



#### **CANNING HOUSE RESEARCH FORUM**

# Desigualdad y diversificación del comercio:

¿Cómo reducir la desigualdad de ingresos en América Latina, más allá del auge de las materias primas?



Amir Lebdioui

Investigador de Canning House London School of Economics and Political Science

Enero de 2022

### Índice

Introducciones	3
Prólogo	3
Sobre el autor	4
Agradecimientos	4
Resumen ejecutivo	5
Lista de acrónimos	g
Resumen	10
Introducción: estrategias innovadoras para reducir la desigualdad en la América Latina del siglo XXI	10
Tendencias de la desigualdad en América Latina	14
Visión general de la desigualdad en América Latina	14
Explicando el progreso alcanzado de la década del 2000	19
Explicando la tendencia cambiante de desigualdad desde el 2014	21
América Latina, en la encrucijada	24
Modos de avanzar	27
Enfoques para reducir la desigualdad	27
El contexto latinoamericano requiere poner atención a las desigualdades de mercado previas a la redistribución	28
La relación entre desigualdad, diversificación e impuestos	32
Lecciones clave para los responsables políticos	39
Enseñar a pescar ¿en un lago seco? Las transferencias en efectivo condicionadas son herramientas necesarias, pero insuficientes, para reducir la desigualdad	40
Política industrial, educativa y de innovación	45
Apoyo político e incentivos de élite	53
Conclusiones	59
Material complementario	61
Anexo	6
Otras publicaciones del autor	63
Información basada en este informe	64



### Lista de figuras

Figura 1.	Participación en el ingreso nacional del 1% superior por región (2000–19)		
Figura 2.	Índices de Gini en América Latina (promedio de 2016-2018)		
Figura 3.	Tendencias de desigualdad en toda América Latina, coeficiente de Gini (2000- 2018)		
Figura 4.	Evolución de la distribución de ingresos en países latinoamericanos seleccionados		
Figura 5.	Efectos redistributivos del sistema tributario en países latinoamericanos seleccionados en los años 1990 y 2000, usando el índice de Reynolds–Smolensky		
Figura 6.	Mapa de países dependientes de materias primas (2013-2017)		
Figura 7.	Índice de precios de las materias primas		
Figura 8.	Inversión pública en programas de TEC en América Latina y el Caribe		
Figura 9.	Evolución de las tasas de desempleo por región del mundo (2010-2019)		
Figura 10.	Interconexiones entre diversificación, desigualdad e ingresos tributarios		
Figura 11.	Gráfico de dispersión de la participación en el ingreso nacional antes de impuestos del 10% superior y tasas de concentración de exportaciones (IHH) (1995-2018)		
Figura 12.	Gráfico de dispersión de los ingresos tributarios per cápita (USD) y tasas de concentración de exportaciones (IHH) (1995-2018)		
Figura 13.	Gráfico de dispersión de la participación en el ingreso nacional antes de impuestos del 10% superior e ingresos tributarios per cápita (USD) (1995-2018)		
Figura 14.	Mapa de TEC en América Latina		
Figura 15.	Inversión en investigación y desarrollo por región del mundo (% PIB)		
Figura 16.	Una pirámide que se derrumba		
Figura A1.	Tendencias de desigualdad en América Latina, índice de Palma (2000-2018)		
Figura A2.	Tendencias de desigualdad en América Latina, participación en el ingreso nacional del 10% superior (2000-2018)		
Figura A3.	Tendencias de desigualdad en América Latina, participación en el ingreso nacional del 10% superior (2000-2018)		

### Lista de tablas

Tabla 1.	Efectos de la pandemia en indicadores socioeconómicos seleccionados en		
	América Latina		
Tabla 2.	Distribución de países basada en ingresos tributarios y niveles de		
	concentración de exportaciones en el 2017		
Tabla 3.	Política industrial: beneficios, desafíos y elementos clave del éxito		
Tabla 4.	Consecuencias multinivel de la incompatibilidad de competencias		

### Lista de cuadros

Cuadro 1. Las protestas del 2019/2020 en Chile

Cuadro 2. Transferencias en efectivo condicionadas en América Latina





### Prólogo

Bienvenido al primer informe del Canning House Research Forum del LSE.

El Canning House Forum es organizado por el Centro para Latinoamérica y el Caribe de LSE (LACC) y es un programa plurianual continuo de investigación y participación en políticas en torno al tema global "El futuro del comercio en América Latina y el Caribe".

El programa consiste en una serie de proyectos de investigación individuales concentrados en políticas, cuyo objetivo es el progreso del conocimiento académico y ofrecer reflexiones sobre la aplicación práctica de la elaboración de políticas económicas, sociales y empresariales.

El foro es fruto de la colaboración entre Canning House y el Centro para Latinoamérica y el Caribe de LSE (LACC). Canning House lleva más de 75 años dedicada a promover el entendimiento y las relaciones con América Latina. En parte, su longevidad se explica por la dedicación de los sucesivos equipos dentro del propio Canning House y el resto se explica por nuestros vínculos iniqualables con socios expertos.

Canning House está particularmente orgullosa de trabajar con el LACC, el centro de la London School of Economics para la investigación y participación sobre la región. El LACC apoya nuevas investigaciones académicas, políticas, y de aplicaciones prácticas en temas como política y asuntos internacionales, economía y negocios, medio ambiente, y sociedad y cultura. Además, tiene como objetivo fomentar aumentar el flujo de ideas basadas en la investigación con gobiernos, empresas y sociedad civil por medio de publicaciones, eventos, y redes sociales.

Este informe inaugural del Canning House Research Forum se enfoca en la "Desigualdad y diversificación del comercio", que constituye un tema de gran relevancia en nuestra época, y es el trabajo de nuestro primer investigador para Canning House, el Dr. Amir Lebdioui.

Esperamos que las perspectivas de este informe tengan un valor considerable, no solo en el mundo académico sino también para ministros y parlamentarios gubernamentales, responsables de la elaboración de políticas y reguladores, líderes de opinión y otros organismos de investigación y laboratorios de ideas, ya sea en el Reino Unido o en cualquier lugar donde exista interés o interés potencial por la región; y, por supuesto, en la misma América Latina y el Caribe.

Hemos iniciado la investigación para el próximo informe, que tratará sobre "El comercio en América Latina en la era del cambio climático" y cuya publicación está prevista para verano de 2022. Se publicarán otros informes a lo largo de los próximos tres años.

Cristina Cortes Professor Gareth A. Jones

CEO Director
Canning House LSE LACC

Para más información sobre el trabajo que realizan Canning House y el Centro para Latinoamérica y el Caribe de LSE, visite <a href="www.canninghouse.org">www.canninghouse.org</a> / y <a href="www.lse.ac.uk/lacc/about-us">www.lse.ac.uk/lacc/about-us</a>.



### Sobre el autor

El Dr. Amir Lebdioui es el investigador de Canning House con sede en el Centro para Latinoamérica y el Caribe de LSE (LACC). Dirige el Canning House Research Forum, un programa plurianual continuo de investigación y participación en políticas que consiste en producciones de proyectos, como también en eventos referentes al futuro comercial de América Latina y el Caribe.

La investigación de Amir se sitúa en una intersección entre la política industrial, la administración de recursos naturales y una agenda de desarrollo



sostenible. Ha publicado numerosos artículos sobre la economía política del desarrollo basado en recursos, estrategias de diversificación de exportaciones y política industrial ecológica en el contexto del cambio climático. Amir también proporciona regularmente análisis para gobiernos, organizaciones multilaterales de desarrollo y ONG.

Previamente se desempeñó como miembro asociado de Gestión del Desarrollo en el Departamento de Desarrollo Internacional del LSE y como profesor asociado de Estudios de Desarrollo en la Universidad de Cambridge. Posee un Ph. M. y un PhD en Estudios de Desarrollo de la Universidad de Cambridge.

Tuitea en <u>@amirlbd</u> y se le puede escribir a <u>a.a.lebdioui@lse.ac.uk</u>.

### **Agradecimientos**

El autor agradece a los miembros del comité directivo del Canning House Research Forum (Cristina Cortés, Gareth Jones, Juanita González-Uribe, Irene Mia, Ian Perrin) y al equipo del Latin America and Caribbean Centre del LSE que han apoyado este proyecto (especialmente Mariann Sarquis-Sepulveda, Asa Cusack, Ana Paula de Castro Mansur, Juanita Barreto, Juan Pedro Ocampo y María Clara Montoya).

Este informe también se benefició de los valiosos aportes de Tony Addison, Laura Carvalho, JP Faguet, Francisco Ferreira, Dominik Hartmann, Alice Krozer, Abigail McKnight, Joaquín Prieto, Diego Sánchez-Ancochea, Paul Segal, Kirsten Sehnbruch y Sam Van Noort.

El autor también agradece a Andrea Costa por su asistencia durante la investigación.

También agradece la colaboración de Freddy Nevison–Andrews por dar forma a este informe y de Nicholas LePan por la elaboración de los gráficos utilizados en la figura 16.

### Resumen ejecutivo

Este informe presenta las conclusiones de un estudio sobre las vías políticas dirigidas a reducir sustancialmente la desigualdad de ingresos en América Latina, que hasta hoy es una de las regiones más desiguales del mundo. La persistencia de esta desigualdad ha perjudicado el progreso socioeconómico y provocado descontento social, agravando la inestabilidad política y económica en toda la región. La crisis del COVID-19 ha expuesto y exacerbado aún más las desigualdades existentes, afectando tanto los resultados sanitarios como los medios de subsistencia de los segmentos más pobres de la población. En consecuencia, reconsiderar los programas de reducción de la desigualdad en América Latina después del coronavirus resulta un ejercicio oportuno y urgente.

El informe constata que, con demasiada frecuencia, los enfoques políticos para la reducción de la desigualdad en América Latina se han centrado en mitigar los síntomas de la desigualdad en vez de abordar sus causas fundamentales. Aunque la redistribución de la renta y las transferencias en efectivo son útiles y necesarias, estas medidas ofrecen posibilidades limitadas para reducir la desigualdad por sí solas en el contexto latinoamericano. Los niveles iniciales de desigualdad por predistribución de ingresos no solo son demasiado elevados para abordarse solo con medidas redistributivas, sino que la reducción de la desigualdad a largo plazo en América Latina se ve restringida por otros obstáculos importantes; por ejemplo, las capacidades productivas y áreas de ventaja competitiva limitadas en los sectores de alto valor añadido, la escasez de empleos remunerados a niveles superiores a la mera subsistencia, y el alto grado de dependencia en materias primas.

La producción y exportación de un país es importante para mejorar la distribución de los ingresos. La mayor parte de la reducción de la desigualdad alcanzada en la década del 2000 fue producto del gasto social financiado por las materias primas y las mejoras en la educación (que llevó a cambios importantes en el mercado laboral, el sector informal, el salario mínimo y la redistribución de la renta), pero no abordó la estructura comercial de la región, que continúa concentrada en materias primas. En consecuencia, estas intervenciones no lograron sostenerse después de la caída de los precios de las materias primas en el 2014, lo que ha revertido el progreso alcanzado en la década anterior. De hecho, las tasas de desigualdad han estado estancadas desde el 2014 en toda la región, e incluso han aumentado en varios países latinoamericanos.

Por lo tanto, los límites de lo que se puede lograr en cuanto a reducción de la desigualdad son claros si no se incluyen medidas para diversificarse y abandonar la dependencia de materias primas. Si bien la asociación entre la desigualdad y la tributación es muy conocida, se ha prestado relativamente poca atención a la relación crítica que existe entre la diversificación económica y la desigualdad de ingresos.



#### Interconexiones entre diversificación, desigualdad de ingresos e ingresos tributarios



Fuente: Autor

La diversificación económica tiene un impacto central (pero poco estudiado) en la desigualdad, ya que puede afectar la estructura tanto de predistribución como de posdistribución de los ingresos. En el contexto de las economías que dependen de materias primas y son vulnerables a las fluctuaciones de sus precios, como América Latina, la diversificación de las exportaciones ayuda a estabilizar y aumentar los ingresos tributarios (sin necesidad de aumentar la tasa impositiva), lo que puede a su vez financiar programas para la reducción de la pobreza y transferencias sociales. La diversificación también puede tener un impacto más directo en las desigualdades de mercado. La diversificación y sofisticación de las exportaciones pueden contribuir a la expansión de oportunidades de empleo para los grupos de bajos ingresos que de otra manera se encuentran limitados, mejorando de este modo la distribución de ingresos antes de impuestos.

La desigualdad de ingresos arraigada en el contexto más amplio de concentración comercial y de exportaciones en América Latina tiene importantes consecuencias políticas. Con el fin de impulsar un debate sobre políticas avance más allá de las "soluciones paliativas", este informe ofrece tres mensajes principales:

1. Las transferencias en efectivo condicionadas (TEC) son útiles, pero no son suficientes después de cierto nivel si el contexto es de disponibilidad limitada de trabajos productivos. Las TEC, que se han estado utilizando cada vez más como herramientas para reducir la desigualdad en la región, ofrecen a los segmentos más pobres de la población la oportunidad de tener mejor acceso a la educación



y la salud. Sin embargo, mejorar las condiciones socioeconómicas de los grupos de menores ingresos no solo depende de sus competencias, sino también de las condiciones sociales y macroeconómicas que influyen en la demanda de tales competencias. El modelo de TEC no solo da por sentado que sus beneficiarios podrán acceder a los trabajos disponibles gracias a la escolarización, sino que también dan por hecho que aquellos trabajos seguirán existiendo cuando los jóvenes ingresen al mercado laboral. En este sentido, es necesario que los responsables políticos de América Latina se aseguren de que haya peces en el agua cuando se enseñe a la gente a pescarlos.

- 2. Las políticas que buscan promover la diversificación económica deberían ser ingredientes clave de las estrategias para reducir la desigualdad. La necesidad de fomentar la competitividad en nuevos sectores y actividades hace que el papel de las políticas industriales sea especialmente relevante. Mejorar la predistribución de ingresos también requiere que las políticas sociales, educativas, industriales y de innovación estén coordinadas para generar una demanda de trabajadores con nuevas y mejores competencias, evitar una incompatibilidad de competencias, y asegurar la integración de los trabajadores que carecen de ellas al mercado laboral. Para lograr esta coordinación y promover un modelo de desarrollo productivo que ayude a reducir las desigualdades, los gobiernos necesitan realizar intervenciones más sofisticadas y holísticas. También es necesario mejorar la capacidad institucional para implementar políticas industriales y de innovación, centradas en la creación de mecanismos que permitan incentivar, coordinar, monitorear y evaluar adecuadamente a las empresas que reciben financiamiento público, así como en la promoción de interrelaciones más sólidas entre las empresas, universidades y agencias estatales.
- 3. La reducción de la desigualdad debería considerarse una prioridad de las políticas (incluso por los directores de empresas) para evitar mayores conflictos y descontento social. La persistencia de la alta desigualdad de ingresos perjudica el progreso económico y la estabilidad política, lo que afecta a la sociedad en su conjunto. En otras palabras, si la base de la pirámide de copas de vino es demasiado inestable, y el vaso en el tope es demasiado pesado, la pirámide completa se desmoronará. Los gobiernos de la región han sido históricamente incapaces de subir los impuestos debido a la fuerte relación que existe entre la riqueza y el poder político. Reducir la desigualdad por medio de reformas estructurales sería un método pragmático de complementar la redistribución de la renta, dado que una agenda como esta debería enfrentar una menor oposición política que la dependencia excesiva en la redistribución de la renta por sí sola. Para hacerlo, sin embargo, es necesario tener una visión a largo plazo, coaliciones sociales sólidas y capacidad estatal.

Si América Latina desea liberarse algún día de la etiqueta que la define "el lugar más desigual del mundo", es necesario que sus gobiernos adopten medidas más firmes que aborden las raíces de esta desigualdad.

### Organización del informe

La sección 1 proporciona una visión general de este informe. La sección 2 plantea y discute las tendencias de desigualdad en América Latina desde la década del 2000. La sección 3 revisa algunas de las propuestas competitivas que buscan reducir la desigualdad y expone las peculiaridades del contexto latinoamericano. La sección 3 también explica la relación intrínseca que existe entre la desigualdad, la diversificación económica y los ingresos tributarios. La sección 4 proporciona lecciones clave para los responsables de la elaboración de políticas que apuntan a reducir las tasas de desigualdad en la región y la sección 5 proporciona observaciones finales.



### Lista de acrónimos

BID Banco Interamericano de Desarrollo

**CEPAL** Comisión Económica para América Latina y el Caribe

FAO Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la

**Agricultura** 

**IDM** Indicadores del desarrollo mundial

**IED** Inversión extranjera directa

**IHH** Índice Herfindahl-Hirschman

**OCDE** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

**OIT** Organización Internacional del Trabajo

PIB Producto interno bruto

PISA Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos

**PNUD** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**TEC** Transferencias en efectivo condicionadas

VAF Valor añadido en fabricación

WID World Inequality Database



### Resumen

## Introducción: Estrategias innovadoras para reducir la desigualdad en la América Latina del siglo XXI

Después de una década durante la cual la desigualdad había caído en América Latina, este fenómeno comenzó a aparecer una vez más desde el 2014, lo que motivó olas de protestas y de inestabilidad política en toda la región. En el 2019, el 10% de las personas con mayores ingresos en América Latina representaba a más de la mitad del ingreso nacional, lo que, en opinión de algunos, convierte a la región en la más desigual del mundo.¹ La pandemia del COVID 19 ha exacerbado aún más las desigualdades existentes, afectando tanto los resultados sanitarios como los medios de subsistencia de los segmentos más pobres de la población.

