Organización de los Estados Americanos

VI CUMBRE DE LAS AMERICAS
CARTAGENA-COLOMBIA 2012

CUMBRES de las AMERICAS
SECRETARÍA

GRUPO DE REVISIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN
DE CUMBRES (GRIC)

OEA/Ser.E
GRIC/INF.8/11
20 octubre 2011
Original: español/inglés

CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESIGUALDAD

(Documento preparado por FOCAL)

Nota de política Julio de 2011

DIÁLOGO. INVESTIGACIÓN. SOLUCIONES.

Crecimiento económico y desigualdad

Guillermo Perry y Roberto Steiner

Resumen

América Latina aún mantiene altos niveles de desigualdad y significativos problemas en términos de movilidad social, si bien recientemente ha mejorado la distribución del ingreso. Más allá de las implicaciones éticas, la desigualdad tiene repercusiones sobre variables macroeconómicas, institucionales y sociales. En esta nota de política se analizan algunos canales a través de los cuales la desigualdad genera efectos sobre estas variables, y se ofrecen opciones de política pública para proponer mejoras en la distribución del ingreso y de las oportunidades. Las opciones de política mencionadas merecen ser discutidas en forma de tema para un acuerdo regional durante la próxima Cumbre de las Américas, con el objetivo de aunar esfuerzos políticos y económicos para reducir los altos niveles de desigualdad que enfrenta la región.

Lo más relevante

- Los altos niveles de desigualdad en la región tienen repercusiones negativas sobre el crecimiento económico, la calidad de las instituciones y la estabilidad política y social.
- Para lograr una reducción de la desigualdad de ingresos y un incremento en la movilidad social son necesarios esfuerzos concretos que reduzcan la desigualdad de oportunidades, en particular en los ámbitos de la educación, la salud, el acceso al sistema financiero, y la seguridad.
- Se hace ineludible la universalización de los servicios de salud y educación, así como serias mejoras en la provisión de bienes públicos relacionados con la infraestructura.
- Es necesario desarrollar sistemas tributarios más progresivos para mejorar la distribución del ingreso, rediseñando aquellos subsidios que se concentran en individuos de altos ingreso.

Introducción

Durante los últimos años América Latina ha presentado importantes avances en materia de distribución del ingreso. A excepción de Colombia, donde los elevados niveles de desigualdad se mantienen, en otros países los indicadores de distribución del ingreso han mejorado. Así por ejemplo, según cifras de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), entre 2003 y 2009 Brasil mostró el progreso más significativo en la región al reducir su coeficiente Gini de 0.621 a 0.576, seguido de Perú, donde el coeficiente se redujo de 0.506 a 0.469 en el mismo período.

América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo.

A pesar de estos avances, América Latina continúa siendo la región más desigual del mundo (ver Figura 1). El problema es particularmente serio porque se da en un contexto de baja movilidad social donde inter-generacionalmente los pobres siempre suelen ser los mismos. Varios estudios, —dentro de los que se destacan los de algunos académicos como Lykke Andersen, Jere Behrman, o Nathan Grawe todos realizados en 2001—, señalan que en la región existe una asociación muy clara entre el nivel educativo de padres e hijos, lo cual sugiere que el escaso nivel de educación que caracteriza a los pobres se perpetúa en el tiempo. Los avances en la educación son, por supuesto, el principal mecanismo de movilidad social. Existe evidencia en América Latina de una relación inversa entre movilidad social y desigualdad en la distribución del ingreso, según la cual altos niveles de desigualdad están asociados a baja movilidad social. Ello no es obstáculo para que se den interesantes excepciones como Chile y Argentina, países que en 2001 se caracterizaban por tener alta movilidad social y un elevado coeficiente de Gini (i.e. alta desigualdad del ingreso).

