

HACIA UN CRECIMIENTO MODERNO

*Ensayos en honor de
Carlos Díaz-Alejandro*



Gustav Ranis
Editor

Página en blanco a propósito

Hacia un crecimiento moderno

Ensayos en honor de Carlos Díaz-Alejandro

Gustav Ranis
Editor

Washington, D.C.
1996

Los puntos de vista expresados en esta publicación son los de los autores y no intentan representar los del Banco Interamericano de Desarrollo.

Hacia un crecimiento moderno

Ensayos en honor de Carlos Díaz-Alejandro

© Banco Interamericano de Desarrollo, 1996

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

ISBN: 0-940602-99-7

PREFACIO

El presente libro contiene una selección de ensayos presentados en la conferencia titulada «Hacia un crecimiento moderno: América Latina durante la década de 1990», llevada a cabo en la sede del BID en Washington DC, en mayo de 1993. Tanto la conferencia como este libro fueron realizados en memoria de Carlos Díaz-Alejandro.

Como Gustav Ranis, editor de este volumen, explica en la introducción, Carlos fue un hombre cuyas contribuciones al entendimiento del desarrollo y la economía han sido siempre muy apreciadas, tanto por su contenido académico como teórico. Durante años su trabajo ha servido como inspiración y punto de divergencia para todos aquéllos interesados en el estudio del desarrollo en América Latina.

Proponemos que su obra sea analizada con mucho detenimiento, que de ella se obtengan enseñanzas y se fomente el debate. Es con este espíritu que les dedicamos el presente libro.

Nohra Rey de Marulanda
Gerente
Departamento de Integración
y Programas Regionales

Página en blanco a propósito

CONTENIDO

INTRODUCCION

| | |
|--------------------|-----|
| Gustav Ranis | vii |
|--------------------|-----|

CAPITULO 1:

DETERMINANTES DEL NIVEL DE BIENESTAR SOCIAL EN AMERICA LATINA

| | |
|--|---|
| Ricardo Barros y José Márcio Camargo | 1 |
|--|---|

Comentarios

| | |
|-----------------------|----|
| Adolfo Figueroa | 39 |
| Rosemary Thorp | 42 |

CAPITULO 2:

CRECIMIENTO, DISTRIBUCION Y RECURSOS HUMANOS: UN ANALISIS ENTRE PAISES

| | |
|----------------------------|----|
| François Bourguignon | 45 |
|----------------------------|----|

Comentarios

| | |
|----------------------|----|
| Nora Lustig | 75 |
| Andrés Velasco | 77 |

CAPITULO 3:

DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO: LA EXPERIENCIA CHILENA

| | |
|--------------------|----|
| Mario Marcel | 85 |
|--------------------|----|

Comentarios

| | |
|-----------------------|-----|
| Sylvia Maxfield | 132 |
|-----------------------|-----|

CAPITULO 4:

EL MAL ARTE DE GOBERNAR: ENSEÑANZAS DEL CIRCULO VICIOSO BRASILEÑO

| | |
|-----------------------------|-----|
| Rogério L. F. Werneck | 137 |
|-----------------------------|-----|

Comentarios

| | |
|--------------------------|-----|
| Pedro S. Malan | 156 |
| José A. Scheinkman | 162 |

| | |
|-----------------------|-----|
| INDICE TEMATICO | 165 |
|-----------------------|-----|

Página en blanco a propósito

INTRODUCCION

Carlos Díaz-Alejandro: historiador y profeta

Gustav Ranis

Los economistas suelen bromear diciendo que son mucho más exactos en la predicción del pasado que del futuro. La realidad es que sería mejor que pudiésemos predecir el pasado con un poco más de exactitud, lo que nos permitiría extraer más enseñanzas de él.

Carlos Díaz-Alejandro, cuya memoria honramos con este libro, no tenía ese problema. Fue y sigue siendo una excepción. Díaz-Alejandro era un constructor de puentes, no sólo entre el Norte y el Sur, como se ha dicho frecuentemente, sino también entre el pasado y el futuro. Ello resulta evidente en gran parte de su obra, incluso sus contribuciones a los temas que se analizan aquí.

Sin duda, Díaz-Alejandro habría disfrutado particularmente este análisis acerca del papel del gobierno y los mercados en el desarrollo, en parte porque con el tiempo este análisis ha adquirido muchos más matices que antes: una simple contienda entre la escuela estructuralista de sustitución de importaciones, en plena retirada, y las fuerzas neoclásicas, en plena ofensiva, bajo el estandarte del “Consenso de Washington”. Considero que hoy Díaz-Alejandro insistiría en la evolución de un consenso hemisférico más bien que un consenso de Washington, destacando el hecho de que los mercados, una vez que dejamos de lado las prístinas versiones de los libros de texto, están lejos de ser perfectos, y de que los gobiernos no son en absoluto universalmente malos y/o ineptos. Me aventuraría incluso a decir que a estas alturas Díaz-Alejandro nos habría presentado un planteamiento mucho más sutil de lo que debería ser la división ideal del trabajo entre el gobierno y los mercados, a la luz de la experiencia reciente y no tan reciente. En otras palabras, hoy estaría introduciendo más contenido al lema de las intervenciones “favorables al mercado”, recientemente acuñado por los defensores del Consenso de Washington, que actualmente se hallan en proceso de ligera, aunque aún ordenada, retirada táctica.

Permítaseme citar algunos indicios de lo que creo que Díaz-Alejandro nos estaría diciendo en la actualidad. Hace tiempo que había observado que “los mercados en los que históricamente se llevan a cabo las transacciones internacionales están manipulados en perjuicio de los países menos

desarrollados (PMD)”. Sin caer en trampas extremas del tipo de las ofrecidas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, no vacilaba en cuestionar el mito del todopoderoso mercado internacional que mantiene la honestidad de los responsables de la formulación de políticas. Tengo la impresión de que habría tomado la actual tendencia a la privatización con una dosis similar de escepticismo, quizá insistiendo en algunas seguridades de que la privatización esté acompañada de una estructura cada vez más competitiva y funcional del mercado, en vez de correr el riesgo de intercambiar el monopolio público por uno privado.

Por otra parte, tampoco debemos olvidar que Díaz-Alejandro formaba parte del proyecto sobre liberalización del comercio del National Bureau of Economic Research, dirigido por Anne Krueger, la gran sacerdotisa del consenso neoclásico de Washington, ni que escribió profusamente acerca del conjunto de medidas y secuencias de liberalización en el Cono Sur, en términos no muy distintos de los de Sebastián Edwards, Vittorio Corbo y otros. Lo que lo distingue del economista corriente, sin embargo, no es que escribía bien, sino que lo hacía con sutileza. Fue, por ejemplo, uno de los primeros en predecir parte del debate actual sobre sustentabilidad y credibilidad, señalando que probablemente resulte mucho más importante evitar las oscilaciones de política que buscar la precisa combinación promedio entre el gobierno y el mercado. En este aspecto, anticipa claramente algunos de los trabajos de Guillermo Calvo y Dani Rodrik.

A Díaz-Alejandro le preocupaba especialmente la liberación simultánea de las cuentas corriente y de capital. En realidad, predijo exactamente las consecuencias negativas de una política de este tipo, caracterizada por las extremas oscilaciones del factor altamente móvil, el capital, por el fracaso de los sistemas bancarios privatizados, y por la presión externa que obliga a los gobiernos a garantizar los préstamos. Su consejo, de que cualquier movimiento tendiente a liberalizar el comercio debería estar acompañado de una liberalización financiera interna, pero que la última etapa debía ser la eliminación de los controles de cambio sobre el capital extranjero, habría resultado muy útil en muchos casos. En términos generales, percibía que la mayor prioridad consistía en mantener un rumbo estable (la “eliminación de los perjudiciales ciclos sucesivos de expansión y contracción”).

También resulta interesante señalar que Díaz-Alejandro enfatizó repetidamente la asimetría que existe entre las posiciones del Norte en materia de capital internacional, tecnología y movilidad de la mano de obra. El Norte, como le gustaba señalar, es religioso en el primer caso, mixto en el segundo, y totalmente herético cuando se trata de la mano de obra. Por supuesto, en privado estaba dispuesto a reconocer que probablemente las

fronteras no se abrirán a la mano de obra no calificada en un futuro próximo, o quizá nunca, y por cierto no cuando vemos que incluso el comercio libre deja lugar a la reciprocidad cuando ya no responde a los intereses de la principal potencia hegemónica. No obstante, el hecho es que las tendencias aparentemente ortogonales hacia la globalización económica, por un lado, y el separatismo político, por el otro, han vuelto a llevar a primer plano las migraciones de trabajadores, en parte en el contexto de la creciente emigración legal e ilegal en Europa Occidental, los Estados Unidos y Japón, y en parte con respecto a los países de reciente industrialización de Asia Oriental, que durante la década pasada han experimentado situaciones de escasez de mano de obra. Creo que Díaz-Alejandro regresaba a menudo a este punto de la asimetría no sólo para burlarse de las clases dirigentes del Norte —cosa que por supuesto le gustaba hacer— sino para lograr una respuesta más racional cuando se trataba de elogiar las virtudes de la movilidad ilimitada del capital.

