

---

**Primera parte:**  
**Clases medias y desigualdad**

---



# El mercado laboral, el Estado y la dinámica de la desigualdad en América Latina: Brasil, México y Uruguay

## **Resumen:**

Desde el año 2000, la desigualdad ha disminuido en la mayoría de los países de América Latina, aunque también ha aumentado en algunos. Este artículo analiza las causas que subyacen a la dinámica de la desigualdad, enfocándose en dos casos en los que la desigualdad se redujo (Brasil y México) y uno en el que ésta se elevó (Uruguay). El análisis sugiere que tanto las fuerzas del mercado como la acción del Estado jugaron un papel importante en la explicación de la dinámica de la desigualdad. En particular, el descenso de la desigualdad en Brasil y México está asociado con la caída de los diferenciales salariales según nivel educativo y, en menor medida, las transferencias. Por el contrario, la principal fuerza que explica el aumento de la desigualdad en Uruguay durante 1994-2007 es el incremento en los retornos a la educación.

## *Palabras clave:*

desigualdad, educación, transferencias, Brasil, México, Uruguay

## **Abstract:**

Since year 2000, inequalities have decreased in most of the Latin American countries, although some of them have experienced an increase. This article analyzes the underlying causes to inequality processes, focusing on two cases where inequalities have been reduced (Brazil and Mexico) and

one where it increased (Uruguay).The analysis suggests that both market trends and State intervention played an important role in the inequality dynamics. Specifically in Brazil and Mexico, inequality decrease is strongly linked to a reduction in salary gaps related with the education level, and less to cash transfers. On the contrary, the main element that explains the inequality increase in Uruguay between 1994 and 2007 is the raise of education returns.

*Key words:*

inequality, education, cash transfers, Brazil, Mexico, Uruguay

Nora Lustig  
Tulane University

Luis F. López-Calva  
Banco Mundial

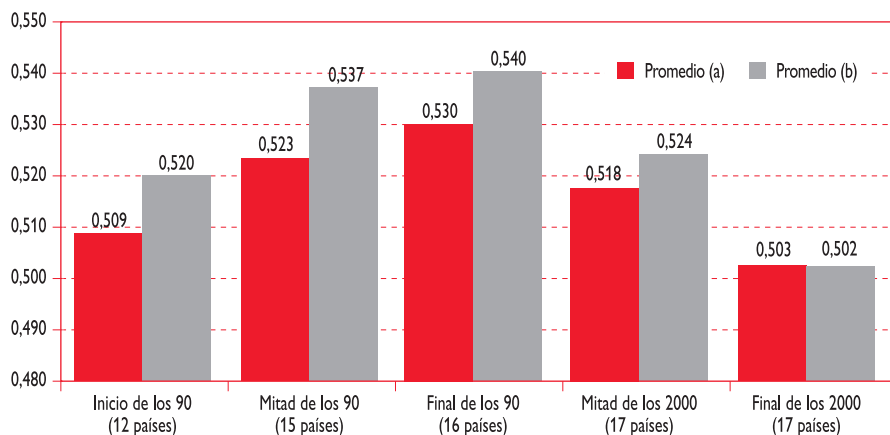
## El mercado laboral, el Estado y la dinámica de la desigualdad en América Latina: Brasil, México y Uruguay\*

### I. Introducción

En los últimos veinticinco años, la distribución del ingreso en América Latina –la más desigual del mundo– presentó dos claras tendencias. Durante el periodo comprendido por la llamada “década perdida” de los ochenta y los primeros años de la década siguiente la desigualdad aumentó en la mayoría de los países para los que existen datos comparables<sup>1</sup>. A partir de finales de los noventa y principios de esta década, sin embargo, la desigualdad ha disminuido de manera generalizada (Gráfico 1). Entre 2000 y 2009, la desigualdad se redujo en 13 de los 17 países para los que se disponen de datos comparables en América Latina a un ritmo promedio cercano al 1 por ciento anual mientras en otras regiones aumentó (Gráfico 2).

Si bien la disminución de la desigualdad ha sido generalizada, en algunos países la distribución del ingreso se ha vuelto más desigual (Gráfico 2). ¿Por qué se redujo la desigualdad en algunos países mientras que aumentó en otros? ¿Qué tan importantes son las fuerzas del mercado y las acciones del Estado en la explicación de las distintas tendencias? Este artículo aborda estas interrogantes mediante un análisis de los resultados de tres estudios de caso que formaron parte del proyecto de PNUD “Mercados, el Estado y la dinámica de la desigualdad en América Latina”, coordinado por los autores. Las tres secciones siguientes, respectivamente, se centran en dos países en donde la desigualdad disminuyó (Brasil y México) y uno en donde ocurrió lo opuesto (Uruguay), enfatizando el papel desempeñado por los retornos a la educación y las transferencias gubernamentales sobre la dinámica de

**Gráfico 1**  
Desigualdad en América Latina, años 1990-2000  
Coeficiente de Gini



Fuente: Lustig et al. (2011), Gráfico 2.

Nota: Promedios no ponderados. (a) Promedio para todos los países; (b) Promedio para los países en los que disminuyó la desigualdad entre c.2000 y c.2009 (13 países).

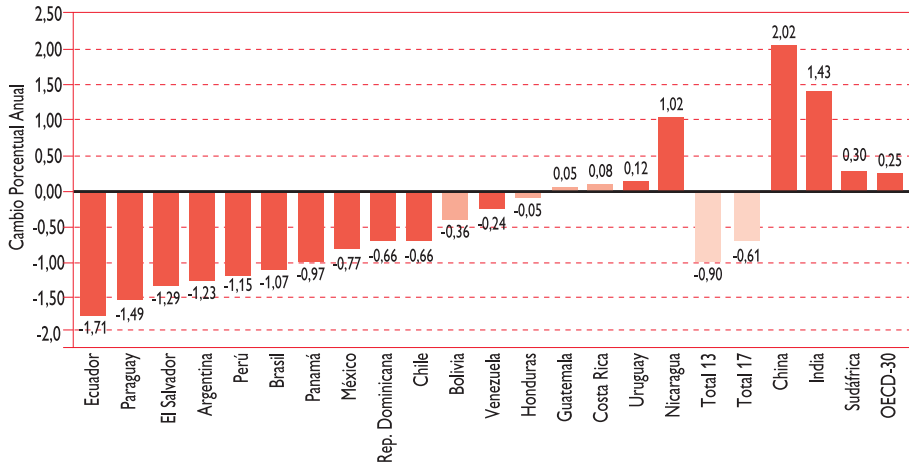
**Tabla 1**  
Brasil: Incidencia de pobreza y pobreza extrema, 2001-2007

Indicador	2001	2007	Variación (%) 2001-2007
<b>Pobreza<sup>1</sup></b>			
Incidencia	39	28	-28
Brecha <sup>2</sup>	18	12	-34
Severidad <sup>2</sup>	11	7	-37
<b>Pobreza extrema<sup>1</sup></b>			
Incidencia	17	10	-42
Brecha <sup>2</sup>	7	4	-40
Severidad <sup>2</sup>	5	3	-37

Fuente: Barros et al. (2009) con base en la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2001-2007.

Notas: <sup>1</sup> Estimaciones realizadas utilizando las líneas regionales de pobreza. La línea de pobreza nacional promedio es igual a R\$175 por mes, y la línea de pobreza extrema nacional promedio es igual a R\$88 por mes. <sup>2</sup> La brecha de pobreza y la severidad se expresan como múltiplos de la línea de pobreza.

