

# ¿Por siempre desigual? Estrategias innovadoras para reducir la desigualdad en América Latina



Si América Latina desea deshacerse algún día del rótulo de “el lugar más desigual del mundo”, es necesario que deje de enfocarse en los síntomas y aborde las raíces del problema, escribe [Amir Lebdioui](#) (LSE Latin America and Caribbean Centre) desde el [Canning House Research Forum](#) y basándose en el evento [Breaking the Inequality Mould](#) del [LSE Festival](#).

• Also available [in English](#)

• También disponible [em português](#)

En América Latina, [el 10% de las personas más ricas concentra el 54% de los ingresos nacionales](#), lo que convierte a la región en una de las más desiguales del mundo. Sin embargo, la capacidad de los Estados para redistribuir los impuestos o facilitar el consumo entre los grupos de bajos ingresos podría ser insuficiente para reducir la desigualdad en los ingresos de forma sostenible, ya que estas medidas mantienen intactos los principales obstáculos: la limitada capacidad de producción y la escasa absorción de empleo en los sectores de valor añadido.

En su lugar, las políticas deberían centrarse en combinar la diversificación para aumentar la demanda de trabajo, con una mejor empleabilidad para los grupos de menores ingresos. En la actualidad, la región necesita trascender las soluciones paliativas que solo abordan los síntomas y, en su lugar, atacar las raíces del problema. Pero, ¿cómo hacerlo?

1. enfocándose más en la desigualdad por predistribución;
2. reduciendo la dependencia de los productos básicos;
3. aplicando las políticas industriales de manera más estratégica;
4. yendo más allá de las transferencias en efectivo condicionadas, dada la escasez de los empleos de producción;
5. aceptando que la desigualdad provoca inestabilidad económica y descontento social.

## Desigualdad por predistribución en América Latina

En lugar del enfoque habitual en la desigualdad por posdistribución, el contexto latinoamericano necesita centrarse especialmente en las desigualdades por predistribución (también conocidas como desigualdad pretributaria o desigualdad de mercado). Aunque muchas políticas sociales han logrado reducir la pobreza y la desigualdad, las estructuras productivas existentes crean limitantes, ya que la desigualdad latinoamericana es [el resultado de una distribución personal desigual del ingreso laboral](#) (la brecha entre los asalariados) y no de una distribución funcional del ingreso (la clásica división entre los trabajadores y los dueños del capital).



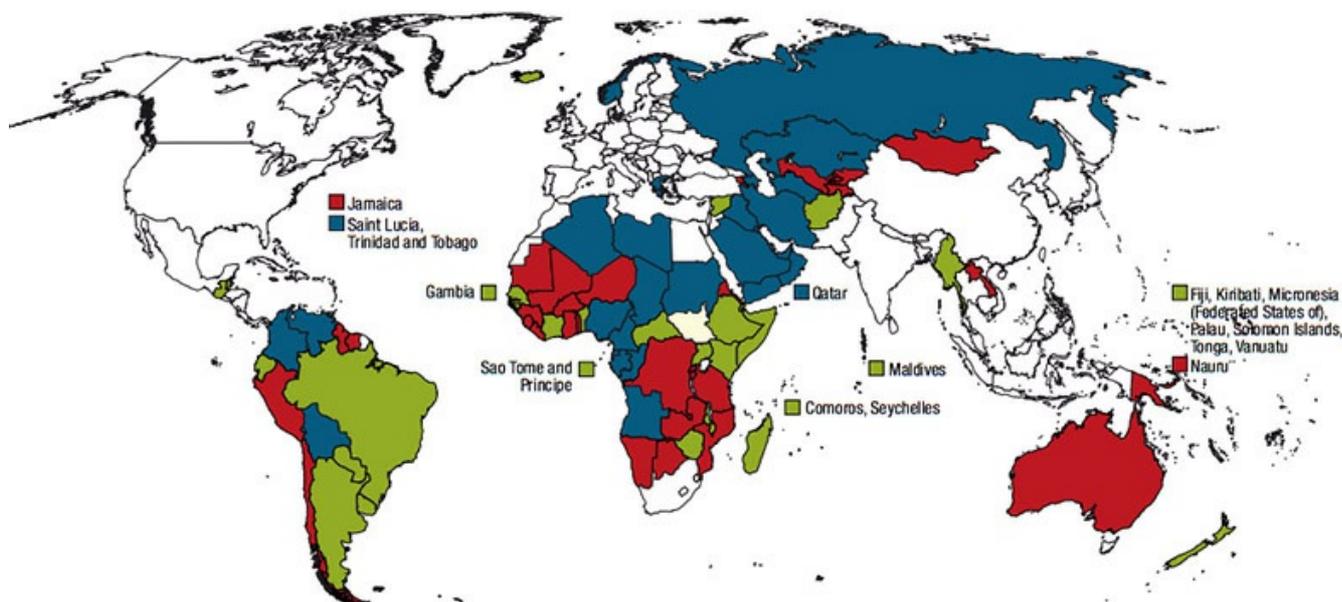
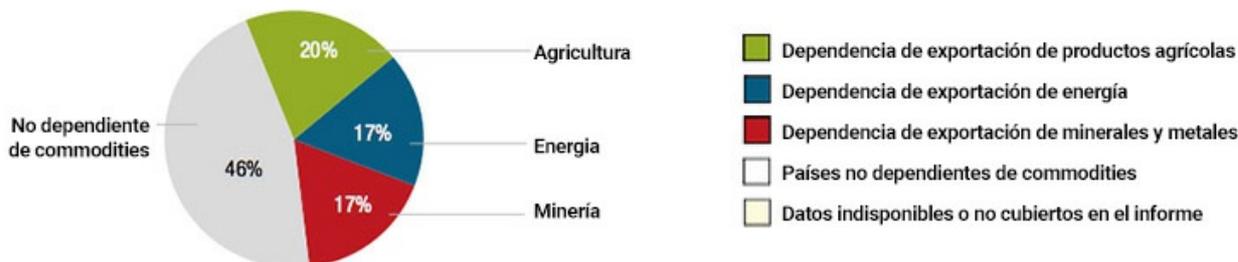
*El autor también presentó su investigación sobre cómo combatir la desigualdad en América Latina como parte del [2021 LSE Festival on Shaping the Post-COVID World](#) (en inglés)*