Después de todo, una de sus más importantes contribuciones (con Rick Brecher) fue señalar que, en presencia de la protección, la afluencia de capitales en la forma de inversión extranjera directa (IED) puede de hecho magnificar las distorsiones, ampliar el papel de las restricciones al comercio e incrementar el poder de los grupos de intereses creados. Ese énfasis en la calidad más que en la cantidad de los diversos tipos de afluencia de capitales extranjeros está mereciendo cada vez más atención en la actualidad. Los análisis actuales sobre la IED y la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) son cada vez más sensibles al hecho de que la afluencia de capitales de los países ricos a los pobres quizá pueda reducir el bienestar en vez de incrementarlo. Ello se debe en parte a las distorsiones internas que Díaz-Alejandro señalaba específicamente, y en parte al impacto desfavorable que pueden tener sobre el tipo de cambio (la definición estricta de la “enfermedad holandesa”), y en parte al impacto político y económico desfavorable que pueden tener sobre la calidad general de la política macroeconómica (una definición más amplia de la misma enfermedad).

En definitiva, resulta claro que si bien Díaz-Alejandro en general estaba de acuerdo con la tendencia ortodoxa en favor de una mayor orientación hacia el mercado en aquellos países que se vieron muy distorsionados durante los regímenes de sustitución de importaciones, obviamente quería ir más allá del básico Consenso de Washington. Sin duda, hoy estaría especificando precisamente los tipos de marcos reglamentarios y de fortalecimiento de las instituciones gubernamentales que se necesitan para frenar los excesos del mercado privado, pero probablemente no sugeriría una reversión de la tendencia global hacia la reducción de los controles gubernamentales y el papel de las empresas del sector público.

Lo que es más importante, Díaz-Alejandro era realista, pragmático,

no doctrinario y tenía conciencia de la amplia variedad de situaciones iniciales que se presentaban en los países en desarrollo al salir de su pasado colonial de los siglos XIX o XX. Cada uno de ellos se vio forzado a crear rápidamente una economía a partir de la mezcla de diversos agentes económicos distribuidos a lo largo de límites más o menos bien definidos, y alterar drásticamente los patrones anteriores de transporte, comercio y manejo de los recursos naturales. Los mercados estaban asociados a los regímenes coloniales anteriores, y en consecuencia resultaban inaceptables. Sólo los gobiernos podían encarar la enorme tarea que enfrentaba la mayoría de las nuevas sociedades independientes.

Aun si suponemos, como Díaz-Alejandro, que la mayoría de los gobiernos de los PMD recientemente independizados no son predatorios, sino esencialmente platónicos, es preciso reconocer que necesitaban crear una infraestructura orientada hacia el desarrollo, y al mismo tiempo orquestar un importante cambio de objetivos en la sociedad, captando y reasignando los ingresos tradicionales de exportación, seleccionando nuevos grupos beneficiarios como receptores de renta, construyendo nuevas instituciones financieras, reestructurando los servicios de salud y educación, y así sucesivamente. En algunos casos no se contaba con un reconocimiento básico del derecho de propiedad, con un código de comercio, ni con las que solían denominarse “condiciones previas” del desarrollo. Además, por lo general existen considerables dudas acerca de la disponibilidad de recursos humanos requerida en el sector privado y de la capacidad de asumir riesgos y actuar eficazmente. Ello acentúa la tendencia a buscar que el sector público lleve a cabo algunas funciones empresariales además de sus habituales funciones fiscales y reglamentarias. Con frecuencia también se solicita al Estado que no solamente cree las estructuras y las instituciones necesarias, sino que garantice el patrimonio natural para propósitos de bien público, asista a las clases trabajadoras en su lucha contra los capitalistas extranjeros, dicte legislación relacionada con el bienestar, y asuma la carga de las redes de seguridad, liberando de ella a la familia. De esta forma surgió el llamado Estado “desarrollista”.

En resumen, todo ello representa una tarea más bien intimidante para un grupo de políticos y burócratas con poca experiencia quienes, como hipótesis, digamos que tienen las mejores intenciones. Además, era lógico que existiera un gran ingrediente de euforia y exceso de confianza, además de una dosis de ingenuidad. Casi inevitablemente, apareció el peligro del surgimiento de un conjunto de intervenciones cuasipopulistas, cada vez más complejas y confusas, algo que todos hemos observado y lamentado durante las últimas décadas. A diferencia de los puristas, sin embargo, Díaz-Alejandro consideraba que esta fase intervencionista e introspectiva constituía un hecho histórico virtualmente inevitable, que

debía desempeñar un legítimo papel, incluyendo el logro de algunos objetivos del incipiente sector industrial. No obstante, aun siendo anticolonialista y antineocolonialista, Díaz-Alejandro también reconocía que la “culpa por asociación” no constituía una razón adecuada para rechazar el desarrollo de los mercados en aras de objetivos de desarrollo a más largo plazo.

Sin duda, Díaz-Alejandro era un admirador de Simon Kuznets, y de hecho, en los primeros tiempos del Centro de Crecimiento Económico de Yale, pasamos muchos lunes por la tarde tratando de determinar cuál sería una monografía ideal de análisis de países en desarrollo, algo que él nos mostró en última instancia en sus *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Lo que Kuznets ponía de relieve acerca del papel del gobierno y de los mercados, era la necesidad inicial de un “agente vinculante” o nacionalismo orgánico, es decir, “una comunidad de sentimientos basada en un pasado histórico común y su acervo histórico (...). En su forma extrema, ello representa una decidida lealtad por parte de los miembros individuales con respecto a la comunidad en general, dentro de ciertos límites geográficos bien definidos, un idioma común, homogeneidad étnica, cohesión cultural, una especie de cemento cultural”. Este cemento, como dolorosamente sabemos, especialmente en estos días, no siempre resulta evidente en los países en desarrollo ni en los más desarrollados. El punto es, no obstante, que en la medida en que falten las características institucionales y de organización requeridas, el nuevo estado-nación puede sentir la necesidad de crear un tipo sintético de nacionalismo. Este rasgo es el que afecta en gran medida la magnitud de los esfuerzos del gobierno en relación con el uso de los mercados durante la primera fase generalmente intervencionista, generando una fuerte tendencia a las promesas y los compromisos excesivos y la falta de un cumplimiento adecuado. Cuando se pierde el precioso activo de la credibilidad, y la búsqueda de renta se convierte en la principal actividad, resulta cada vez más difícil salir de esa trampa. El contraste entre Asia Oriental y América Latina es ilustrativo.

Díaz-Alejandro se daba cuenta de que la magnitud inicial de la intervención gubernamental durante la fase de sustitución de importaciones, quizá diferiría marcadamente entre países, afectando de distinta forma los hábitos y las expectativas. Por lo pronto, cuanto más desfavorable fuera la situación inicial, mayor sería la probabilidad de que se realizara un esfuerzo por “sobrevender” el potencial de cambio, lo que conduce a una ampliación de la brecha entre las promesas y los hechos. Al mismo tiempo, un dosaje prolongado de estricta sustitución de importaciones habría de afectar la naturaleza del propio gobierno, que pasa así a ser más predatorio que platónico en la medida en que se acostumbra a las rentas y a los beneficios de establecer su propio programa.

Díaz-Alejandro concentró esencialmente su atención en los países latinoamericanos, la mayoría de los cuales cuenta con una dotación bastante generosa de recursos naturales. Tanto Argentina como Colombia, que son los países con los que trabajó con más intensidad, obviamente podían darse el lujo de mantener un régimen de sustitución de importaciones basado en la exportación de productos básicos durante mucho más tiempo que, digamos, sus contrapartes de Asia Oriental, que cuentan con escasos recursos y que se vieron obligados mucho antes a desplazarse hacia un mayor papel del capital humano, las exportaciones de manufacturas y, por lo tanto, una dependencia mucho mayor con respecto a los mercados competitivos. Díaz-Alejandro reconocía que los mercados podían movilizarse como instrumentos para el logro de la independencia poscolonial, pero también sabía que los países latinoamericanos típicamente podían posponer la realización de importantes reformas estructurales. Sin duda, esta capacidad se relaciona con su riqueza relativa en materia de recursos naturales, así como con su posibilidad de atraer capitales externos virtualmente sin solicitarlos. En consecuencia, los países latinoamericanos se vieron sujetos a períodos más prolongados de sustitución de importaciones, intervenciones más relacionadas con la industria e inclusive con empresas específicas, una mayor dosificación de los hábitos de búsqueda de renta, y una mayor resistencia a las tendencias en favor de la liberalización, por lo menos hasta que la reciente crisis de la deuda modificó sustancialmente la situación.

