

Desigualdad y descontento social en América Latina

Nora Lustig

La ola de protestas volvió a colocar en primer plano la concentración del ingreso en América Latina. Más allá de que los indicadores muestran una reducción de la desigualdad relativa, cuando se toman en cuenta el retroceso en el bienestar producido a raíz del fin del auge de las materias primas y las limitaciones de los indicadores de la desigualdad comúnmente utilizados, la oleada de protestas como rebelión frente a la desigualdad adquiere todo su sentido. Habría que poner el foco en la construcción de indicadores de desigualdad que puedan capturar mejor el descontento que surge de ella.

Introducción

América Latina es la región más desigual del mundo (v. gráfico 1). En los últimos 30 años, la distribución del ingreso en el subcontinente presentó tres tendencias. Durante los años 90 y principios de los 2000, la desigualdad aumentó en la mayoría de los países para los que existen datos comparables. Entre 2002 y 2013, la desigualdad se redujo en prácticamente todos los países. A partir de 2013 (y hasta 2017, último año para el cual se cuenta con información), esta tendencia a la reducción presentó señales de agotamiento en algunos países donde la

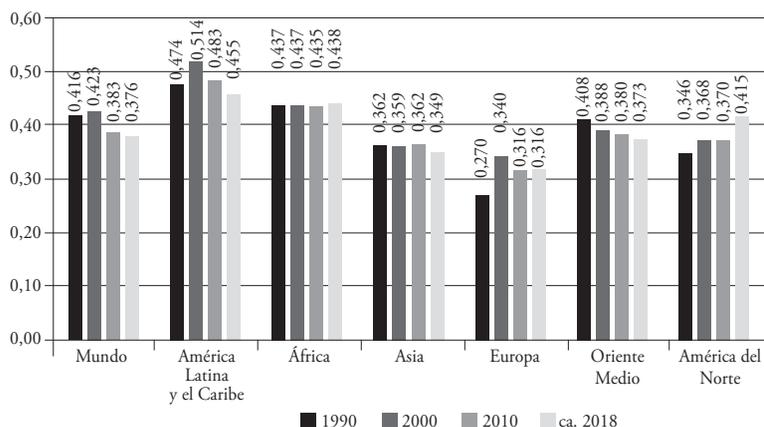
Nora Lustig: es profesora Samuel Z. Stone de Economía Latinoamericana y directora fundadora del Commitment to Equity Institute en la Universidad Tulane (Nueva Orleans); también es investigadora no residente en la Brookings Institution, el Center for Global Development e Inter-American Dialogue.

Palabras claves: descontento, desigualdad, índice de Gini, protestas, América Latina.

Nota: este artículo se basa en el capítulo «Desigualdad y política social en América Latina» que la autora preparó para el proyecto «50 años de historia en el desarrollo en América Latina: logros y desafíos pendientes» de CAF – Banco de Desarrollo de América Latina.

Gráfico 1

La desigualdad por región: coeficiente de Gini



Nota: los años utilizados para Latinoamérica son 1992, 2000, 2010 y 2017. El conjunto de países utilizados varía en cada año.

Fuente: N. Lustig: «Desigualdad y política social en América Latina», cit.; basado en Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC) y POVCAL.

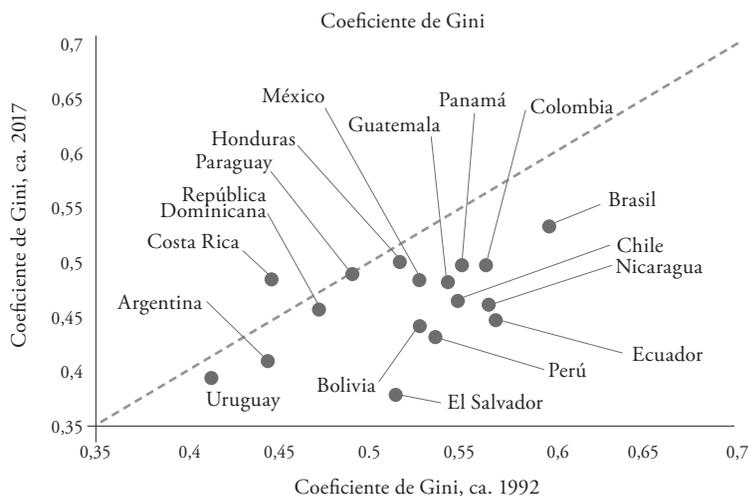
desigualdad comenzó a crecer, mientras que en otros el ritmo de caída se redujo; en otro subconjunto de países, sin embargo, la reducción de la desigualdad continuó. Si consideramos todo el periodo, los niveles de desigualdad más recientes son menores a los prevaletentes a principios de los años 90 (v. gráfico 2).