**Gráfico 2**  
 Disminución de la desigualdad en América Latina por país, 2000-2009  
 Cambio porcentual anual en el índice de Gini



Fuente: Lustig et al. (2011), Gráfico 3

**Nota:** Las barras sólidas representan cambios estadísticamente significativos con base en datos de SEDLAC. Los datos para Argentina y Uruguay corresponden a áreas urbanas. En Uruguay, las áreas urbanas cubiertas por la encuesta representan 80 por ciento del total de la población; en Argentina, éstas representan 66 por ciento. El cambio promedio en el Gini para cada país es calculado como el cambio porcentual entre el año final y el inicial dividido entre el número de años; el promedio total es el promedio simple de los cambios por país (13 países en los que la desigualdad disminuyó). Los años utilizados para estimar el cambio porcentual son los siguientes: Argentina (2009-00), Bolivia (2007-01), Brasil (2009-01), Chile (2009-00), Costa Rica (2009-01), Rep. Dominicana (2009-00), Ecuador (2009-03), El Salvador (2008-00), Guatemala (2006-00), Honduras (2009-01), México (2008-00), Nicaragua (2005-01), Panamá (2009-01), Paraguay (2009-02), Perú (2009-01), Uruguay (2009-00), y Venezuela (2006-00). Utilizando el método de bootstrap, con un nivel de significancia del 95 por ciento, los cambios resultaron no significativos estadísticamente para los siguientes países: Bolivia, Costa Rica, Guatemala, y Honduras (representados por barras cuadrículadas en la gráfica). Los años utilizados en los países no latinoamericanos son: China (1993-Mitad de los 2000), India (1993-Mitad de los 2000), Sudáfrica (1993-08), y OECD-30 (Mitad de los 80-Mitad de los 2000).

la desigualdad. La última sección presenta las conclusiones.

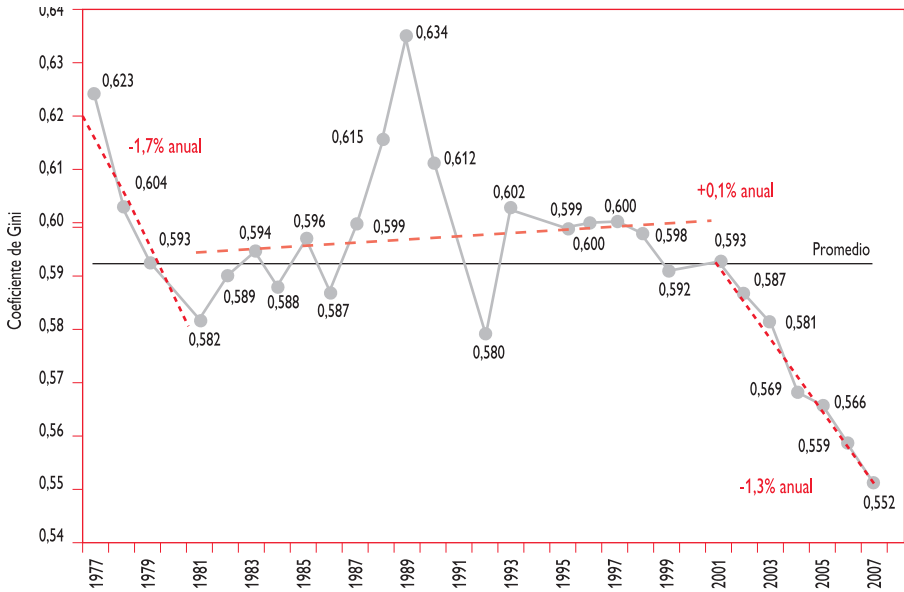
## II. Brasil<sup>2</sup>

Después de presentar pocas variaciones durante años, el coeficiente de Gini de Brasil ha disminuido casi sostenidamente desde

1998. El descenso más pronunciado ocurrió después de 2000, cuando el coeficiente disminuyó en 4,1 puntos porcentuales de 0,593 en 2001 a 0,052 en 2007, un ritmo anual de 1.3 por ciento<sup>3</sup> (Gráfico 3). La incidencia de pobreza y pobreza extrema también se redujo durante el mismo período (a un ritmo de 2,5 por ciento anual) a pesar del modesto crecimiento del PIB<sup>4</sup> (Tabla 1).

Gráfico 3

Brasil: Evolución del coeficiente de Gini del ingreso per cápita del hogar



Fuente: Barros et al. (2009), con base en Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios (PNAD), 1977-2007.

Con base en las tendencias observadas en pobreza y la desigualdad, el patrón de crecimiento de Brasil se podría definir como “pro-pobres”; es decir, el crecimiento del ingreso de los individuos en pobreza ha sido superior al crecimiento del ingreso de aquellos ubicados en la parte alta de la distribución. En efecto, de 2001 a 2007, el ingreso per cápita del 10 por ciento más pobre de la población creció a un ritmo anual de 7 por ciento –una tasa de creci-

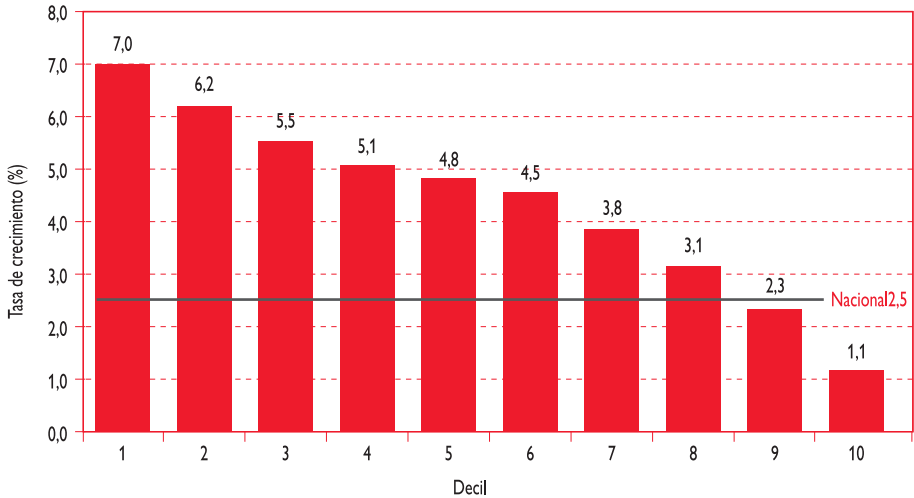
miento casi tres veces el promedio nacional (2,5 por ciento)– mientras que el ingreso del 10 por ciento más rico creció sólo 1,1 por ciento (Gráfica 4). Estos resultados apoyan la noción de que alrededor de dos tercios de la disminución de la pobreza extrema pueden ser atribuidos a la reducción de la desigualdad.

La reciente disminución de la desigualdad en Brasil se atribuye a tres factores principales: i) una reducción en los diferenciales salariales



Gráfico 4

Brasil: Tasa de crecimiento anual del ingreso per cápita por decil, 2001-2007



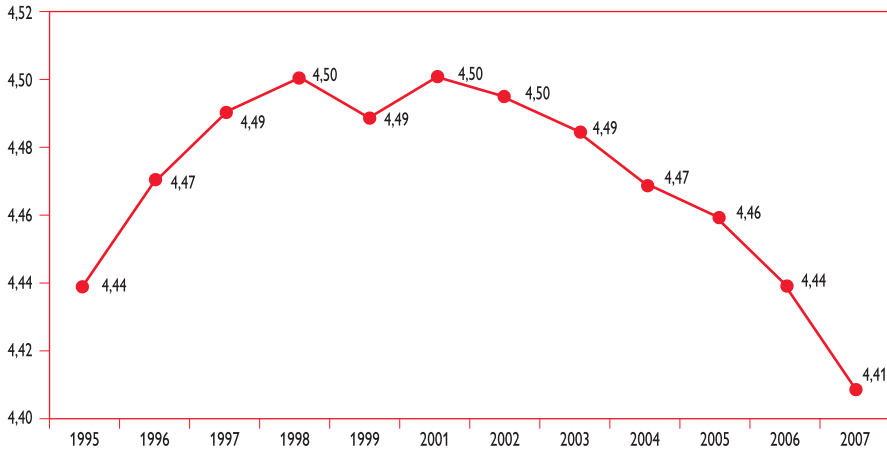
Fuente: Barros et al. (2009) con base en la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 1977-2007.

por nivel educativo y un descenso de la desigualdad en educación; ii) una mayor integración espacial y sectorial de los mercados laborales, en particular entre las áreas metropolitanas y no metropolitanas; y, iii) un aumento en los montos de transferencias contributivas y no contributivas del gobierno<sup>5</sup>. Si se hace una descomposición del cambio en la desigualdad total, se observa que aproximadamente la mitad de la disminución puede ser atribuida a una reducción de la desigualdad en el ingreso laboral y la otra mitad a un descenso de la desigualdad en el ingreso no laboral<sup>6</sup>.