Díaz-Alejandro percibió que los ciclos marcados de políticas de expansión y contracción alrededor de una tendencia no muy liberalizadora constituían importantes indicadores de problemas. El patrón típico de políticas puede describirse de la siguiente manera: una buena situación externa por lo general genera políticas fiscales y monetarias expansionistas por parte del gobierno; luego, una vez que el entorno externo se deteriora, el gobierno se esfuerza por mantener el crecimiento a través de un continuado patrón expansionista en los gastos monetarios y fiscales, sustituyendo esta vez artificialmente el poder adquisitivo generado internacionalmente por el interno. La posible consecuencia de demorar así la realidad por lo general es una grave crisis de balanza de pagos, que debe enfrentarse en primer lugar mediante un retorno a los controles y en última instancia adoptando un importante conjunto nuevo de medidas de liberalización. Díaz-Alejandro demostró en forma convincente, por ejemplo, que los países que desde un primer momento estuvieron dispuestos y pudieron aplicar políticas de tipo de cambio flexible fueron los que posteriormente evitaron importantes desastres, incluido el restablecimiento de los controles seguido de devaluaciones en gran escala.

En cuanto a las tendencias a más largo plazo, Díaz-Alejandro obser-

vó un marcado sesgo hacia el regreso a soluciones políticamente convenientes, retornando temporariamente a la aplicación de políticas similares a la sustitución de importaciones, favoreciendo a un sector bastante reducido de la industria en gran escala (generalmente urbano) y, en ese proceso, desatendiendo a la agricultura, las exportaciones, y la industria de pequeña y mediana escala.

Díaz-Alejandro siempre fue algo escéptico acerca del milagro de los países de Asia Oriental y de la posibilidad de aplicar indiscriminadamente su experiencia a otras partes del mundo en desarrollo. Creía, y con razón, que las diferencias en la situación inicial de los distintos PMD son importantes para establecer las limitaciones diferenciales del papel de los gobiernos y los mercados. Ello se relaciona no solamente con el nacionalismo preexistente de Kuznets sino también con el tamaño del país, la riqueza de su dotación de recursos naturales, la calidad de su capital humano y otros factores. Dinámicamente, las opciones de política también se ven limitadas por la estructura inicial del mercado privado y la medida en que el sector público esté centralizado o descentralizado.

En los últimos tiempos las percepciones han cambiado, por lo menos en algunos países. Hasta donde Díaz-Alejandro podía ver, sin embargo, la realidad de América Latina pasaba de un intervencionismo centrado horizontalmente a episodios orientados hacia el mercado, lo cual probablemente condujo a una peor experiencia de desarrollo que la que se hubiese producido como resultado de un conjunto de políticas más coherente (aunque, en promedio, menos “buenas”). Ello nos regresa al tema de la sustentabilidad, que se reconoce cada vez más en la literatura económica actual. Hace tiempo que Díaz-Alejandro observó que el asiduo y marcado contraste entre una economía de mercado, descentralizada y competitiva, y una alternativa centralizada y planificada, si bien es útil para los libros de texto y quizá para los ideólogos, no resulta muy útil para quienes realmente quieren comprender el papel apropiado que les corresponde a los sectores público y privado, y para asistir en una mejor formulación de políticas. Con frecuencia la realidad se acerca más a una zona gris, debiendo partir de la base de un sector privado oligopólico (que busca su renta), procurando aumentar su competitividad, y al mismo tiempo orientando a los gobiernos centralizados y elitistas (que sufren un proceso de desgaste) hacia una alternativa más descentralizada y sensible. Por consiguiente, si hoy estuviera con nosotros, un objetivo fundamental de Díaz-Alejandro sería evitar el poder monopólico en el sector privado, ya sea de las multinacionales o de las empresas nacionales. En cuanto a los gobiernos, si bien no escribió sobre este tema, sospecho que habría querido desagregar el significado del concepto y preferido un grado mucho mayor de descentralización que el que se encuentra corrientemente.

En resumen, en lo que respecta al tema tratado en este volumen, Díaz-Alejandro claramente estaría en desacuerdo con Peter Timmer, que sugiere que necesitamos “encontrar los precios correctos”, y también con Alice Amsden, que sugiere que deberíamos procurar buscar “precios errados”. En cambio, él querría buscar las características específicas de lo que el Banco Mundial ahora llama una acción gubernamental “favorable al mercado”. Ello significa encontrar aquellas inversiones gubernamentales y de organizaciones, así como la contribución reglamentaria del gobierno, que les permita a los mercados desempeñar en forma más adecuada sus funciones esenciales de coordinación y alerta. Con el tiempo —y un continuado crecimiento— sin duda Díaz-Alejandro habría visto al proceso de desarrollo volverse cada vez más complejo, de manera que el costo de transacción de un mercado no manipulado comenzaría a tener cada vez más peso, pero siempre en el contexto de un papel gubernamental modificado, aunque no necesariamente reducido.

A Díaz-Alejandro también le preocupaba el segundo tema de este libro, o sea la relación que existe entre el crecimiento, la distribución y el desarrollo de los recursos humanos. Se concentraba especialmente en la interacción entre una política comercial más liberal y un crecimiento más rápido, aunque no estaba convencido de que ello también incrementaría la equidad, “desde que la mayor parte de las exportaciones latinoamericanas provienen de empresas grandes, de uso intensivo de capital”. Esta era ciertamente la experiencia colombiana en el momento en que él la estudió, aunque no —diría— el caso de Asia Oriental. De hecho, junto con el tratamiento diferencial de la agricultura, ésta es una de las principales razones por las que la complementariedad entre el crecimiento y la distribución de los ingresos ha diferido tan marcadamente entre América Latina y Asia Oriental en el pasado.

Díaz-Alejandro señalaba con razón la importancia que reviste la política de ingresos para evitar la espiral inflacionaria, y la adopción de una política cambiaria sensata para proporcionar un ancla. Sin duda previó la importancia potencial de los contratos sociales como el que se ha aplicado en México durante el reciente período de reforma. También era uno de aquéllos que reconocen que en América Latina el igualitarismo con frecuencia se ha aproximado al populismo, una excusa para una nivelación ex post facto del ingreso y de la riqueza a través de la redistribución fiscal y/o el poder confiscatorio del gobierno, algo que resulta mucho más difícil reconciliar con el crecimiento.

Los pronunciamientos indebidamente engañosos y la generación de expectativas demasiado optimistas por lo general han culminado en experiencias desusadamente dolorosas. La reestructuración de la forma en que se genera el producto, concentrándose más en las exportaciones menores

de Colombia, por ejemplo, como hizo Díaz-Alejandro en su volumen del National Bureau, representa una alternativa que claramente requiere más atención. Comprendía bien la importancia que revisten un producto de uso intensivo de mano de obra y la expansión de las exportaciones para el logro de un crecimiento con equidad.

En el mismo contexto general, también comprendió el problema que representaban los acuerdos comerciales preferenciales dentro de América Latina, si se aplicaban a expensas del comercio con los países avanzados. En otras palabras, la desviación del comercio puede no solo disminuir el efecto favorable que la generación de comercio de una determinada mezcla de producto tiene sobre el crecimiento, sino que la composición del producto puede verse afectada negativamente, afectando a su vez también en forma adversa el crecimiento y la distribución. Como ha señalado Andrés Velasco, Díaz-Alejandro estaba plenamente consciente de los peligros que entraña dejarse llevar por el canto de sirena de la sustitución regional de importaciones. Los actuales partidarios no calificados de la creciente industria de los arreglos preferenciales regionales dentro de América Latina harían bien en tomar nota de estas advertencias.

Si bien Díaz-Alejandro encaraba el desarrollo como un economista especializado en comercio internacional, también percibía claramente algo que ha sido descuidado por la mayoría de los economistas, incluso muchos prominentes defensores actuales de la escuela neoclásica: que el tema de si el crecimiento es congruente o no con la equidad es en gran parte una función de la naturaleza del proceso de crecimiento interno. Como Díaz-Alejandro señaló tan elocuentemente en su trabajo sobre *Desvinculación del Norte y del Sur*, “el aspecto central que destacaría es que concentrar la atención en las políticas comerciales y financieras es erróneo si quiere dilucidarse si un determinado régimen está conduciendo a su pueblo a un desarrollo equitativo (...). En la mayoría de los PMD, los problemas fundamentales de desarrollo son internos”. En efecto, el desarrollo interno es si se quiere el perro, y la medida de la orientación exportadora es la cola, incluso en los países pequeños.

Obviamente, la movilización de la economía interna a través del crecimiento equilibrado entre la agricultura y los sectores no agrícolas, así como a través de relaciones complementarias y no competitivas entre la industria rural y la urbana, constituye verdaderamente un requisito previo para eliminar con éxito las compensaciones entre el crecimiento y la equidad. Da una idea de su dimensión el hecho de que, si bien la mayoría de sus escritos se concentraba en las dimensiones más corrientes del comercio internacional, los movimientos internacionales de capital y otros aspectos similares, Díaz-Alejandro percibía al desarrollo exitoso como dos fillos de una misma tijera, en que el comercio de uso intensivo de mano de obra

requiere el complemento de un crecimiento interno equilibrado. La interacción entre los componentes transables y no transables de una economía es fundamental para el éxito global del proceso de desarrollo.

