc.com.ar