A diferencia de la caída en la desigualdad a finales de la década de los setenta, los factores demográficos y el empleo han jugado un papel menor en la disminución reciente. Por ejemplo, en contraste con lo ocurrido en los años setenta, los cambios en la tasa de dependencia en los hogares pobres han sido menos importantes recientemente para explicar el comportamiento de la desigualdad. Mientras que en años anteriores el aumento del desempleo entre los pobres limitó la reducción de la desigualdad, actualmente el desempleo no ha jugado un papel importante. La disminución de la desigualdad

Gráfico 5

Brasil: Desigualdad educativa entre trabajadores, 1995-2007



Fuente: Barros et al. (2009).

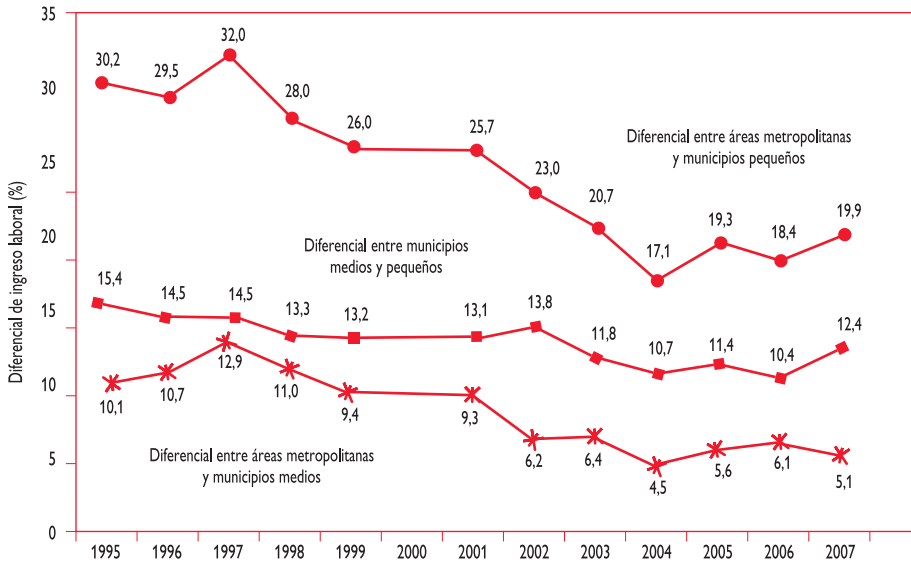
en el ingreso laboral se ha debido principalmente a la reducción de la desigualdad salarial, asociada con la reducción de la desigualdad educativa (explicada a su vez por la importante expansión del acceso educativo para el extremo inferior de la distribución) (Gráfico 5). Desde 1995, los diferenciales de ingreso laboral por nivel de educación se han reducido en todos los niveles. Esta reducción se vuelve aun más clara después de 2002, en particular para la educación secundaria y superior.

Otro factor que ha contribuido a la disminución de la desigualdad en los ingresos laborales

es la reducción de la segmentación espacial. En el Gráfico 6 se muestra que el diferencial de ingresos laborales se ha reducido entre las áreas metropolitanas y los municipios pequeños, y entre las áreas metropolitanas y los municipios de tamaño medio. La respuesta a cuáles han sido los factores que explican esta tendencia sigue siendo una incógnita. Posiblemente se deba a una expansión relativamente mayor de sectores productivos en zonas específicas al interior del país, en contraposición a las áreas metropolitanas, lo que ha aumentado la demanda de mano de obra y los salarios en

Gráfico 6

Brasil: Evolución del diferencial de ingreso laboral entre áreas metropolitanas y no metropolitanas, 1995-2007



Fuente: Barros et al. (2009) con base en Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 1997-2007.

ciudades pequeñas y medianas. La brecha de ingresos entre trabajadores formales e informales, en cambio, no cayó sino que aumentó. Esto podría significar que este tipo de segmentación del mercado laboral tuvo un papel desigualador durante el período 1997-2007. Los cambios en las brechas de ingresos (potencialmente discriminación, es decir, ingresos laborales diferentes entre mujeres y hombres, negros y blancos, etc., sin diferencias en productividad) no resultaron

ser significativos para explicar la reducción de la desigualdad en el ingreso laboral.

Como se mencionó anteriormente, la disminución de la desigualdad en ingresos no laborales es también muy importante para explicar la reducción de la desigualdad total. Dado que la magnitud de la contribución cambia en función de la metodología, para fines de consistencia se muestran aquí los resultados que utilizan el mismo procedimiento que aquel empleado

en el caso del ingreso laboral<sup>7</sup>. Los ejercicios de descomposición buscan aislar la contribución de cada fuente de ingreso al cambio total de la desigualdad: activos (alquileres, intereses y utilidades), transferencias privadas y transferencias públicas.

Las transferencias públicas representan más del 80 por ciento de los ingresos no laborales de las familias<sup>8</sup>, mientras que el porcentaje de familias que cuentan con al menos un beneficiario de transferencias públicas aumentó en 10 puntos porcentuales desde 2001. El impacto de cambios en la distribución de ingresos originado por cambios en activos y transferencias privadas es limitado. La mayor parte del impacto de los ingresos no laborales sobre la reducción de la desigualdad total se debió a cambios en la distribución de las transferencias públicas, representando el 49 por ciento de la disminución total de la desigualdad en los ingresos no laborales. Ambos tipos de transferencias públicas, contributivas y no contributivas, fueron factores importantes, aunque predominó el papel de las primeras. En particular, los cambios en las prestaciones de seguridad social explican casi el 30 por ciento de la reducción de la desigualdad en ingresos no laborales. El aumento de la cobertura de prestaciones no contributivas, como BPC (*Benefício de Prestação Continuada*) y *Bolsa Família* –el programa de transferencias condicionadas de Brasil– también fueron importantes. A pesar de representar sólo una pequeña fracción del

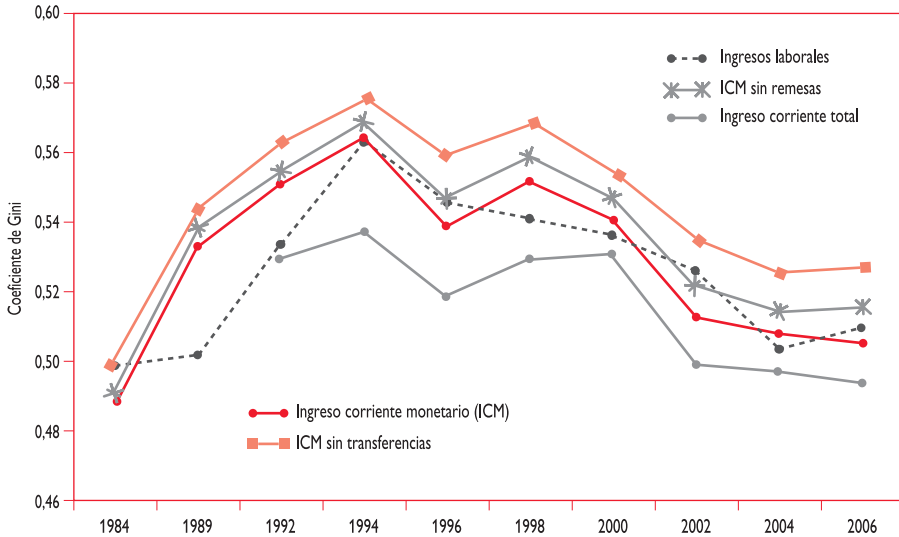
ingreso familiar total (0,5 por ciento), cada una de estas prestaciones no contributivas explica alrededor del 10 por ciento de la disminución de la desigualdad en los ingresos no laborales.