Díaz-Alejandro también reconocía que la liberalización gradual y persistente de los mercados al nivel macroeconómico debe estar acompañada de reformas institucionales microeconómicas, concentrándose en gran parte en la movilización del interior del país, tanto en sus dimensiones agrícolas como no agrícolas. Ello requiere un funcionamiento más adecuado de los diversos mercados específicos intersectoriales —incluidas las finanzas, la mano de obra y los productos básicos— como complementos necesarios para la vigorización de las actividades comerciales internacionales. Para lograrlo, puede ser preciso concentrarse en una asignación de la infraestructura menos sesgada en favor de las zonas urbanas, prestando más atención tecnológica a los alimentos en vez de los cultivos comerciales en la agricultura y proporcionando, entre otras cosas, un mejor acceso al crédito. En su obra de referencia sobre Argentina, por ejemplo, Díaz-Alejandro reconocía que el principal costo de las políticas peronistas de sustitución de importaciones fue la postergación de la adopción de nuevas tecnologías en la agricultura, con graves consecuencias para el crecimiento y la distribución de los ingresos. En general, evidentemente estaba de acuerdo con Irving Kravis y Elhanan Helpman, que sostenían que en el siglo XX el comercio depende del crecimiento tanto como en el siglo XIX, y más aún que el tipo adecuado de crecimiento interno, participatorio y equilibrado, habrá de ejercer un gran impacto sobre el comercio.

Díaz-Alejandro también nos recordaba que los mejores programas internos siguen estando sujetos a los shocks externos. Su trabajo sobre el flujo de capital hacia América Latina en los años veinte y treinta es sumamente aleccionador en este sentido, y nos proporciona una advertencia para los años noventa. El principal punto aquí es que los shocks financieros que se producen en los países avanzados probablemente tengan importantes efectos en los países de la periferia. De esta manera, cuando hoy nos felicitamos del rendimiento del mercado de capital internacional de algunos de los países latinoamericanos más exitosos, como por ejemplo Chile y México, deberíamos también tener en cuenta que esa afluencia de capitales puede revertirse rápidamente si se produce un importante problema externo a la propia América Latina. El reciente trabajo de Guillermo Calvo sobre el retorno a la región de capitales fugados señala que las bajas tasas de interés en los Estados Unidos y la recesión mundial que aqueja a los países industrializados podría fácilmente haber causado esa reversión y volver a revertirse nuevamente. En efecto, Calvo percibe bastante explícitamente que la situación de los años noventa sigue la noción general de Díaz-Alejandro de que los shocks que afectan a los países centrales pueden

afectar gravemente a los de la periferia, aun cuando aquéllos que muestren un “buen comportamiento” en términos de sus políticas internas, probablemente se verán menos perjudicados.

En cuanto al papel de las instituciones financieras internacionales (IFI), su trabajo titulado *Algunas enseñanzas económicas de principios de los años ochenta* censuraba la condicionalidad del Fondo Monetario Internacional y recomendaba apartarse de los aspectos relacionados directamente con la balanza de pagos. A mí mismo me resultaría más difícil trazar esa línea en la arena. Pero en su celebrada pieza sobre *Desvinculación* optaba claramente por el principio de la selectividad en la construcción de relaciones entre el Norte y el Sur. Ello a su vez me lleva a creer que hoy apoyaría decididamente la noción de que la evaluación de las necesidades de un país en desarrollo y su potencial para llevar a cabo un cambio fundamental, más las políticas y el esfuerzo adicional que requiere lograrlo, debe estar en las manos del propio país, y no en las de los principales organismos acreedores o donantes. Díaz-Alejandro también reconocería que, si se satisficieran esas condiciones, la condicionalidad de las IFI podría considerarse como potencialmente útil para los reformadores locales. Cada vez se hace más evidente que, en ausencia de un programa plenamente comprendido y “propio” de los países receptores, es probable que la condicionalidad carezca de credibilidad real y en última instancia pueda resultar contraproducente.

Díaz-Alejandro formó parte de la Comisión Kissinger para Centroamérica y disintió con su mensaje fuertemente político y bilateral. Hallaba que era preferible la asistencia multilateral canalizada a través de las IFI. No obstante, también creo que él instaría a esas instituciones a adoptar una posición más pasiva, más de banquero, listas a responder cuando y si un país está dispuesto a proponer un programa de reforma pero no a imponerlo para satisfacer las metas de asistencia del país. En ese contexto, la condicionalidad autoimpuesta, con la intervención de las IFI como agentes, tiene sentido, y lo tiene cada vez más en la medida en que converge a lo largo del tiempo la competencia técnica dentro de los PMD y las IFI.

Díaz-Alejandro nunca dudó de que las dimensiones internacionales del desarrollo proporcionaban múltiples oportunidades de juegos de sumas positivas, pero no creía que la distribución equitativa de tales beneficios se produciría automáticamente. La desvinculación selectiva en el plano internacional, así como los gobiernos favorables al mercado en el plano interno, son conceptos atractivos que necesitan aclararse más plenamente. Por desgracia, Díaz-Alejandro ya no está con nosotros para ayudarnos directamente con las respuestas, pero, en gran medida, sus preguntas y sus sugerencias siguen guiando nuestra búsqueda.

Página en blanco a propósito

CAPITULO

I

Determinantes del nivel de bienestar social en América Latina

Ricardo Barros
José Márcio Camargo¹

En este Capítulo se investigan los determinantes más inmediatos del nivel agregado de bienestar social en América Latina. Se trata de identificar tanto los principales factores que hacen que el nivel de bienestar sea menor en la región cuando se le compara con las economías industrializadas, y aquéllos que determinan que el nivel de bienestar sea diferente entre los países de la región.

El estudio tiene dos importantes limitaciones que deben ser señaladas explícitamente desde un principio. En primer lugar, a lo largo del análisis se supondrá que el nivel de bienestar está completamente determinado por la distribución del ingreso per cápita entre las familias, es decir, el nivel de bienestar de la sociedad está totalmente determinado una vez que el ingreso per cápita de cada familia en la sociedad ha sido especificado; no se necesita información adicional. En otras palabras, se hace abstracción completa del impacto independiente de la distribución de otros recursos, como los servicios públicos y la salud, en el nivel de bienestar.

En segundo lugar, se consideran únicamente los determinantes del ingreso del trabajo. De esta manera los resultados son más apropiados para describir la situación en las zonas urbanas que en las rurales. Además, el estudio no puede tratar problemas de bienestar específicos de aquellos segmentos de más edad de la población, como el impacto de los sistemas alternativos de seguridad social. Se hace hincapié en el impacto de la composición demográfica y el funcionamiento del mercado de trabajo (la cali-

¹ Deseamos agradecer a Jorge Jatoba, Rosane Mendonça, Ricardo Morán, Adolfo Figueroa y Rosemary Thorp por los valiosos comentarios hechos a una primera versión de este trabajo.

dad de la fuerza de trabajo y la cantidad y calidad de los empleos disponibles) sobre el nivel de bienestar.

Para analizar los determinantes más inmediatos del nivel agregado de bienestar social, comenzamos definiendo, a nivel microeconómico, el ingreso per cápita de una familia como el producto de un conjunto de seis factores. Los seis factores son: (1) la razón de dependencia, (2) la proporción de adultos en una familia que están empleados plenamente, (3) el poder de negociación de estos trabajadores en el mercado de trabajo, (4) la calidad de los trabajos que ellos tienen, (5) la calidad potencial de los trabajos que ellos pueden realizar y (6) hasta qué grado esta calidad potencial es provista en la práctica.

Como el bienestar de la sociedad es una función de la distribución del ingreso entre las familias, éste puede expresarse como una función conjunta de los factores que determinan el nivel de ingreso per cápita de la familia al nivel microeconómico. Es necesario señalar que esto conlleva a que el nivel de bienestar de la sociedad dependa no solamente del nivel promedio de estos factores, sino también del grado de desigualdad existente en la distribución de los mismos así como también de su modelo de correlación. Por ejemplo, si se mantiene constante la calidad promedio, una variabilidad mayor en la calidad de las máquinas y los trabajadores tiende a reducir el bienestar, y esta reducción se maximiza cuando los mejores trabajadores son asignados a las mejores máquinas.

En las dos secciones siguientes, se desarrolla el esquema conceptual para relacionar el nivel de bienestar con la distribución conjunta de los factores que afectan el nivel de ingreso per cápita (adulto equivalente) de la familia. En las cinco secciones subsiguientes se emplea el esquema conceptual para investigar el impacto de los seis determinantes inmediatos del nivel agregado de bienestar. En cada sección se escogen evidencias empíricas preliminares a favor o en contra de la importancia de cada factor en la determinación del nivel de bienestar en el contexto latinoamericano. Por último, se presenta un resumen de las principales comprobaciones y se analizan algunas implicaciones de política.

Bienestar social, nivel de ingreso y desigualdad de los ingresos

Consideremos una sociedad con n miembros $(1, \dots, n)$ y designemos como y_i el ingreso del miembro i . El nivel de bienestar de esta sociedad, w , estará dado por

$$w = W(y_1, \dots, y_n)$$

donde W es la función de bienestar de la sociedad. Se supondrá que los principios de anonimato, ausencia de envidia y preferencia por la equidad son satisfechos para un análisis detallado de estos principios (véase Shorrocks, 1983, para un análisis detallado de estos principios). De acuerdo con estos principios, el nivel de bienestar puede expresarse como una función creciente de: (1) el nivel de ingreso promedio y (2) el grado de desigualdad en la distribución del ingreso, es decir,

$$w = f(\mu, L)$$

donde μ representa el nivel de ingreso promedio y L la curva de Lorenz². Como el grado de desigualdad se reduce cuando la curva de Lorenz se desplaza hacia arriba, el hecho de que f es una función creciente en términos de L indica que el nivel de bienestar declina cuando el nivel de desigualdad aumenta.