Las altas tasas de desigualdad también han creado términos como aumento de la productividad, dinamismo de mercado, estabilidad financiera y acceso a servicios financieros, los que tienen un costo de desarrollo elevado. En términos de políticas públicas, es probable que mantener el statu quo no sea deseable, y podría incluso comprometer aún más la estabilidad política y económica de la región. En este contexto, replantearse los programas para reducir la desigualdad de ingresos en la América Latina post-COVID es algo oportuno y urgente.

Este informe aborda varias preguntas esenciales que surgen cuando se considera el futuro de la reducción de la desigualdad en América Latina.

- ¿Por qué reducir la desigualdad de ingresos en la región ha demostrado ser tan complejo?
- ¿Por qué el progreso en la distribución de ingresos de la década del 2000 no logró sostenerse?
- ¿Podría la redistribución de la renta ser suficiente para reducir la desigualdad de ingresos de forma sostenible en la región?
- ¿Cuáles son las políticas públicas que mejor pueden sostener la reducción de la desigualdad?
- ¿Es posible promover la reducción de la desigualdad con independencia de las políticas industriales y de innovación?

A diferencia de la narrativa extensa según la cual el aumento de la desigualdad es el precio de alcanzar un mayor crecimiento económico (conforme a la interpretación clásica de la curva de Kuznets), ha resultado cada vez más evidente que el crecimiento no garantiza por sí solo que el ingreso logre distribuirse de forma más equitativa en el





<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> De Rosa, M., Flores, I., & Morgan, M. (2020). Inequality in Latin America revisited: insights from distributional national accounts. *Technical Note*. (2020/02).

largo plazo, y las fuentes de crecimiento son importantes en términos de la potencial inclusividad futura.<sup>2</sup>

El récord de América Latina durante la década del 2000 ilustra bien este punto. Aunque se redujo la desigualdad, este progreso fue posible en gran medida gracias al aumento de los ingresos fiscales asociados con el auge de las materias primas, lo que no logró sostenerse después del 2014 tras la caída de sus precios. La presión fiscal, y el crecimiento más lento, con el tiempo generaron la desaceleración del progreso, y en algunos casos su reversión. Los países de América Latina aún tienden a mostrar niveles de gasto social, impuestos, e inversión en educación, investigación y desarrollo, y salud inferiores al promedio.

Las condiciones socioeconómicas particulares de América Latina también implican que sus dificultades para reducir la desigualdad pueden ser muy diferentes a las de la mayoría de las otras regiones. Por lo tanto, soluciones que pueden funcionar en economías más diversificadas, como por ejemplo aquellas de la OCDE, especialmente en relación con la redistribución de la renta, podrían no ser aplicables en el contexto latinoamericano. Las medidas para reducir la desigualdad diseñadas exclusivamente para redistribuir los recursos existentes o mejorar las competencias y capacidades de quienes buscan empleo, tales como la redistribución de la renta o las transferencias en efectivo, no son suficientes en contextos donde el origen de la desigualdad es una escasez de trabajos que paguen por sobre los niveles básicos de subsistencia (como sucede en varios países de América Latina). Sumado a esto, una estrategia que dependa exclusivamente de la redistribución de la renta tampoco sería suficiente, ya que los niveles iniciales de desigualdad de ingresos predistribución son demasiado elevados en comparación con el resto del mundo.

Existe una gran cantidad de bibliografía que examina los determinantes más profundos de desigualdad en América Latina. Diversos estudios han abordado el papel de las políticas educativas<sup>3</sup>, las dinámicas sociales y la discriminación<sup>4</sup>, el salario mínimo<sup>5</sup>, los sindicatos y la negociación laboral organizada<sup>6</sup>, los cambios tecnológicos<sup>7</sup> y el comercio



<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Aghion, P., Cherif, R., & Hasanov, F. (2021). Competition, Innovation, and Inclusive Growth. *IMF Working Papers*, 2021(080).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Katz, L. F., & Murphy, K. M. (1992). Changes in relative wages, 1963–1987: supply and demand factors. *The Quarterly Journal of Economics, 107*(1), 35–78.; Chetty, R., Friedman, J. N., Saez, E., Turner, N., & Yagan, D. (2017). *Mobility report cards: The role of colleges in intergenerational mobility* (No. w23618). National Bureau of Economic Research; Milanovic, B. (2019). *Capitalism, alone: The future of the system that rules the world.* Harvard University Press.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Sharkey, P. (2008). The intergenerational transmission of context. *American Journal of Sociology, 113*(4), 931–969; Telles, E. E., & Lim, N. (1998). Does it matter who answers the race question? Racial classification and income inequality in Brazil. *Demography, 35*(4), 465–474.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Moreno–Brid, J. C., Garry, S., & Krozer, A. (2016). Los salarios mínimos y la desigualdad en México: Una perspectiva latinoamericana. *Revista de Economía Mundial*, (43), 113–129.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Piketty, T., Saez, E., & Stantcheva, S. (2014). Optimal taxation of top labor incomes: A tale of three elasticities. *American Economic Journal: economic policy, 6*(1), 230–71

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Acemoglu, D., & Restrepo, P. (2020). Robots and jobs: Evidence from US labor markets. *Journal of Political Economy*, 128(6), 2188–2244.

internacional.<sup>8</sup> Sin embargo, solo recientemente se prestó atención más específica al papel de la diversificación de exportaciones.<sup>9</sup>

Alinear los objetivos de reducir la desigualdad y lograr la diversificación de exportaciones es particularmente relevante, dado que América Latina incluye algunos de los países más desiguales y algunos de los más dependientes de materias primas del mundo, lo que los expone a una inestabilidad de ingresos fiscales debido a las fluctuaciones de precios de estos productos, en gran medida fuera de control de las políticas públicas y de los efectos del cambio climático.

De hecho, el comercio latinoamericano y el cambio climático están intrínsecamente ligados.<sup>10</sup> A medida que el mundo descarboniza su sistema económico, diversos países latinoamericanos dependen de los combustibles fósiles, los que están en riesgo de convertirse en activos varados; es decir, que las inversiones en su extracción se perderán a medida que los proyectos pierdan rentabilidad. La región también es altamente dependiente de la exportación de productos agrícolas básicos, cuya productividad es particularmente vulnerable a las fluctuaciones de temperatura y precipitación. Por mencionar solo algunos ejemplos obvios, el cambio climático constituye un grave riesgo para la salmonicultura en Chile, el cultivo de café en Colombia y la cosecha de cacao en Ecuador.<sup>11</sup>

La desigualdad de ingresos arraigada en el contexto más amplio de la concentración productiva en América Latina tiene considerables efectos políticos. Por ejemplo, es necesario dedicar mucha más atención a los efectos que tendría reducir la desigualdad predistribución en la capacidad del Estado para redistribuir impuestos sin tener que aumentar la tasa impositiva, ya que es muy probable que esto enfrente resistencia social. Como se explica en este informe, la generación de empleo y capacidades productivas



<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Palma, J. G. (2014). De-industrialisation, 'premature' de-industrialisation, and the dutch-disease. *Revista NECAT-Revista do Núcleo de Estudos de Economia Catarinense, 3*(5), 7–23.; Hartmann, D., Guevara, M. R., Jara-Figueroa, C., Aristarán, M., & Hidalgo, C. A. (2017). Linking economic complexity, institutions, and income inequality. *World Development, 93,* 75–93.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Ver Blancheton, B., & Chhorn, D. (2019). Export diversification, specialisation, and inequality: Evidence from Asian and Western countries. *The Journal of International Trade & Economic Development, 28*(2), 189–229; Le, T. H., Nguyen, C. P., Su, T. D., & Tran-Nam, B. (2020). The Kuznets curve for export diversification and income inequality: Evidence from a global sample. *Economic Analysis and Policy, 65, 21–39*; Lebdioui, A. (2021). ¿Por siempre desigual? Estrategias innovadoras para reducir la desigualdad en América Latina. *LSE Latin America and Caribbean Blog.* https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2021/06/24/por-siempre-desigual-estrategias-innovadoras-para-reducir-la-desigualdad-en-america-latina/

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Lebdioui, A. (2020). América Latina necesita una recuperación verde después del COVID-19. *LSE Latin America and Caribbean Blog.* https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2020/09/22/america-latina-necesita-una-recuperacion-verde-despues-del-covid-19/

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Soto, D., León-Muñoz, J., Dresdner, J., Luengo, C., Tapia, F. J., & Garreaud, R. (2019). Salmon farming vulnerability to climate change in southern Chile: understanding the biophysical, socioeconomic and governance links. *Reviews in Aquaculture*, 11(2), 354–374; Macías Barberán, R., Cuenca Nevárez, G., Intriago Flor, F., Caetano, C. M., Menjivar Flores, J. C., & Pacheco Gil, H. A. (2019). Vulnerability to climate change of smallholder cocoa producers in the province of Manabí, Ecuador. *Revista Facultad Nacional de Agronomía Medellín*, 72(1), 8707–8716.

nacionales estimula el crecimiento de la clase de medianos ingresos y, por lo tanto, la expansión del ingreso imponible.

La necesidad de coordinar la oferta y la demanda de trabajadores cualificados como no cualificados en nuevas actividades productivas, con oportunidades de agregar valor y obtener incrementos de productividad, también justifica reconsiderar el alcance de las políticas públicas en el contexto de reducción de la desigualdad. Este informe investiga el tipo de intervenciones estatales requeridas para que la reducción de la desigualdad y el desarrollo económico inclusivo sean sostenibles.

La crisis del COVID-19 también tiene importantes implicaciones para replantearse la reducción de la desigualdad y la resiliencia económica en América Latina. Las disrupciones de las cadenas mundiales de suministro a raíz de la pandemia en el 2020/2021 han demostrado aún más la vulnerabilidad de muchos países latinoamericanos que dependen excesivamente de la exportación de materias primas, el turismo y la importación de productos elaborados. En este contexto, hay una necesidad urgente de reconsiderar la importancia de la diversificación y fortalecer la capacidad productiva en sectores estratégicos, con el fin de obtener resiliencia, competitividad y empleo productivo que sean capaces de reformar el molde de desigualdad para la próxima década.



### Tendencias de desigualdad en América Latina



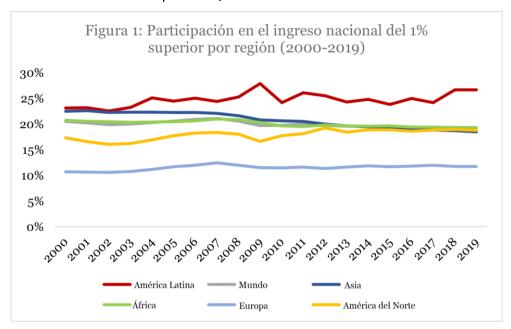
El asentamiento informal de Papagaio en Belo Horizonte, Brasil / Fred Cardoso (Shutterstock)

### Visión general de los indicadores de desigualdad

La desigualdad se redujo en la década del 2000 (según ciertas medidas), pero ha aumentado en los últimos siete años en América Latina. Los países latinoamericanos, por lo tanto, siguen siendo algunos de los más desiguales del mundo. Pese a que los datos sobre ingresos y riqueza en la región tienen limitaciones y son heterogéneos en cuanto a calidad, los países latinoamericanos tienden a presentar algunas de las mayores tasas de desigualdad en el mundo, como se observa en diversas fuentes e indicadores de desigualdad de ingresos. El 10% de quienes tienen los ingresos más elevados captura el 54% del ingreso nacional, mientras que la participación en el ingreso nacional del 1% más elevado en América Latina es, por lejos, la más alta del mundo y casi el doble del promedio mundial (figura 1). La mayoría de los países latinoamericanos tiene un coeficiente de GINI superior al promedio mundial (figura 2).<sup>12</sup> Otros estudios que complementan los datos de encuestas con datos tributarios y de cuentas nacionales, con

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Cabe destacar que el conjunto de datos de los IDM no incluye países como Cuba, cuyo coeficiente de Gini se estima muy inferior al del resto de la región.

el fin de proporcionar una imagen más precisa del nivel de desigualdad real en América Latina, sugieren que América Latina enfrenta un coeficiente de Gini aún mayor (0,64 en el ingreso nacional antes de impuestos).



Fuente: Elaborado por el autor basado en estadísticas del World Inequality Database (WID)

Después del progreso alcanzado en el período de 2000–2014 (especialmente en Ecuador, Bolivia, Perú, Argentina y Uruguay), las tasas de desigualdad se encuentran estancadas en la región desde el 2014, e incluso han aumentado en algunos países como Brasil, Argentina y Perú. El estancamiento (y el empeoramiento, en algunos casos) de las tasas de desigualdad de los países de la región se observa en diferentes indicadores, como el coeficiente de Gini, el índice de Palma<sup>13</sup> y la participación en el ingreso nacional del 10% superior y el 1% superior (ver las figuras 3 y 4, y las figuras A1, A2 y A3 en el Anexo), pero también se refleja en tasas que abarcan toda la región. La participación en el ingreso nacional del 1% más rico ha incrementado en un 8% entre 2014 y 2019, mientras que la del 50% más pobre se ha reducido levemente en el mismo período (figura 4).

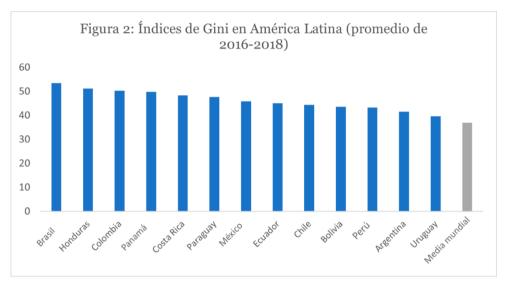
Brasil, Chile y México son casi sistemáticamente los tres países más desiguales de la región en diferentes indicadores de desigualdad de ingresos, donde el 10% superior capturaba, respectivamente, el 59%, 59% y 57% del ingreso nacional promedio en el 2019, y el 1% superior capturaba alrededor del 30% (figura 6). En contraste, Uruguay (junto a Cuba, aunque generalmente se lo excluye de las bases de datos internacionales y regionales, y Ecuador, aunque de forma menos sistemática) exhibe las menores tasas de desigualdad en la región. Ecuador y Uruguay son los únicos dos países latinoamericanos donde la participación en el ingreso nacional del 50% más pobre es más elevada que la



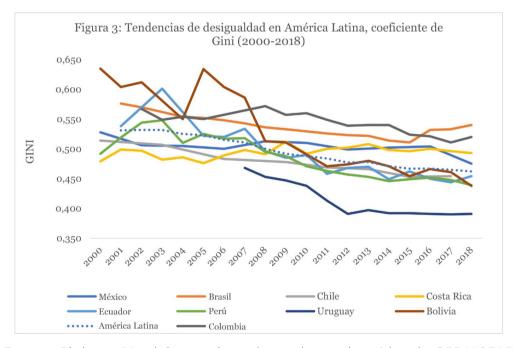
<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> El índice de Palma es una medida de desigualdad, y se calcula dividiendo la parte del ingreso nacional bruto que va hacia el 10% de la población más rica del país por la parte del ingreso nacional correspondiente al 40% de la población más pobre.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> De Rosa et al., op. cit.

participación del 1% más rico. Mientras, Bolivia, que solía tener la mayor tasa de desigualdad de ingresos (en varios indicadores) de la región en el 2000, ha experimentado la caída más grande de las tasas de desigualdad entre la década del 2000 y el 2014 (ver la figura 3, A1 y A2); sin embargo, la participación en el ingreso nacional del 1% superior no ha cambiado mucho desde la década del 2000 (ver la figura 4).<sup>15</sup>



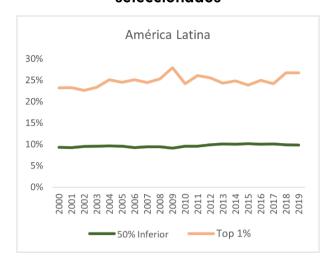
Fuente: Elaboración del autor basada datos obtenidos de los Indicadores del desarrollo mundial

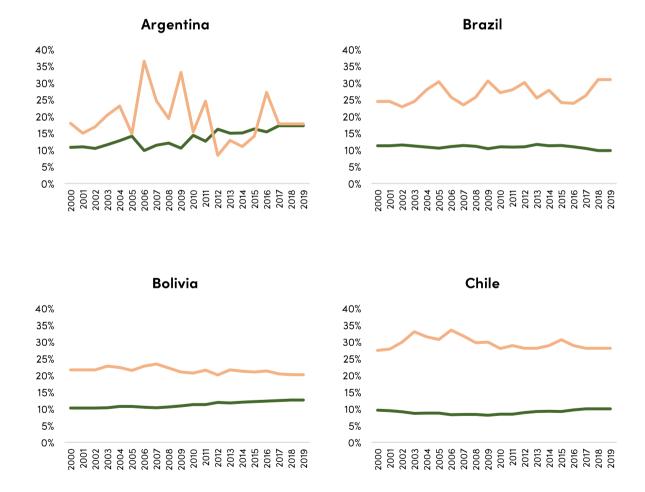


Fuente: Elaboración del autor basada en datos obtenidos de CEPALSTAT

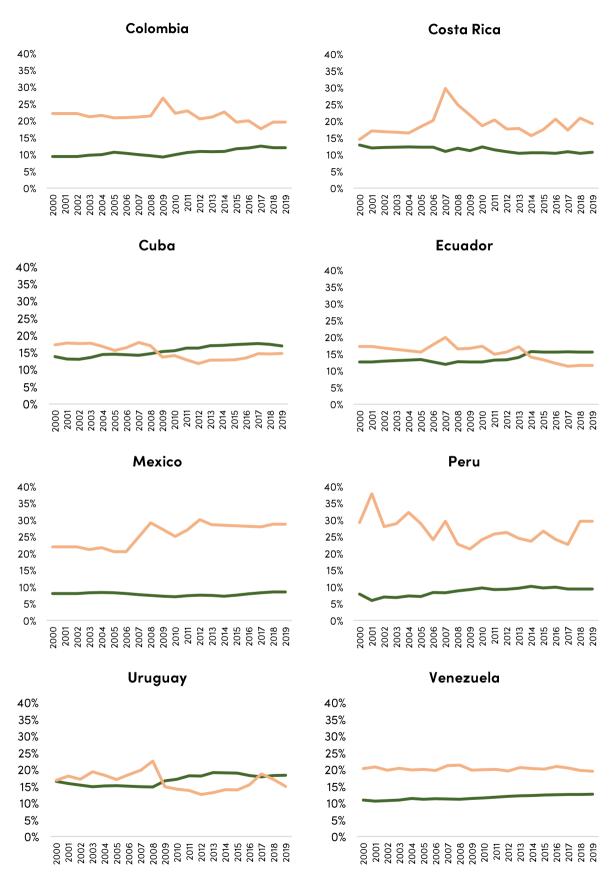
<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Esto se debió principalmente a las políticas laborales en favor de los pobres, que permitieron el aumento de los salarios mínimos y transferencias a grupos específicos de la población (ver Vargas, M. & Garriga, S. (2015). *Explaining inequality and poverty reduction in Bolivia*. IMF Working Paper 15/265. Washington D.C.: International Monetary Fund).

