



Favelas y modernos rascacielos en Fortaleza, Brasil.

# A su justa medida

Jonathan D. Ostry y Andrew G. Berg

**A**UNQUE en los últimos años la creciente desigualdad económica ha pasado a ser un importante tema económico y político, su definición es a menudo imprecisa. Podría describir el destino relativo de la clase media, o el ingreso del 1% más rico. Se puede medir antes o después de impuestos y transferencias. Lo que se mide tiene mucho que ver con qué se concluye y qué respuestas de políticas públicas se deberían considerar.

Al aceptarse cada vez más que la desigualdad es un hecho, la atención se ha volcado a lo que se debería —o podría— hacer al respecto, por ejemplo, redistribuir el ingreso y, en ese caso, de qué manera y con qué efectos. Al igual que con la desigualdad, la definición de “redistribución” y la forma de medirla marcan una diferencia crucial para el análisis y las políticas.

## ¿Qué es la desigualdad?

Todos los conceptos económicos plantean difíciles problemas de medición y de definición conceptual, pero la desigualdad quizá más que la mayoría. La medición del PIB, por ejemplo, es de por sí bastante complicada, pero al menos el objetivo es claro: calcular el producto total de

una economía. La desigualdad, en cambio, se asemeja más a la “competitividad”: cualquier medida simple es un intento de reducir una cuestión compleja a un solo número.

La mayoría de los datos sobre desigualdad provienen originalmente de encuestas en las que se interroga a los hogares acerca del ingreso de diversas fuentes, impuestos y consumo, pero la información obtenida es muy imperfecta. Las encuestas, que son costosas y complejas, generalmente se realizan solo cada pocos años en el mejor de los casos. Tampoco hay garantía de que sean representativas: para los encuestadores puede ser más difícil encontrar a los ricos, y quizá sea menos probable que estos participen una vez identificados.

A menudo los investigadores quieren comparar la desigualdad entre diversos períodos y países, lo cual es difícil por muchas razones:

- **Las encuestas difieren en aspectos importantes.** Por ejemplo, hay varias formas de definir el ingreso, que podría incluir solo la remuneración de los factores como los salarios de los trabajadores y las utilidades del capital (ingreso de mercado), o podría incluir también transferencias tales como donaciones privadas,

**La desigualdad puede ser una cuestión candente, pero describirla no resulta fácil**

subsidios del gobierno y pensiones o recursos en especie tales como vales alimentarios y también pagos de impuestos (ingreso neto o disponible). Asimismo, las encuestas podrían informar sobre la desigualdad del consumo y no del ingreso.

- **La unidad de análisis también varía.** Una encuesta podría observar el ingreso por persona, por hogar o por unidad tributaria (que a menudo no es lo mismo que un hogar). Comúnmente, las encuestas informan sobre el ingreso por “hogar ajustado”, para tomar en cuenta que los costos por miembro familiar bajan a medida que aumenta el tamaño del hogar.

Debido a estos y otros problemas de las encuestas, particularmente las dificultades para rastrear el ingreso de los ricos, los economistas comenzaron a utilizar los registros tributarios como fuente de datos sobre distribución del ingreso (Atkinson, Piketty y Saez, 2011). Dichos datos ofrecen varias ventajas frente a los provenientes de encuestas: abarcan a todos los contribuyentes, de modo que los ricos están mejor representados y es posible estudiar segmentos pequeños, tales como el 0,1% superior. Además, los datos suelen estar disponibles en forma anual y a menudo se remontan incluso a comienzos del siglo XX.

Pero el uso de datos fiscales también plantea importantes desventajas. Primero, no se incluye a las muchas personas pobres e incluso de clase media que no pagan impuestos sobre la renta. Segundo, generalmente hay poca información sobre los impuestos efectivamente pagados y las transferencias recibidas para calcular el ingreso disponible. Tercero, se dispone de datos solo respecto de las economías avanzadas y un pequeño número de mercados emergentes. Por último, los datos fiscales tienen sus propios problemas de medición debido a las declaraciones inexactas y el uso de estrategias de elusión tributaria, a muchas de las cuales quizá puedan recurrir sobre todo los más ricos.

### Es importante saber lo que se mide

En el caso de esas mediciones desparejas e imperfectas, un principio clave es usar la medición correcta para la pregunta formulada.

Comencemos con una simple comparación de Estados Unidos y Alemania a partir de datos sobre el ingreso disponible de hoga-

res ajustados (gráfico 1). El ingreso disponible está constituido esencialmente por los ingresos y los pagos de transferencias recibidos por los hogares, menos los impuestos. Es necesario reducir la información a algo que se pueda comparar fácilmente. Hay muchas formas de hacerlo, y cada una tiene sus aplicaciones.