A raíz de la oleada de protestas en Chile, Colombia y Ecuador durante los últimos meses de 2019, el tema de la alta concentración del ingreso en América Latina volvió a ocupar los titulares. Hay, sin embargo, una aparente incongruencia entre las tendencias detectadas en el comportamiento de la desigualdad en los últimos 30 años y el manifiesto descontento. De hecho, en lo que va de este siglo, la desigualdad en Latinoamérica cayó a una escala pocas veces observada en la historia (desde que se dispone de datos, claro está). Alrededor de 2000, el coeficiente de Gini era igual a 0,514, es decir 12% más alto que el dato más reciente de 0,455¹. Una caída de este porte significa que, por ejemplo, en Brasil —el país más desigual de la región— el

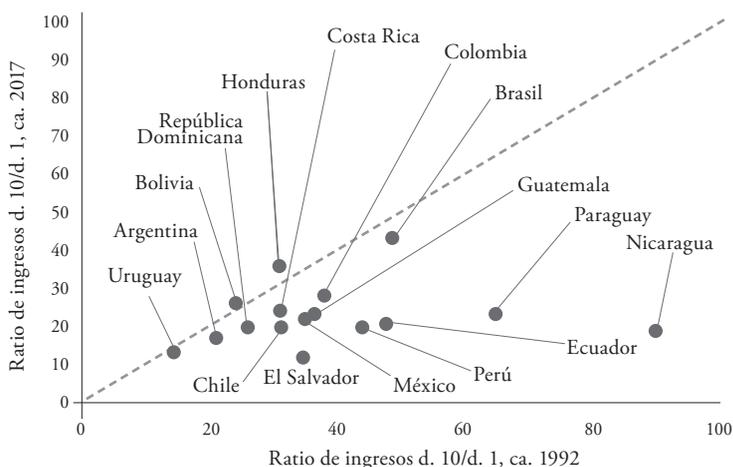
1. Recordemos que el coeficiente de Gini es un indicador de desigualdad de los más utilizados y que cuanto más cercano a cero (uno), más igual (desigual) es la distribución de la variable analizada.

Gráfico 2

Cambios en la desigualdad por país y para todo el periodo ca. 1990-2017



Cociente de la proporción de ingreso del decil más rico al decil más pobre



Nota: la línea punteada representa la diagonal de 45 grados. Los ingresos utilizados para calcular el cociente de ingresos entre deciles extremos están expresados en dólares paridad poder adquisitivo (PPA) de 2011. Argentina: 1992-2017; Bolivia: 1992-2017; Brasil: 1992-2017; Chile: 1992-2017; Colombia: 1992-2017; Costa Rica: 1992-2017; República Dominicana: 1992-2016; Ecuador: 1994-2017; El Salvador: 1995-2017; Guatemala: 2000-2014; Honduras: 1992-2017; México: 1992-2016; Nicaragua: 1993-2014; Panamá: 1995-2017; Paraguay: 1995-2017; Perú: 1997-2017; Uruguay: 1992-2017; Venezuela: 1992-1999.

Fuente: N. Lustig: «Desigualdad y política social en América Latina», cit.

ingreso percibido por el 10% más rico pasó de ser cerca de 60 veces más alto que el del 10% más bajo a ser menos de 40 veces más alto. La desigualdad disminuyó en cada país de la región, incluyendo los tres donde las protestas han sido intensas. En lo que va de este siglo, en Chile el coeficiente de Gini disminuyó de 0,481 (2006) a 0,465 (2017); en Colombia, de 0,562 (2001) a 0,496 (2017); y en Ecuador, de 0,532 (2003) a 0,446 (2017)².