Una categoría importante de funciones de bienestar corresponde a la llamada familia Atkinson. Un miembro típico de esta familia está dado por

$$w = \left(\sum_{i=1}^n (y_i)^\epsilon \right)^{1/\epsilon}$$

cuando cualquier $\epsilon < 1$ pero $\epsilon \neq 0$. Cuando $\epsilon \rightarrow 0$ el nivel de bienestar converge a

$$w = \sum_{i=1}^n \ln(y_i)$$

Puede demostrarse que la preferencia por la equidad se hace más fuerte a medida que ϵ se hace más pequeña. De hecho, en el límite, cuando $\epsilon = 1$

$$w = \sum_{i=1}^n (y_i) = n \cdot \mu$$

lo que indica que la preferencia por la igualdad desaparece cuando se alcanza este límite.

² En realidad, Shorrocks (1983) demuestra que cuando se satisfacen estos tres principios, el nivel de bienestar es una función creciente del producto μF , es decir, existe una función creciente g tal que $w = g(\mu F)$. El producto μF es conocido como la curva generalizada de Lorenz.

Determinantes más inmediatos

En la sección anterior se analizó brevemente la forma en que el nivel de bienestar se relaciona con el nivel de ingreso promedio y el grado de desigualdad del ingreso. Se demostró también que el nivel de bienestar es: (1) una función creciente del nivel de ingreso promedio y (2) una función decreciente del grado de desigualdad en el ingreso. En esta sección investigaremos la forma en que el nivel de bienestar se relaciona con características de la distribución conjunta de los determinantes más inmediatos del nivel de ingreso per cápita en el contexto microeconómico.

Establecemos que un conjunto de factores (k_1, \dots, k_n) son los determinantes más inmediatos del nivel de ingreso, y , cuando ellos están unidos por la identidad

$$y \equiv \prod_{i=1}^m k_i$$

En las secciones subsiguientes se presentan varios ejemplos de identidades de este tipo.

Como el nivel de bienestar está totalmente determinado por la distribución del ingreso, lo que, a su vez, viene dada íntegramente por la distribución conjunta de los factores (k_1, \dots, k_n) , se deduce que el nivel de bienestar está totalmente determinado por la distribución conjunta de los factores (k_1, \dots, k_n) . En esta sección nos proponemos especificar en forma más precisa cómo el nivel de bienestar depende de: (1) el nivel promedio de cada factor k_i , (2) el grado de desigualdad en la distribución de cada uno de estos factores, y (3) el coeficiente de correlación entre ellos.

Nivel promedio de los factores. Sin pérdida de generalidad y para simplificar la presentación, nos concentramos en el caso en el cual existen solamente dos determinantes más inmediatos. En esta situación, el resultado promedio puede expresarse como:

$$\mu = \mu_1 - \mu_2 - (1 + \rho - v_1 - v_2)$$

donde μ_i y v_i representan, respectivamente, el promedio y el coeficiente de variación del factor k_i , $i=1, 2$, y ρ es el coeficiente de correlación entre ellos. De esta expresión se deduce que valores promedio más grandes para cada uno de los factores conducen a ingresos promedio más grandes. Como los cambios proporcionales en los factores (que podrían afectar el valor promedio pero no la desigualdad en la distribución) no tendrían

efecto en el grado de desigualdad del ingreso, hemos establecido que el nivel de bienestar es una función creciente del nivel promedio de cada factor, manteniendo constante su grado de desigualdad y de correlación entre ellos.

Desigualdad. El impacto sobre el nivel de bienestar causado por incrementos en el grado de desigualdad en la distribución de cada factor k_i , donde $i=1,2$, es ambiguo. Este impacto es particularmente sensible al signo de la correlación entre ambos factores.

Por una parte, cuando los dos factores están correlacionados positivamente ($\rho > 0$), un incremento en el grado de desigualdad en la distribución de uno de ellos incrementará el nivel de ingreso promedio (véase la expresión (μ) señalada anteriormente), pero también aumentará el grado de desigualdad del ingreso. Por lo tanto, el impacto final en el bienestar dependerá de la intensidad en la preferencia que la sociedad tenga por la equidad. Por ejemplo, puede demostrarse que si la sociedad tiene una función de bienestar con las características de la familia Atkinson con $\epsilon \geq 0$, los incrementos de la desigualdad en la distribución de uno de los factores reducirían el bienestar siempre y cuando $\rho > 0$. En realidad, en el límite, cuando $\epsilon \rightarrow 0$

$$w = \ln(\mu_1) + \ln(\mu_2) - L_1 - L_2$$

donde L_1 y L_2 representan el segundo coeficiente de desigualdad de Theil³. Esta expresión indica que los incrementos de la desigualdad en la distribución de un factor, reducen el nivel de bienestar para cualquier valor de la correlación. Como la preferencia por la equidad se hace más intensa cuando ϵ disminuye, se deduce que (por lo menos para todo $\epsilon < 0$) el nivel de bienestar es una función decreciente del grado de desigualdad en la distribución de cada factor.

En segundo lugar, cuando la correlación es negativa, los incrementos en el grado de desigualdad en la distribución de un factor harán que el nivel de ingreso promedio disminuya, pero también puede disminuir el grado de desigualdad del ingreso. Por lo tanto, el resultado puede ser un incremento en el bienestar para aquellas sociedades que presenten una preferencia suficientemente intensa por la igualdad.

³ $L(y_1, \dots, y_n) = \ln \left(\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n y_i \right) - \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \ln y_i$

El ejemplo siguiente ayudará a aclarar estas posibilidades. Supongamos, tan solo para ser precisos, que los dos factores son la calidad de las máquinas y la calidad de los trabajadores. Supongamos asimismo que los salarios están dados por el producto de la calidad del trabajador y la calidad de la máquina que le ha sido asignada. Hay dos trabajadores con niveles de calidad 1 y 10 respectivamente. Las máquinas tienen, para empezar, niveles de calidad 2 y 3. El objetivo es determinar el impacto sobre el nivel de bienestar al incrementar la desigualdad en la calidad de las máquinas de modo tal que, después de la transformación, la calidad de las máquinas es 1 y 4 respectivamente. Obsérvese que la calidad promedio es todavía la misma, es decir, 2,5.

Consideremos primero una situación en la cual la correlación es positiva, de modo que al mejor trabajador se le asigna la mejor máquina. En este caso, los salarios inicialmente serán $30=3 \times 10$ y $2=2 \times 1$, después de la transformación los salarios serán $40=4 \times 10$ y $1=1 \times 1$. Como resultado, el ingreso promedio y el grado de desigualdad se incrementaron, indicando que el impacto sobre el bienestar dependerá de la preferencia que la sociedad tenga por la igualdad. Si $\epsilon=1/2$, $w=47,5$ en la situación inicial y $w=53,6$ después de la transformación, ello refleja que la sociedad asignó mayor ponderación al incremento del ingreso promedio que al incremento en la desigualdad del ingreso. Si $\epsilon=-1$, $w=1,9$ en la situación inicial y $w=1,0$ después de la transformación, ello significa que, en este caso, la sociedad asignó mayor ponderación al incremento en la desigualdad del ingreso.

Seguidamente, consideremos el caso en el cual la correlación es negativa, de modo que al mejor trabajador se le asigna la peor máquina. En este caso los dos salarios, en la situación inicial, serán $20=2 \times 10$ y $3=3 \times 1$. Después de la transformación, los salarios serán $10=1 \times 10$ y $4=4 \times 1$. Por consiguiente, tanto el ingreso promedio como el grado de desigualdad se reducen. El impacto sobre el bienestar dependerá nuevamente de la preferencia por la igualdad. Si $\epsilon=1/2$ $w=38,5$ en la situación inicial y $w=26,6$ después de la transformación, ello implica que la sociedad dio mayor ponderación a la disminución del ingreso promedio que a la disminución en la desigualdad del ingreso. Si $\epsilon=-1$, $w=2,6$ en la situación inicial y $w=2,9$ después de la transformación, se demuestra que, en este caso, la sociedad dio mayor ponderación a la disminución en la desigualdad del ingreso.

En resumen, el impacto en el nivel de bienestar resultante de los incrementos en el grado de desigualdad en la distribución de un factor dado es ambiguo. El nivel de bienestar puede incrementarse o decrecer dependiendo de la naturaleza de la correlación entre los factores y de la intensidad de la preferencia que la sociedad tenga por la igualdad.