El *índice de Gini*, el indicador sintético más utilizado, mide la diferencia media de ingresos entre dos hogares (o individuos) cualesquiera, elegidos al azar entre toda la población. Varía desde cero, cuando todos los hogares reciben el mismo ingreso, a 1, cuando un solo hogar concentra todo el ingreso. Como capta toda la distribución y está disponible respecto de muchos países, el índice de Gini es especialmente útil para comprender las implicaciones macroeconómicas y determinantes globales de la desigualdad del ingreso.

La proporción que reciben los muy ricos —el 1% o 0,1% superior— ha concitado recientemente gran atención porque ha aumentado mucho en algunos países desde alrededor de 1980. El aumento está tan concentrado en el extremo más alto de la distribución que el Gini, que abarca toda la distribución del ingreso y está basado en encuestas, no lo ha reflejado bien.

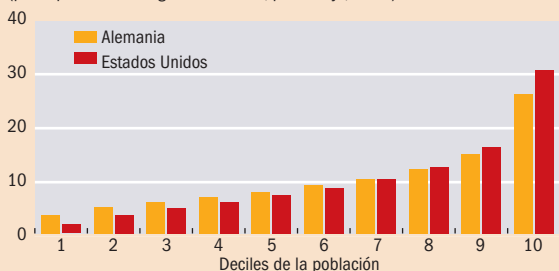
La participación del 1% de ingresos más altos puede ser un indicador más útil en parte porque mide una característica particularmente importante de la distribución del ingreso para ciertos propósitos, tales como la capacidad de los extremadamente ricos de influir en el proceso político. Tal como observó una vez el extinto juez de la Corte Suprema de Estados Unidos Louis Brandeis: “Podemos tener democracia, o podemos tener riqueza concentrada en pocas manos, pero no podemos tener ambas”. No tenía en mente indicadores generales de desigualdad como el de Gini. Autores como Joseph Stiglitz (2012) sostienen que el foco tradicional en el índice de Gini les ha impedido a muchos analistas percibir las consecuencias del aumento de los ingresos más altos en la evolución del poder político en Estados Unidos.

Gráfico 1

#### Cómo se distribuye el pastel

Tanto en Estados Unidos como en Alemania la distribución del ingreso es desigual.

(participación en el ingreso neto total, porcentaje, 2007)



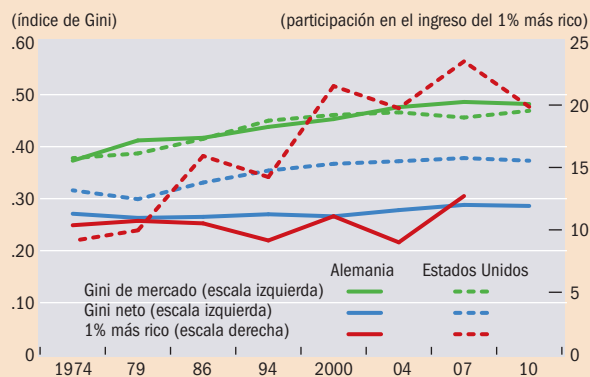
Fuente: UNU-WIDER, base de datos World Income Inequality (WIID 3.0A), junio de 2014.

Nota: Los pares de barras van desde el décimo más pobre de la población de Estados Unidos y Alemania al 10% más rico. El índice de Gini, que mide el nivel general de desigualdad de un país, es 0,29 en el caso de Alemania y 0,38 en el de Estados Unidos. Si su valor es cero, todos los hogares tienen igual ingreso, mientras que un índice de 1 significa que un solo hogar recibe todo el ingreso.

Gráfico 2

#### En aumento

La desigualdad general y la proporción de ingresos del 1% más rico están aumentando tanto en Alemania como en Estados Unidos, aunque disminuyeron en Estados Unidos durante la recesión mundial.



Fuentes: Alvarado et al. (2014), respecto del 1% más rico, y Solt (2009) respecto de los datos del índice de Gini.

Nota: La desigualdad de mercado se mide antes de impuestos y pagos de transferencias. La desigualdad neta toma en cuenta los pagos de transferencias e impuestos. La proporción de ingresos del 1% más rico se mide antes de impuestos y transferencias. El índice de Gini, que mide la desigualdad en una economía, va de cero (igual ingreso en todos los hogares) a 1 (un solo hogar recibe todo el ingreso).