Figura 4. Evolución de la distribución de ingresos en países latinoamericanos seleccionados









Fuente: World Inequality Database (WID)

### Explicando el progreso alcanzado en la década del 2000

La mayor parte del progreso alcanzado en la década del 2000 fue producto del gasto social financiado con materias primas y políticas educativas, lo que generó cambios importantes en el mercado laboral, el sector informal, el salario mínimo y la redistribución de la renta. 16 Cada uno de estos factores se discuten a continuación.

Los cambios en el ingreso laboral explican casi dos tercios de la mejora en la distribución de ingresos durante la década del 2000.<sup>17</sup> Sin embargo, existen diferencias significativas entre los países: en Argentina, el ingreso laboral fue responsable de tres cuartos de la reducción de la desigualdad de ingresos, lo que se compara con tan solo la mitad en Brasil.<sup>18</sup> Los cambios en el ingreso laboral se debieron principalmente a la disminución de los retornos de la educación, ya que la brecha entre el salario recibido por trabajadores cualificados v no cualificados se redujo en la década del 2000.19 También existe un contraste entre el récord de exportadores de materias primas de industrias extractivas (Chile, Bolivia, Colombia, Perú, Ecuador, Brasil y Argentina) y otros países (República Dominicana, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, El Salvador y Uruguay) en términos de evolución de los salarios entre los años 2003 y 2013. En los primeros, los salarios de los trabajadores no cualificados aumentaron más de un 5% anual, en comparación con el 1 al 3% de los trabajadores cualificados, mientras que los salarios en los países que no exportan materias primas se mantuvieron estancados o se redujeron.<sup>20</sup> Este proceso de nivelar hacia arriba los salarios de los trabajadores no cualificados fue principalmente el resultado de la expansión de la educación básica en la década del 2000, lo que llevó a una mejora en la distribución de los años de educación.<sup>21</sup>

La expansión del sector formal también contribuyó a la reducción de la desigualdad en la década del 2000. La cantidad de trabajos informales disminuyó de 61% en el año 2000 a 51% en 2010, impulsado en parte por la intervención estatal.<sup>22</sup> En toda la región, los gobiernos comenzaron a prestar más atención a las regulaciones e incrementaron el presupuesto para inspecciones laborales.<sup>23</sup> La transición del sector informal al formal,



<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Esta subsección se basa principalmente en una revisión realizada en Diego Sánchez-Ancochea (2019): The surprising reduction of inequality during a commodity boom: what do we learn from Latin America? Journal of Economic Policy Reform, DOI: 10.1080/17487870.2019.1628757.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup>Lustig, N.; Lopez–Calva, L.P. and Ortiz–Juarez, E. (2013). Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America (Julio 1). *World Bank Policy Research* Working Paper No. 6552.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Alejo, J., Bérgolo, M., & Carbajal, F. (2014). Las transferencias públicas y su efecto distributivo. La experiencia de los países del Cono Sur en el decenio de los 2000. *El Trimestre Económico, 81*(321), 163–198; Sanchez Ancochea (2019) op. cit

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> World Bank. (2015). Working to End Poverty in Latin America and the Caribbean Workers, Jobs, and Wages. Washington, DC: World Bank Group.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> World Bank (2015), op. cit.; Sanchez Ancochea (2019) op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> López Calva, L., and N. Lustig, eds. (2010). Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress? Washington, DC: Brookings Institution.

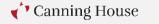
<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Sanchez Ancochea (2019) op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Berg, J. (2011). "Laws or Luck? Understanding Rising Formality in Brazil in the 2000s." En S. Lee and D. McCann (eds) Regulating for Decent Work. Advances in Labour Studies, 123–155. London: Palgrave Macmillan; Ronconi, L. (2012).

particularmente entre los trabajadores de bajos ingresos, se correlaciona con la disminución de la tasa de desempleo.<sup>24</sup>

El aumento del salario mínimo también fue un factor clave para la reducción de la desigualdad en varios países latinoamericanos. El incremento del salario mínimo fue especialmente significativo en Argentina, Brasil y Uruguay (con un aumento del 200–250% del salario mínimo real entre el 2000 y el 2012), lo que tuvo un impacto considerable en la reducción de la desigualdad (el índice de Gini cayó un 22% en Argentina, un 16% en Uruguay y un 6% en Brasil durante ese período). En Chile fue diferente, ya que el aumento del salario mínimo real fue menos marcado (menos de un 40% entre el 2000 y el 2012, y el índice de Gini cayó tan solo un 5%).<sup>25</sup>

La redistribución de la renta también ha sido un mecanismo importante para reducir la desigualdad en la década del 2000. Entre la década de 1990 y la década del 2000, la capacidad redistributiva de la renta cambió de negativa a positiva en nueve países latinoamericanos (Argentina, Costa Rica y Nicaragua experimentaron las mayores fluctuaciones de la regresión a la redistribución de la renta, seguidos por Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Panamá y Uruguay) y se volvió menos negativa en dos (El Salvador, Honduras) (ver la figura 5).<sup>26</sup> Los gobiernos también tuvieron éxito en la expansión de su capacidad de percibir ingresos. El total de ingresos fiscales como porcentaje del PIB se incrementó en 4,3 puntos porcentuales entre el 2000 y el 2013, lo que se compara con un incremento de 2,6 puntos porcentuales durante la década de 1990 en América Latina y el Caribe.<sup>27</sup> La redistribución de la renta en la década del 2000 mejoró su desempeño de manera especialmente notable entre los exportadores de materias primas como Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, debido a un incremento de los ingresos estatales como resultado del auge de los precios de estos productos.<sup>28</sup>





<sup>&</sup>quot;Globalization, Domestic Institutions, and Enforcement of Labor Law: Evidence from Latin America." Industrial Relations 51 (1): 89–105.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Sojo, A. (2017). *Protección Social En América Latina: La Desigualdad En El Banquillo*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

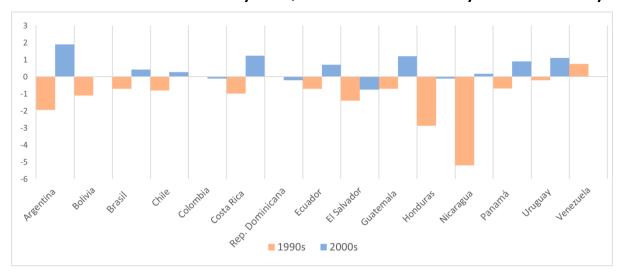
<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Maurizio, R., and G. Vázquez. 2016. "Distribution Effects of the Minimum Wage in Four Latin American Countries: Argentina, Brazil, Chile and Uruguay." International Labour Review 155 (1): 97–131; Moreno-Brid, Garry, and Krozer, op. cit.; Sanchez Ancochea (2019) op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Cornia, A., J. Gómez–Sabaini, and B. Martorano. 2011. "A New Fiscal Pact, Tax Policy Changes and Income Inequality." WIDER Working Paper 2011/70. Helsinki: UNU–WIDER.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> OCDE/CEPAL/CIAT/BID. (2016). Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2016. Paris: OECD Publishing.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Sánchez-Ancochea, D. (2019), op. cit.

Figura 5: Efectos redistributivos de los impuestos en países latinoamericanos seleccionados en los años 1990 y 2000, usando el índice de Reynolds–Smolensky<sup>29</sup>



Fuente: Autor, basado en datos de Cornia et al. 2011

El incremento del gasto social y las transferencias en efectivo también explican la reducción inicial de la desigualdad. El aumento del gasto público en salud, vivienda y protección social se incrementó considerablemente durante el período del 2000–2013, especialmente en los países exportadores de materias primas (como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Ecuador). La expansión del gasto social fue, además, mucho más eficiente para atender a los pobres que a otros grupos de ingresos.<sup>30</sup> Esto fue, en particular, el resultado de expandir la cobertura de las transferencias en efectivo condicionadas (TEC). Las estimaciones sugieren que el índice de medición de la pobreza en América Latina habría sido un 13% más alto sin la implementación de las TEC.<sup>31</sup>

### Explicando la tendencia cambiante de desigualdad desde el 2014

Las medidas estatales dependían del aumento de los ingresos fiscales asociado al auge de las materias primas, lo que no logró sostenerse después del 2014. Los gobiernos por lo general han manejado el auge de las materias primas de mejor manera que en el pasado, pero esto no generó transformaciones significativas en las estructuras productivas de la región, que continúan concentradas en estos productos (ver la sección 3.2).<sup>32</sup> Este modelo de reducción de la desigualdad se volvió insostenible después de que los precios de las materias primas cayeran en el 2014, lo que con el tiempo revirtió el



<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> El índice de Reynolds–Smolensky es la diferencia entre los coeficientes de Gini de la distribución del ingreso personal antes y después de impuestos.

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Stampini, M., and L. Tornarolli (2012). "The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far?" IZA Policy Paper No. 49.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Sánchez-Ancochea. (2019), op. cit.

progreso alcanzado en la década del 2000. Las tasas de desigualdad en la región se encuentran estancadas desde el 2014, e incluso en algunos casos han vuelto a aumentar (figura 3).

Las políticas fiscales anticíclicas pueden ayudar a suavizar el gasto de los ingresos provenientes de materias primas. Sin embargo, incluso en el caso de Chile, los mecanismos de estabilización fiscal existentes ayudan a resolver los problemas de volatilidad a corto plazo, pero a menudo han fracasado cuando se trata de abordar una agenda de transformación estructural a largo plazo.<sup>33</sup> En Chile, aun cuando existen reglas claras para la acumulación de ingresos cupríferos, no existen reglas para el uso de estos fondos; por ejemplo, para compensar una disminución de la actividad económica o invertir para la diversificación, y la decisión de girar recursos del fondo soberano de inversión (FSI) queda a criterio y discreción de la autoridad fiscal.<sup>34</sup> Chile continúa dependiendo en gran medida de la exportación de cobre en bruto, lo que lo hace potencialmente vulnerable a las fluctuaciones del precio de las materias primas. Por lo tanto, en países que dependen de materias primas las políticas fiscales anticíclicas resultan útiles, pero necesitan ir acompañadas de una diversificación de la economía nacional a más largo plazo.

Fuentes de datos y métodos alternativos revelan un incremento de la desigualdad, incluso en la década del 2000. Aunque la participación en el ingreso nacional del 10% superior se había reducido en la mayoría de los países, esta participación para el 1% más rico de la población aumentó en varios de ellos, tales como Argentina, Brasil, Chile y México (y se estancó en Colombia y Ecuador). A nivel regional, la participación en el ingreso nacional del 1% más rico se incrementó de un 23% a un 28% entre el 2000 y el 2009 (y ha estado aumentando nuevamente en los últimos años) (figura 4). Estos datos confirman la percepción de que el período de 2000–2014 vio una redistribución de los ingresos de la clase media a los pobres, en lugar de los ricos a los pobres.

Los esfuerzos para superar la desigualdad siguen siendo insuficientes. Los países latinoamericanos (excepto Brasil y Argentina) aún tienen niveles inferiores de impuestos (especialmente a los ingresos) en relación con la norma para sus PIB per cápita. Todas las economías de ingresos altos en América Latina y el Caribe tienen, en general, un nivel de impuestos inferior al promedio de los países de ingresos altos. De hecho, varias economías de ingresos altos o medianos de la región muestran una relación



<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Chang, H. J., & Lebdioui, A. (2020). From fiscal stabilization to economic diversification: A developmental approach to managing resource revenues (No. 2020/108). WIDER Working Paper: Helsinki: UNU–WIDER.

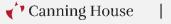
<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Solimano, A. and Guajardo, D. Calderón (2017) "The copper sector, fiscal rules, and stabilization funds in Chile: Scope and limits". WIDER Working Paper 2017/53. Helsinki: UNU–WIDER.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Morgan, M. (2017). "Extreme and Persistent Inequality: New Evidence for Brazil Combining National Accounts, Surveys and Fiscal Data, 2001–2015." WID Working Paper Series, no 2017/12.; Fairfield, T., and M. Jorratt. (2016). "Top Income Shares, Business Profits and Effective Taxes in Contemporary Chile." Review of Income and Wealth 62: S120–S144.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Palma, J. G. (2011). Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the 'inverted-U': It's all about the share of the rich. *Development and Change, 42*(1), 87–153; Sanchez Ancochea (2019), op. cit.

impuestos/PIB inferiores a las de las economías de ingresos medianos bajos de otras partes del mundo, lo que genera dudas sobre la capacidad de sus gobiernos de satisfacer las necesidades financieras más allá de los auges de materias primas.<sup>37</sup> Los impuestos a ingresos personales son particularmente bajos en América Latina: en el 2015 representaron menos del 10% del total de ingresos tributarios, en comparación con una cantidad cercana al 25% en los países de la OCDE. 38 Estos resultados también se relacionan con el hecho de que en algunas sociedades latinoamericanas, el nivel deseado de igualdad no coincide con la contribución que los ciudadanos están dispuestos a ofrecer, especialmente en el extremo superior de la escala de ingresos.<sup>39</sup> Encuestas recientes muestran que aunque los mexicanos buscan una mayor igualdad, el promedio que están dispuestos a contribuir es tan solo alrededor de un 10% de sus ingresos; es decir, considerablemente menos que otros países.<sup>40</sup> La evasión de impuestos también continúa siendo un desafío importante. Los cálculos sugieren que la cantidad de dinero escondido por ciudadanos en cuentas extraterritoriales representa el 160% de la deuda exterior en Brasil, 224% en México y 728% en Venezuela.41 El resultado de una recaudación de impuestos limitada es que el gasto social y en educación está muy por debajo del promedio mundial, lo que genera menor inversión y aumento de productividad y termina por consolidar aún más la desigualdad.<sup>42</sup>

-





<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> OCDE (2019). Latin America Outlook. Paris: OECD publishing.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Sánchez-Ancochea, D. (2021). *The Costs of Inequality in Latin America: Lessons and Warnings for the Rest of the World.* Bloomsbury Publishing.

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Krozer, A. (2021). Perceptions of 'the rich' limit the scope of tax policies in Mexico and beyond. *LSE Latin America* and Caribbean Blog. Accesible en https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2021/04/27/perceptions-of-the-rich-limit-the-scope-of-tax-policies-in-mexico-and-beyond/

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Campos–Vazquez, R. M., Krozer, A., Ramírez–Álvarez, A. A., de la Torre, R., & Velez–Grajales, R. (2020). *Perceptions of Inequality and Social Mobility in Mexico* (No. 9517731e–dacf–4fae–8cd1–5cd658ebe4b9).

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Sanchez Ancochea D. (2021), op. cit.; Rebosio (2012), 'Los ricos latinoamericanos guardan en paraísos fiscales tanto como el PIB brasileño', Blog de Economía, El País, 24 julio, http://blogs.elpais.com/eco-americano/2012/07/los-ricos-latinoamericanos-guardan-en-para%C3%ADsos-fiscales-tanto-como-el-pib-brasile%C3%B1o.html

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Sanchez-Ancochea (2021), op. cit

### América Latina, en la encrucijada

El costo de la desigualdad en América Latina se ha vuelto insostenible. Un siglo de desigualdad en América Latina ha contribuido a un mal desempeño económico, instituciones políticas débiles, populismo y problemas sociales tales como violencia y desconfianza social, lo que a su vez ha reforzado la concentración de los ingresos.<sup>43</sup> En el 2019/2020, la percepción de la creciente desigualdad derivó en niveles significativos de inestabilidad social, política y económica en la región. El descontento social que ha sacudido a Chile, Colombia y Ecuador en meses recientes provocó un daño considerable a la infraestructura pública, como también una pérdida de inversiones e ingresos por servicios (ver el cuadro 1). Las protestas han forzado a los gobiernos a replantearse su modelo de desarrollo y sus políticas para abordar la creciente desigualdad.