Si la desigualdad experimentó una caída inusitada en el periodo reciente, ¿cómo se explican el descontento social y su virulencia? En esta sección se sugieren algunas explicaciones. En particular, se mencionan tres: el impacto negativo del fin del auge de las materias primas sobre las condiciones de vida; la limitación de los indicadores utilizados (por ejemplo, el coeficiente de Gini); y las limitaciones de los datos que se utilizan para medir la desigualdad de manera cabal.

En los países de América del Sur, el fin del auge de las materias primas se tradujo en una caída de la tasa de crecimiento del ingreso por habitante; algunos países, incluso, entraron en franca recesión. El descontento no solo se ha manifestado a través de movimientos de protesta: el voto popular en las elecciones presidenciales recientes se caracterizó por ir en contra de los partidos en el gobierno, independientemente de su signo ideológico (en países gobernados por la izquierda se eligieron candidatos más a la derecha y viceversa). Fue un voto de protesta frente a la pérdida de poder adquisitivo, el desempleo y la erosión de beneficios provenientes del gobierno. A ello habría que añadir que, en varios países, la desigualdad revirtió la tendencia de la década anterior y comenzó a subir. Esto ha pasado, por ejemplo, en Brasil y, en menor medida, en Paraguay. Si bien ha habido una caída de la desigualdad cuando se comparan los niveles de principios de siglo con los más recientes, durante los últimos años en varios países se produjo un estancamiento de esa caída o incluso un aumento de la desigualdad.

El menor dinamismo económico, combinado con una creciente desigualdad, ha resultado en un aumento de la incidencia de la pobreza, justo cuando la capacidad del fisco para ofrecer mecanismos de compensación se vio mermada. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), desde 2015, la incidencia de la pobreza en la región ha ido en aumento, y los pronósticos de ese organismo indican que en 2019 el número de pobres habría alcanzado un total de 191 millones (seis millones más que el año anterior), de los cuales 72 millones estarían en pobreza extrema. En comparación con 2014, habría 27 millones más de personas pobres, y de ellas 26 millones se encontrarían en condiciones de pobreza

2. Los datos de Chile previos a 2006 fueron calculados a partir de la antigua metodología que utilizaba el gobierno y, por lo tanto, no son comparables.

extrema³. Combinaciones de este tipo alimentan el descontento porque la población experimenta una intensa frustración. El progreso palpable durante la primera década del siglo no se sostuvo.

Segundo, es posible que los indicadores utilizados para medir la desigualdad no sean los más atinados para captar la relación entre esta y el descontento social. El coeficiente de Gini (y todos los demás indicadores de la concentración del ingreso que se utilizan convencionalmente) mide las diferencias relativas en los niveles de ingreso de las personas u hogares, cuando quizá lo que provoca una agudización del descontento social sea el crecimiento de brechas absolutas. Si en un país todos los ingresos aumentan en la misma proporción, el coeficiente de Gini de ese país sería el mismo antes y después de ese crecimiento. Sin embargo, en términos de poder adquisitivo, el que parte de un ingreso mayor se beneficiará en términos absolutos de ese crecimiento uniforme más que quien empieza desde un ingreso menor.

El progreso palpable durante la primera década del siglo no se sostuvo

¿Qué ha pasado con las diferencias de ingreso en términos absolutos? Tomemos, por ejemplo, el caso de Chile, país que —a raíz de las protestas iniciadas en octubre de 2019 y su inesperada virulencia— se ha vuelto foco de especial atención. Si bien según la información de las encuestas de hogares, el ingreso percibido por el 10% más rico pasó de ser cerca de 33 veces más alto que el del 10% más bajo en 2000 a ser 20 veces más alto en 2017, las diferencias en términos absolutos crecieron marcadamente. Durante el mismo periodo, la diferencia entre el ingreso que recibió el 10% más rico en comparación con el 10% más pobre creció en nada más ni nada menos que 50% (y en 45% cuando se compara la diferencia en el ingreso del 10% más rico y el del habitante medio)⁴.