El gráfico 2 presenta la evolución del índice de Gini respecto de la desigualdad de mercado (antes de impuestos y transferencias) y la participación del 1% más rico en Alemania y Estados Unidos. Ambos indicadores muestran aumentos en ambos países, pero el aumento es mucho mayor en el caso del 1% más rico en Estados Unidos. Otro resultado impactante es que la desigualdad del ingreso de mercado —medida por el índice de Gini— es aproximadamente igual en Alemania y Estados Unidos.

### Desigualdad y crecimiento

Nuestro estudio de la desigualdad se concentra en sus consecuencias para la sostenibilidad del crecimiento en una gran muestra de países. Formulamos la hipótesis de que puede haber muchos mecanismos que vinculen la desigualdad y el crecimiento, como el efecto de la desigualdad en la capacidad de los pobres y la clase media de acumular capital humano; en la estabilidad política y de ese modo en los incentivos para invertir; en la cohesión social y la capacidad de resistir y ajustarse enérgicamente a los shocks, y en las presiones políticas a favor de la redistribución, que pueden neutralizar los incentivos y por consiguiente frenar el crecimiento. Como deseamos abarcar todos estos canales sin adoptar una posición acerca de cuál importa más, y además necesitamos una muestra grande de países y períodos de tiempo, el Gini sirve admirablemente bien. En Berg y Ostry (2011) nos sumamos al consenso tentativo y quizá creciente entre los investigadores al concluir que una mayor desigualdad se asocia con un crecimiento menos duradero.

La atención centrada en la desigualdad se está volcando ahora a la redistribución del ingreso. Nuestras observaciones sobre la desigualdad y el crecimiento eran ambiguas en lo concerniente a la redistribución. Si los países con más desigualdad tienden a redistribuir más y tal redistribución (tasas impositivas más altas, subsidios) debilita los incentivos para trabajar e invertir, la redistribución no es entonces un “tratamiento” para la desigualdad sino parte del problema, al menos en cuanto al crecimiento se refiere.

Enfrentamos dos problemas de medición difíciles. Primero, la mayoría de los conjuntos de datos sobre desigualdad entre países contienen sobre todo información acerca de la desigualdad del ingreso *neto* (disponible). Pero para analizar si los países con mayor desigualdad redistribuyen más es preciso estudiar la relación entre la desigualdad *de mercado* y la redistribución, porque la desigualdad neta mezcla los efectos de la desigualdad de mercado subyacente y de la redistribución. Segundo, quisimos medir la redistribución en sí para evaluar si incide en el crecimiento, como en la gran disyuntiva entre igualdad y eficiencia descrita por Arthur Okun (1975).

Pero la redistribución resulta aún más difícil de medir que la desigualdad. La mayoría de los estudios se han concentrado en variables representativas de la redistribución, tales como el gasto en salud, educación y subsidios sociales, por una parte, y los ingresos públicos totales o las tasas impositivas por la otra.

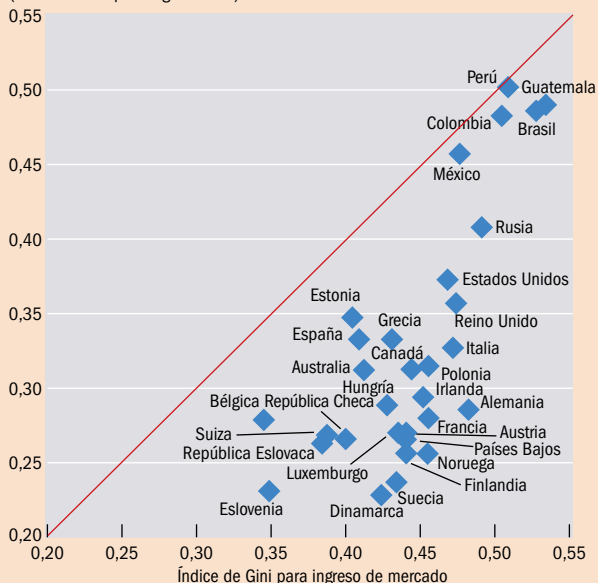
Pero esas variables ficticias son muy imprecisas. Muchos impuestos, como los que gravan la nómina salarial o las ventas, pueden no ser particularmente progresivos. Asimismo, el gasto social puede o no beneficiar principalmente a los grupos de menores ingresos. Por ejemplo, gran parte del gasto educativo de las economías en desarrollo se concentra en la educación

Gráfico 3

### Redistribución del ingreso

La desigualdad disminuye después de impuestos y pagos de transferencias a los hogares de menor ingreso.