La idoneidad de la tributación redistributiva para reducir la desigualdad también [depende de la escala a la que sea necesario reducirla](#). En América Latina, es poco probable que la redistribución y las reformas tributarias reduzcan el coeficiente Gini a niveles de la OCDE, ya que [la distribución inicial de los ingresos es tan desigual que ni siquiera una reforma tributaria considerable obtendría el resultado deseado](#) e, incluso, podría tener un efecto adverso sobre el crecimiento económico. Los coeficientes Gini pretributarios de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela [se sitúan sobre 60](#), mientras que los de los países de la OCDE se encuentran, en su mayoría, entre los 40 y la mitad superior de 30.

### **Concentración de las exportaciones, dependencia de los productos básicos y desigualdad por predistribución**

También debemos prestar atención al papel que desempeña la diversificación productiva en la desigualdad por predistribución. Una abrumadora mayoría de los países latinoamericanos sigue dependiendo de los combustibles fósiles, la minería o la exportación agrícola (ver el mapa a continuación), aunque con variaciones dentro de la región. Si bien pocos países de Centroamérica dependen de los productos básicos, todos los países de Sudamérica sí lo hacen, lo que convierte a América Latina en la región más dependiente de los productos básicos en el mundo.

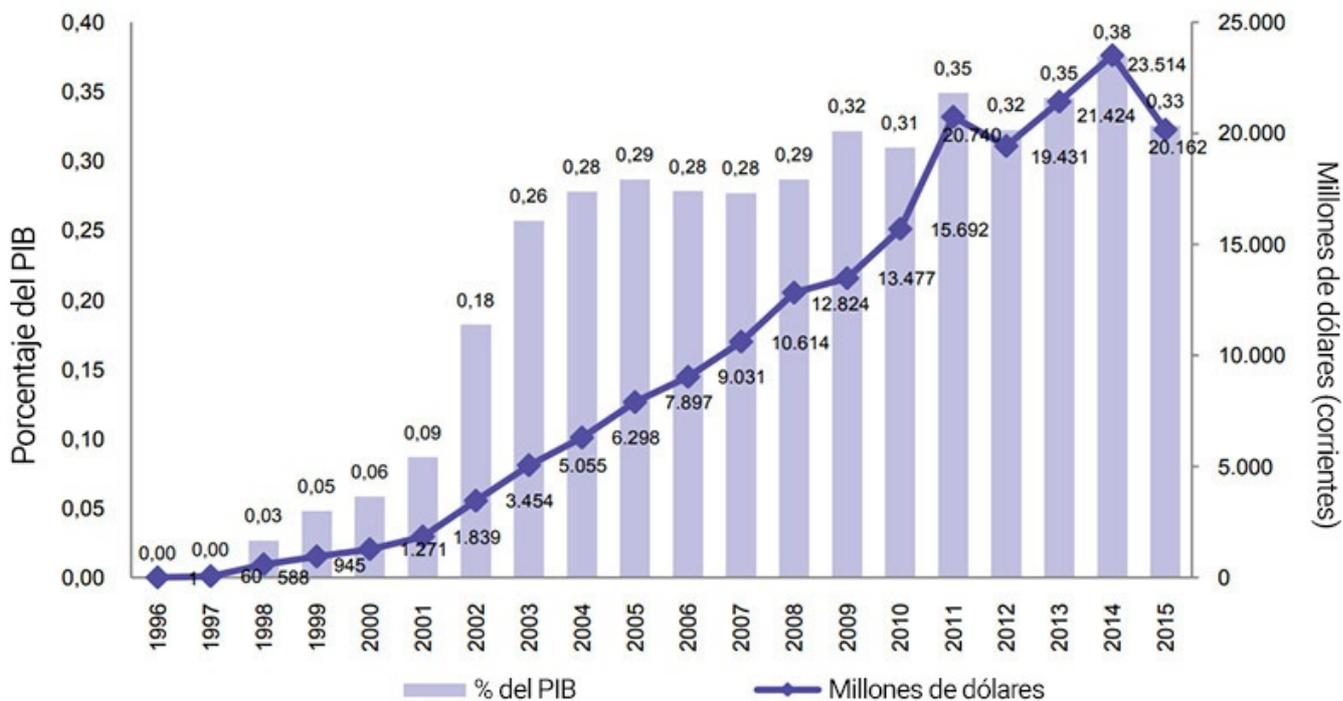
### Distribución de países dependientes y no dependientes de commodities, 2013-17



“Una abrumadora mayoría de los países latinoamericanos sigue dependiendo de los combustibles fósiles, la minería o la exportación agrícola” (Fuente: [UNCTAD](#))

La importancia de esto radica en que la inversión social está vinculada a la volatilidad del precio de los productos básicos, por lo que la inversión en provisiones sociales y en programas de transferencias en efectivo condicionadas (TEC) cayó abruptamente tras el colapso del precio de estos productos en 2014 (como se ilustra a continuación).

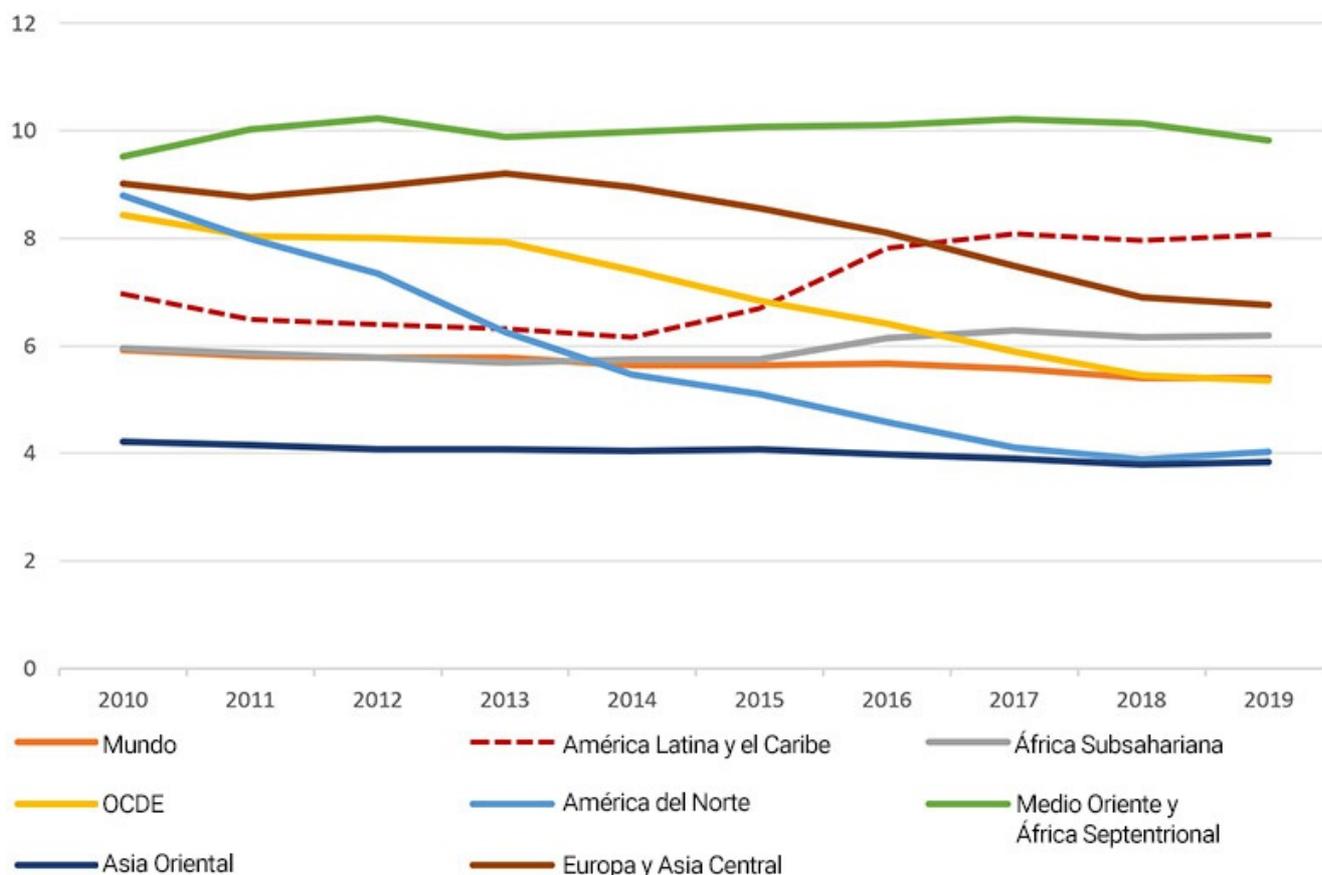
## América Latina y el Caribe: inversión pública en programas de TEC, 1996-2015 (porcentaje del PIB y millones de dólares corrientes)