En resumen, en el caso de Brasil, el rápido descenso de la desigualdad en ingresos observada desde el año 2001 se puede atribuir a los beneficios de la expansión educativa, a los cambios en los patrones espaciales de demanda y oferta de trabajo, y al mayor volumen y progresividad de algunas transferencias públicas, tanto de seguridad social como de asistencia social, siendo las primeras las más importantes. Sin embargo, la brecha salarial entre trabajadores formales e informales continuó en aumento y algunas políticas del gobierno moderaron los progresos en la reducción de la desigualdad. En particular, parece que el aumento del salario mínimo –que incrementa los beneficios de la seguridad social vinculados a éste– es menos eficaz en la reducción de la desigualdad y la pobreza extrema que los programas focalizados, como Bolsa Familia.

### III. México<sup>9</sup>

Después de un período de creciente desigualdad en el ingreso de los hogares a partir de 1984 y hasta mediados de la década de los noventa, la desigualdad en México ha mostrado en años recientes una tendencia a la baja. En particular, entre 2000 y 2006, el coeficiente

Gráfico 7  
México: Coeficiente de Gini, 1984-2006



Fuente: Esquivel (2009).

de Gini se redujo de cerca de 0,53 a cerca de 0,49 –cuatro puntos porcentuales. Esto significa una caída anual de 1,3 por ciento, similar a la observada en Brasil durante el mismo período de tiempo (Gráfico 7).

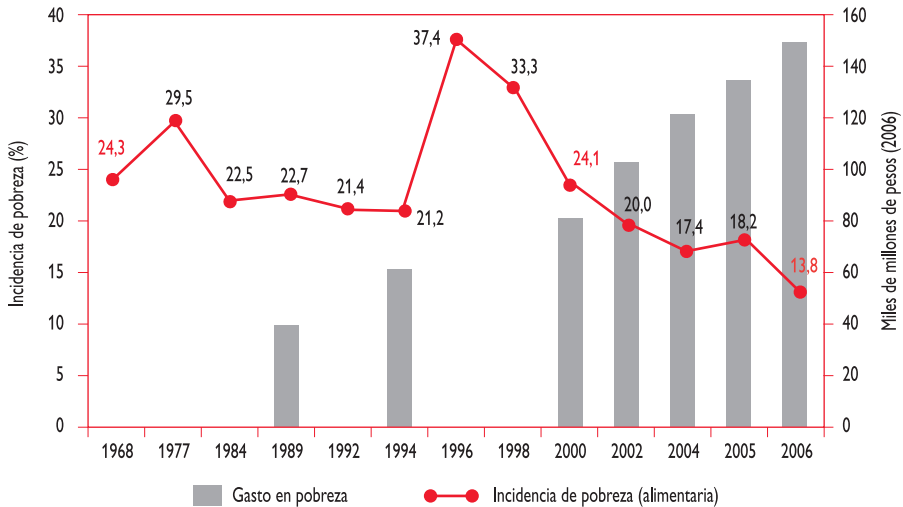
La incidencia de la pobreza extrema<sup>10</sup> también ha disminuido consistentemente desde mediados de los noventa, después del repunte causado por la crisis del peso de 1994-95<sup>11</sup> (Gráfico 8). Así, la pobreza extrema se redujo en un 43 por ciento entre 2000 y 2006. Esto es

especialmente relevante considerando que, durante este período, el ritmo de crecimiento del PIB per cápita fue modesto, a una tasa anual de 2,5 por ciento o menos. Lo anterior enfatiza el papel que desempeñó la reducción de la desigualdad en la explicación de la reducción de la pobreza.

La curva de incidencia del crecimiento<sup>12</sup> para 2006/2000 (Gráfico 9) muestra que los ingresos del 40 por ciento más pobre de la población crecieron a una tasa por arriba del

Gráfico 8

México: Incidencia de pobreza extrema (eje izquierdo), 1968-2006



Fuente: Scott (2009).

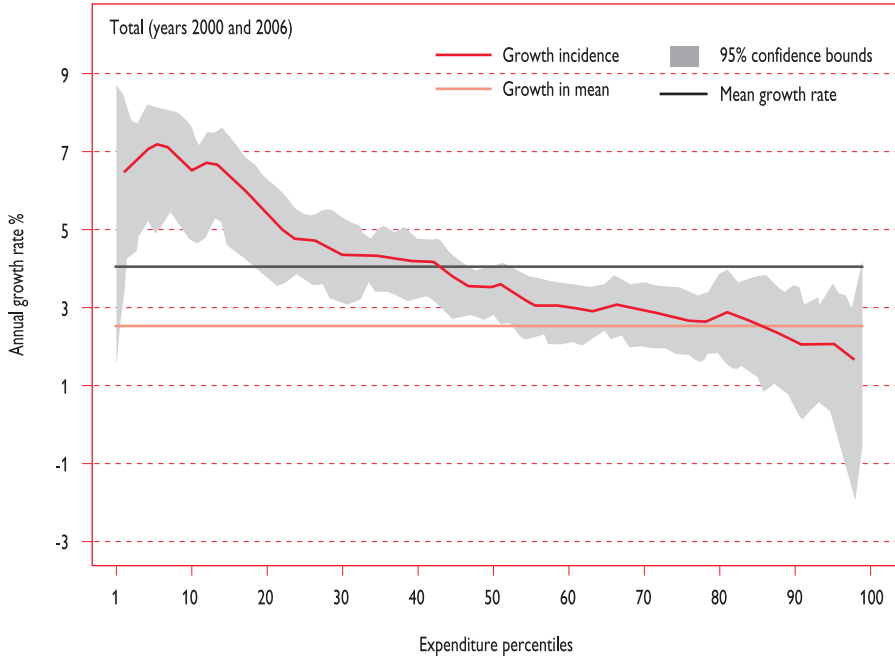
promedio de las tasas de crecimiento de toda la distribución –la mayor de las dos líneas horizontales en el gráfico<sup>33</sup>. Así, durante este periodo México experimentó un crecimiento “pro-pobre”. La pregunta central aquí es qué factores explican este patrón de crecimiento. ¿Fueron los cambios demográficos, los cambios en los patrones de empleo, los cambios en la desigualdad salarial, o los cambios en las transferencias del gobierno?

Algunos ejercicios recientes de descomposición del cambio de la desigualdad entre 2000

y 2006, muestran los siguientes resultados. Los cambios demográficos, medidos por la proporción de adultos en el hogar y por la proporción de adultos que trabajan, fueron progresivos. Esto significa que tanto la relación de dependencia como el número de adultos que trabajan por hogar, mejoraron relativamente más para los hogares más pobres que para los más ricos. La desigualdad en la distribución de los ingresos laborales y no laborales disminuyó y ambas fuentes contribuyeron a la reducción de la desigualdad total. Como se mencionó anterior-

Gráfico 9

México: Curvas de incidencia del crecimiento, 2006/2000



Fuente: Esquivel (2009).

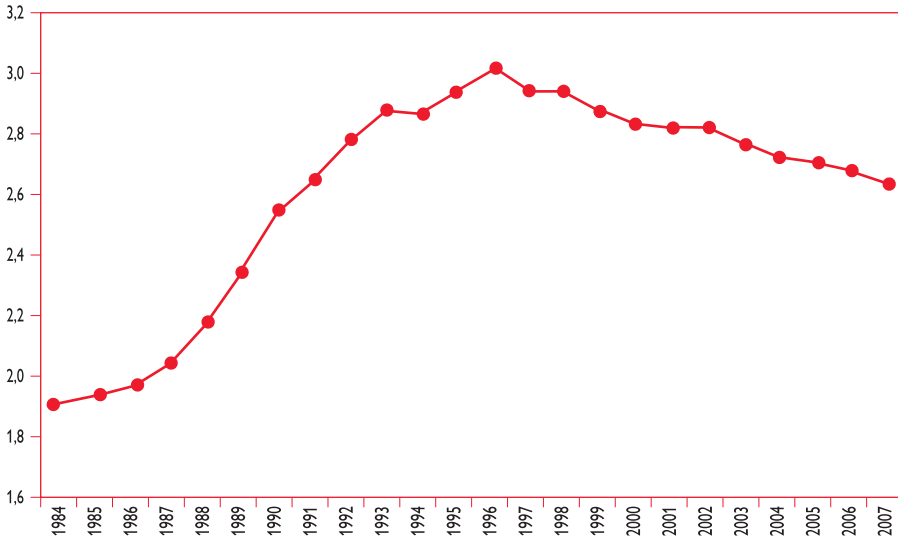
mente, los ingresos laborales incluyen sueldos y remuneraciones de los trabajadores por cuenta propia, en tanto que los no laborales están compuestos por ingresos de la propiedad, negocios propios y transferencias (privadas: remesas y regalos; y públicas: pensiones y transferencias monetarias condicionadas).