Protestas en Chile de 2019, Plaza Baquedano, Santiago, Chile / Carlos Figueroa (licencia <u>CC BY–SA 4.0</u>)

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Ibid.

#### Cuadro 1. Las protestas de 2019/2020 en Chile

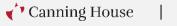
Las protestas chilenas del 2019, conocidas en Chile como el *Estallido social*, son una serie de demostraciones a gran escala y protestas con disturbios que ocurrieron entre octubre del 2019 y marzo del 2020. Las protestas civiles se originaron en Santiago en respuesta a un aumento de las tarifas del metro, pero con el tiempo se propagaron por todo el país en protesta del aumento del costo de vida y la desigualdad descontrolada en el país.<sup>44</sup>

Las protestas han generado una inestabilidad política y económica considerable debido al nivel de violencia y la respuesta represiva del Estado, lo que causó un daño considerable a la infraestructura pública. Estas protestas constituyen el peor caso de disturbios civiles desde la dictadura militar, que terminó en 1990.

Muchos han considerado a Chile uno de los países más desiguales del mundo, ya que se caracteriza por una concentración extrema del ingreso en lo más alto de la escala. El 1% más rico controla casi el 30% de la riqueza del país. La mitad de los trabajadores recibe un salario igual o inferior a 400.000 pesos (equivalentes a menos de 500 USD), mientras que el salario mínimo es de 301.000 pesos (370 USD).

Las protestas se detuvieron debido a la crisis del COVID-19, pero contribuyeron a que se realizara una votación histórica para reescribir la constitución de la era de Pinochet. La nueva asamblea constitucional encargada de reescribir la constitución fue electa el 16 de mayo del 2021.

La pandemia del COVID- 19 también ha aumentado la pobreza y la desigualdad a niveles sin precedentes, incluso en comparación con décadas recientes. La cantidad total de personas en la pobreza aumentó a 209 millones hacia fines del 2020, lo que representa un aumento de 22 millones de personas sobre el año anterior.<sup>47</sup> En consecuencia, los índices de desigualdad en la región empeoraron en el 2020, lo que dio un índice de Gini promedio un 2,9% superior que el registrado en el 2019.<sup>48</sup> Sin las transferencias que los gobiernos realizaron para atenuar la pérdida de ingresos salariales, el índice de Gini para la región habría aumentado un 5,6%.<sup>49</sup> Las tasas de empleo y participación laboral también se han reducido, particularmente entre las mujeres, los trabajadores informales, las personas jóvenes y los inmigrantes, pese a las medidas de protección social de emergencia que algunos gobiernos han adoptado para





<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> McGowan, C. (2019). "Chile protests: What prompted the unrest?". Al Jazeera. 22 octubre.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> CEPAL (2019). *Social Panorama of Latin America 2019*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas.

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Langman, J. (2019). "From Model to Muddle: Chile's Sad Slide into Upheaval". Foreign Policy. 23 de noviembre.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> CEPAL (2021) Social Panorama of Latin America 2020. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Ibid.

enfrentar los efectos de la pandemia. La tasa de desempleo regional alcanzó un 10,7% a fines del 2020, lo que representa un incremento de 2,6 puntos porcentuales en comparación con el 2019 (8,1%)<sup>50</sup> El costo insostenible de la desigualdad en la región, combinado con el efecto cada vez peor de la crisis del COVID, implica que es esencial para la recuperación económica de América Latina el ser inclusivos y construirse alrededor de principios de equidad.

Tabla 1. Efectos de la pandemia en indicadores socioeconómicos seleccionados en América Latina

	Cambio entre 2019 y 2020
Índice de GINI	+2,9%
Tasa de desempleo	+32,1%
Pérdidas de empleo	41 millones de empleos perdidos
Personas viviendo en la pobreza	+22 millones
Personas viviendo en la extrema pobreza	+8 millones
PIB	-7,7%

Fuente: Recopilación de datos de la CEPAL, indicadores del desarrollo mundial, BID.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> Ibid.

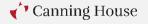
### Modos de avanzar

### Enfoques para reducir la desigualdad

Existen por lo menos tres visiones principales acerca del grado óptimo de intervenciones que tengan políticas necesarias para reducir la desigualdad de modo viable en los países. La primera visión está basada en la teoría económica del goteo, y sugeriría un modelo laissez-faire; la segunda enfatizaría las medidas redistributivas a través de los impuestos; mientras que el tercer enfoque haría hincapié en intervenciones para influir en la estructura de ingresos determinada por el mercado para abordar la desigualdad predistribución (también conocida como desigualdad antes de impuestos o desigualdad de mercado).

El primer enfoque se fundamenta en la teoría del goteo (que se volvió común durante las administraciones de Reagan y Thatcher en los Estados Unidos y el Reino Unido). La idea básica en la que se apoya esta teoría es que cuando las personas ricas adquieren más riqueza, todos resultan beneficiados debido a los multiplicadores de consumo y los efectos de inversión, lo que justifica reducir los impuestos a los grupos más pudientes de la sociedad para estimular un crecimiento económico que beneficiaría al resto de la sociedad. El mensaje que subyace esta visión es que, por lo tanto, no deberíamos preocuparnos sobre la desigualdad y los costos sociales que resultan a corto plazo, ya que el crecimiento con el tiempo generará un efecto de goteo.<sup>51</sup> Pese a la simplicidad de esta idea, y su tenacidad en la formación de políticas públicas, no hay pruebas que respalden estas teorías. Diversos estudios han demostrado que las reducciones de impuestos son regresivas, que la concentración de ingresos durante las últimas tres décadas ha resultado en efectos de goteo negativos en los Estados Unidos, y que la participación en el ingreso nacional del 1% más rico se ha duplicado con creces.<sup>52</sup>

El segundo enfoque se centra en medidas redistributivas como forma de reducir la desigualdad. Se basa en la suposición de que, si la distribución del ingreso laboral está desequilibrada, redistribuir las rentas de capital o generadas por activos es suficiente para reducir la desigualdad. Este enfoque trata las desigualdades antes de impuestos como un hecho, e implica la instauración de opciones de políticas para reducir las desigualdades que dependen en gran medida de la redistribución de la renta y las transferencias en efectivo, considerando a la vez las dificultades que generan la respuesta y el comportamiento de diferentes segmentos de la sociedad ante el sistema





<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> Dollar, D., & Kraay, A. (2002). Growth is Good for the Poor. *Journal of Economic Growth, 7*(3), 195–225.

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> Ver Greenwood, D. T., & Holt, R. P. (2010). Growth, inequality, and negative trickle down. *Journal of Economic Issues, 44*(2), 403–410.; Stiglitz, J.E. (2015), 8. Inequality and Economic Growth. The Political Quarterly, 86: 134–155.; Nallareddy, S., Rouen, E., & Serrato, J. C. S. (2018). *Do corporate tax cuts increase income inequality?* (No. w24598). National Bureau of Economic Research.

tributario y de transferencias (tales como cumplimiento con las obligaciones fiscales, resistencia o evasión).<sup>53</sup>

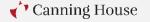
Un tercer enfoque enfatiza la desigualdad predistribución / antes de impuestos para influir en la estructura de ingresos salariales determinada por el mercado. Una de las opiniones que subyace este enfoque es que la redistribución tributaria puede no ser suficiente para reducir la desigualdad de manera sostenible en el largo plazo, ya que una dependencia excesiva en la redistribución provocará una reacción potencialmente violenta. Asimismo, en las sociedades altamente desiguales crear un consenso para acciones gubernamentales es a menudo más difícil, y es más probable que los grupos de ingresos más altos ostenten un poder político desproporcionado y tengan la capacidad de evadir impuestos.<sup>54</sup> Por lo tanto, los responsables de la elaboración de políticas deberían enfocarse en hacer reformas de mercado que incentiven una distribución más equitativa del poder y las recompensas económicas, incluso antes de que el Gobierno recaude impuestos o distribuya beneficios.

En contraste con una percepción muy extendida, evidencia reciente revela que el motivo por el cual la desigualdad general es mucho menor en Francia que en los Estados Unidos se debe exclusivamente a las diferencias en la desigualdad antes de impuestos que en la desigualdad después de impuestos, lo que sugiere que las discusiones de políticas sobre desigualdad deberían, en el futuro, concentrarse más en políticas que afecten la desigualdad antes de impuestos y menos en la "redistribución".<sup>55</sup>

El objetivo de las intervenciones estatales también es mucho mayor en el contexto de la reducción de la desigualdad predistribución. Mejorar la predistribución de los ingresos requiere de una coordinación entre las políticas sociales, educativas e industriales para generar una demanda de trabajadores y sus nuevas competencias, como se explicará en la sección 4.<sup>56</sup>

### El contexto latinoamericano requiere poner atención a las desigualdades de mercado previas a la redistribución

El contexto latinoamericano requiere hacer énfasis en las desigualdades previas a la distribución que acompañan a las medidas redistributivas. Aunque muchas políticas sociales han resultado exitosas en la reducción de la desigualdad y la pobreza, las estructuras productivas (marcadas por altos niveles de dependencia en las materias





<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> Ver Kaymak, B., & Poschke, M. (2016). The evolution of wealth inequality over half a century: The role of taxes, transfers, and technology. *Journal of Monetary Economics*, 77, 1–25.

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> Hacker, J. (2011). The institutional foundations of middle-class democracy. *Policy Network, 6*(2011), 33-37.

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> Bozio, A., Garbinti, B., Goupille-Lebret, J., Guillot, M., & Piketty, T. (2020). Predistribution vs. Redistribution: Evidence from France and the US. World Inequality Lab Working Papers n. 2020/22.

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> Amsden, A. (2012). Grass roots war on poverty. *World Social and Economic Review, 2012* (1, 2012), 114; Velasco, A. (2014). "Monsieur Piketty Goes to Latin America". *Project Syndicate.* 30 de mayo.

primas) aún crean restricciones que permiten una desigualdad de ingresos. Las políticas redistributivas tales como el impuesto a la riqueza resultan útiles, pero tal vez no sean suficientes para reducir la desigualdad de ingresos por sí solas más allá de cierto nivel, porque la desigualdad en América Latina no es producto de una distribución funcional del ingreso (es decir, la división entre los trabajadores y los dueños del capital), sino el resultado de la distribución personal desequilibrada del ingreso laboral. Es decir, la división entre los trabajadores asalariados.<sup>57</sup>

La idoneidad de la redistribución de la renta como herramienta eficiente para reducir la desigualdad de ingresos por sí sola también depende de la escala de este desafío.<sup>58</sup> En América Latina, es poco probable que la redistribución y las reformas tributarias reduzcan el índice de Gini a niveles de la OCDE, ya que la distribución inicial de los ingresos es tan dispareja que la sociedad seguirá siendo altamente desigual incluso después de una redistribución fiscal considerable, que podría en su lugar tener efectos adversos en el crecimiento económico.<sup>59</sup> Los índices de Gini antes de impuestos 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, en los 40 e incluso en la mitad superior de 30.<sup>60</sup>

Debemos prestar atención al papel que desempeña la diversificación productiva en la reducción de la desigualdad predistribución. Una abrumadora mayoría de países latinoamericanos continúa dependiendo ya sea de los combustibles fósiles, la minería o las exportaciones agrícolas (ver la figura 6), aunque hay variaciones subregionales importantes: muy pocos países centroamericanos dependen de materias primas, mientras que todos los países de Sudamérica dependen de su exportación, lo que efectivamente la convierte en la región más dependiente de materias primas del mundo.<sup>61</sup>



<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> Velasco, op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> Ostry, M. J. D., Berg, M. A., & Tsangarides, M. C. G. (2014). *Redistribution, inequality, and growth.* International Monetary Fund.

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> Velasco A, op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup> World Inequality Database

<sup>&</sup>lt;sup>61</sup> La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2019) considera que un país es dependiente de materias primas cuando estas representan más del 60% del total de sus exportaciones de mercancías en términos de valor.

No dependiente de commodities

17%

Energia

Dependencia de exportación de productos agrícolas

Dependencia de exportación de energía

Dependencia de exportación de minerales y metales

Países no dependientes de commodities

Datos indisponibles o no cubiertos en el informe

Sant Lucia, Trinidad and Tobago

Gambia

Sant Tucia, Trinidad and Tobago

Gambia

Sant Tucia, Trinidad and Tobago

Gambia

Sant Tucia, Trinidad and Tobago

Gambia

Maldives

Maldives

Maldives

Nauri

Comoros, Seychelies

Figura 6: Mapa de países dependientes de materias primas (2013-2017)

Fuente: UNCTAD (2019)



Fuente: Elaborado por el autor basado en estadísticas del FMI

La dependencia en materias primas tiene importantes consecuencias para la reducción de la desigualdad de ingresos, ya que el gasto social está especialmente ligado a la volatilidad de sus precios. Las inversiones en provisiones sociales y programas de transferencias en efectivo condicionadas (TEC) han caído tras el colapso del precio de

las materias primas en el 2014 (figuras 7 y 8). El colapso de sus precios en el 2014 ha dejado a muchos productores de América Latina luchando para cubrir los costos de producción y ha generado una pérdida considerable de ingresos públicos, lo que se ha traducido en menores inversiones públicas y un crecimiento más lento.<sup>62</sup> Entre el 2014 y el 2015, disminuyeron las inversiones en los programas de TEC en Brasil (-3.057 millones USD), México (-783 millones USD) y Colombia (-276 millones USD), mientras que el presupuesto de Ecuador para su programa Bono de Desarrollo Humano se redujo casi a la mitad, de 1.062 millones USD en el 2013 a 651 millones USD en el 2015.<sup>63</sup> Algunos de los mayores programas se implementaron en países exportadores de materias primas, incluido el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador y la Bolsa Familia en Brasil, los que no lograron sostener sus necesidades financieras después del auge de estos productos.<sup>64</sup>

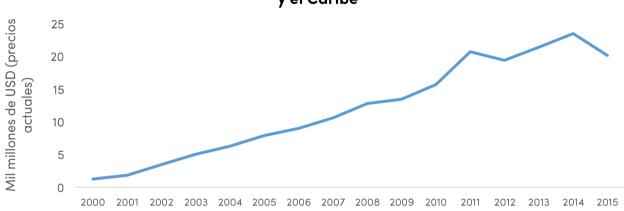


Figura 8. Inversión pública en programas de TEC en América Latina y el Caribe

Fuente: Elaborado y adaptado por el autor sobre datos en Cecchini y Atuesta (2017)

La reducción de la inversión pública debido a los menores ingresos de materias primas también ha provocado un aumento de las tasas de desempleo en muchos países latinoamericanos (figura 9). Si bien las tasas de desempleo en México, Uruguay y Honduras han tendido a reducirse en forma drástica en los últimos cinco años, la mitad de los países latinoamericanos han visto un crecimiento en sus tasas de desempleo en el mismo período. Estas dinámicas explican en gran medida por qué las tasas de desigualdad se han estancado, e incluso aumentado, en varios países de la región desde el 2014, como se muestra en la sección 2.





<sup>&</sup>lt;sup>62</sup> Monaldi, F. (2020). "Who the Oil Price Collapse Hurts Most in Latin America". *Americas Quarterly*. 29 de abril; Parraga, M. (2020). "Latin America's oil producers sweat to cover costs as price war takes toll" *Reuters*. 24 de marzo.

<sup>&</sup>lt;sup>63</sup> Cecchini, S., & Atuesta, B. (2017). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas.

<sup>64</sup> Sánchez Ancochea (2019) op. cit.

12 10 8 6 2 0 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019 Mundial --- América Latina y el Caribe África subsahariana OCDE América del Norte Oriente Medio y África del Norte

Figura 9. Evolución de las tasas de desempleo por región del mundo (2010-2019)

Fuente: Estadísticas de la OIT

No existe una forma única de abordar el problema cuando se trata de reducir la desigualdad. Posiblemente las soluciones que podrían funcionar en Norteamérica o Europa no funcionen en otro lugar y no puedan replicarse en el contexto latinoamericano, donde los altos niveles iniciales de desigualdad de ingresos y dependencia de materias primas representan por sí solos un desafío a la sostenibilidad de las medidas redistributivas. Como se explica a continuación, esos hallazgos tienen efectos considerables para el papel de las estrategias de diversificación que aspiran a respaldar los esfuerzos de reducción de la desigualdad.

### La relación entre desigualdad, diversificación e impuestos

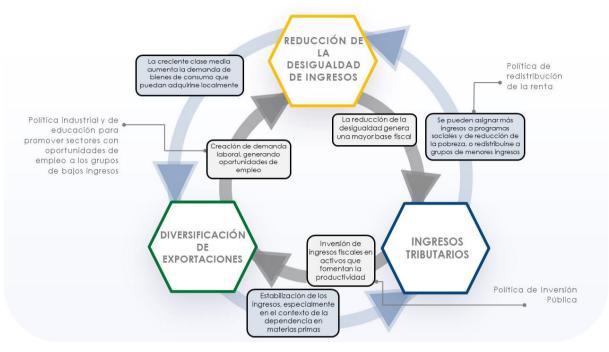
La diversificación económica tiene un impacto central (pero poco estudiado) en la desigualdad, ya que puede afectar la estructura tanto de predistribución como de posdistribución de los ingresos. Si bien la relación entre la desigualdad y los impuestos se ha estudiado relativamente bien a lo largo de los años, los estudios solo recientemente han comenzado a abordar la posible correlación entre la diversificación económica y la desigualdad, <sup>65</sup> y la correlación entre la diversificación y los impuestos. <sup>66</sup> La diversificación económica, desigualdad de ingresos e ingresos tributarios están intrínsecamente relacionados entre ellos. La figura 10 destaca y explica su integración en un círculo virtuoso, como se discute en mayor profundidad en esta sección. En el contexto de las economías dependientes de materias primas y vulnerables a las fluctuaciones de sus precios, como América Latina, la diversificación de las exportaciones puede contribuir a estabilizar y aumentar los ingresos tributarios, lo que puede a su vez financiar programas

<sup>65</sup> ver Hartmann et al. op. cit.; Blancheton et al., op.cit.; Le et al. op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>66</sup> Gnangnon, S. K. (2020). Export product diversification and tax performance quality in developing countries. *International Economics and Economic Policy*, 1–28.

para la reducción de la pobreza y transferencias sociales. Asimismo, puede también ampliar las oportunidades de empleo para los grupos de bajos ingresos, mejorando así la distribución de los ingresos antes de impuestos.