Fuente: [Cecchini and Atuesta \(2017\)](#), ECLAC Social Policy Series

El colapso del precio del petróleo en 2014 también ha generado grandes dificultades [a los productores de la región para cubrir sus costos](#), lo que ha llevado a una baja considerable de los ingresos gubernamentales, la reducción de la inversión pública y una desaceleración del crecimiento. En un ámbito más amplio, la reducción de los ingresos provenientes de productos básicos ha llevado al aumento de las tasas de desempleo en toda América Latina, como se muestra a continuación.

## Tasas de desempleo por región del mundo (2010-2019)



Fuente: elaborado por el autor sobre la base de estadísticas de la ILO

El problema es que no puede haber una única solución estandarizada para reducir la desigualdad. Las soluciones que funcionan en Francia y Dinamarca pueden fracasar en otro lugar, especialmente en las peculiares condiciones de las economías latinoamericanas.

### Enseñar a pescar en un lago seco: el problema de depender de las TEC

Desde su aparición a mediados de la década de los 90 en Brasil y México, las transferencias en efectivo condicionadas (TEC) se han convertido en un arma cada vez más popular contra la desigualdad. Una TEC consiste en la transferencia de una suma de dinero en efectivo basada en condiciones a menudo relacionadas con la educación (por ejemplo, la asistencia a la escuela de los hijos del beneficiario) o la salud (como la vacunación). Las TEC que incentivan la escolaridad buscan ayudar a que los beneficiarios jóvenes adquieran el capital humano necesario para mejorar su inclusión laboral. Sin embargo, sin políticas que estimulen la diversificación de las exportaciones y reduzcan la dependencia de los productos básicos, las TEC por sí solas nunca serán suficientes para reducir la desigualdad.

Muchos [estudios han criticado el modelo de transferencias condicionadas](#), ya que no solo dan por sentado que sus beneficiarios podrán acceder a los trabajos disponibles gracias a la educación, sino que tampoco se preguntan si aquellos trabajos seguirán existiendo cuando los jóvenes ingresen al mercado laboral. La realidad es que muchos países latinoamericanos adolecen de poca sofisticación tecnológica, áreas limitadas de ventaja comparativa y, por lo tanto, de pocas oportunidades para la mano de obra calificada. En estos contextos, para que las TEC (y las mejoras de competencias en general) tengan sentido, es necesario que vayan de la mano con [la generación de trabajos productivos capaces de absorber estas competencias en el mercado laboral](#).



Algunos de los muchos beneficiarios del programa de transferencias en efectivo condicionadas Bolsa Familia en Brasil (Minas Gerais, “Especial Bolsa Familia” de Helio Costa<sup>15</sup>, licencia CC BY-SA 2.0)

Brasil ilustra este punto. Aunque un programa de TEC como Bolsa Familia otorga a los segmentos más pobres de la población un mejor acceso a la educación y la salud, los estudiantes que se han beneficiado de este programa [han enfrentado importantes dificultades para encontrar un trabajo de calidad](#). Los programas de TEC tienen un impacto positivo en la reducción de la desigualdad y la pobreza al mejorar la disponibilidad de mano de obra calificada, pero solo cuando las TEC están adecuadamente integradas a programas más transformadores de desarrollo social y económico.