Es decir, aun cuando el sector más pobre mejoró su situación, el grupo más rico pudo incrementar cada vez más su consumo de lujo, al mismo tiempo que la población pobre y las clases medias continuaron enfrentando situaciones difíciles provocadas por un contrato social en el que el Estado escatima en servicios y beneficios, sobre todo para los grupos vulnerables y medios. En su lúcido artículo sobre el tema, Andras Uthoff describe cómo los sistemas de pensiones y de salud en Chile —establecidos durante la dictadura militar— han fallado de manera contundente en términos de la provisión

3. Cepal: Panorama social de América Latina 2019, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2019.

4. Medido en dólares PPA de 2011, el ingreso promedio del primer decil y del decil más rico en el año 2000 fue de 56 dólares y de 1.819 dólares, respectivamente. Las cifras análogas en 2017 fueron 140 dólares y 2.754 dólares, respectivamente (cálculos de la autora sobre la base de POVCAL del Banco Mundial).

**Chile sale mal parado
en prácticamente
todas las
dimensiones del
Índice para una
Vida Mejor propuesto
por la OCDE**

de un seguro, la suavización del consumo a lo largo del ciclo de vida y el alivio de la pobreza en la vejez en el caso del sistema de pensiones, y también en cuanto a proveer un seguro y prevención de enfermedades en el caso del sistema de salud. Aun después de las reformas introducidas a partir de 2006 para mejorar el sistema de pensiones en las dimensiones mencionadas, 70% de los ciudadanos consideran que los beneficios están por debajo de los niveles requeridos. De hecho, en Chile más de 40% de los beneficiarios reciben un ingreso por debajo de la línea de pobreza y 79% lo hacen por debajo del salario mínimo. Las tasas de reemplazo son sumamente deficientes, ya que alrededor de 50% de los beneficiarios reciben una pensión menor a 38% del valor promedio de sus salarios en los últimos diez años (para las mujeres es peor, ya que la cifra es 24,5%)⁵. De hecho, en una sugerente columna publicada en *VoxEU*, Sebastián Edwards recalca que Chile sale mal parado en prácticamente todas las dimensiones del Índice para una Vida Mejor propuesto por la Organización para

la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y que estos factores han contribuido al malestar colectivo, aun cuando la desigualdad medida en términos relativos cayó⁶.

Asimismo, dos variables que inciden de manera importante en el poder adquisitivo no están incorporadas en las medidas convencionales de desigualdad y pobreza: los impuestos indirectos (impuesto al valor agregado –IVA–, específicos, etc.) y los subsidios al consumo. Los indicadores de desigualdad y pobreza utilizan el ingreso disponible (o lo más cercano a este concepto) para medir el bienestar, concepto que no capta el impacto de aumentos en los impuestos al consumo o reducciones en los subsidios. No existen series de indicadores de desigualdad o pobreza que capten las pérdidas en el consumo real que puede haber experimentado la población en el periodo post auge de las materias primas a raíz de la reducción de ciertos subsidios (o de los aumentos en los impuestos indirectos al consumo). Sin embargo, sabemos que los recursos fiscales asignados al rubro de subsidios para derivados de combustibles fósiles han disminuido de manera considerable en El Salvador, Ecuador, Argentina, Bolivia, Venezuela y, en menor medida, México, lo cual se ha traducido en incrementos de precios sobre

5. A. Uthoff: «Do Competitive Markets of Individual Savings Accounts and Health Insurance Work as Part of the Welfare State?» en José Antonio Ocampo y Joseph Stiglitz (eds.): *The Welfare State Revisited*, Columbia UP, Nueva York, 2018.

6. S. Edwards: «Chile's Insurgency and the End of Neoliberalism» en *VoxEU.org*, 30/11/2019.

todo en tarifas eléctricas, combustibles y otros productos energéticos para la población.

La tercera razón que puede explicar la intensidad de las protestas y el voto en contra de los partidos en el poder es que tal vez los datos utilizados para medir la desigualdad son deficientes para cuantificar los niveles de concentración del ingreso entre los muy ricos, y también para evaluar cambios en las tendencias en esta concentración.