(índice de Gini para ingreso neto)



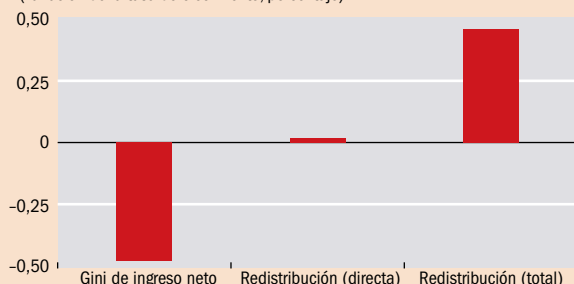
Fuentes: Solt (2009), y base de datos Standardized World Inequality, versión 4.0.  
Nota: El índice de Gini, que mide la desigualdad en una economía, va de cero (igual ingreso en todos los hogares) a 1 (un solo hogar recibe todo el ingreso). El ingreso de mercado es el recibido antes de transferencias e impuestos; el neto es el ingreso después de impuestos y transferencias. Cuanto más lejos a la derecha de la línea de 45 grados se ubica una economía, tanto mayor es el monto de la redistribución. Los datos corresponden al último año disponible respecto de cada país y oscilan entre 2003 y 2010.

Gráfico 4

### Más igualdad, más crecimiento

Una desigualdad neta más alta se correlaciona con un crecimiento más bajo, mientras que la redistribución del ingreso parece tener un escaso efecto adverso en el crecimiento.

(variación de la tasa de crecimiento, porcentaje)



Fuente: Ostry, Berg y Tsangarides (2014).

Nota: La altura de la primera columna, que desciende por debajo de cero, muestra la disminución del crecimiento del ingreso per cápita medio real (después de la inflación) durante cinco años asociada con un aumento de la desigualdad (medida según el índice de Gini en términos de ingreso neto) del percentil 50 al 60, manteniéndose constantes las demás variables (incluida la redistribución). El índice de Gini, que mide el nivel general de desigualdad en un país, va de cero (todos los hogares tienen igual ingreso) a 1 (un solo hogar recibe todo el ingreso). “Ingreso neto” es el ingreso después de impuestos y transferencias. La segunda columna muestra el efecto (apenas positivo) en el crecimiento de un aumento de 10 percentiles de la redistribución, manteniéndose constante el ingreso neto, la desigualdad y otras variables. La redistribución se mide como la diferencia entre el índice de Gini para el ingreso de mercado (ingreso antes de impuestos y transferencias) y para el ingreso neto. La tercera columna muestra el efecto positivo estimado en el crecimiento del mismo aumento de 10 percentiles de la redistribución, pero incluyendo el efecto (indirecto) de la mayor redistribución en una desigualdad neta más baja y por ende un mayor crecimiento. En este cálculo se supone que el aumento de la redistribución no tiene efecto alguno en la desigualdad de mercado.

secundaria y superior, que favorece sobre todo a los grupos más acomodados, mientras que gran parte del gasto sanitario se destina a hospitales urbanos que quizá no estén focalizados en los ciudadanos pobres o incluso de mediano ingreso. En los estudios que miden la redistribución usando esas variables ficticias se ha encontrado escasa evidencia de que los países más desiguales redistribuyen más. Pero cuando se mejora la medición, los resultados son más claros. Milanovic (2000) utilizó datos de alta calidad sobre desigualdad tanto de mercado como neta, extraídos del Luxembourg Income Study (LIS), y observó que la redistribución se relaciona fuertemente con el nivel de desigualdad de mercado en este conjunto de democracias ricas.

Nuestro interés se ha centrado en los determinantes del crecimiento económico en todos los países. Afortunadamente, en un conjunto de datos relativamente nuevo el politólogo Frederick Solt (2009) compila precisamente la información que necesitábamos. Solt *estandarizó* en torno a ciertas dimensiones fundamentales datos disponibles de alta calidad sobre desigualdad. Recogió información de encuestas del Banco Mundial, Naciones Unidas y otras fuentes sobre coeficientes de Gini de todas las definiciones de ingresos (ingreso de mercado e ingreso neto) y unidades de contabilización (por hogar o per cápita). Luego analizó los muchos casos en los cuales se dispone de varios indicadores de desigualdad respecto de un país y un período de tiempo determinados para estimar la relación típica entre los distintos indicadores. Por ejemplo, durante los años setenta en los países de América Latina la desigualdad del consumo tenía una relación bastante previsible con la desigualdad de ingreso disponible. A partir de esa información, y cientos de relaciones similares utilizadas en forma sistemática, Solt dedujo indicadores estandarizados de la desigualdad del ingreso neto y de mercado respecto de un gran número de países y períodos de tiempo.