Los factores que investigamos en este trabajo están, de manera general, correlacionados positivamente. Este hecho está asociado con la hi-

pótesis de que la sociedad tiene una preferencia suficientemente intensa por la equidad ($\epsilon < 0$ si estamos en una función de la familia de Atkinson), y lo que tiene como consecuencia que una mayor desigualdad en uno u otro factor conduce a un menor bienestar. Esta hipótesis será mantenida implícitamente a lo largo de las secciones subsiguientes. De esta manera, el bienestar será considerado como una función decreciente del grado de desigualdad en cada uno de los factores que determinan el nivel de ingreso a nivel microeconómico.

Correlación. El impacto del grado de correlación sobre el nivel de bienestar es también ambiguo. En primer lugar, un mayor grado de correlación entre los factores conduce a un ingreso promedio mayor; ésta es una consecuencia del papel de complementariedad de los factores en la generación del ingreso. En tales casos, asociando el mejor (peor) elemento del factor 1 con el mejor (peor) del factor 2 se maximizará el ingreso total. En segundo término, un mayor nivel de correlación entre los dos factores también conduce a mayor desigualdad en el ingreso, de modo que el impacto total sobre el nivel de bienestar dependerá de la intensidad de la preferencia de la sociedad por la equidad.

Para ilustrar esta ambigüedad, reconsideremos nuestro ejemplo numérico. Como se señaló anteriormente, existen dos trabajadores de calidad 1 y 10 y dos máquinas de calidad 2 y 3, respectivamente. En primer lugar, si la correlación es positiva, la mejor (peor) máquina será asignada al mejor (peor) trabajador y los salarios serán 2 y 30, respectivamente. En segundo lugar, si la correlación es negativa, la mejor (peor) máquina será asignada al peor (mejor) trabajador y los salarios serán 3 y 20. Por consiguiente, tanto el ingreso promedio como el grado de desigualdad del ingreso serán más grandes en el caso de la correlación positiva. Por lo tanto, el que una mayor correlación conduzca a un nivel de bienestar más alto dependerá del grado de intensidad de la preferencia de la sociedad por la equidad. Si $\epsilon = 1/2$, $w = 47,5$ cuando la correlación es positiva y $w = 38,5$ cuando la correlación es negativa, se indica que, en este caso, la sociedad da mayor ponderación a un ingreso promedio más grande que al menor grado de desigualdad en el ingreso. Si $\epsilon = -1$, $w = 1,9$ cuando la correlación es positiva y $w = 2,6$ cuando la correlación es negativa, nos muestra que, en este caso, la sociedad asignó mayor ponderación al menor grado de desigualdad del ingreso. De modo más genérico, puede demostrarse que, para funciones de bienestar de la familia Atkinson, los incrementos en el grado de correlación reducen el bienestar si $\epsilon < 0$, e incrementan el bienestar si $\epsilon > 0$. Si $\epsilon \rightarrow 0$, entonces el nivel de bienestar no se verá influenciado por el grado de correlación; puesto que, como hemos señalado anteriormente, en este caso

$$w = \ln(\mu_1) + \ln(\mu_2) - L_1 - L_2$$

En resumen los incrementos en el grado de correlación aumentan el nivel de ingreso promedio pero, asimismo, hacen crecer el grado de desigualdad del ingreso, con un impacto final en el bienestar que dependerá de las preferencias de la sociedad. En este estudio suponemos que las preferencias de la sociedad por la equidad son suficientemente intensas, de modo que el impacto negativo de una mayor correlación sobre el grado de igualdad del ingreso domina su impacto positivo sobre el nivel del ingreso. Por lo tanto, suponemos que una mayor correlación entre los factores tiende a reducir el bienestar. En el ámbito de la familia de Atkinson, este supuesto es equivalente a suponer que $\epsilon < 0$.

Resumen. En general concluimos que, siempre y cuando los factores que determinan el nivel de ingreso están positivamente correlacionados y la preferencia de la sociedad por la equidad es suficientemente intensa, el nivel de bienestar será (1) creciente con el nivel promedio de cada factor, (2) decreciente con el grado de desigualdad asociado a cada factor, y (3) decreciente con el grado de correlación entre los factores. A lo largo de las secciones siguientes suponemos implícitamente que la relación entre el nivel de bienestar y la distribución conjunta de los factores que determinan el ingreso muestra estas tres propiedades.

La razón de dependencia

¿El menor nivel de bienestar social en América Latina es el resultado del ingreso insuficiente o de una familia de gran tamaño?

Para responder a este interrogante es útil expresar el ingreso de la familia en términos de adulto equivalente (y) como el producto de dos factores: el ingreso promedio por adulto en la familia (a) y la proporción de los miembros de la familia que son adultos (r). Para establecer formalmente esta identidad, designemos con n el número de personas (adulto equivalente) y m el número de adultos en la familia. Los niveles de ingreso de cada uno de estos adultos están representados por z_1, \dots, z_m , respectivamente. Para simplificar, supongamos que los miembros no adultos no perciben ingreso alguno. Como resultado se tiene que

$$y \equiv \frac{\sum_{j=1}^m z_j}{n} = \frac{\sum_{j=1}^m z_j}{m} \frac{m}{n} = a \cdot r = \frac{a}{1+d}$$

donde

$$a \equiv \frac{\sum_{j=1}^m z_j}{m}$$

es el ingreso promedio de los adultos en la familia, $r=m/n$ es la proporción de miembros de la familia (en términos de adulto equivalente) que son adultos, y $d=(n-m)/m$ es la razón de dependencia. Por lo tanto, el nivel agregado de bienestar dependerá de la distribución conjunta de a y r (d). Obsérvese que $r=1/(1+d)$, lo que implica que r y d están inversamente relacionadas.

De la discusión en la sección anterior se deduce que el nivel agregado de bienestar (1) se incrementará con el ingreso promedio por adulto y la proporción promedio de adultos entre los miembros de la familia (se reducirá con la razón promedio de dependencia); (2) decrecerá con el grado de desigualdad tanto en la distribución del ingreso por adulto como de la proporción de adultos (razón de dependencia); y (3) decrecerá (aumentará) con el grado de correlación entre el ingreso por adulto y la proporción de adultos (razón de dependencia).

La conexión entre el nivel de bienestar y la media y la desigualdad en el ingreso por adulto es considerada en las secciones subsiguientes. En consecuencia, en esta sección nos concentramos en el papel de la distribución de las familias de acuerdo a la razón de dependencia, así como también, en el grado de correlación entre la razón de dependencia y el ingreso por adulto.

Promedio. La proporción promedio de adultos es considerablemente menor en América Latina que en las economías industrializadas. El Cuadro 1.1 presenta dos tipos de información relevantes. Primero, el cuadro revela que la tasa de fecundidad total en América Latina es aún del orden del 3,4, aproximadamente dos veces el nivel observado en las economías industrializadas (1,9). Segundo, el cuadro señala que la población entre 15 y 64 años de edad en América Latina equivale a 1,6 veces la población entre 0 y 14 años, aproximadamente la mitad de la estimada para las economías industrializadas.

Desigualdad. La proporción de adultos no solamente es menor en América Latina, sino que además está muy desigualmente distribuida dentro y entre los países. En lo que toca a la desigualdad entre los países, el Cuadro 1.1 revela que mientras la tasa de fecundidad en el Cono Sur (Uruguay, Argentina y Chile) es solamente un 50 por ciento mayor que en las econo-

Cuadro 1.1. Perfil demográfico

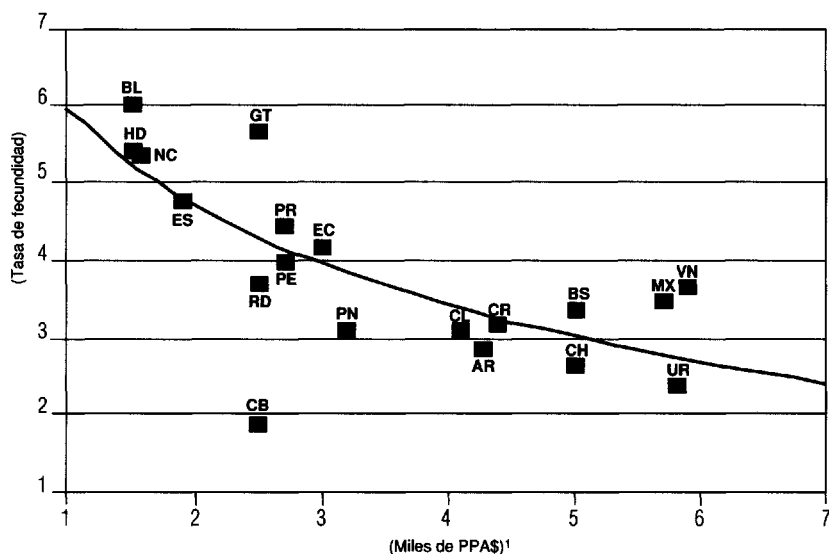
| País | Tasa de fecundidad | Estructura de edad¹ |
|----------------------------|---------------------------|---------------------------------------|
| México | 3,5 | 1,49 |
| Guatemala | 5,7 | 1,12 |
| Honduras | 5,5 | 1,13 |
| El Salvador | 4,8 | 1,15 |
| Nicaragua | 5,4 | 1,11 |
| Costa Rica | 3,2 | 1,64 |
| Panamá | 3,1 | 1,65 |
| República Dominicana | 3,7 | 1,50 |
| Cuba | 1,9 | n.d. |
| Venezuela | 3,7 | 1,49 |
| Colombia | 3,1 | 1,67 |
| Ecuador | 4,2 | 1,37 |
| Perú | 4,0 | 1,46 |
| Bolivia | 6,0 | 1,21 |
| Chile | 2,7 | 2,05 |
| Argentina | 2,9 | 2,03 |
| Paraguay | 4,5 | 1,37 |
| Uruguay | 2,4 | 2,39 |
| Brasil | 3,4 | 1,68 |
| América Latina | 3,4 | 1,59 |
| Economías industrializadas | 1,9 | 3,37 |
| Mundo | 3,5 | 1,82 |

Fuente: Banco Mundial (1982).