La reducción de la desigualdad en los ingresos laborales es, por mucho, el factor más

importante que explica la disminución de la desigualdad total. Entre 2000 y 2006, el coeficiente de Gini se redujo en 3,07 puntos porcentuales –un descenso del 5,8 por ciento. Si el único factor de cambio entre 2000 y 2006 hubiese sido el de la distribución del ingreso laboral, el coeficiente de Gini se habría reducido en 3,19 puntos porcentuales –es decir, más que la disminución de la desigualdad total<sup>14</sup>.

Gráfico 10

México: Brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados: 1984-2007



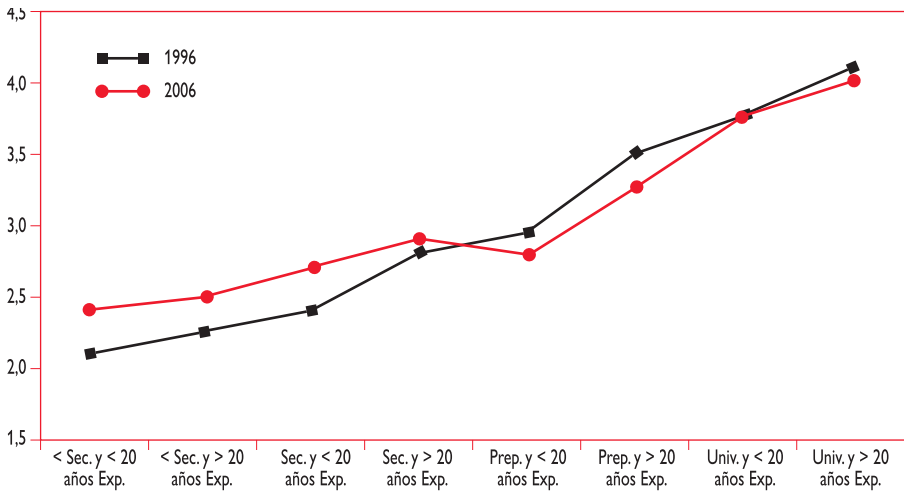
Fuente: Esquivel (2009)

La disminución de la desigualdad en los ingresos laborales refleja la caída en la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados. En el Gráfico 10 se aprecia cómo la brecha salarial aumentó en el período posterior a la liberalización comercial de mediados de la década de los ochenta. Este fue uno de los principales componentes que explican el aumento de la desigualdad total entre estos años y mediados de la década siguiente. Desde entonces, sin embargo, la tendencia ascendente de la

desigualdad en los ingresos laborales se revirtió. Debido a que esto coincidió con la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, hay un creciente interés por determinar en qué medida esta tendencia igualadora en los salarios relativos es producto de dicho Tratado. Hasta el momento, esta pregunta sigue sin respuesta. Con el TLCAN se produjo un aumento de la demanda por trabajadores poco calificados para el sector de las "maquiladoras". Sin embargo, durante el



**Gráfico 11**  
 México: Media salarial en hombres, según educación y experiencia  
 Logaritmos



Fuente: Esquivel (2009).

mismo período también hubo un aumento de la proporción de trabajadores que cuentan con educación post-secundaria con respecto a los que no cuentan con ella. La proporción de trabajadores poco calificados (aquellos con un nivel menor a secundaria) pasó de 55 por ciento en 1989 a 32 por ciento en 2006.

Por tanto, parece que tanto los factores de demanda (por ejemplo, el aumento del empleo en las maquiladoras) como de oferta (cambios en la abundancia relativa de trabajadores poco calificados) pueden haber

jugado un papel importante en la reducción de la brecha salarial entre trabajadores calificados y poco calificados. El Gráfico 11 muestra cómo, entre 1996 y 2006, los salarios de los trabajadores con menor educación y menos experiencia –es decir, los trabajadores poco calificados– aumentaron, mientras que los salarios de aquellos altamente calificados sufrieron una ligera reducción. Esto es consistente con la forma de la curva de incidencia del crecimiento y con la gran contribución que ejercieron los cambios en el ingreso laboral

sobre la reducción de desigualdad en el ingreso familiar total.

En suma, la disminución de la desigualdad en los ingresos de los hogares en México parece estar determinada por un aumento relativo en la demanda de trabajadores poco calificados (en relación a los trabajadores con más habilidades) y por una caída relativa en su oferta. Esto último se explicaría como producto de los avances logrados en educación, dado que un mayor número de cohortes permanecen en la escuela por más años (algo que se confirma por el aumento constante de los años de escolaridad). Por el lado de la demanda, parte de la historia podría estar relacionada con el TLCAN: una mayor demanda por trabajadores poco calificados en las “maquiladoras”, dado que los procesos de producción en América del Norte se integraron cada vez más después de que el TLCAN entró en vigor.

Otros factores que pueden haber contribuido a un aumento de la demanda relativa de trabajadores situados en la parte baja de la distribución se refieren al aumento de las remesas y las transferencias en efectivo de ProgresajOportunidades –el programa del gobierno de México contra la pobreza–. Sin embargo, dado que éstas se mueven más o menos a la par, el efecto directo de las remesas y las transferencias podría afectar el nivel, pero no necesariamente la tendencia de la desigualdad en los ingresos. Más importante pudo haber sido el efecto indirecto, es decir, la

incidencia que las remesas y las transferencias tuvieron sobre el empleo en las economías locales pobres. Los hogares que reciben remesas tienden a utilizarlas para construir, ampliar o remodelar sus viviendas. Esto genera demanda de trabajadores de construcción en la economía local, lo que a su vez incentiva la demanda de otros bienes y servicios, y así sucesivamente. De hecho, las remesas y las transferencias pueden ser vistas como numerosos “paquetes de estímulo” beneficiando a las comunidades pobres.

México, representa un caso de crecimiento débil en el PIB y en la productividad total de factores debido a que una gran parte del empleo es generado en sectores de baja productividad y bajos salarios, en lugar de sectores altamente productivos y con salarios más altos. Sin embargo, aunque las oportunidades de nuevos empleos conllevan salarios bajos, las remuneraciones pagadas son superiores a las que este grupo de trabajadores poco calificados recibía antes de 2000. En este sentido, el patrón de crecimiento de México es “pro-pobres”. La puesta en marcha del programa de transferencias condicionadas ProgresajOportunidades hizo al gasto público más progresivo, aunque la mayor parte de las transferencias (las pensiones, en particular) sigue sin serlo<sup>15</sup>. Según algunas estimaciones, sin Oportunidades, el coeficiente de Gini sería mayor en alrededor de un punto porcentual<sup>16</sup>. lo cual no es insignificante. Con todo, el gasto público

sigue siendo, en gran medida, poco progresivo y, en algunos casos, es claramente regresivo. Así, la reducción reciente de la desigualdad en México, aunque importante, continúa estando limitada debido a que la política social aún adolece de serias deficiencias e inconsistencias. La buena noticia es que esto implica la existencia de oportunidades para reducir aún más la pobreza y la desigualdad.