Figura 10. Interconexiones entre diversificación, desigualdad de ingresos e ingresos tributarios

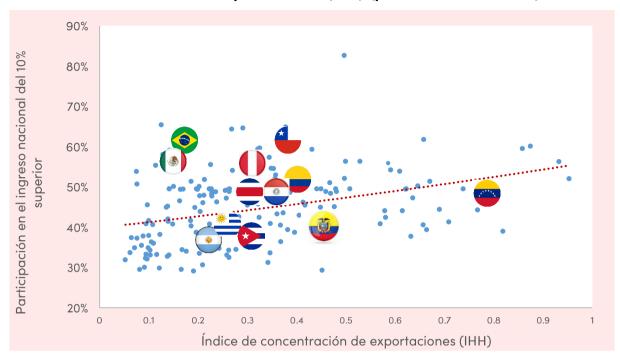


Fuente: Autor

Las interconexiones vistas en la figura 10 cuentan con el respaldo de un análisis estadístico basado en una muestra de más de 90 países, que revela la aparente correlación entre la desigualdad de ingresos, la diversificación de exportaciones y los ingresos tributarios (ver las figuras 11, 12 y 13).

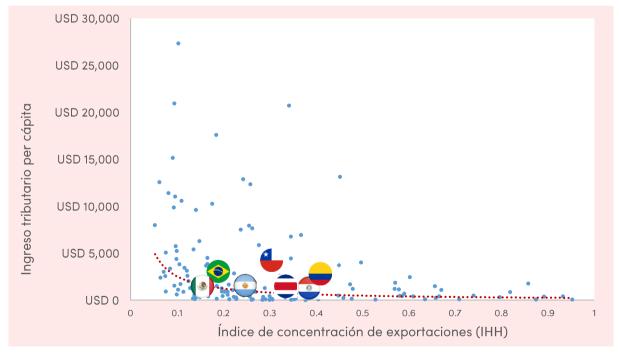


Figura 11. Gráfico de dispersión de la participación en el ingreso nacional antes de impuestos del 10% superior (p90p100) y el índice Herfindahl-Hirschman de concentración de exportaciones (IHH) (promedio del 2014–18)



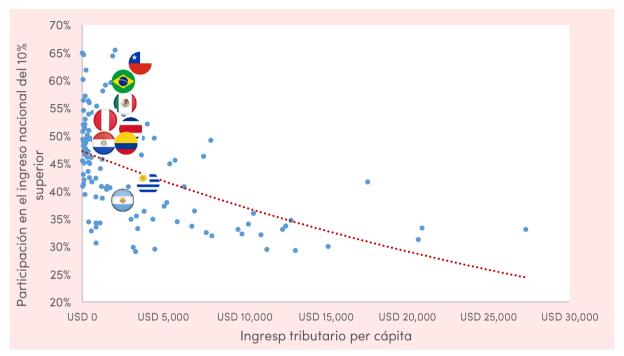
Fuente: Elaborado por el autor basado en datos del World Inequality Database (WID) y la UNCTAD

Figura 12. Gráfico de dispersión de los ingresos tributarios per cápita (USD) y el índice Herfindahl-Hirschman de concentración de exportaciones (promedio del 2014-18)



Fuente: Elaborado por el autor basado en datos de los indicadores del desarrollo mundial y la UNCTAD

Figura 13. Gráfico de dispersión de la participación en el ingreso nacional antes de impuestos del 10% superior e ingresos tributarios per cápita (USD) (promedio del 2014–18)

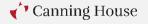


Fuente: Elaborado por el autor basado en datos de los indicadores del desarrollo mundial y el World Inequality Database (WID)

### Impacto de la diversificación de la desigualdad (posdistribución) por medio de impuestos

La diversificación de exportaciones tiene un impacto muy importante (pero relativamente poco estudiado) en la desigualdad, a través de su efecto positivo en los ingresos tributarios. Diversos estudios han destacado el impacto adverso de la dependencia en recursos naturales sobre el desempeño de los ingresos tributarios.<sup>67</sup> Mientras, otros estudios recientes dejaron en evidencia que la diversificación de productos de exportación no solo genera mayores ingresos tributarios, sino también un comportamiento tributario de mayor calidad e induce una reforma tributaria por medio del crecimiento económico y el desempeño de las empresas.<sup>68</sup>

La evidencia presentada en la figura 11 y la tabla 2 muestra claramente que los países que tienen un índice de concentración de exportaciones (IHH) inferior a 0,5 tienen, en promedio, ingresos considerablemente más altos que los países con un índice de





<sup>&</sup>lt;sup>67</sup> Ver Bornhorst, F., Gupta, S., & Thornton, J. (2009). Natural resource endowments and the domestic revenue effort. *European Journal of Political Economy, 25*(4), 439–446; Crivelli, E., & Gupta, S. (2014). Resource blessing, revenue curse? Domestic revenue effort in resource-rich countries. *European Journal of Political Economy, 35*, 88–101; Ndikumana, L., & Abderrahim, K. (2010). Revenue Mobilization in African Countries: does natural resource endowment matter? *African Development Review, 22*(3), 351–365.

<sup>&</sup>lt;sup>68</sup> Gnangnon, op. cit.

concentración de exportaciones superior a 0,5. En el 2017, ningún país con una canasta de exportaciones concentrada generó ingresos tributarios superiores a 2.500 USD (per cápita). Por el contrario, el 38,9% de las economías diversificadas obtuvieron ingresos tributarios por sobre ese nivel.

Tabla 2. Distribución de países basada en los ingresos tributarios y niveles de concentración de exportaciones en el 2017

	Ingresos tributarios <2.500 USD per cápita	Ingresos tributarios >2.500 USD per cápita
Economías diversificadas (108 países, IHH <0,5)	60,2%	39,8%
Economías concentradas (19 países, IHH >0,5)	100%	0%

Fuente: Cálculos del autor

El impacto de la diversificación sobre los impuestos puede explicarse de las siguientes maneras:

- La diversificación de exportaciones permite la estabilización y mayor resiliencia de los ingresos tributarios y de las divisas extranjeras ante los shocks externos o la volatilidad del precio de las materias primas.<sup>69</sup>
- La diversificación de exportaciones estimula el crecimiento<sup>70</sup>, lo que a su vez genera un alza en los ingresos corporativos y personales que puede traducirse en mayores ingresos tributarios.<sup>71</sup>
- Los ingresos tributarios más elevados pueden promover aún más diversificación a través de un círculo virtuoso de movilización de ingresos. A medida que los ingresos tributarios se incrementan, aumentan los fondos disponibles para inversión pública interna en activos que fomentan la productividad (infraestructura, investigación y desarrollo, educación pública) y que pueden llevar al desarrollo de nuevos sectores y

Enero 2022



36

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup> Balavac M, and Pugh G. (2016) The link between trade openness, export diversification, institutions, and output volatility in transition countries. Economic Systems 40(2):273–287; Joya O (2015) Growth and volatility in resource-rich countries: does diversification help? *Structural Change and Economic Dynamics* 35:38–55.

<sup>&</sup>lt;sup>70</sup> Agosin M. (2009). "Export Diversification and Growth in Emerging Economies", CEPAL Review, 97, 115–31; Cherif, R., Hasanov, F., & Wang, L. (2018). "Sharp Instrument: A Stab at Identifying the Causes of Economic Growth" IMF Working Paper WP/18/117, Washington DC: International Monetary Fund.; Hausmann, R., Hwang, J., & Rodrik, D. (2007). "What you export matters", Journal of economic growth, 12(1), 1–25.; Prebisch, R. (1950) The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems, Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL/ONU): New York.

<sup>&</sup>lt;sup>71</sup> Gnangnon, op. cit.

actividades, lo que a su vez puede estimular el aumento de los ingresos tributarios en el largo plazo.

Los impuestos están profundamente relacionados con la desigualdad (ver la figura 12), incluyendo el contexto de América Latina.<sup>72</sup> Contar con ingresos tributarios más altos puede incentivar la reducción de la desigualdad de ingresos, dado que hacerlo implica un mayor espacio fiscal para transferencias sociales.

#### Impacto de la diversificación en la desigualdad predistribución

La diversificación también puede tener un impacto más directo en las desigualdades de mercado. Si bien el crecimiento por sí solo no basta para tener un desarrollo inclusivo porque no garantiza la reducción de la desigualdad, las exportaciones de un país son importantes para mejorar la desigualdad tanto de predistribución como de posdistribución. Diversos estudios recientes han descubierto que las economías que alcanzaron un crecimiento sostenido alto y una baja desigualdad de ingresos de mercado se caracterizan porque tienden a la sofisticación y diversificación de las exportaciones.<sup>73</sup> En los países que exportan predominantemente materias primas, la diversificación a productos más complejos con mayores efectos expansivos puede ayudar a generar y distribuir más riqueza en la sociedad, a través de la creación de empleos formales especializados y la expansión de opciones laborales que, de otro modo, son limitadas.<sup>74</sup> Esta diversificación y sofisticación también genera aumentos de productividad, efectos expansivos y vinculaciones con otros sectores de bienes transables, lo que sostiene el empleo de calidad y los que constituyen elementos clave para el crecimiento inclusivo.<sup>75</sup> El empleo industrial está ligado negativamente a la desigualdad de ingresos, porque la industrialización y los avances tecnológicos crearon nuevas oportunidades de empleo a la vez que contribuyeron al crecimiento de una nueva clase de medianos ingresos en varios países en desarrollo.<sup>76</sup>

Los modelos de crecimiento que dependen de recursos naturales o industrias poco especializadas no logran entregar un crecimiento inclusivo sostenido, y pueden incrementar la desigualdad. Las economías no diversas (por ejemplo, países que dependen de unos pocos recursos naturales) también son más susceptibles de sufrir captura económica y política (la apropiación de las rentas de recursos puede contribuir



<sup>&</sup>lt;sup>72</sup> Martorano, B. (2018). Taxation and inequality in developing countries: Lessons from the recent experience of Latin America. *Journal of International Development, 30*(2), 256–273.

<sup>&</sup>lt;sup>73</sup> Hartmann et al., op. cit; Aghion et al., op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>74</sup> African Union Commission and OECD. (2018). *Africa's Development Dynamics 2018 Growth, Jobs, and Inequalities:* Growth, Jobs and Inequalities. OECD Publishing; Le et al. op. cit.

<sup>75</sup> Aghion et al., op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>76</sup> Mehic, A. (2018). Industrial employment and income inequality: Evidence from panel data. *Structural Change and Economic Dynamics, 45,* 84–93.; Milanovic, B. (2012) Global Inequality by the Numbers: In History and Now – An Overview. Policy Research Working Paper 6259

a consolidar el control político, mientras que la diversificación tiende a incrementar la competencia política y las bases sociales de poder).<sup>77</sup>

#### La influencia de las intervenciones políticas

Las intervenciones políticas pueden influir en la naturaleza (y orientación) de la relación entre desigualdad, diversificación económica e impuestos. Estas relaciones no son lineales ni automáticas.

Por ejemplo, el uso regresivo de ingresos tributarios puede promover aún más la desigualdad de ingresos; y una diversificación económica dirigida a sectores que requieren mucho capital o tecnología que no esté coordinada con la integración al mercado laboral de grupos de bajos ingresos no cualificados posiblemente aumente la demanda por (y potencialmente establezca) un grupo selecto existente de trabajadores cualificados, incrementando desproporcionadamente sus salarios frente a los salarios de los grupos de bajos ingresos, lo que a su vez exacerbaría aún más las desigualdades salariales.

En países de bajos salarios y abundante trabajo, la IED en sectores de manufactura con uso intensivo de mano de obra y de servicios genera una reducción de la desigualdad de ingresos, ya que ofrece mayores salarios para trabajos no especializados. Por el contrario, se espera que la IED en servicios que requieren trabajadores con ciertas competencias (como finanzas, telecomunicaciones, servicios comerciales) e industrias que requieren mucho capital (como química y maquinaria) aumente considerablemente el salario de dichos trabajadores, incrementando en consecuencia la desigualdad de ingresos.<sup>78</sup>

De forma similar, la creciente demanda de consumidores que surge de una clase media creciente puede ser atendida por importaciones en lugar de producción local, lo que enfatiza la importancia de los determinantes contextuales tales como el ambiente de las políticas, las escalas de mercado nacional y la capacidad de producción de las empresas locales.

La relación entre la diversificación económica y los impuestos también depende del contexto de las políticas y el tipo de diversificación que se busca. Por ejemplo, una diversificación hacia sectores cuya evolución de precios está ligada a los precios de los principales productos de exportación (p. ej., petroquímicos) no contribuye a fortalecer la resiliencia de los ingresos tributarios ante los *shocks* del precio de las materias primas, como lo haría la diversificación hacia sectores no relacionados.





<sup>&</sup>lt;sup>77</sup> Collier, P. (2007). Bottom billion. *The Blackwell Encyclopaedia of Sociology*, 1–3; Sokoloff, K. L., & Engerman, S. L. (2000). Institutions, factor endowments, and paths of development in the new world. *Journal of Economic Perspectives*, 14(3), 217–232; Dunning, T. (2005). Resource dependence, economic performance, and political stability. *Journal of conflict resolution*, 49(4), 451–482.

<sup>&</sup>lt;sup>78</sup> Cornia, G. A. (2011). Economic integration, inequality, and growth: Latin America versus the European economies in transition. *Review of Economics and Institutions, 2*(2).

# Lecciones clave para los responsables políticos

El hecho de que la reducción de la desigualdad esté asociada con la transformación de las estructuras productivas de una economía tiene considerables implicaciones en cuanto a políticas. Las medidas limitadas a la redistribución de ingresos (como la progresividad del impuesto) pueden ayudar a redistribuir los ingresos en el corto plazo, pero no son suficientes para reducir la desigualdad de forma sostenible a largo plazo en el contexto latinoamericano. Se necesita un enfoque holístico para reducir la desigualdad antes de la redistribución, lo que requerirá una reorientación de las políticas. Esta sección proporciona tres lecciones principales para los responsables de la elaboración de políticas en América Latina:

- 1. Las transferencias en efectivo condicionadas no son suficientes para sostener la reducción de la desigualdad.
- 2. Las políticas que buscan promover la diversificación económica deberían ser ingredientes clave de las estrategias para reducir la desigualdad.
- 3. La desigualdad debería considerarse una prioridad de las políticas para evitar el aumento del descontento social y los conflictos, ya que la desigualdad daña el progreso económico y la estabilidad política, lo que afecta a la sociedad en su conjunto.



Cámara Plenaria del Senado Federal en el Congreso Nacional de Brasil / Diego Grandi (Shutterstock)

# Enseñar a pescar... ¿en un lago seco? Las transferencias en efectivo condicionadas son herramientas necesarias, pero insuficientes, para reducir la desigualdad.

Las transferencias en efectivo condicionadas (TEC) se han utilizado cada vez más como herramientas para reducir la desigualdad, desde su primera aparición a mediados de los 90 en México y Brasil (figura 16). Una TEC consiste en la trasferencia de una suma de dinero en efectivo a familias pobres, 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 participación en servicios de salud preventivos). Las TEC que incentivan la escolarización 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 exportaciones y coordinen tanto la demanda como la oferta de trabajo y competencias, las TEC no serán suficientes para reducir por sí solas la desigualdad.



Figura 16. Mapa de TEC en América Latina

Fuente: Elaborado por el autor basado en datos de Takahashi, Y. (2017). "Varieties of Conditional Cash Transfers in Latin America". WINPEC Working Paper Series, No. E1619; y Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). "Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe." Cuadernos de la CEPAL 96. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas.