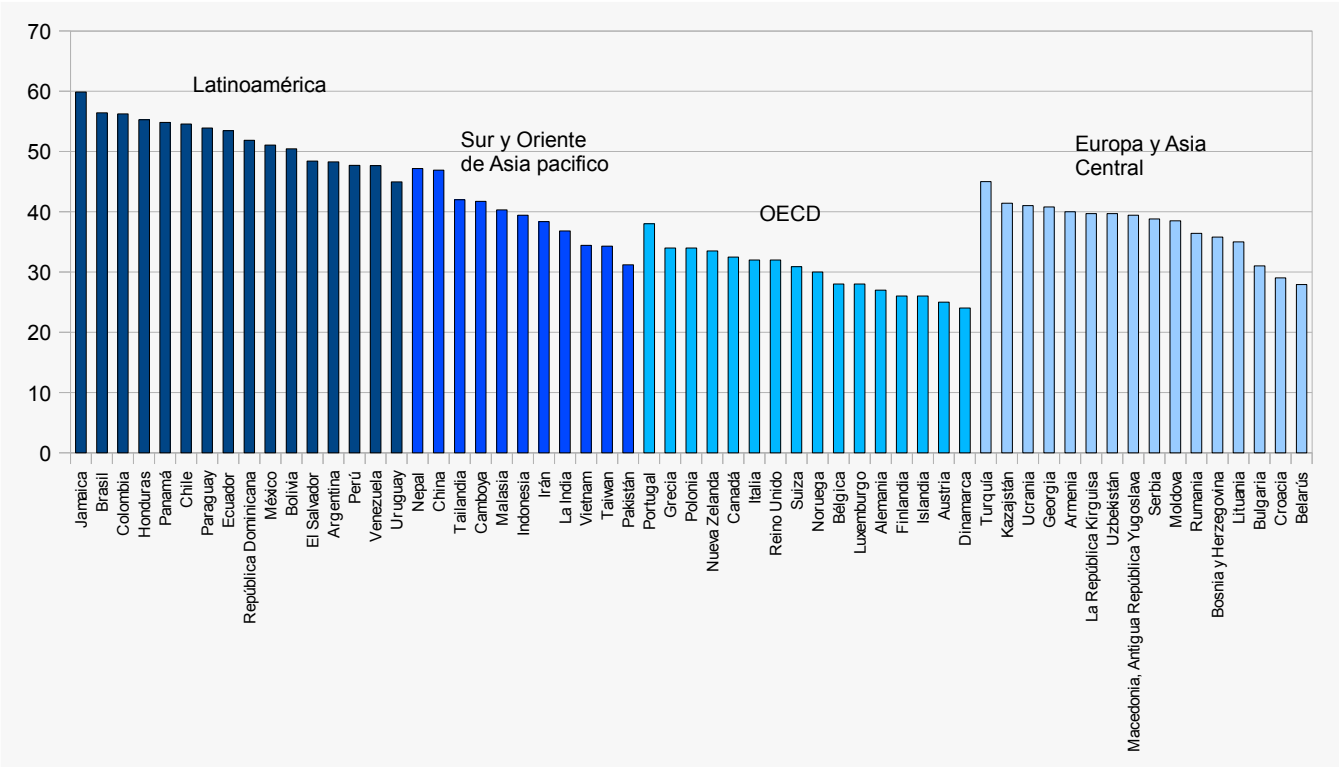
La desigualdad de ingresos se genera a través de diferencias en oportunidades y niveles de esfuerzo. El acceso diferencial a servicios como educación, salud e infraestructura pública, está normalmente vinculado con diferencias de ingreso, género, raza y localización (urbano/rural). También existen factores intrínsecos al esfuerzo tales como la dedicación en el trabajo y en la educación. Una labor fundamental de los Estados debería ser minimizar la desigualdad de oportunidades. El economista Francisco Ferreira, en un estudio que se publicará durante 2011, muestra que entre el 44 y el 61 por ciento de la desigualdad de ingreso en los países latinoamericanos se explica por la desigualdad de oportunidades, siendo Guatemala el país donde la desigualdad de oportunidades es mayor (ver Cuadro 1).

El acceso diferencial a servicios como educación, salud e infraestructura pública, es normalmente vinculado con diferencias de ingreso, género, raza y localización.

Impacto de la desigualdad en América Latina

Más allá de las implicaciones éticas que acarrea en una sociedad —que quedan fuera del ámbito de esta nota de política— la desigualdad tiene enormes implicaciones en materia económica y social. Se destacan sus impactos sobre el crecimiento económico y la calidad de las instituciones y sobre la estabilidad política y social. En un artículo académico elaborado por William Easterly en 2007 se revela que un alto

Figura 1
Coeficiente de Gini en el mundo (década del 2000)



Fuente: Instituto Mundial para la Investigación de Desarrollo Económico de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-WIDER), los datos corresponden al último dato reportado por el país en el período 2000-2006.