Es necesario que los responsables de formular las políticas en América Latina se aseguren de que el lago no esté seco antes de enseñar a las personas a pescar.

## Política industrial, diversificación de las exportaciones y reducción de la desigualdad

Para abordar estos asuntos, la intervención estatal debería tener por objeto la generación de empleos productivos no solo en el ámbito del suministro, sino también en el de la demanda. Las políticas educativas, sociales e industriales coordinadas también pueden ayudar a [generar una demanda por trabajadores con nuevas y mejores competencias](#). Confiar en las fuerzas del mercado no logra romper los ciclos de desigualdad intergeneracional, especialmente si se considera el impacto de las normas sociales, las redes personales y profesionales, el prejuicio racial y la discriminación de género.

También desempeñan un papel importante la diversificación y la [sofisticación de las exportaciones](#), lo que destaca la importancia de contar con políticas industriales proactivas. Otrora un tema tabú asociado a ineficiencia, intervencionismo abusivo y captura por las élites, en el último tiempo el concepto de política industrial ha visto un resurgimiento y, actualmente, se lo considera un ingrediente esencial de la diversificación económica.

Un cuerpo creciente de evidencia creíble sugiere que [las fuerzas del mercado no bastan por sí solas para estimular la diversificación económica](#). Por el contrario, la *adquisición* de nuevas ventajas comparativas por parte de varios países hoy diversificados a menudo se ha visto respaldada por [una intervención gubernamental significativa](#). Las políticas industriales, aunque a menudo disfrazadas, también fueron [clave para la diversificación de exportaciones de Chile hasta la década de los 90](#), cuando los instrumentos asociados fueron abandonados gradualmente, lo que llevó al estancamiento y la reversión del proceso de diversificación de las exportaciones.



“Las políticas educativas, sociales e industriales coordinadas pueden ayudar a generar una demanda por trabajadores con nuevas y mejores competencias” (Santiago de Chile, José Luis Stephens/Shutterstock.com)

La experiencia de Chile refleja tendencias más amplias en la región, a medida que los países intentaban seguir la receta para alcanzar el equilibrio macroeconómico proporcionada por el famoso “Consenso de Washington” de los años 90. Sin embargo, los persistentes problemas de crecimiento, la limitada diversificación de las exportaciones, las escandalosas tasas de desigualdad y la necesidad urgente de generar nuevas fuentes de empleo ahora justifican ampliamente [el regreso de las políticas industriales como prioridad de la agenda política](#). Si bien su retorno ha comenzado de diversas formas en unos y otros países, las iniciativas, en la mayoría de los países latinoamericanos, han sido esporádicas y, por lo tanto, no logran sustituir a un desarrollo coherente y a las estrategias industriales.

## Desigualdad y descontento social

También es necesario que los países latinoamericanos reconozcan que la reducción de la desigualdad es un problema que compete a todos, incluidas las élites. Las oleadas de protestas y descontento social que han tenido lugar en América Latina desde 2019 son un indicador claro de cómo [la desigualdad de ingreso puede generar inestabilidad política](#), lo que a su vez decanta en una reducción de la inversión, los ingresos y el crecimiento. Para ampliar la clásica metáfora del goteo, si la copa superior de la pirámide de champaña se vuelve demasiado pesada y la capa inferior es demasiado inestable, la estructura completa colapsará y muchas copas se romperán en el proceso.

Por esta razón, la búsqueda de modelos de desarrollo más inclusivos en América Latina es de suma urgencia. A medida que [sociedades como Chile buscan un nuevo pacto social](#), se debe aprender rápidamente la lección de que una economía no puede ser más fuerte que el más vulnerable de sus miembros.

¿Por siempre desigual? Solo si elegimos permitirlo.

*El [Canning House Forum](#) es una alianza entre el LSE Latin American and Caribbean Centre y [Canning House](#) que busca promover la investigación y la participación en las políticas en torno al tema global “El futuro de América Latina y el Caribe”.*

*Notes:*

- *Las opiniones expuestas en este artículo son de los autores y no reflejan la postura de LSE*
- *La presentación del autor sobre su investigación de este tema está disponible en [2021 LSE Festival on Shaping the Post-COVID World](#)*
- *Traducción de [Andrea Riffo](#)*
- *Favor de leer nuestra [política de comentarios](#) (EN) antes de comentar*