#### Cuadro 2. Transferencias en efectivo condicionadas en América Latina

Los precursores de las transferencias en efectivo condicionadas (TEC) fueron México y Brasil a mediados de los 90, con el objetivo de terminar con la transmisión intergeneracional de pobreza y desigualdad por medio del apoyo a la formación de capital humano. A mediados de los 90, el Gobierno de México suprimió gradualmente los programas de subsidio alimentario y los reemplazó paulatinamente con un programa de transferencias en efectivo condicionadas, llamado *Programa de Educación, Salud, y Alimentación,* o PROGRESA (ahora llamado Oportunidades). Inicialmente, este programa benefició a 300.000 hogares, con un presupuesto de 60 millones USD; pero hacia el 2010 había aumentado y alcanzado a más de 5 millones de hogares con un presupuesto de \$3.000 millones USD.<sup>79</sup> El alto perfil, la escala y los sólidos resultados de la evaluación temprana del programa mexicano sirvieron como una poderosa demostración para toda la región. Con el tiempo, casi todos los países latinoamericanos implementaron TEC. Para el 2011, abarcaban 18 países y cubrían a hasta 129 millones de beneficiarios (uno de cada cuatro latinoamericanos).<sup>80</sup>

El programa de TEC más grande del mundo es Bolsa Familia, de Brasil, que cubre 13 millones de hogares (alrededor de 50 millones de personas) que representan el 25% de la población total del país.<sup>81</sup> Se implementó en el 2003, con el objetivo doble de reducir la pobreza a corto plazo y la desigualdad de ingresos, mediante la unificación de cuatro programas previos: Bolsa Escola para la educación, el programa de alimentos Bolsa Alimentação, el programa contra el trabajo infantil PETI, y un subsidio destinado al gas para cocinar.<sup>82</sup> Se ha argumentado que las TEC como Bolsa Familia ofrecen un modo económico y efectivo para resolver la extrema pobreza, ya que casi el 75% de los beneficios corresponde al 20% más pobre de la población.<sup>83</sup> Sin embargo, a pesar de algunas mejoras, las tasas de desigualdad y pobreza en Brasil siguen siendo extremadamente altas, lo que puede explicarse porque las TEC dependen de la responsabilidad individual para huir de la trampa de la pobreza y suponen que una mejor educación y competencias son el impulsor principal para reducir la pobreza y la desigualdad.

Existe un gran debate sobre la utilidad y el impacto de las TEC. En la mayoría de los países latinoamericanos, las transferencias en efectivo representan más del 20% del ingreso de los beneficiarios en la pobreza, y se estima que el índice de medición de la pobreza sería, en promedio, un 13% superior sin la implementación de las TEC.<sup>84</sup> Sin embargo, los beneficiarios de las TEC tienden a continuar siendo altamente vulnerables, con niveles persistentemente bajos de capital físico y humano, y una integración subóptima al mercado laboral.<sup>85</sup>



<sup>&</sup>lt;sup>79</sup> Adato, M. & Hoddinott, J. (2010). Conditional cash transfers in Latin America. Intl Food Policy Res Inst.

<sup>&</sup>lt;sup>80</sup> Stampini and Tornarolli, op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>81</sup> Hall, op. cit.

<sup>82</sup> Ibid.

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Stampini and Tornarolli, op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>85</sup> Saad-Filho, A. (2015). Social Policy for Neoliberalism: The Bolsa Família Programme in Brazil. *Development and Change*, 46(6), 1227–1252

El modelo de TEC asume no solo que la escolarización permitirá que sus beneficiarios accedan a trabajos disponibles, sino también que aquellos trabajos seguirán existiendo cuando los jóvenes ingresen al mercado laboral. La realidad es que muchos países latinoamericanos adolecen de baja sofisticación tecnológica, áreas limitadas de ventaja comparativa y, por lo tanto, de pocas oportunidades para ofrecer empleos especializados. La evidencia de Brasil confirma que aunque los programas de TEC como Bolsa Familia otorgan 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 (cuadro 2).86 También existe el riesgo de que los pobres de Brasil se vuelvan cada vez más dependientes de las transferencias en efectivo cuando estas no hayan generado automáticamente mejores empleos y un medio de subsistencia seguro.87 En estos contextos, para que las TEC (y las mejoras de competencias en general) tengan un impacto a largo plazo positivo en la reducción de la desigualdad y la pobreza, deben ser complementadas con políticas que demanden lo necesario para generar trabajos productivos capaces de absorber a los beneficiarios de las TEC, con nuevas y mejores cualificaciones, en el mercado laboral.88 Por lo tanto, es necesario que las TEC sean integradas de forma adecuada a programas más transformadores de desarrollo social y económico.89

El modelo de TEC también asume que la calidad de la escolarización es suficiente para proporcionar el capital humano requerido para aumentar la futura productividad y los ingresos de sus beneficiarios. Si bien las evaluaciones de los impactos de las TEC se han enfocado en resultados a corto plazo limitados, particularmente en el consumo y la inscripción escolar con sus tasas de asistencia, los resultados a largo plazo y las nociones de calidad educativa han recibido, en comparación, poca atención. También hay evidencia creciente de que el acceso a la escolarización no garantiza el aprendizaje, lo que sugiere que no es suficiente para mejorar los resultados en cuanto a empleo. En el contexto latino, a pesar de que ha habido un gran progreso en cuanto a la expansión del acceso a la educación, las competencias continúan siendo bajas en todas las etapas de la vida en comparación con países que tienen niveles de desarrollo similares.



<sup>&</sup>lt;sup>86</sup> Jones, H. (2016). More Education, Better Jobs? A Critical Review of CCTs and Brazil's Bolsa Família Programme for Long–Term Poverty Reduction. *Social Policy and Society*, *15*(3), 465–478.

<sup>&</sup>lt;sup>87</sup> Barrientos, A., & DeJong, J. (2006). Reducing child poverty with cash transfers: A sure thing? *Development Policy Review, 24*(5), 537–552; Hall, A. (2012). The last shall be first: Political dimensions of conditional cash transfers in Brazil. *Journal of Policy Practice, 11*(1–2), 25–41.

<sup>88</sup> Amsden (2012), op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>69</sup> En 2011, el Gobierno anunció el programa "Brasil sin miseria" (Brasil sem Miséria), cuyo objetivo es conectar a los beneficiarios del programa Bolsa Familia con oportunidades de empleo formal; por ejemplo, a través de un programa de capacitación vocacional nacional. Esto puede considerarse un paso en la dirección correcta para facilitar la integración de los beneficiarios de TEC al mercado laboral, pero estos esfuerzos enfrentan un tejado de vidrio si no se estimula la demanda laboral a nivel macroeconómico.

<sup>&</sup>lt;sup>90</sup> Jones, op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>91</sup> Hanushek, E. A. (1992). The trade-off between child quantity and quality. Journal of Political Economy, 100(1), 84-117.

<sup>&</sup>lt;sup>92</sup> Busso, M., Cristia, J., Hincapié, D., Messina, J., & Ripani, L. (Eds.). (2017). *Learning better: Public policy for skills development*. Banco Interamericano de Desarrollo Accessible en https://publications.iadb.org/en/learning-better-public-policy-skills-development

resultados del Programa para la valoración internacional de competencias de adultos (PIACC) de la OCDE, realizado en el 2015, revelan que los adultos en Chile, el único país latinoamericano que participó en esta ocasión, tienen un nivel de cualificaciones muy bajo. La acumulación de cualificaciones deficientes tiene efectos negativos en la productividad de las personas que ingresan al mercado laboral.<sup>93</sup>

También existe gran cantidad de factores políticos, ambientales y sociales que participan en la transmisión intergeneracional de la pobreza, como se ha documentado en bibliografía extensa. Las desigualdades estructurales (en líneas sociales, étnicas y de género) contribuyen a determinar el acceso a las oportunidades de empleo, como ha quedado en evidencia en América Latina y en otros países. Sin embargo, el modelo de TEC, que considera que los resultados de empleo están directamente relacionados con el capital humano (y la escolarización en particular), puede no tener en cuenta esta complejidad y las relaciones sociales, redes y normas que juegan un papel crucial para crear acceso al mercado laboral.



Algunos de los muchos beneficiarios del programa de transferencias en efectivo condicionadas Bolsa Familia en Brasil (Minas Gerais, "Especial Bolsa Familia" por Helio Costa15, CC BY-SA 2.0 licencia)

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> Por ejemplo Sharkey (2008) op. cit.; Telles and Lim (1998), op. cit.

<sup>95</sup> Ibid

<sup>&</sup>lt;sup>96</sup> Jones, op. cit.

En respuesta a las diversas críticas que plantean que las TEC no son suficientes para mejorar la empleabilidad de sus beneficiarios, el ministro brasileño de Desarrollo Social indicó que:

"Los críticos citan a Confucio y dicen que es mejor enseñar a las personas a pescar que darles el pescado, pero quienes reciben Bolsa Familia no son pobres porque sean flojos o no sepan cómo trabajar; son pobres porque no tienen oportunidades, no tienen educación y sufren mala salud. ¿Cómo pueden competir con esas desventajas? Al dar a las personas el dinero para subsistir, las estamos empoderando, incluyendo y otorgándoles los derechos de un ciudadano en una sociedad de consumo".<sup>97</sup>

Es innegable que los programas de TEC como Bolsa Familia ofrecen a los segmentos más pobres de la población la oportunidad de tener un mejor acceso a la educación y a la salud. Sin embargo, la mejora de las condiciones socioeconómicas de los grupos de menores ingresos no solo depende de sus competencias, sino también de las condiciones sociales y macroeconómicas que influyen en la demanda de tales competencias. En otras palabras, los responsables de la elaboración de políticas en América Latina deben asegurarse de que haya peces en lago antes de enseñar a las personas a pescar.



<sup>&</sup>lt;sup>97</sup> Citado en Watts, J. (2013). "Brazil's bolsa familia scheme marks a decade of pioneering poverty relief". *The Guardian*, 17 de diciembre.

## Política industrial, educativa y de innovación

# La necesidad de una política industrial coherente, holística y sofisticada para la diversificación de exportaciones

Se necesitan intervenciones gubernamentales más sofisticadas para reducir la desigualdad en América Latina. Mejorar la predistribución de los ingresos requiere una coordinación entre las políticas sociales y educativas, pero también de las industriales, para generar una demanda de trabajadores y sus nuevas competencias.<sup>98</sup>

Una política industrial puede definirse como el esfuerzo estratégico del Estado para incentivar la transformación estructural de una economía; por ejemplo, hacia actividades que tengan mayor valor añadido o hacia nuevos sectores. Específicamente, la política industrial se refiere a "cualquier tipo de intervención o política gubernamental selectiva que intente alterar la estructura de producción y favorecer a aquellos sectores [o actividades] que se espera que ofrezcan mejores prospectos de crecimiento económico, lo que no sucedería en ausencia de esta intervención en el equilibrio de mercado".99 Generalmente comprende la provisión de infraestructura, incentivos y/o una fuerza laboral competente para favorecer a algunas industrias en particular sobre otras, con el objetivo de mejorar la eficiencia, el aumento de la productividad, y la competitividad.100 La política industrial también puede utilizarse para equilibrar el crecimiento regional y ayudar a los trabajadores a capacitarse nuevamente o trasladarse y, de este modo, "atenuar la resistencia al cambio económico que probablemente vendría de aquellos que resultarían ser los más golpeados" en mayor escala.101

El impacto que tiene la dependencia en materias primas sobre la desigualdad tiene consecuencias para el papel de las políticas industriales, que en los últimos años se han vuelto a reconocer cada vez más como ingredientes necesarios para la diversificación económica. Un sólido conjunto de evidencias sugiere que las fuerzas del mercado no son suficientes para estimular la diversificación económica, y que la adquisición de nuevas ventajas comparativas en varios países que ahora se han diversificado e industrializado se ha beneficiado en gran medida de intervenciones gubernamentales. 102 Las intervenciones en sectores neutrales para mejorar la educación general, la



<sup>98</sup> Amsden (2012) op. cit.; Velasco, op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>99</sup> Pack, H., & Saggi, K. (2006). Is there a case for industrial policy? A critical survey. *The World Bank Research Observer, 21*(2), 267–297.

<sup>&</sup>lt;sup>100</sup> Chang, H. J. (2011). Industrial policy: can we go beyond an unproductive confrontation? In *Annual World Bank Conference on Development Economics* (pp. 83–109). Washington, DC: World Bank Group.

<sup>&</sup>lt;sup>101</sup> Reich, R. (1982). Why the U.S. Needs an Industrial Policy. Harvard Business Review. Enero, accesible en: https://hbr.org/1982/01/why-the-us-needs-an-industrial-policy

<sup>&</sup>lt;sup>102</sup> Cherif, R., & Hasanov, F. (2019). The return of the policy that shall not be named: Principles of industrial policy. International Monetary Fund; Lebdioui, A. (2019a) Chile's export diversification since 1960: A free market miracle or mirage? Development and Change, 50(6), 1624–1663; Mazzucato, M. (2016). From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy. Industry and Innovation, 23(2), 140–156.

infraestructura y el clima empresarial son importantes, pero no son suficientes para promover la diversificación de exportaciones, que requiere el uso de políticas industriales selectivas.<sup>103</sup> El Estado juega un papel clave para superar los obstáculos de mercado ante el surgimiento de nuevos sectores y actividades, para lo cual es necesario catalizar la acumulación de capital humano específico; resolver los problemas de acción colectiva en la creación de conocimientos mediante el apoyo a la investigación y desarrollo; facilitar el acceso de las empresas nacionales a mercados extranjeros mediante el apoyo al comercio y el control de calidad; y enviar señales de mercado por medio de mecanismos de control de precios e inversiones públicas.<sup>104</sup>

Tabla 3. Política industrial: beneficios, desafíos y elementos clave del éxito

#### **POLÍTICA INDUSTRIAL**

#### **Beneficios**

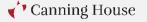
- Ayuda a adquirir nuevas capacidades y áreas de ventaja comparativa.
- Puede apoyar la transformación estructural de una economía hacia actividades de mayor valor añadido y/o nuevos sectores.
- Puede utilizarse para guiar inversiones a áreas donde la inversión privada ha sido subóptima.
- También puede utilizarse para equilibrar el crecimiento económico y favorecer a las zonas geográficas y grupos de ingresos desfavorecidos.

#### **Desafíos**

- Requiere de una considerable capacidad del Estado para "elegir ganadores" y así evitar los riesgos de ineficiencia y nepotismo.
- Requiere que el Estado tenga cierto grado de autonomía de los intereses privados para evitar su captura.
- Requiere la habilidad política y técnica para dejar ir a los "perdedores" (empresas que no logran volverse competitivas).
- El espacio político para la política industrial puede verse restringido por acuerdos comerciales y tratados de inversión bilateral firmados por el Gobierno.

#### Elementos clave de una política industrial exitosa

- Requisitos de desempeño para empresas que reciben apoyo estatal.
- Diálogo público-privado para compartir información y resolver las fallas de coordinación.
- Criterios claros de selección de sectores para reducir los riesgos de inversiones inútiles o nepotismo.
- Mecanismos de monitoreo y evaluación para evaluar la implementación a lo largo del tiempo.
- Coordinación de políticas sociales y educativas para evitar una incompatibilidad de competencias.
- Entrega de incentivos en lugar de requisitos por sí solos.
- Inclusión de la competitividad internacional como objetivo a largo plazo.

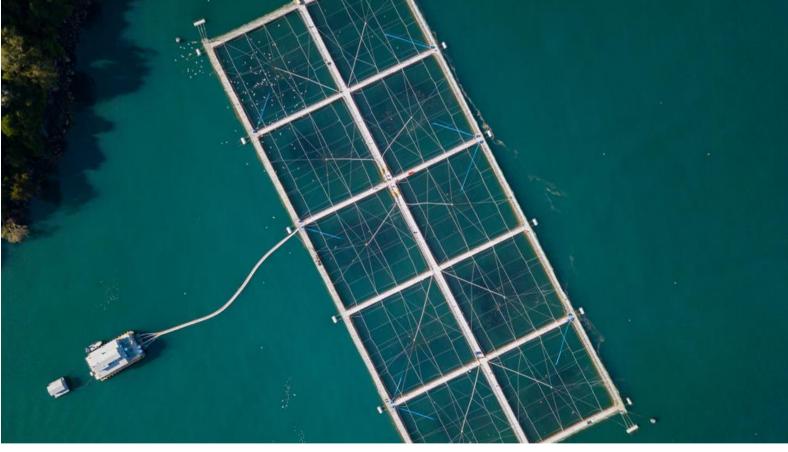




<sup>103</sup> Cherif and Hasanov (2019) op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>104</sup> Lebdioui, A. (2020). The political economy of moving up in global value chains: how Malaysia added value to its natural resources through industrial policy. *Review of International Political Economy*, 1–34.

Las políticas industriales (aunque a menudo de forma discreta) fueron clave para la diversificación de exportaciones de Chile hasta la década de los 90, cuando las herramientas asociadas fueron abandonadas aradualmente y la diversificación de la canasta de exportaciones se estancó antes de, finalmente, revertirse.<sup>105</sup> La experiencia chilena refleia una tendencia más amplia en la región, va que cumplió con los requisitos para el equilibrio macroeconómico establecidos en lo que llegó a conocerse como el Consenso de Washington en los 90, cuando la política industrial fue deslegitimada y desacreditada debido a su fracaso durante las dos décadas anteriores. Sin embargo, los persistentes problemas de crecimiento, la limitada diversificación de exportaciones, las desbocadas tasas de desigualdad y la necesidad urgente de generar nuevas fuentes de empleo ahora dan pie para el regreso de las políticas industriales y de innovación. Aun así, a pesar de la creciente evidencia y el contraste con países de mejores resultados en, por ejemplo, el Este asiático, así como con las economías ahora diversificadas que han adoptado políticas industriales, la mayoría de los países latinoamericanos han sido observadores bastante pasivos del cambio del discurso sobre política industrial desde su abandono en los 80. Debido a esto, la minimización del papel del Estado y la



En Chile, el surgimiento de la industria salmonífera, de alto valor añadido y nivel de conocimientos, también puede atribuirse directamente al papel de Fundación Chile. / Alexander Gold (Shutterstock)

<sup>&</sup>lt;sup>105</sup> Lebdioui (2019a). op.cit.