grado de desigualdad de ingreso genera bajo crecimiento económico e incluso una pobre calidad institucional y una baja cobertura en educación. De igual manera, Robert Barro en 2000, reporta que altas tasas de desigualdad reducen el crecimiento en los países en desarrollo pero lo aumentan en las economías desarrolladas. Por su parte, Gustavo Marrero y Juan Rodríguez, en una investigación de 2010, descomponen los índices de Gini en dos componentes y encuentran que el componente debido a desigualdad de oportunidades está asociado con un menor crecimiento, mientras que el otro componente, más relacionado con el esfuerzo, se asocia con un mayor crecimiento. Niveles muy altos de desigualdad de ingresos reflejan posiblemente altos niveles de desigualdad de oportunidades, como ocurre en América Latina, mientras que en el otro extremo niveles de desigualdad de ingresos muy bajos pueden estar asociados con incentivos débiles al esfuerzo individual.

Niveles muy altos de desigualdad de ingresos reflejan posiblemente altos niveles de desigualdad de oportunidades.

En este contexto, es interesante analizar los canales a través de los que la desigualdad afecta negativamente a variables macroeconómicas, sociales e

Cuadro 1
Desigualdad del ingreso del hogar, países seleccionados de América Latina

País	Brasil (1996)	Panamá (2003)	Guatemala (2000)	Ecuador (2006)	Colombia (2003)	Perú (2001)
Desigualdad total*	0,692	0,630	0,593	0,580	0,572	0,557
Desigualdad de oportunidades	47,5%	53,7%	60,5%	48,8%	44,1%	52,6%
Otros aspectos	52,5%	46,3%	39,5%	51,2%	55,9%	47,4%

Fuente: Francisco Ferreira, "Measurement of Inequality of Opportunity: Theory and an Application to Latin America", por publicarse en 2011 por el Banco Mundial.
*La medida de desigualdad total se encuentra entre 0 y 1, representando 0 la equidad total.

institucionales. Un primer canal es el capital humano, debido a que la desigualdad en el ingreso origina inequidades en el acceso al sistema educativo. Según la CEPAL los hombres pertenecientes al quintil de mayor ingreso en América Latina tienen una cobertura en educación secundaria de 81 por ciento mientras que para los hombres del quintil de menor ingreso esta tasa es de tan sólo 23 por ciento. Además, las mujeres indígenas tienen una cobertura educativa en secundaria de 20 por ciento, en contraste con las no indígenas que poseen una cobertura 11 puntos porcentuales más elevada. No sólo hay inequidades en la cobertura educativa; también las hay en la calidad del servicio educativo. Al analizar los resultados de las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se evidencia que los individuos de la cuarta parte más rica de la población exhiben mejores resultados, en promedio, que aquellos que pertenecen a la cuarta parte más pobre. Además, al comparar la región con los países de la OCDE se devela una importante brecha; las mejores calificaciones en Latinoamérica, las de individuos del cuartil más rico, son comparables a los resultados del cuartil de peor desempeño entre los países de la OCDE (y que pertenecen al cuartil con menor ingreso). El estudio de Humberto López y Guillermo Perry de 2007 muestra que esta desigualdad en educación contribuye a perpetuar la desigualdad de ingresos entre generaciones, pero además causa niveles más bajos de capital humano y, por tanto, menor crecimiento económico.

Otro canal de transmisión de la desigualdad al crecimiento es la inversión, debido a problemas de acceso al financiamiento. El Banco Mundial muestra que, en 2008, las empresas en Latinoamérica, especialmente las micro, pequeñas y medianas empresas, veían como una de las mayores restricciones a la inversión tanto la falta de acceso como el alto costo del crédito. Niveles muy altos de desigualdad y pobreza, en conjunto con el escaso desarrollo de los mercados de capitales, están en efecto asociados con menores niveles de crecimiento tal y como muestran estudios de varios economistas.

Se encuentra evidencia de una relación positiva entre altos niveles de desigualdad y elevadas tasas de robo y homicidios.