¹Calculado como la razón del porcentaje de población entre las edades de 15-64 años y el porcentaje de población entre las edades de 0-14 años.

mías industrializadas, en Bolivia y América Central (excluyendo a Costa Rica y Panamá) es mayor en más de 250 por ciento que en las economías industrializadas. Por ejemplo, la diferencia entre Argentina y Bolivia (solo para tomar dos países vecinos) es tres veces mayor que la diferencia entre Argentina y las economías industrializadas. La evidencia del Cuadro 1.1, usando la estructura de edad de la población, conduce a resultados similares.

En cuanto a la desigualdad en la proporción de adultos dentro de los países a los que se refiere dicho cuadro, la evidencia de Brasil indica que ella puede ser muy sustancial. Por ejemplo, Merrick (1986) muestra que las tasas de fecundidad varían en Brasil desde 5,7 en el Nordeste (un valor muy cercano al estimado en el Cuadro 1.1 para Bolivia) a 2,7 en el Estado de Rio de Janeiro (un valor menor que el estimado para Argentina). Además, Merrick muestra que la tasa de fecundidad total fluctúa entre 3 para las familias de ingresos altos en las zonas urbanas y 6,7 para las familias pobres en las zonas rurales.

Gráfico 1.1. Relación entre la tasa total de fecundidad y el PIB real per cápita¹Paridad del Poder Adquisitivo

| | | | |
|----|------------|----|----------------------|
| CH | Chile | MX | México |
| PE | Perú | VN | Venezuela |
| NC | Nicaragua | ES | El Salvador |
| BL | Bolivia | RD | República Dominicana |
| HD | Honduras | CB | Cuba |
| GT | Guatemala | AR | Argentina |
| CR | Costa Rica | BS | Brasil |
| UR | Uruguay | PR | Paraguay |
| EC | Ecuador | PN | Panamá |
| CL | Colombia | | |

Correlación. La evidencia disponible indica no solamente que la proporción de adultos es muy variable, sino también que la mayor parte de su variabilidad está correlacionada positivamente con el ingreso. Como se ha demostrado en la tercera sección, este hecho tiende a reducir el nivel de bienestar. Con respecto a la correlación entre países, el Gráfico 1.1 muestra que la tasa de fecundidad tiende a ser mayor en los países más pobres de América Latina y menor en los países con ingreso más alto, exceptuando México y Venezuela, ya que estos últimos países tienen niveles relativamente altos de ingreso para la región, pero niveles medianos de fecundidad.

Con respecto a la correlación dentro de los países, en varios estudios se ha encontrado una fuerte correlación negativa entre los ingresos de los adultos (o educación) y las tasas de fertilidad (véase, por ejemplo, Merrick, 1986). Se pronostica, sin embargo, que esta correlación declinará rápidamente cuando la reducción en la fecundidad alcance a los estratos pobres de la población. Empero, es aún verdad que los padres con ingresos bajos tienden a tener más hijos, lo que conduce a mayores razones de dependencia entre los pobres.

Utilización de la capacidad

¿El menor nivel de bienestar en América Latina es el resultado de bajos salarios o una consecuencia derivada del hecho de que una fracción grande de la población adulta no está ocupada, ya sea fuera de la fuerza de trabajo o desempleada?

Para responder a esta pregunta, expresamos el ingreso de la familia por adulto, a , como el producto de dos factores: el ingreso de la familia por adulto que trabaja, w , y la fracción de adultos que está trabajando, u . Formalmente, si l representa el número de adultos trabajando y suponiendo que solo los adultos tienen ingreso positivo, se tiene que

$$a \equiv \frac{\sum_{j=1}^m l^z_j}{m} = \frac{\sum_{j=1}^1 l^z_j}{1} \frac{1}{m} = w \bullet u$$

donde $u \equiv l/m$, y

$$w \equiv \frac{\sum_{j=1}^1 l^z_j}{1}$$

Para simplificar, designamos a w como la capacidad de la familia para percibir ingresos. En este caso, u es el grado en el cual la familia está realmente utilizando su capacidad de percibir ingreso, de esta manera nos referiremos al mismo como la utilización de la capacidad.

Como $a = w \bullet u$, el nivel promedio y el grado de desigualdad del ingreso por adulto en la familia, que parcialmente determinan el nivel de bienestar en América Latina, son en sí mismos una función de la distribución conjunta de la capacidad de ingreso, w , y el grado de utilización de la capacidad, u .

Como demostramos anteriormente, mientras mayor sea la media y

menor el grado de desigualdad en cada uno de estos factores, mayor será el nivel de bienestar social. Además, un incremento en el grado de correlación entre estos dos factores tenderá a reducir el bienestar.

Como los determinantes del nivel y la desigualdad en la capacidad de percibir ingresos serán investigados en las secciones subsiguientes, en esta sección se considera la distribución de la utilización de la capacidad y su grado de correlación con la capacidad de percibir ingresos.

Promedio. Con relación al nivel promedio de la utilización de la capacidad, se ha aseverado repetidamente que éste no es un factor importante para explicar los bajos niveles de ingreso de América Latina. Se ha aducido que los pobres en América Latina están empleados, no desempleados o fuera de la fuerza de trabajo. Para aclarar este asunto, el Cuadro 1.2 presenta tres tipos de información relacionados con el grado de utilización de la población adulta en el mercado de trabajo: la tasa de desempleo, la proporción de la población adulta en la fuerza de trabajo, y la composición por sexo de la fuerza de trabajo.

Este cuadro revela que aunque la tasa de desempleo es muy baja en los dos países más poblados de la región (Brasil y México, los que en conjunto representan más del 50 por ciento de la población de la región), en promedio la tasa de desempleo de América Latina es aproximadamente la misma que en las economías de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Este cuadro también revela que la tasa de participación de la fuerza de trabajo en la región se sitúa 4 puntos porcentuales por debajo del nivel de las economías industrializadas. Como lo indica la última columna del cuadro, esta menor tasa de participación para la población adulta surge como consecuencia de la menor participación de la mujer en la fuerza de trabajo. Por lo tanto, las políticas orientadas a facilitar la participación de la mujer en la fuerza de trabajo continúan siendo importantes para mejorar el bienestar en América Latina. No obstante, concluimos que, en general, no existen evidencias de que las altas tasas de desempleo y las tasas reducidas de participación en la fuerza de trabajo puedan explicar una parte significativa de la brecha existente entre el ingreso en América Latina y las economías industrializadas.

Desigualdad. Con respecto a la variabilidad del desempleo y las tasas de participación de la fuerza de trabajo, el Cuadro 1.2 indica que existe una gran diferencia entre los países: mientras unos pocos países como Brasil, México, Argentina, Costa Rica y Paraguay tienen tasas de desempleo muy bajas, en varios otros países de la región, como Guatemala, Honduras, Panamá, Venezuela, Colombia, Ecuador y Chile, la misma oscila entre el 10 y el 15 por ciento. Además, en dos países pobres —Bolivia y Nicara-

Cuadro 1.2. Medidas de utilización de la población adulta en actividades de mercado (Porcentajes)