Esta clase de información sobre desigualdad neta y de mercado arroja algunas conclusiones sorprendentes. Por ejemplo, si bien ya se sabe que Estados Unidos es mucho más desigual que Alemania, o que América Latina lo es más que Europa, algo no tan conocido es que estas comparaciones son ciertas principalmente con respecto al ingreso neto. El resultado en términos de desigualdad de mercado (ingreso antes de impuestos y transferencias) es notablemente similar (gráfico 3).

En general, como los países con una distribución más desigual del ingreso de mercado tienden a redistribuir más, tales países no necesariamente tienen una distribución sustancialmente más desigual del ingreso neto: en promedio, la redistribución compensa alrededor de 60% de la diferencia. Estados Unidos es un caso extremo por su alta desigualdad del ingreso neto, pero eso se debe tanto a la escala relativamente pequeña de la redistribución como a la alta desigualdad de mercado.

## Nuevos espacios

En nuestro estudio (Ostry, Berg y Tsangarides, 2014) realizado con los datos de Solt hemos extraído tres conclusiones generales. Primero, *las sociedades más desiguales tienden a redistribuir más*, no solo los países ricos, sino también (aunque generalmente en menor medida) economías que están en vías de desarrollo. Segundo, *una desigualdad neta más baja tiene una robusta correlación con un crecimiento más veloz y más duradero*, para

un nivel dado de redistribución. Y tercero, *la redistribución —medida como la diferencia entre la desigualdad de mercado y la neta— parece ser generalmente benigna en términos de su impacto en el crecimiento* (el gráfico 4 ilustra las últimas dos conclusiones). Solo en casos extremos hay alguna evidencia de que pueda afectar el crecimiento; los efectos combinados directos e indirectos de la redistribución son, en promedio, favorables al crecimiento. Naturalmente, es necesario reconocer las limitaciones propias del conjunto de datos y de las comparaciones entre países en un plano más general. También son importantes los detalles específicos de las políticas de redistribución (FMI, 2014). Pero, según indican nuestros estudios, debemos ser cautelosos y no suponer que existe una gran disyuntiva entre redistribución y crecimiento.

Se están estudiando activamente muchos aspectos interesantes de este tema. No obstante, es prioritario recopilar y analizar más y mejores datos sobre desigualdad y redistribución respecto de un mayor número de países, realizar análisis más profundos y completos de la redistribución fiscal a nivel de los países (Lustig *et al.*, 2013) y prestar mayor atención a la desigualdad de la riqueza, en contraposición a la del ingreso. No podemos esperar, sin embargo, a que lleguen datos perfectos: debemos tanto trabajar para mejorar los datos como usar con buen criterio aquellos que ya tenemos. ■

Jonathan D. Ostry es Subdirector, y Andrew G. Berg, Director Adjunto del Departamento de Estudios del FMI.

---

### Referencias:

- Alvaredo, Facundo, Anthony B. Atkinson, Thomas Piketty y Emmanuel Saez, 2014, The World Top Incomes Database, <http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu/>
- Atkinson, Anthony, Thomas Piketty y Emmanuel Saez, 2011, "Top Incomes in the Long Run of History", *Journal of Economic Literature*, vol. 49, No. 1, págs. 3–71.
- Berg, Andrew, y Jonathan, Ostry, 2011, "Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?", *IMF Staff Discussion Note No. 11/08* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Fondo Monetario Internacional (FMI), 2014, "Fiscal Policy and Income Inequality", *IMF Policy Paper* (Washington).
- Lustig, Nora, et al., 2013, "The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An Overview", *Tulane Economics Working Paper No. 1316*, (Nueva Orleans, Louisiana: Tulane University).
- Milanovic, Branko, 2000, "The median-voter hypothesis, income inequality, and income redistribution: an empirical test with the required data", *European Journal of Political Economy*, vol. 16(3), págs 367–410, septiembre.
- Okun, Arthur M., 1975, *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff* (Washington: Brookings Institution).
- Ostry, Jonathan, Andrew Berg y Charalambos Tsangarides, 2014, "Redistribution, Inequality, and Growth", *IMF Staff Discussion Note No. 14/02* (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Solt, Frederick, 2009, "Standardizing the World Income Inequality Database", *Social Science Quarterly*, vol. 90, No. 2, págs. 231–42.
- Stiglitz, Joseph E., 2012, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future* (Nueva York: W.W. Norton).