Estudiantes en un tour por Audi México / Alejandro Muñoz (Shutterstock)

consolidación del modelo económico extractivo como fuente principal de riqueza han provocado una desindustrialización rápida y prematura. Aunque ha habido un lento retorno a las políticas industriales en la región (con diferentes características y enfoques de un país a otro), la mayoría de los gobiernos latinoamericanos aún carecen de desarrollo nacional a largo plazo y coordinado, así como de una estrategia industrial. 107

Las políticas industriales requieren suficiente capacidad estatal para implementarse. En la mayor parte de América Latina, aún existe una gran brecha entre el diseño de políticas industriales y su implementación. Para promover un modelo de desarrollo productivo que ayude a reducir las desigualdades, es necesario mejorar o incluso reconstruir la capacidad institucional, enfocándose en la capacidad de implementar una política industrial como también en la creación de mecanismos para coordinar, monitorear y evaluar a las empresas y agentes que reciben financiamiento público. <sup>108</sup> La ausencia de requisitos de desempeño y de supervisión para las empresas que recibían apoyo estatal es una de las principales diferencias entre la experiencia, en su mayoría exitosa, del Este asiático con las políticas industriales y la experiencia en su mayoría fracasada de América Latina en las décadas de los 70 y 80. <sup>109</sup>

<sup>106</sup> Albaladejo, M. (2020) Industrialization in Latin America: exile and return, UNIDO; Palma, I.G. (2014) op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>107</sup> CEPAL (2010). Op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>108</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>109</sup> Amsden, A. (1989). Asia's Next Giant-how Korea competes in the world-economy. *Technology Review, 92*(4), 46–53; Chang, H.-J. (1994). *The Political Economy of Industrial Policy*. Macmillan Press.

El éxito de las políticas industriales también depende de la calidad del diálogo públicoprivado. La coordinación entre los actores públicos y privados es esencial para compartir información, identificar errores de coordinación y resolver problemas de acción colectiva. Contar con canales de comunicación adecuados entre el sector privado y el sector público también puede ayudar a afinar incentivos que incentiven al sector privado a invertir en áreas productivas que pueden tener efectos positivos para la economía nacional y la sociedad en su conjunto.

En el contexto de reducción de la desigualdad, la política industrial debería estar adaptada al contexto nacional, ya que podría aumentar aún más la desigualdad si se enfoca exclusivamente en los sectores sofisticados que solo crean mejores trabajos para unas pocas personas altamente cualificadas. Por el contrario, enfocarse exclusivamente en los sectores con uso intensivo de mano de obra y de servicios puede ayudar a reducir la desigualdad de ingresos, ya que aumentaría la demanda de trabajo no especializado (y ofrecería salarios más altos para trabajos no especializados que los sectores informales o rurales), pero podría no contribuir a la modernización y sofisticación de la economía nacional a largo plazo (un ejemplo de esto es el modelo maquilladora en México, que involucra manufactura con uso intensivo de mano de obra y bajo valor añadido). Por lo tanto, una opción viable podría ser el desarrollo de una política industrial de dos niveles que promueva tanto una modernización como el empleo especializado en actividades de alto valor añadido, como también el empleo no especializado por medio de una expansión inicial de actividades que requieran el uso intensivo de mano de obra. 110 La búsqueda de esta estrategia (incluso en un mismo sector) también puede permitir la transferencia de conocimientos, el aprendizaje y la colaboración de empresas y trabajadores, lo que en el largo plazo puede dar oportunidades para añadir valor a empresas de baja productividad.

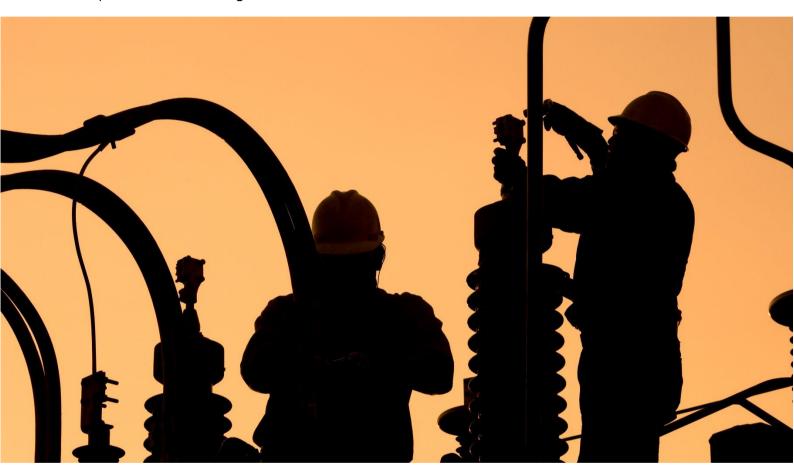
# El papel de una política educativa para evitar la incompatibilidad de competencias

Asegurar que los grupos de bajos ingresos puedan beneficiarse no solo de oportunidades de empleo no especializado en sectores que hacen uso intensivo de mano de obra, sino también de las oportunidades de empleo especializado que surgen de la diversificación hacia sectores sofisticados de valor añadido, aumenta la importancia de contar con una política educativa apropiada. Para liberarse de un modelo que potencia la desigualdad y que se enfoca en ventajas comparativas "estáticas" (p. ej., sectores que hacen uso de labor no cualificada y exportaciones de materias primas en una carrera hasta el fondo) en lugar de actividades "de alto nivel de conocimiento" y sofisticadas, las políticas industriales y sociales deben estar coordinadas con políticas educativas y de desarrollo de competencias.



<sup>&</sup>lt;sup>110</sup> Como se sugiere en Perez, C. (2010). Technological dynamism and social inclusion in Latin America: a resource-based production development strategy. *Cepal Review*. N.100. pp. 121–141.

La acumulación de capital humano con competencias para soportar el surgimiento de nuevos sectores y actividades no requerirá solo un incremento importante en la inversión en educación; también será necesario crear una acumulación de capital humano dirigido a áreas estratégicas. En concreto, esto podría implicar el establecimiento de prioridades estratégicas en sistemas de educación nacional y mayor educación, en particular una que sea adecuada a las necesidades existentes y futuras. Incluso en el contexto donde la educación se imparte por medio del sector privado o el poder sobre las políticas educativas se delega al nivel subnacional y el Gobierno central tiene posibilidades limitadas para intervenir, identificar y comunicar áreas estratégicas puede ayudar a guiar a los agentes educativos a adaptar sus servicios para mejorar la futura empleabilidad de sus graduados.



"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)

La necesidad de discriminar la entrega de educación superior a ciertas disciplinas puede explicarse por la lógica "condenados a elegir".<sup>111</sup> La producción de un bien o servicio particular y bueno requiere un conjunto de aportes específicos, lo que a su vez requiere

<sup>&</sup>lt;sup>111</sup> Hausmann, R., & Rodrik, D. (2006). Doomed to choose: industrial policy as predicament. *John F. Kennedy School of Government, Harvard University*, 9.

de una labor que tenga las competencias correspondientes (entre otras cosas). Sin embargo, la política educativa y los sistemas de becas que no apuntan a apoyar áreas estratégicas específicas pueden a menudo terminar formando capital humano insuficiente para que el mercado laboral pueda absorberlo de modo productivo, como sucede con *Becas Chile*. Si bien este programa apuntaba a promover la acumulación del capital humano suficiente necesario para construir una economía basada en los conocimientos, la ausencia de discriminación por áreas específicas al asignar las becas tuvo como resultado una incompatibilidad entre las disciplinas estudiadas y las competencias que requería el país, especialmente en los campos de ingeniería. En su revisión de *Becas Chile*, la OCDE y el Banco Mundial destacaron que los estudios patrocinados por el Gobierno deberían estar relacionados con las prioridades nacionales que el país había definido.<sup>112</sup>

La incompatibilidad de competencias es una discrepancia entre las cualificaciones que los individuos poseen y las competencias necesarias para los trabajos disponibles. Esta incompatibilidad sucede cuando la educación y la capacitación no están proporcionando las cualificaciones que demanda el mercado laboral, o cuando la economía no crea trabajos que sean compatibles con las cualificaciones de los individuos. Las consecuencias de la incompatibilidad de competencias afectan a todos los niveles del mercado laboral, en el nivel individual, de empresas y nacional (ver la tabla 4).<sup>113</sup>



<sup>-</sup>

OECD and World Bank (2011). Revisión de Políticas Nacionales de Educación: Programa Becas Chile. Paris: OECD.
 ILO (2020). What is skills mismatch and why should we care? 1 de abril. Accesible en

https://www.ilo.org/skills/Whatsnew/WCMS\_740388/lang--en/index.htm

#### Tabla 4. Consecuencias multinivel de la incompatibilidad de competencias

#### **Nivel individual**



La incompatibilidad de competencias puede llevar a sanciones salariales considerables, especialmente en el caso de sobrecalificaciones que eventualmente afectan la satisfacción tanto laboral como en la vida personal. Esto es particularmente relevante en América Latina, dado el contexto de retornos cada vez menores sobre la educación.

#### Nivel de empresas



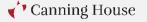
La incompatibilidad de competencias tiene consecuencias negativas para la productividad y la competitividad. Cuando el sistema educativo no provee competencias específicas (o por lo menos las bases para adquirirlas), las empresas no pueden crecer debido a la ausencia de trabajadores cualificados, o se ven obligadas a capacitar ellas mismas al personal necesario, lo que genera altos costos irrecuperables si los empleados que capacitan abandonan la empresa.<sup>114</sup>

#### **Nivel nacional**



La incompatibilidad de competencias puede aumentar el desempleo y perjudicar la competitividad. Se invierten recursos públicos o privados en el desarrollo de competencias, asumiendo que las cualificaciones obtenidas tendrán resultados positivos en términos de inserción laboral o salarios. Sin embargo, la incompatibilidad de competencias provoca un menor aumento de productividad, ya que las personas que no logran encontrar un trabajo compatible con su nivel de cualificaciones no resultan empleadas a su máximo potencial productivo. 115

Por lo tanto, la diversificación económica requiere un marco de colaboración entre los gobiernos, las empresas y las universidades. Esta colaboración es necesaria para enfrentar las incompatibilidades de competencias y entregar las cualificaciones nuevas que se necesitan para dar forma a la diversificación y actualizar los procesos. Los experimentos exitosos de políticas existen, y podrían ser replicados. Por ejemplo, en Chile, para superar las incompatibilidades de competencias que obstaculizaron el desarrollo de actividades cupríferas de gran valor añadido en el segmento de la producción, se utilizaron intervenciones públicas para hacer coincidir la enseñanza universitaria con las necesidades laborales actuales y futuras de la industria minera. Las grandes compañías mineras no cooperaron entre ellas sino con Fundación Chile, una fundación semipública/semiprivada a la que se dio acceso a la plantilla de liquidaciones de sueldo y futuros planes de inversión de diferentes compañías, con el fin de elaborar un análisis de brechas de competencias y comprender las competencias que necesita el sector antes





<sup>&</sup>lt;sup>114</sup> Lebdioui (2019b). Economic Diversification and Development in Resource-dependent Economies: Lessons from Chile and Malaysia (Doctoral thesis: University of Cambridge).

<sup>&</sup>lt;sup>115</sup> ILO (2020) op. cit.

de coordinarlo con los proveedores de educación del país.<sup>116</sup> Se podría extender un enfoque similar a diferentes países y sectores de la región.

# El papel de la política de innovación para la sofisticación de exportaciones

Las capacidades productivas y las capacidades tecnológicas son altamente complementarias. La diversificación económica requiere la participación de instituciones públicas que proporcionen apoyo a la investigación y desarrollo, certificación de calidad, fijación de estándares, incubación, y transferencia y difusión de la tecnología. Si bien las políticas de sectores neutrales (horizontales) reducen los costos y facilitan la innovación, suelen ser insuficientes para generar cambios rápidos tan importantes como los que se necesitan para que las economías abiertas puedan recuperar terreno,



En Brasil la investigación y desarrollo públicos han sido clave para el desarrollo de empresas aeronáuticas internacionalmente competitivas como Embraer / Felipegsb (Shutterstock)



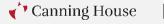
<sup>&</sup>lt;sup>116</sup> Lebdioui, A. (2019c). Local content in extractive industries: Evidence and lessons from Chile's copper sector and Malaysia's petroleum sector. *The Extractive Industries and Society, 7*(2), 341–352.

<sup>&</sup>lt;sup>117</sup> Ver Cimoli, M., Dosi, G. & Stiglitz, J. (Eds.) (2009). *Industrial policy and development: The political economy of capabilities accumulation*. Oxford University Press; Lee, K. (2013). *Schumpeterian analysis of economic catch-up: Knowledge, path-creation, and the middle-income trap.* Cambridge University Press; Nelson R.R. and S.J. Winter (1982) An Evolutionary Theory of Economic Change. Cambridge, MA: Harvard University Press.

especialmente con una frontera tecnológica internacional que está avanzando a gran velocidad.<sup>118</sup> La evidencia también muestra que las intervenciones de políticas sectoriales (verticales) han sido esenciales para promover la innovación en varios países a lo largo de la historia.<sup>119</sup>

Incluso en el caso de América Latina, algunos de los éxitos de exportación anteriores pueden atribuirse al apoyo público otorgado a la investigación y desarrollo. Por ejemplo, en Brasil la investigación y desarrollo públicos han sido clave para el desarrollo de los sectores aeronáuticos internacionalmente competitivos. 120 Las políticas públicas fueron esenciales para dar forma a la transferencia de tecnología, el progreso y la internacionalización alcanzados por Embraer, que se ha convertido en uno de los fabricantes de aviones más competitivos del mundo. 121 En Chile, el surgimiento de las industrias salmonífera y de bayas, de alto valor añadido y nivel de conocimientos, también puede atribuirse directamente al papel de Fundación Chile, una agencia semipública que ha intervenido para promover la difusión del conocimiento adquirido a través de la investigación y desarrollo, y pruebas industriales como un bien público. 122 El papel de Fundación Chile ha consistido, por lo tanto, en enviar señales de mercado a industrias prometedoras que no se desarrollarían solo a través de las fuerzas de mercado.

No obstante, desde los 90, los gobiernos latinoamericanos han estado cada vez más reticentes a adoptar políticas de innovación proactivas y verticales para promover la investigación y desarrollo. En su lugar, han recurrido al uso de incentivos de precios "neutrales", incluida la reducción de impuestos sobre las inversiones en investigación y desarrollo o subsidios para mejorar el capital humano. Hay escasa evidencia que sugiera que estas intervenciones neutrales hayan inducido exitosamente a las empresas latinoamericanas a invertir más en investigación y desarrollo e innovación. De hecho, en América Latina, los niveles de investigación y desarrollo siguen siendo extremadamente bajos. Como se muestra en la figura 15, la inversión promedio en investigación y desarrollo (como porcentaje del PIB) de la región se encuentra entre las más bajas del mundo (<0,6%), lo que es considerablemente inferior al promedio mundial





<sup>&</sup>lt;sup>118</sup> CEPAL (2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir.* Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas.

<sup>&</sup>lt;sup>119</sup> Ver Lee (2013) op. cit.; and Mazzucato, (2016) op. cit., para un análisis de políticas de innovación exitosas en Corea y los EE.UU., respectivamente.

<sup>&</sup>lt;sup>120</sup> Katz, J. (2003). Market-oriented structural reforms, globalization, and the transformation of Latin American innovation systems. In *Seminar "Brasil em Desenvolvimento"*, *UFRJ*, *rio de Janeiro*.

<sup>&</sup>lt;sup>121</sup> Francelino, J. D. A., Urbina, L. M. S., Furtado, A. T., & Chagas Jr, M. D. F. (2019). How public policies have shaped the technological progress in the Brazilian aeronautics industry: Embraer case. *Science and Public Policy*, *46*(6), 787–804; Cassiolato, J.E.; Bernardes, R. and Lastres, H. (2002) *Transfer of Technology for Successful Integration into the Global Economy A case study of Embraer in Brazil.* Geneva: UNCTAD.

<sup>&</sup>lt;sup>122</sup> Lebdioui (2019a). Op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>123</sup> Katz, J. M. (2012). *Revisiting the Latin American Development Process*. Working Paper 1. Washington DC: Policy Dialogue.

<sup>&</sup>lt;sup>124</sup> Ibid.

(>0,2%). Es indiscutible que es necesario implementar más esfuerzos en investigación y desarrollo mejor orientados y públicos, adecuadamente coordinados con el sector privado de la economía, en América Latina.<sup>125</sup> La falta de desarrollo de fuertes capacidades tecnológicas constituye un obstáculo para liberarse de un modelo que potencia la desigualdad y que se enfoca en ventajas comparativas "estáticas" (p. ej., sectores que hacen uso de labor no competente y exportaciones de materias primas) en lugar de actividades complejas y "de alto nivel de conocimientos".