#### IV. Uruguay<sup>27</sup>

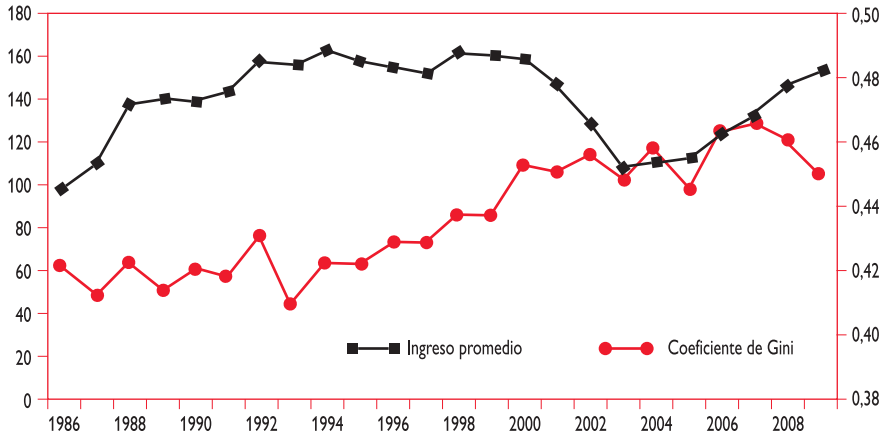
A principios de la década de los setenta, Uruguay comenzó un proceso de liberalización que resultó en altas tasas de crecimiento económico y en un aumento de la proporción de manufacturas con respecto a las exportaciones totales (del 40 por ciento al 70 por ciento). Sin embargo, en los primeros años de la década de los ochenta el país sufrió una fuerte recesión, en la cual el PIB disminuyó un 17 por ciento entre 1981 y 1984. Durante la segunda mitad de esta década, junto con el restablecimiento de la democracia, se implementaron políticas orientadas a la exportación, se incentivaron los acuerdos de libre comercio, y se restableció el Consejo de Salarios, todo lo cual condujo a un aumento significativo de los salarios reales. En el transcurso de esta década, Uruguay se unió al MERCOSUR y se estableció una nueva política de estabilización basada en el tipo de cambio.

El resultado conjunto fue una fuerte apreciación de la moneda, así como el crecimiento del PIB y de la inversión. El Consejo de Salarios fue abolido de nuevo en 1990-91 y, en su lugar, se liberalizaron los contratos laborales. Hacia finales de esta década, la inestable situación regional llevó a una recesión económica que se convirtió en 2002 en una grave crisis: el PIB per cápita disminuyó un 11 por ciento, y las tasas de desempleo alcanzaron mayores niveles que los registrados en la crisis de 1982. Desde el último trimestre de 2003, motivada por la demanda de bienes primarios, la economía comenzó a crecer a un ritmo extraordinario. El partido de centro izquierda llegó al poder en 2005 y puso en marcha diversas reformas como la restauración del Consejo de Salarios, la introducción de un impuesto sobre la renta, la implementación de esquemas de transferencias en efectivo, y la reforma al sistema de salud.

El aumento de la desigualdad es la característica principal del período, analizado en esta sección (Gráfico 12). Un análisis de curvas de incidencia del crecimiento por sub períodos muestra que entre 1986 y 1994 el ingreso per cápita creció a un ritmo del 7 por ciento anual, con un incremento mayor para los percentiles más pobres que para los superiores<sup>28</sup>. Sin embargo, el ingreso per cápita de los segundos también aumentó a una tasa superior a la media y, en consecuencia, la desigualdad total no cambió sustancialmente. Durante 1994-

Gráfico 12

Uruguay: Coeficiente de Gini e ingreso per cápita del hogar, 1986-2009



Fuente: Alves et al. (2011)

2007, el coeficiente de Gini aumentó de 0,423 a 0,466, mientras que el ingreso per cápita promedio disminuyó 2,7 por ciento por año, cayendo a una mayor velocidad entre los pobres. Por último, durante el período 2007-2009 la desigualdad disminuyó conforme el crecimiento del ingreso de los pobres fue mayor que el crecimiento medio<sup>19</sup>. Diversos cambios de política pueden explicar este resultado: el salario mínimo aumentó en 2005 y pudo haber contribuido al descenso de la desigualdad en los ingresos laborales; los análisis ex ante de la reforma fiscal de 2008 también sugieren efectos igualadores (un des-

censo de entre 1 y 2 puntos porcentuales en el coeficiente de Gini); y el efecto que tuvieron los programas de transferencias en efectivo sobre la desigualdad, aunque modesto, fue progresivo (con una disminución de 0,5 puntos en el coeficiente de Gini).

Para analizar la contribución de cada fuente de ingreso al cambio de la desigualdad, se realizó una descomposición del coeficiente de Gini para el primer año de cada uno de los sub-períodos analizados: 1986, 1994, 2007 y 2009<sup>20</sup>. En general, los resultados sugieren que el ingreso laboral ha jugado un papel importante para explicar el aumento de la

desigualdad entre 1994 y 2007. Por otro lado, la reducción en la desigualdad durante 2007-2009 se explica principalmente por el efecto igualador tanto del ingreso laboral como de las prestaciones sociales, específicamente las transferencias, mismas que se han ampliado en los últimos años.

Con el fin de identificar los determinantes que explican los cambios en la desigualdad, se estimó un modelo de microsimulación paramétrico, enfocándose en los efectos de la participación en el mercado laboral y la educación<sup>21</sup>. La microsimulación se realizó para los períodos siguientes: 1986-2009; 1986-1994; 1994-2007, y 2007-2009<sup>22</sup>. Para el período completo, 1986-2009 –durante el cual aumentó la desigualdad– el principal factor fue la contribución desigualadora de los cambios en los retornos a la educación y en la brecha salarial por género (alrededor del 70 por ciento del aumento se explica por los primeros, y 20 por ciento por los segundos). Entre 1986 y 1994, la desigualdad no sufrió ningún cambio. Durante este período, los cambios en los retornos a la educación fueron desiguales; sin embargo, fueron más que compensado por cambios igualadores en la distribución de horas de trabajo y por la reducción de la brecha salarial entre Montevideo y el resto de las zonas urbanas.

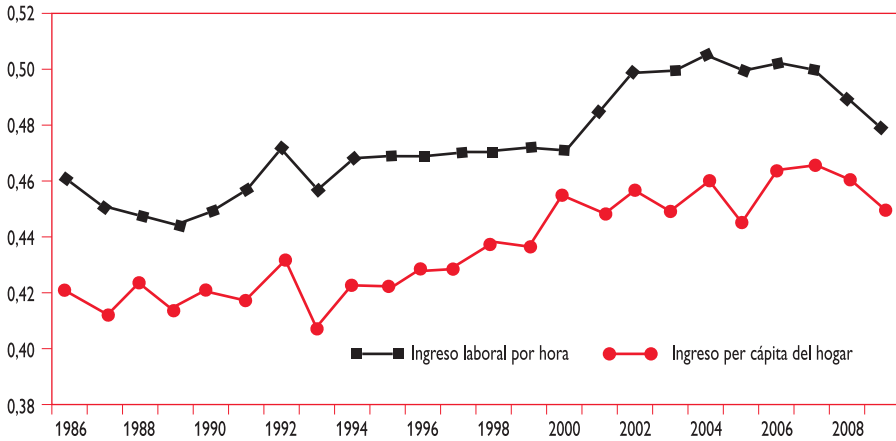
El catalizador principal que explica el aumento, tanto de la desigualdad en el ingreso laboral como de la desigualdad en el ingreso

total per cápita de los hogares entre 1994 y 2007, se refiere al incremento en los retornos a la educación (representando aproximadamente 80 por ciento del cambio). La participación en el mercado laboral, la evolución de la brecha de género y la brecha regional reforzaron esta tendencia regresiva (los cambios en la *distribución* de la educación fueron igualadores, pero el efecto fue demasiado pequeño para compensar las fuerzas desigualadoras). Durante el ligero descenso de la desigualdad entre 2007 y 2009, los retornos a la educación constituyeron el principal motor detrás de la disminución de la desigualdad, tanto a nivel individual como a nivel de los hogares (78,5 por ciento). El aumento del empleo y la reducción de la brecha regional también tuvieron un efecto igualador, al igual que los cambios en la distribución de la educación, aunque la magnitud de estos últimos fue imperceptible.