Las fuentes de información típicas de los indicadores de desigualdad son las encuestas de hogares. Una limitación conocida de tales encuestas es que, por diversas razones, no captan bien la cola superior de la distribución, esto es, los ingresos de los más ricos. En particular, los hogares tienden a declarar menos ingresos de los que realmente reciben, sobre todo los procedentes de las rentas del capital. A raíz de ello, tanto el grado de desigualdad como la tendencia pueden estar mal calculados. Cuando se corrigen las encuestas y se despojan de este sesgo, los resultados pueden ser muy diferentes. A modo de ejemplo, se examinarán tres trabajos relativamente recientes para Brasil, Chile y Uruguay⁷.

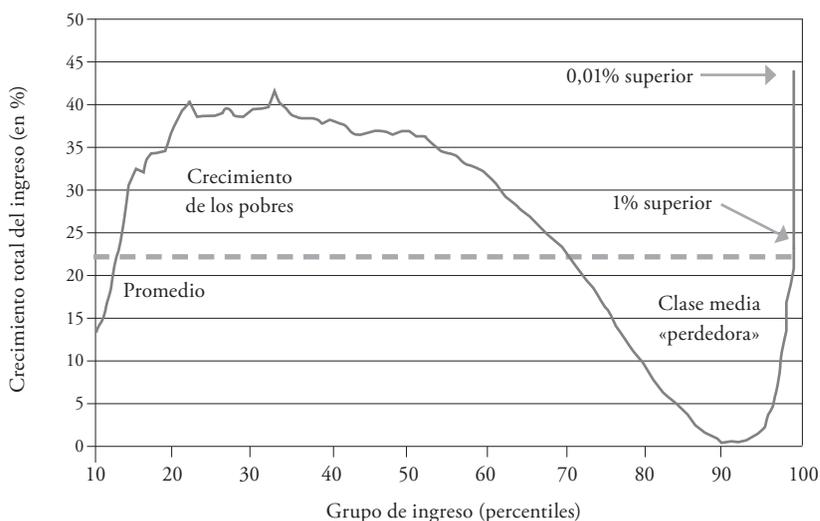
Con los datos corregidos, el coeficiente de Gini de Brasil no solo es bastante más alto que el calculado con los datos de la encuesta, sino que prácticamente ya no se observa la caída de la desigualdad a partir de 2000 (v. gráfico 3). Es más, el peso de la redistribución hacia los sectores de bajos ingresos recayó sobre la población del octavo y el noveno deciles (es decir, sobre las clases medias; en particular, la clase media-alta), mientras que el grupo más rico siguió experimentando un aumento de su ingreso⁸. En el caso de Chile, la proporción del ingreso que capta el 1% más rico con los datos corregidos por subdeclaración de los ingresos del tope es sistemáticamente más alta con los datos corregidos y no muestra la tendencia a la baja que se observa con la encuesta de hogares (v. gráfico 4). En el caso de Uruguay, la proporción que recibe el 1% es mayor con los datos corregidos y aumenta en lugar de disminuir como ocurre con los datos de encuestas (v. gráfico 5).

7. Brasil: Marc Morgan Milá: «Essays on Income Distribution: Methodological, Historical and Institutional Perspectives with Applications to the Case of Brazil (1926-2016)», tesis doctoral, Paris School of Economics (PSE) / École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), 2018; Chile: Ignacio Flores, Claudia Sanhueza, Jorge Atria y Ricardo Mayer: «Top Incomes in Chile: A Historical Perspective on Income Inequality, 1964-2017» en *Review of Income and Wealth*, 2019; Uruguay: Gabriel Burdín, Mauricio De Rosa, Andrea Vigorito y Joan Vilá: «Was Falling Inequality in All Latin American Countries a Data-Driven Illusion? Income Distribution and Mobility Patterns in Uruguay 2009-2016», DT 30/19, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Universidad de la República, 2019.