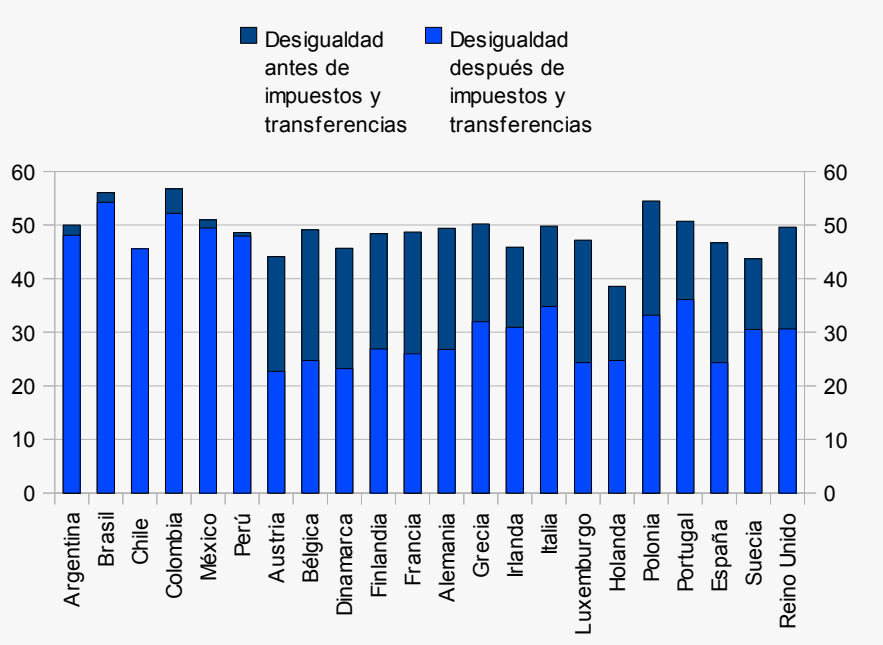
Al analizar variables sociales, en América Latina se encuentra evidencia de una relación positiva entre niveles altos de desigualdad

y elevadas tasas de robo y homicidios. Más del 25 por ciento de las empresas en la región consideran que el crimen es una barrera para el crecimiento. Esto sugiere que la desigualdad no sólo tiene efectos sobre las variables sociales relacionadas con el crimen, como demuestra, por ejemplo, el artículo académico de Pablo Fajnzylber y otros autores de 2002, sino también que ésta termina repercutiendo en el crecimiento mismo y en la generación de empleo.

En algunos países de Europa el Gini es tan elevado como en algunos países de América Latina antes de tomar en consideración el papel redistributivo de la política fiscal.

Resulta importante resaltar el precario papel que juega la política fiscal en el frente redistributivo en nuestra región. Los coeficientes de Gini de América Latina y de varios países de Europa son bastante más similares si no se tiene en cuenta la política fiscal (Figura 2). De hecho, en algunos países de Europa el Gini es tan elevado como en algunos países de América Latina antes de tomar en consideración el papel redistributivo de la política fiscal.

Figura 2
Desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Perspectivas económicas de América Latina 2009*, París, 2008.

En cambio, los Gini de todos los países de Europa son significativamente más bajos una vez se incorpora el efecto de impuestos y transferencias.

El desalentador resultado de la política fiscal está relacionado, por un lado, con sistemas tributarios que recaudan muy pocos impuestos de renta a personas o a la propiedad, que son tributos especialmente progresivos, pero que en cambio concentran su recaudo en impuestos como la renta a empresas o los aranceles, que pueden tener efectos negativos sobre el comercio y la competitividad de las empresas y no afectan positivamente la distribución del ingreso, y en otros impuestos indirectos como el Impuesto al Valor Agregado (IVA). El estudio elaborado por Edwin Goñi, Humberto López y Luis Servén en 2008 muestra que por cada gasto público progresivo, existe en la región otro gasto altamente regresivo. Un buen ejemplo de ello son los programas de transferencias condicionadas, que han tenido amplia difusión en la última década y han mostrado buenos resultados en cuanto a indicadores sociales y cuyo gasto se concentra en el quintil más bajo de ingresos. Estos programas, que no movilizan

demasiados recursos, conviven con costosísimos regímenes de pensiones que benefician mayoritariamente al quintil más rico de la población. Algo similar sucede en el caso de la educación pública: mientras la mayor parte del gasto en educación primaria se logra focalizar en el 25 por ciento más pobre de la población, la mayor parte del gasto en educación terciaria se dirige al 25 por ciento más rico de la población.

Es importante realizar acuerdos regionales que permitan focalizar los esfuerzos y generar sinergias entre Estados con el objetivo de reducir los altos índices de desigualdad en toda región.