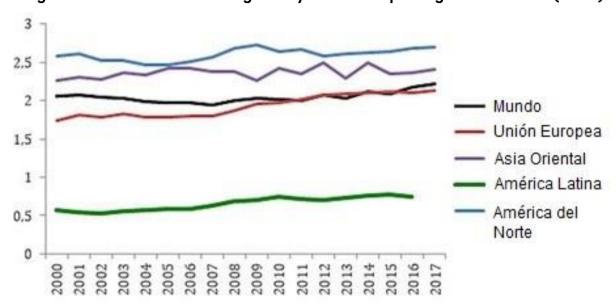


Figura 15: Inversión en investigación y desarrollo por región del mundo (% PIB)

Fuente: Elaborada por el autor basada en datos de los Indicadores del desarrollo mundial

Los gobiernos latinoamericanos podrían adoptar una serie de medidas concretas para mejorar las capacidades tecnológicas nacionales. Este tipo de agenda requerirá no solo un aumento importante de la inversión local en investigación y desarrollo, sino también una nueva serie de instituciones que fortalezcan los sistemas educativos, derechos de propiedad intelectual e interrelaciones entre empresas, universidades y agencias públicas, con el fin de coordinar la investigación y desarrollo. En el contexto de la inquietud creciente por el cambio climático y la agenda de descarbonización, desarrollar capacidades de investigación y desarrollo en torno a la innovación del carbón podría representar un camino a seguir prometedor. La sostenibilidad, de hecho, se considera cada vez más la próxima frontera de innovación <sup>126</sup> y podría constituir un área donde las empresas latinoamericanas tengan más espacio para provocar una disrupción tecnológica.

55

<sup>&</sup>lt;sup>125</sup> Perez, C. (2008). A vision for Latin America: A resource-based strategy for technological dynamism and social inclusion. *Globelics Working Paper Series*. **Katz**, 2003).

Nidumolu, R., Prahalad, C. K., & Rangaswami, M. R. (2009). Why sustainability is now the key driver of innovation. *Harvard business review*, *87*(9), 56–64.

# Apoyo político e incentivos de élite

La política juega un papel central para explicar la intervención de los estados y por qué lo hacen. El diseño y la implementación de políticas de diversificación de exportaciones suelen estar arraigados en contextos históricos, institucionales e ideológicos específicos. Por ende, una pregunta central que sigue sin respuesta sería: ¿qué hay de los incentivos políticos que buscan promover una transformación estructural de manera que promueva la reducción de la desigualdad con un horizonte a largo plazo?

La incapacidad del Gobierno de subir los impuestos está relacionada con la poderosa relación que existe entre la riqueza y el poder político. El resultado de esto es que el nivel de impuestos ha sido históricamente más bajo en América Latina que en otras regiones. Las condiciones políticas que se necesitan para aplicar intervenciones estatales estratégicas que promuevan la diversificación productiva normalmente incluyen cierto grado de autonomía de parte del Estado, de intereses privados que buscan ventajas económicas. La capacidad de los gobiernos de imponer sus políticas contra las preferencias de las empresas depende del poder y la influencia que tiene la élite empresarial sobre el Estado. 131

Sin embargo, reducir la desigualdad debería ser una prioridad para todos, incluida la élite. Hay evidencia suficiente que sugiere que la desigualdad de ingresos tiene efectos negativos a largo plazo que también afectan a la élite empresarial y a los grupos de altos ingresos. Diversos estudios han demostrado que un gran número de personas adineradas de América Latina garantizan la seguridad personal a través de medios privados cuando los servicios de seguridad públicos son selectivos y carecen de los recursos necesarios. Por lo tanto, han dependido de guardias privados y a veces de fuerzas paramilitares para proteger sus tierras y su propiedad (Pearce, 2018).<sup>132</sup> Sin embargo, las olas de descontento social que han tenido lugar en América Latina en el 2019 (particularmente en Chile y Ecuador) muestran hasta qué punto una desigualdad de ingresos excesiva puede generar inestabilidad política, lo que a su vez decanta en una reducción de la inversión, los ingresos y el crecimiento. Esto es, caídas de inversión y de crecimiento en la sociedad, lo que incluye a la élite empresarial. En otras palabras, si la base de la pirámide de copas de vino es demasiado inestable, y el vaso en el tope es demasiado pesado, la pirámide completa se desmoronará. Por esta razón, la búsqueda de modelos de desarrollo más inclusivos en la región es algo oportuno. Ahora que



<sup>&</sup>lt;sup>127</sup> Lebdioui (2020b). op. cit.

<sup>&</sup>lt;sup>128</sup> Madriaga, A. (2020). *Neoliberal Resilience*. *Lessons in Democracy and Development from Latin America and Eastern Europe*. Princeton University Press

<sup>&</sup>lt;sup>129</sup> Martorano (2018). Op. cit.

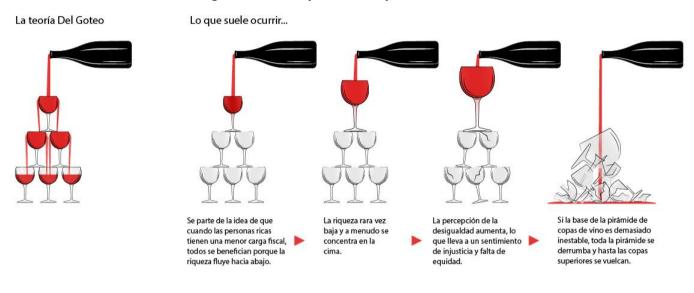
<sup>&</sup>lt;sup>130</sup> Haggard, S. (2018). *Developmental states*. Cambridge University Press.

<sup>131</sup> Ver Fairfield, T. (2015). Private wealth and public revenue. Cambridge University Press.

<sup>&</sup>lt;sup>132</sup> Pearce, J. (2018). Elites and violence in Latin America: Logics of the fragmented security state. Working Papers (1). London School of Economics and Political Science, London, UK. Accesible en: http://www.lse.ac.uk/lacc/publications/PDFs/VSP1-Pearce-Elites-Violence-Latin-America-web.pdf

sociedades como Chile, Ecuador y Colombia buscan un nuevo pacto social, es más urgente que nunca comprender que la economía de un país es tan sólida solo como sus personas más vulnerables.

Figura 16: Una pirámide que se derrumba



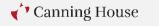
Source: Lebdioui, Amir (2022), Income Inequality and Trade Diversification: How Can Income Inequality in Latin America be reduced beyond Commodity Booms? London: Canning House / LSE.

Reducir la desigualdad por medio de una transformación estructural y la diversificación de exportaciones debería enfrentar menos resistencia política de parte de la élite que la dependencia excesiva en la redistribución de la renta por sí sola, que enfrenta también grandes obstáculos en el contexto de una alta movilidad del capital y el riesgo de evasión de impuestos de los grupos de mayores ingresos. Los impuestos progresivos a menudo están diseñados para recaudar una mayor proporción de ingresos de los ricos en comparación con los pobres. Sin embargo, cuando el Gobierno aumenta la tasa impositiva, las personas pueden responder adoptando medidas para reducir su ingreso imponible, ya sea trabajando menos (respuesta de productividad) o informando una proporción más baja que sus ingresos reales (respuesta de evasión de impuestos), lo que es mucho más común en las jerarquías superiores de la distribución de ingresos. 133 Sumado a esto, dado cuan altas son las tasas de desigualdad de ingresos predistribución en América Latina, reducir las tasas de desigualdad a los niveles de la OCDE requeriría una redistribución de la renta excesiva, lo que podría provocar una pérdida de ingresos tributarios y de crecimiento, como lo anticipa la curva de Ibn Khaldun (según la cual una tasa impositiva alta reduce la base tributaria debido a que la actividad económica se reduce). En este contexto, la generación dinámica de ingresos tributarios (mediante la diversificación productiva para contar con nuevos ingresos imponibles) puede ser más

<sup>&</sup>lt;sup>133</sup> Feldstein, M. (1995). The effect of marginal tax rates on taxable income: a panel study of the 1986 Tax Reform Act. *Journal of Political Economy*, *103*(3), 551–572; Sanchez–Ancochea (2019). Op. cit.

factible y pragmática a nivel político que la dependencia exclusiva en la generación estática de ingresos tributarios (recaudar más impuestos del ingreso ya existente).

La transformación estructural aportaría un enfoque pragmático para complementar la redistribución de la renta, pero requiere una visión a largo plazo, coaliciones sociales fuertes y capacidad estatal para implementar políticas industriales. Algunos sistemas políticos no están de acuerdo con adoptar una política industrial a largo plazo. 134 También es necesario tener un diálogo inclusivo entre el sector privado y representantes de la sociedad civil para convertir la agenda de transformación estructural en algo sustentable, como también restar tensión a la resistencia a cambios económicos que probablemente causará entre quienes se verían afectados negativamente. A nivel regional, también se necesitaría una cooperación política más sólida para mejorar la integración de mercado y maximizar el desarrollo y la eficiencia de las cadenas regionales de suministro, permitiendo de este modo que las empresas locales se conviertan en economías de escala.





<sup>&</sup>lt;sup>134</sup> Lebdioui, A. (2019b), op. cit.

### **Conclusiones**

Este informe ha planteado tres preguntas esenciales sobre el futuro de la reducción de la desigualdad en América Latina:

- A. ¿Por qué reducir la desigualdad en América Latina ha resultado ser tan complejo?
- B. ¿Podría la redistribución de la renta ser suficiente para reducir la desigualdad de ingresos de forma sostenible en la región?
- C. ¿Cuáles son las políticas públicas que mejor pueden sostener la reducción de la desigualdad?

Aunque la redistribución de la renta no debería ignorarse, ofrece prospectos limitados para reducir la desigualdad por sí sola en el contexto latinoamericano, que se caracteriza por sus altos niveles de concentración de exportaciones, elevadas tasas de desigualdad, una baja sofisticación tecnológica de exportaciones en general, y áreas de ventaja comparativa limitadas, una alta movilidad del capital y evasión de impuestos, y una baja absorción de los grupos de bajos ingresos al mercado laboral. Es necesario adoptar medidas importantes para abordar la desigualdad antes de impuestos por medio de una transformación económica estructural más amplia que proporcionará mejores oportunidades de empleo, aumentos de productividad, vinculaciones y efectos expansivos.

El hecho de que la diversificación de exportaciones puede contribuir a reducir la desigualdad tanto predistribución como posdistribución tiene consecuencias importantes para el uso de políticas industriales. La diversificación de exportaciones requiere intervenciones estatales activas para estimular la acumulación de nuevas capacidades productivas, lo que implica que el asesoramiento político dirigido solo a arreglar las fallas de mercado puede no ser suficiente en el contexto latinoamericano. La política industrial es particularmente necesaria para coordinar la expansión de la demanda y el suministro de trabajos no especializados y especializados, asegurando de este modo la integración de grupos de bajos ingresos en el mercado laboral.

Estos hallazgos tienen gran relevancia para la América Latina contemporánea, donde se continúa buscando un modelo de desarrollo más exclusivo. A medida que sociedades como Chile, Colombia y Ecuador buscan un nuevo pacto social, comprender que la economía de un país no puede ser más fuerte que el más vulnerable de sus miembros es una lección que se debe aprender rápidamente. Sin embargo, se debe reconocer que promover una transformación estructural como estrategia para reducir la desigualdad es complejo y está vinculado de forma inherente a las características institucionales del país. Realizar una transformación económica estructural requiere no solo tener la capacidad estatal para implementar políticas industriales, sino también contar con coaliciones sociales fuertes que tengan visión a largo plazo. Las consideraciones de



economía política son clave para comprender si y cómo intervienen los estados para abordar la desigualdad económica. En América Latina, la incapacidad de los gobiernos de subir los impuestos está relacionada históricamente con la poderosa relación que existe entre la riqueza y el poder político. Sin embargo, el costo de la desigualdad ha aumentado progresivamente en la región y se está volviendo cada vez más difícil de ignorar, como lo ha ilustrado la oleada de descontento social en el 2018 que llevó a la inestabilidad política y una disminución del crecimiento y la inversión, problema que afecta a todos, incluso a la élite.

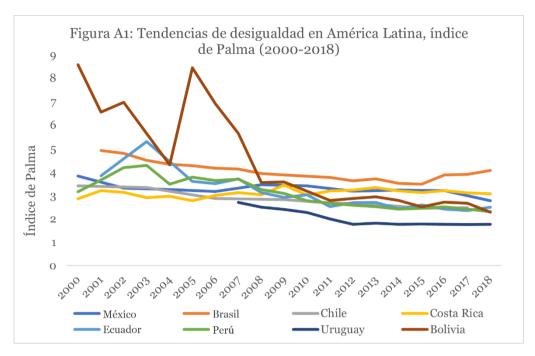
En lugar de solo redistribuir la riqueza existente, los responsables de las reformas deberían aplicar políticas que generen nuevas riquezas que se distribuyan con mayor igualdad. En el contexto de la creciente presión que tienen los responsables de la elaboración de políticas para encontrar modos de reducir la desigualdad de ingresos, la adopción de políticas industriales para una transformación estructural a largo plazo debería enfrentar un menor grado de resistencia de parte de la élite que la redistribución de la renta por sí sola, que de todas formas sería insuficiente debido a que los niveles iniciales de desigualdad de mercado son demasiado elevados.

La crisis del COVID-19 también plantea una coyuntura crítica para reformular las políticas industriales en la región. Las disrupciones resultantes de las cadenas mundiales de suministro entre 2020 y 2021 han hecho aún más patente la vulnerabilidad de muchos países latinoamericanos que dependen excesivamente de la exportación de materias primas, el turismo y la importación de productos elaborados. Cuando el comercio internacional disminuyó, y a medida que los gobiernos decretaron cuarentenas y restricciones a los viajes, los precios de las materias primas se desplomaron y los ingresos provenientes del turismo se secaron. Las crisis económicas resultantes afectaron de forma desproporcionada a los quintiles de menores ingresos que trabajaban en industrias de servicio como restaurantes, hoteles, transporte y el comercio minorista, que en su gran mayoría no podían trasladarse a trabajar desde el hogar, mientras que el impacto en los servicios sofisticados y el trabajo altamente especializado fue mucho menor.<sup>135</sup> En este contexto, hay una necesidad urgente de reconsiderar la importancia de la diversificación y fortalecer la capacidad productiva en sectores estratégicos, con el fin de obtener resiliencia, competitividad y empleo productivo que sean capaces de reformar el molde de desigualdad para los años siguientes.

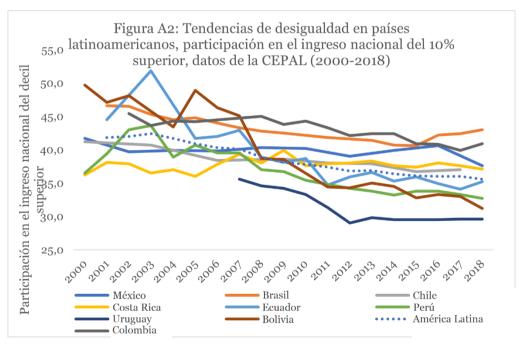
<sup>135</sup> Aghion et al., op. cit.



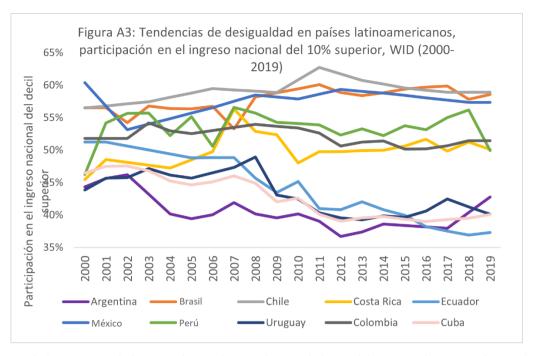
### Anexo



Fuente: Elaboración del autor basada en datos de la CEPAL



Fuente: Elaboración del autor basada en datos de la CEPAL



Fuente: Elaboración del autor basada en datos del World Inequality Database (WID).



# Temas relacionados con la investigación

### Otras publicaciones de este autor

<u>Three Dimensions of Green Industrial Policy in the Context of Climate Change and Sustainable Development</u>, con G. Anzolin, *European Journal of Development Research*, 33(2) 2021.

The Multidimensional Indicator of Extractives-based Development (MINDEX): A new approach to measuring resource wealth and dependence. *World Development, 147.* 2021

Are we measuring natural resource wealth correctly? A reconceptualization of natural resource value in the era of climate change. UNU WIDER working paper series, 2021.

<u>The case for a Green recovery in Post-COVID Latin America</u>. LSE LACC blog (01 September, 2020)

What resource-dependent countries may learn from athletes to diversify their economies, LSE Blog. 2020

The political economy of moving up in global value chains: how Malaysia added value to its natural resources through industrial policy. Review of International Political Economy. 2020.

From fiscal stabilization to economic diversification: the developmental management of resource revenues con Ha-Joon Chang, UNU WIDER working paper series, 2020.

<u>Local-foreign technology interface, resource-based development, and industrial policy:</u>
<u>how Chile and Malaysia are escaping the middle-income trap</u>. con K Lee, C
Pietrobelli - *The Journal of Technology Transfer, 46. 2020.* 

<u>Economic Diversification and Development in Resource-dependent Economies.</u>
(Doctoral Thesis) University of Cambridge. 2019.

Export Diversification in Chile since 1960: a free market miracle or a free market mirage? Development and Change. 50(6) 2019.

Local content in extractive industries: Evidence and Lessons from Chile and Malaysia, The Extractive Industries and Society. 7(2). 2019.



#### Información basada en este informe

Grabación de video de un evento público del LSE: <u>'Breaking the Mould of Inequality in Latin America'</u> (March 4<sup>th</sup>, 2021). Accesible en <a href="https://www.lse.ac.uk/Events/LSE-Festival/Post-Covid-World/Events/20210304/latin-america">https://www.lse.ac.uk/Events/LSE-Festival/Post-Covid-World/Events/20210304/latin-america</a>

Post en el blog: "¿Por siempre desigual? Estrategias innovadoras para reducir la desigualdad en América Latina" Blog de LSE LACC (6 de abril de 2021). Accesible en: https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2021/06/24/por-siempre-desigual-estrategias-innovadoras-para-reducir-la-desigualdad-en-america-latina/