Los resultados muestran que la desigualdad en el ingreso alcanzó un máximo cerca de 2007. Desde entonces, la desigualdad tanto en el ingreso total per cápita de los hogares como en los ingresos laborales por hora ha disminuido (Gráfico 13). Al analizar la evolución de la desigualdad según grupos de educación, se observa que ésta se mostró más alta entre los trabajadores más calificados en el pasado. Hasta 2006, la desigualdad aumentó principalmente entre trabajadores altamente calificados; sin embargo, a partir de 2007 la desigualdad creció entre trabajadores con seis años de educación o menos

Gráfico 13

Uruguay: Coeficiente de Gini del ingreso per cápita del hogar y del ingreso laboral por hora, 1986-2009



Fuente: Alves et al. (2011).

y disminuyó para el resto. En 2009, la desigualdad disminuyó para todos los grupos educativos, mientras que las brechas de desigualdad entre grupos también fueron a la baja. Las tasas de participación aumentaron para casi todos los grupos educativos después de las crisis y el desempleo alcanzó un mínimo histórico, disminuyendo relativamente más para los trabajadores con calificación media y baja. Además, los resultados sugieren cambios en la estructura de la fuerza laboral por nivel educativo, siendo los trabajadores con un bajo nivel escolar relativamente más escasos –aunque esta evolución ha sido más moderada que la ocurrida en la mayo-

ría de los países de América Latina. La principal explicación de la diferente evolución de Uruguay tiene que ver con sus altas tasas de deserción escolar. Estas tasas pueden explicar por qué la desigualdad, en contraste con otros países, siguió aumentando durante la mayor parte de la década.

Los resultados arrojados por el modelo de microsimulación sugieren que las principales fuerzas detrás de la evolución de la desigualdad en el ingreso per cápita de los hogares y en el ingreso laboral fueron los retornos a la educación, la participación en el mercado laboral y los factores residuales. Esto último es evidente

durante 1994-2007 cuando ocurrió el mayor aumento de la desigualdad. Mientras tanto, la brecha regional disminuyó, posiblemente como resultado de aumentos en el salario mínimo (que probablemente eran vinculantes en las zonas más desfavorecidas fuera de Montevideo), y de la presencia del Consejo de Salarios<sup>23</sup>.

En resumen, el período 1986-2009 se caracteriza por una tendencia creciente de la desigualdad. La crisis de 2002 y la recuperación económica estuvieron acompañadas por un aumento de este fenómeno. Sin embargo, la tendencia se revirtió en 2007. En general, las fuerzas del mercado laboral y los retornos a la educación fueron las principales causas, tanto del aumento como de la caída en la desigualdad. ¿Por qué los rendimientos de la educación fueron a la baja desde 2008? Una explicación pueden ser las políticas activas en el mercado laboral: un salario mínimo más alto y la restitución de los procesos de negociación colectiva en la industria, ambas estrategias implementadas por un gobierno de izquierda. El gobierno introdujo además, una reforma tributaria que aumentó la tasa efectiva de impuestos para los perceptores con más altos ingresos y, por tanto, redujo la prima por calificación. Sin embargo, si lo anterior genera una mayor oferta de trabajadores informales las políticas activas del mercado podrían convertirse en fuerzas desigualadoras, lo que aumentaría la brecha entre los ingresos del trabajo formal e informal. Es importante tener en

cuenta que la mejora de la educación no parece haber desempeñado un papel importante, ya que Uruguay es uno de los casos en los que el ritmo de crecimiento de años promedio de escolaridad ha sido particularmente lento. La reducción de la desigualdad desde 2007, por lo tanto, parece depender más de las acciones del gobierno a favor de la mano de obra y de las transferencias públicas hacia los pobres, que de los mecanismos del mercado.

## V. Comentarios finales

Desde el año 2000, la desigualdad ha disminuido en la mayoría de los países de América Latina, aunque también ha aumentado en algunos. Este artículo analiza las causas que subyacen a la dinámica de la desigualdad, enfocándose en dos casos en los que la desigualdad se redujo (Brasil y México) y uno en el que ésta se elevó (Uruguay). El análisis mostrado sugiere que tanto las fuerzas del mercado como la acción del Estado jugaron un papel importante en la explicación de la dinámica de la desigualdad. En particular, el descenso de la desigualdad en Brasil y México parece estar fuertemente asociado con la caída de los diferenciales de salarios por hora según nivel educativo (o, en otras palabras, con la caída de los retornos a la educación) y, en menor medida, con la reducción de la desigualdad en educación<sup>24</sup>. La reducción de los

diferenciales salariales, a su vez, se asocia en parte al mayor acceso a la educación logrado en años anteriores, lo que volvió relativamente escasos a los trabajadores sin instrucción o con primaria incompleta. Por el contrario, como se mencionó, la principal fuerza que explica el aumento de la desigualdad en el ingreso en Uruguay durante 1994-2007 es el incremento en los retornos a la educación. Debido a las elevadas tasas de deserción escolar, la composición de la población por nivel educativo apenas ha cambiado en Uruguay.

La acción del Estado contribuyó a la disminución de la desigualdad en Brasil, México y Uruguay (2007-2009) de tres formas. En primer lugar, el mayor acceso a la educación básica en Brasil y México es resultado de los esfuerzos explícitos de los gobiernos de estos países. En segundo lugar, las transferencias (netas) del gobierno se volvieron más generosas y progresivas. Los programas de transferencias monetarias condicionadas a gran escala, Bolsa Familia (Brasil) y Oportunidades (México), redujeron la desigualdad en los ingresos per cápita de los hogares entre 10 y 20 por ciento. Finalmente, en Brasil y en el período reciente en Uruguay (2007-2009), la acción del Estado ha sido evidente a través de políticas activas en el mercado laboral. En ambos países, el aumento de los salarios mínimos comprimió la distribución salarial. En Uruguay, este proceso se vio reforzado por la reincorporación del sector industrial a la negociación colectiva.



## Referencias bibliográficas

- ALEJO, Javier, Marcelo BERGOLO, Fedora CARBAJAL, y Guillermo CRUCES (2009). "Cambios en la desigualdad del ingreso en América Latina. Contribución de sus principales determinantes. (1995-2006). Informe Final". Documento de apoyo para el proyecto de PNUD *Mercados, el Estado y la dinámica de la desigualdad en América Latina*, coordinado por Luis Felipe López-Calva y Nora Lustig.
- ALTIMIR, Oscar (2008). "Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste". *Revista de la CEPAL* No. 96 (Diciembre).
- ALVES, Guillermo, Verónica AMARANTE, Gonzalo SALAS y Andrea VIGORITO (2011). "The Evolution of Inequality in (Urban) Uruguay in the Last Three Decades (1986-2009)". Documento de apoyo para el proyecto de PNUD *Mercados, el Estado y la dinámica de la desigualdad en América Latina*, coordinado por Luis Felipe López-Calva y Nora Lustig.
- BARROS, Ricardo, Mirela de CARVALHO, Samuel FRANCO, y Rosane MENDONÇA (2009). "Markets, the State and the Dynamics of Inequality: Brazil's Case Study". Documento de apoyo para el proyecto de PNUD *Mercados, el Estado y la dinámica de la desigualdad en América Latina*, coordinado por Luis Felipe Lopez-Calva y Nora Lustig.
- BARROS, Ricardo, Mirela de CARVALHO, Samuel FRANCO, y Rosane MENDONÇA (2010). "Markets, the state and the dynamics of inequality in Brazil". En Luis F. López Calva y Nora Lustig (eds.), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Capítulo 6. Washington DC: Brookings Institution y PNUD.
- BARROS, Ricardo, Francisco H. G. FERREIRA, José R. MOLINAS VEGA, y Jaime SAAVEDRA CHANDUVI (2009). *Measuring Inequality of Opportunities in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC, Banco Mundial.
- BOURGUIGNON, Francois y Francisco G. H. FERREIRA (2005). "Decomposing changes in the distribution of Household Incomes: Methodological Aspects". En Bourguignon, Francois, Francisco G. H. Ferreira y Nora Lustig (eds.), *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*. Nueva York, Oxford University Press.
- ESQUIVEL, Gerardo (2009). "The Dynamics of Income Inequality in Mexico since NAFTA". Documento de apoyo para el proyecto de PNUD *Mercados, el Estado y la dinámica de la desigualdad en América Latina*, coordinado por Luis Felipe López-Calva y Nora Lustig.
- EBERHARD, Juan y Eduardo ENGEL (2008). "Decreasing Wage Inequality in Chile". Documento de apoyo para el proyecto de PNUD *Mercados, el Estado y la dinámica de la desigualdad en América Latina*, coordinado por Luis Felipe López-Calva y Nora Lustig.
- ESQUIVEL, Gerardo, Nora LUSTIG, y John SCOTT (2010). "A Decade of Falling Inequality in Mexico: Market Forces or State Action?" En Luis F. López Calva y Nora Lustig (eds.), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Capítulo 7. Washington DC, Brookings Institution y PNUD.
- GASPARINI, Leonardo y Guillermo CRUCES (2010). "A Distribution in Motion: The Case of Argentina". En Luis F. López Calva y Nora Lustig (eds.), *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Capítulo 5. Washington DC, Brookings Institution y PNUD.
- LERMAN, R. y S. YITZHAKI (1985). "Income Inequality Effects by Income", *The Review of Economics and Statistics*, 67(1); pp. 151-56.
- LONDOÑO, J. L. y M. SZEKELY (2000). "Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995". *Journal of Applied Economics*, 1; pp. 93-134.
- LÓPEZ-CALVA, Luis F. y Nora LUSTIG (2010). *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*. Washington, DC, Brookings Institution y PNUD.