Finalmente, existe evidencia de una relación entre la desigualdad y el apoyo al populismo. Según el artículo académico de Mitchell Seligson publicado en 2007, a medida que aumenta el nivel de educación y la riqueza de un país, el respaldo al populismo tiende a decrecer. Cabe mencionar que la redistribución populista —que utiliza mecanismos como expropiación arbitraria de tierras y riqueza así como un incremento excesivo de impuestos y transferencias— ha mostrado tener efectos negativos sobre el crecimiento en el corto y medio plazo, mientras que la igualación de oportunidades, que puede acarrear costos en términos de crecimiento en el corto plazo en virtud al incremento en impuestos, resulta sin duda alguna muy beneficiosa en el medio y largo plazo. En ese sentido, la igualación de oportunidades debería ser apoyada por todos, sin distinción de filiación política o ideología.

Conclusión

A pesar de los aceptables resultados observados en varios países de la región recientemente, hay un largo camino por recorrer en cuanto a la reducción de los niveles de desigualdad y el incremento en la movilidad social. Para lograr dichos avances se hacen necesarios esfuerzos concretos para reducir la desigualdad de oportunidades, en particular en los ámbitos de la educación, la salud, el acceso a infraestructuras públicas y al sistema financiero, y la seguridad.

La política redistributiva debe encaminarse a una tributación que se apoye más en los impuestos de renta y de propiedad a personas naturales, lo que permitiría construir un sistema tributario mucho más progresivo. A su vez, es necesario focalizar el gasto en la igualación de las oportunidades. Para ello se hace ineludible la universalización de los servicios de salud y educación, así como serias mejoras en la provisión de bienes públicos relacionados con la infraestructura.

Al mismo tiempo, hay que eliminar o rediseñar aquellos subsidios que se concentran en individuos de altos ingresos —como las pensiones, los subsidios a la energía y las políticas proteccionistas de los sectores agrícolas— mientras se continúan fortaleciendo programas de reducción de la pobreza que, en su mayoría, incluyen transferencias condicionadas. A pesar de que los niveles de desigualdad en la región difieren, es importan realizar acuerdos políticos y económicos regionales que permitan focalizar los esfuerzos y generar sinergias entre Estados con el objetivo de reducir los altos índices de desigualdad en toda región; en este aspecto la próxima Cumbre de las Américas puede ser el escenario propicio para discutir políticas públicas regionales al respecto.

Roberto Steiner es Director Ejecutivo de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), Colombia. Es economista de la Universidad de los Andes (Bogotá) con estudios doctorales en Columbia University. Ocupó varios puestos, incluido el de Director del Centro de

Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes y Director Ejecutivo Alterno en el Fondo Monetario Internacional.

Guillermo Perry es Investigador Asociado en Fedesarrollo. Tiene estudios doctorales de Economía e Investigación Operacional en el Massachusetts Institute of Technology. Ha sido Ministro de Hacienda y Crédito Público y Ministro de Minas y Energía. También fue economista jefe para América Latina y el Caribe en el Banco Mundial.

Las opiniones expresadas en este documento son de responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan la posición de FOCAL, su junta directiva o su personal.

© Fundación Canadiense para las Américas. Todos los derechos reservados.

LECTURAS ADICIONALES

Chen, Been-Lon. "An Inverted-U Relationship Between Inequality and Long-run Growth". *Economics Letters* 78 (2003): 205-212.

Easterly, William. "Inequality Does Cause Underdevelopment: Insights from a New Instrument". *Journal of Development Economics* 84 (2007): 755–776.

Goñi, Edwin, J. Humberto López y Luis Servén. "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America". Policy Research Working Paper 4487. Washington, D.C.: World Bank, 2008.

Lederman, Daniel, Pablo R. Fajnzylber y Norman Loayza. "Inequality and Violent Crime". *Journal of Law & Economics* 45, no. 1 (2002): 1-40.

Marrero, Gustavo A. y Juan G. Rodríguez. "Inequality of Opportunity and Growth". ECINEQ Working Paper 154. Palma de Mallorca, España: Society for the Study of Economic Inequality (ECINEQ), 2010.

FOCAL
1 Nicholas St., Suite 720, Ottawa, ON K1N 7B7
Tel: 613-562-0005, Fax: 613-562-2525
Correo: focal@focal.ca

www.focal.ca

FOCAL projects are undertaken with the financial support of the Government of Canada provided through the Canadian International Development Agency (CIDA)

Les projets de FOCAL sont réalisés avec l'appui financier du gouvernement du Canada agissant par l'entremise de l'Agence canadienne de développement international (ACDI)

Canadian International Development Agency | Agence canadienne de développement international

Canada