8. M. Morgan Milá: ob. cit.

Gráfico 3

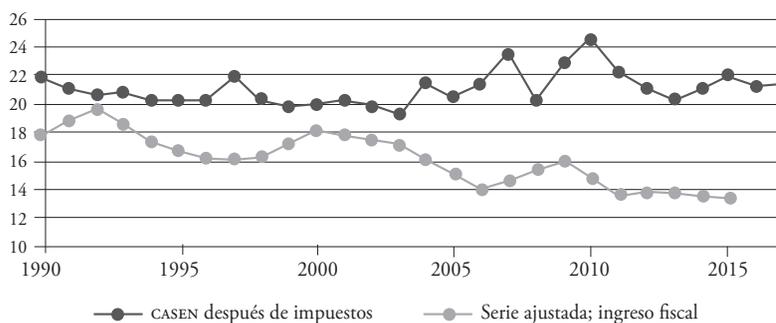
Brasil: curvas de incidencia del crecimiento del ingreso por persona por percentil, 2002-2013



Fuente: M. Morgan Milá: ob. cit.

Gráfico 4

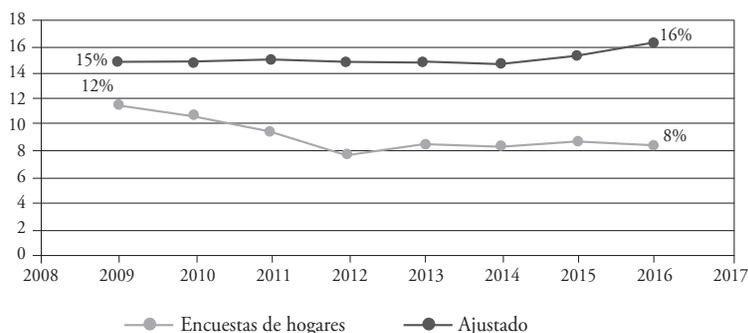
Chile: proporción del ingreso total recibido por el 1% más rico, 1990-2015 (en porcentaje)



Nota: «CASEN después de impuestos» corresponde a la participación del 1% más rico después de impuestos en las encuestas de hogares; «serie ajustada» corresponde a la participación en el ingreso del 1% más rico según datos fiscales después de corregir los datos por subdeclaración de ingresos e incluir las ganancias no distribuidas.

Fuente: I. Flores, C. Sanhueza, J. Atria y R. Mayer: ob. cit.

Gráfico 5
Uruguay: proporción del ingreso
total recibido por el 1% más rico, 2008-2016 (en porcentaje)



Nota: «ajustado» se refiere a la participación calculada sobre la base del concepto de ingreso fiscal, que consiste en términos generales en ajustar los ingresos de las encuestas de hogares con la información de las declaraciones de impuestos y otras fuentes administrativas.

Fuente: G. Burdín, M. De Rosa, A. Vigorito y J. Vilá: ob. cit.

A partir de estos ejercicios, queda claro que para medir la desigualdad cabalmente es imprescindible tener acceso a información fiscal (por ejemplo, de las declaraciones de impuestos anonimizadas) y otras fuentes administrativas que permitan calcular mejor los ingresos –sobre todo los de la población en los estratos más altos–. Mientras esto no ocurra, tendremos una mirada parcial y sesgada del grado de desigualdad y de su evolución en el tiempo. Esto nos llevará a diagnósticos erróneos sobre las causas y consecuencias de la desigualdad y a recomendaciones de políticas públicas incompletas y equivocadas.

En conclusión, cuando se toma en cuenta el retroceso en el bienestar de la población de los países de América del Sur acontecido a raíz del fin del auge de las materias primas, las limitaciones de los sistemas de pensiones y salud en Chile, el incremento de precios de combustibles de primera necesidad en varios países debido a la reducción de los subsidios gubernamentales, y cuando se consideran indicadores de la desigualdad que captan mejor lo ocurrido con las diferencias de los ingresos absolutos entre ricos y pobres y la concentración del ingreso en el tope de la distribución, la oleada de protestas como rebelión hacia la desigualdad adquiere todo el sentido⁹. ☐

9. Esta conclusión es hasta cierto punto contraria a la planteada por Francisco Ferreira y Martha Schoch: «Inequality and Social Unrest in Latin America: The Tocqueville Paradox Revisited» en *World Bank Blog*, 24/2/2020.