- LUSTIG, Nora (2010). "Is Latin America Becoming Less Unequal?" en *Vision for Latin America 2040. Achieving a More Inclusive and Prosperous Society*. Documento preparado para la Corporación Andina de Fomento (CAF), Centennial Group, Washington DC.
- LUSTIG, Nora, Luis F. LÓPEZ-CALVA y Eduardo ORTIZ-JUÁREZ (2011). "The Decline in Inequality in Latin America: How Much, Since When and Why". Documento de trabajo 1118, Tulane University.
- SCOTT, John (2009). "Gasto Público y Desarrollo Humano en México: Análisis de Incidencia y Equidad", Documento de apoyo al *Informe de Desarrollo Humano de México 2008/2009*. México, PNUD.
- SEDLAC (Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean), CEDLAS y Banco Mundial. La Plata, Argentina y Washington DC. <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/sedlac/>.

## Notas

- \* Este artículo está basado en los resultados del proyecto “Mercados, el Estado y la dinámica de la desigualdad en América Latina” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, coordinado por Luis F. López-Calva y Nora Lustig (Lopez-Calva y Lustig, 2010).
- <sup>1</sup> Ver, por ejemplo, Altimir (2008) y Londoño y Székely (2000). Como se muestra en la siguiente sección, en la década de los ochenta sólo se contaba con datos nacionales para seis de los países, mientras que en los siete restantes los datos disponibles cubrían únicamente las zonas urbanas (y en algunos casos sólo las grandes metrópolis).
- <sup>2</sup> Esta sección está basada en Barros, de Carvalho, Franco y Mendonça (2009; 2010).
- <sup>3</sup> La disminución de la desigualdad en el ingreso en Brasil satisface la prueba de “dominancia de Lorenz” y es estadísticamente significativa. Barros *et al.* (2009).
- <sup>4</sup> Barros *et al.* (2009).
- <sup>5</sup> *Ibid.*
- <sup>6</sup> El ingreso laboral incluye sueldos y remuneraciones de los trabajadores por cuenta propia. Los ingresos no laborales incluyen los ingresos sobre capital, tales como intereses, utilidades y rentas sobre propiedades; y transferencias. Las transferencias, a su vez, pueden ser privadas (remesas y regalos, por ejemplo) o públicas (pensiones y transferencias monetarias condicionadas, por ejemplo).
- <sup>7</sup> Véase Barros *et al.* (2009).
- <sup>8</sup> Las encuestas de hogares normalmente no captan con precisión a los hogares ubicados en la parte superior de la distribución de ingresos, cuyos ingresos no laborales provienen principalmente de activos. Esto aplica para todos los países.
- <sup>9</sup> Esta sección está basada en Esquivel, Lustig y Scott (2010).
- <sup>10</sup> La incidencia de la pobreza extrema en México se mide a través de la línea oficial de “pobreza alimentaria”.
- <sup>11</sup> Las cifras de 2005 deben tomarse con cautela debido a que la encuesta para ese año puede no ser comparable con las del resto.
- <sup>12</sup> La “curva de incidencia del crecimiento” muestra los cambios en el ingreso (o gasto) per cápita familiar para cada percentil de ingreso (o gasto), ordenados desde los hogares más pobres hasta los más ricos.
- <sup>13</sup> El promedio de las tasas de crecimiento de toda la distribución fue ligeramente superior a 2,5 por ciento.
- <sup>14</sup> Alejo *et al.* (2009).
- <sup>15</sup> Scott (2009).
- <sup>16</sup> Scott (2009).
- <sup>17</sup> Esta sección está basada en Alves *et al.* (2011).
- <sup>18</sup> La encuesta utilizada (Encuesta Continua de Hogares, ECH) refleja los ingresos corrientes después de impuestos. El agregado de ingresos de los hogares en este análisis está compuesto por ingresos laborales de los trabajadores asalariados, trabajadores por cuenta propia y empresarios (tanto en especie como en efectivo); ingresos de capital (provenientes de los intereses, rentas, regalías, y activos financieros); transferencias públicas y privadas (incluyendo remesas); y la renta imputada de la vivienda. Esta definición de ingresos es diferente a la utilizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) dado que excluye el ingreso imputado por la cobertura de seguro de salud. El INE suma a los ingresos del hogar el valor de mercado de los seguros de salud para los trabajadores formales. Desde 2007, cuando una importante reforma al sistema de salud se llevó a cabo y se amplió la cobertura a los hijos de 18 años o menos, las series de ingresos medios no muestran la misma tendencia que las del INE. El coeficiente de Gini también varía cuando este ingreso imputado se incluye. A pesar de ello, la

evolución de la desigualdad es la misma cuando se elimina tal imputación.

- <sup>19</sup> En general, si se considera el periodo completo, la curva de incidencia del crecimiento tiene forma de U, lo que refleja mayores tasas de crecimiento del ingreso para los extremos de la distribución.
- <sup>20</sup> La descomposición del coeficiente de Gini por fuente de ingreso sigue la metodología desarrollada por Lerman y Yitzhaki (1985).
- <sup>21</sup> Véase Bourguignon y Ferreira (2005).
- <sup>22</sup> El modelo emplea el ingreso laboral a través de las dos ecuaciones siguientes: i) una ecuación de ingresos por hora usando el método de Heckman, explicado por el sexo, la edad, la edad al cuadrado, la región de residencia y un conjunto de variables binarias para niveles de educación (la ecuación seleccionada también incluye una variable que refleja si la persona vive con una pareja y una variable que refleja la presencia de niños de 5 años de edad o menos), y ii) una ecuación de horas trabajadas utilizando un modelo Tobit, que se calcula por separado para los jefes, los cónyuges y el resto de los miembros del hogar, y se explica por el sexo, la escolaridad, la edad, la región y los ingresos no laborales del jefe del hogar. Para la estimación de los contra factuales para educación y factores no observables, se estimó una ecuación empleando los años de escolaridad como variable dependiente. A partir de este modelo, se distinguió el efecto, sobre la desigualdad total, de los retornos a la educación, los retornos a la experiencia, los cambios en la brecha de género, los retornos por habitar en Montevideo, las horas de trabajo, la estructura educativa y factores no observables.
- <sup>23</sup> De 1985 a 1991, los salarios privados, públicos y rurales se establecieron en los convenios colectivos entre el gobierno, los empresarios y los sindicatos. Este mecanismo de fijación de salarios fue suprimido durante el período 1990-1991, cuando el Consejo de Salarios dejó de ser convocado. A partir de entonces, la

negociación salarial se llevó a cabo a nivel de empresa, ya sea a través de una negociación sindical o, en la mayoría de las veces, por medio de un acuerdo directo entre el trabajador y el empleador. En 2005 la negociación salarial colectiva fue reinstaurada.

- <sup>24</sup> Una dinámica similar en el mercado laboral se observa en Argentina y Chile; véanse Gasparini y Cruces (2010) y Eberhardt y Engel (2008).