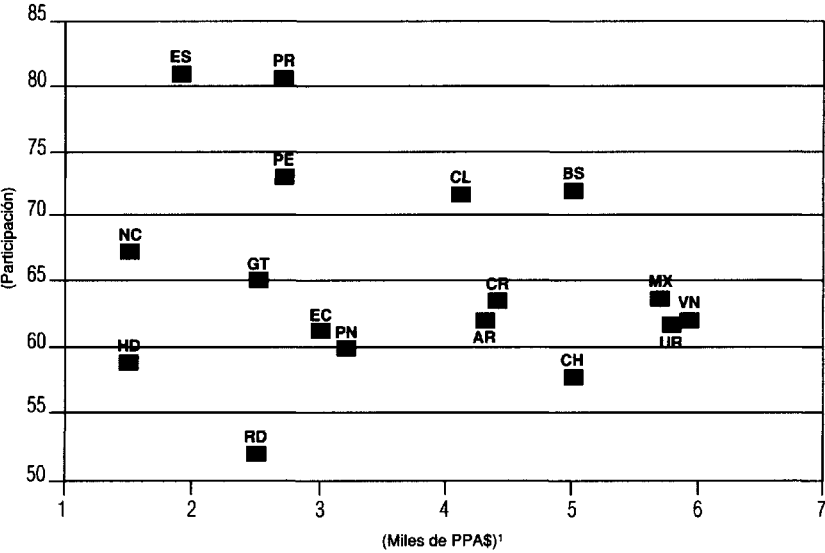
| País | Tasa de desempleo urbano | Participación de la fuerza de trabajo | Mujeres en la fuerza de trabajo |
|----------------------------|--------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|
| México | 4 | 64 | 31 |
| Guatemala | 13 | 65 | 26 |
| Honduras | 13 | 59 | 18 |
| El Salvador | n.d. | 81 | 45 |
| Nicaragua | 24 | 67 | 34 |
| Costa Rica | 6 | 64 | 29 |
| Panamá | 14 | 60 | 27 |
| República Dominicana | n.d. | 52 | 15 |
| Cuba | n.d. | n.d. | 32 |
| Venezuela | 10 | 62 | 22 |
| Colombia | 12 | 72 | 41 |
| Ecuador | 14 | 61 | 30 |
| Perú | 5 | 73 | 33 |
| Bolivia | 20 | 59 | 24 |
| Chile | 12 | 58 | 31 |
| Argentina | 6 | 62 | 21 |
| Paraguay | 6 | 81 | 41 |
| Uruguay | 9 | 62 | 31 |
| Brasil | 4 | 72 | 35 |
| América Latina | 6 | 68 | 32 |
| Economías industrializadas | 6 | 72 | 42 |
| Mundo | n.d. | 74 | 35 |

Fuente: Banco Mundial (1982).

gua— el desempleo recientemente ha llegado a constituir un grave problema. La evidencia disponible, dentro de los países, muestra también grandes variaciones en las tasas de empleo de los adultos entre familias.

Correlación. La gran variabilidad del desempleo y de las tasas de participación en la fuerza de trabajo entre países pueden tener efectos sobre el nivel de bienestar, atenuados por el hecho de que ellos no parecen estar estrechamente relacionados con la capacidad de percibir ingresos: por ejemplo, el Gráfico 1.2 indica que no existe una relación clara entre el ingreso per cápita de los países y la tasa de participación de su fuerza de trabajo. El Gráfico 1.3 revela una relación débil, pero negativa, entre la tasa de desempleo y el ingreso per cápita. Sin embargo, la línea de regresión estimada está fuertemente influenciada por las altas tasas de desempleo en Bolivia y Nicaragua. Si se excluye a estos países de la regresión, la asociación negativa desaparecería.

Gráfico 1.2. Relación entre la participación de la fuerza laboral y el PIB real per cápita

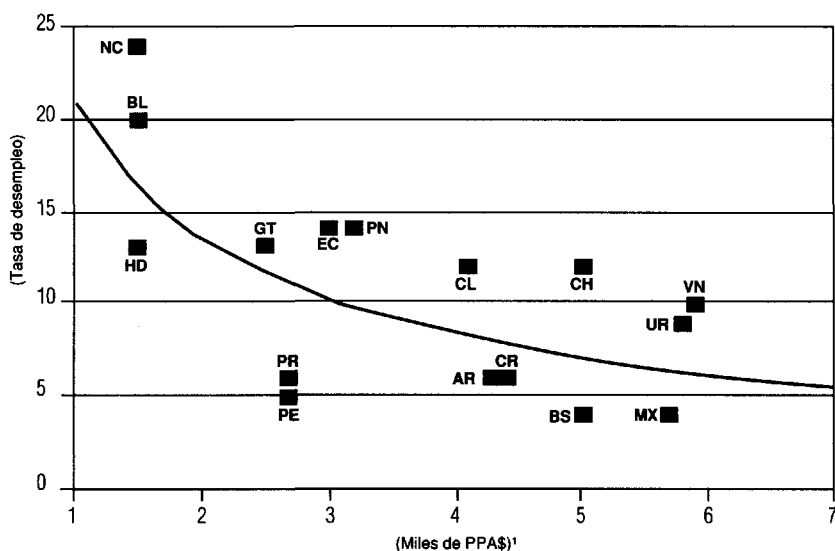


¹Paridad del Poder Adquisitivo

| | | | |
|----|------------|----|----------------------|
| CH | Chile | MX | México |
| PE | Perú | VN | Venezuela |
| NC | Nicaragua | ES | El Salvador |
| HD | Honduras | RD | República Dominicana |
| GT | Guatemala | AR | Argentina |
| CR | Costa Rica | BS | Brasil |
| UR | Uruguay | PR | Paraguay |
| EC | Ecuador | PN | Panamá |
| CL | Colombia | | |

Con respecto a la correlación entre la utilización de la capacidad (tasas de desempleo y de participación de la fuerza de trabajo) y la capacidad para percibir ingresos dentro de los países, existe también escasa evidencia de una fuerte correlación positiva. En realidad, la evidencia indica que las familias con reducida capacidad para percibir ingresos están por lo general sobreempleadas y no subempleadas (véase por ejemplo, Pastore *et al.*, 1983). Además hay una clara evidencia que indica que, después de una contracción de la expansión económica, los jefes de familia con bajos niveles de educación no son los primeros ni los más afectados por el desempleo. Por el contrario, se observa que los miembros secundarios (primor-

Gráfico 1.3. Relación entre la tasa de desempleo y el PIB real per cápita



¹Paridad del Poder Adquisitivo

| | | | |
|----|------------|----|-----------|
| CH | Chile | MX | México |
| PE | Perú | VN | Venezuela |
| NC | Nicaragua | BL | Bolivia |
| HD | Honduras | AR | Argentina |
| GT | Guatemala | BS | Brasil |
| CR | Costa Rica | PR | Paraguay |
| UR | Uruguay | PN | Panamá |
| EC | Ecuador | CL | Colombia |

dialmente los jóvenes) y los jefes de familia con niveles intermedios de educación (5 a 11 años) son los más afectados por el desempleo cíclico (véase Amadeo *et al.*, 1993).

Poder de negociación

¿El menor nivel de bienestar social en América Latina es el resultado de una baja productividad marginal del trabajo o una consecuencia de que los salarios son considerablemente inferiores al valor de la

productividad marginal de los trabajadores? En otras palabras, ¿los trabajadores latinoamericanos no generan mucho valor agregado, o ellos no reciben el valor que añaden?

Para responder esta pregunta definimos el poder de negociación de los trabajadores en una familia dada, b , como la razón entre el promedio de los ingresos de los adultos que trabajan en la familia, w , y el valor de su productividad marginal, v . Formalmente, supongamos que V_j representa el valor de la productividad marginal del adulto j que trabaja en la familia. Por consiguiente, el valor promedio de la productividad marginal entre los adultos que trabajan, v , está dado por

$$v \equiv \frac{\sum_{j=1}^1 V_j}{1}$$

y

$$b \equiv \frac{w}{v}$$

Por lo tanto $w = b \cdot v$. En consecuencia, a nivel agregado el bienestar dependerá de la distribución conjunta del poder de negociación, b , y del valor de la productividad marginal, v . Los incrementos en el nivel promedio del poder de negociación o en el valor de la productividad marginal harán crecer el bienestar social, mientras que los incrementos en la desigualdad entre las familias con respecto, ya sea al poder de negociación o al valor de la productividad marginal reducirán el bienestar social. Además, mientras mayor sea la correlación positiva entre estos factores, es decir, en la medida que las familias con miembros que trabajan y poseen mayor poder de negociación sean aquellas cuyos miembros tienen la mayor productividad marginal, menor será el nivel de bienestar de la sociedad.

En la sección siguiente investigamos los determinantes del valor de la productividad marginal y su distribución conjunta. Por lo tanto, en esta sección analizamos el nivel de desigualdad del poder de negociación, así como también la correlación existente entre el poder de negociación y la productividad marginal.

Promedio. Comenzamos considerando la pregunta sobre el nivel del poder de negociación de los trabajadores latinoamericanos. En términos generales, ¿el poder de negociación de los trabajadores de América Latina es más débil que el de los trabajadores de las economías industrializadas?

Como la productividad marginal de los trabajadores por lo general no se observa, se dispone de muy pocos indicadores que den un indicio en esta dirección. Una posibilidad sería investigar si el grado de actividad sindical, es decir, la medida en que la legislación laboral protege a los trabajadores, y la proporción de la fuerza de trabajo amparada por los sindicatos o la legislación laboral es menor en América Latina que en las economías industrializadas. Algunas evidencias parecen indicar que los trabajadores, aparentemente, no están menos organizados, ni la legislación laboral es menos proteccionista en América Latina que en Europa o América del Norte. Parecen no existir pruebas evidentes de que, por lo general, los trabajadores de América Latina están siendo explotados al percibir salarios muy por debajo del valor de su producto marginal. Ello no significa, desde luego, aseverar que en ciertas zonas aisladas y sectores específicos este fenómeno no esté ocurriendo. En resumen, es difícil creer que, en general, la ausencia de poder de negociación de la clase trabajadora pudiera ser un factor importante en la explicación del bajo nivel de bienestar en América Latina.

Desigualdad. Si, por una parte, una carencia general de poder de negociación no parece ser el problema entonces, por otra, la distribución del poder entre diferentes subcategorías de trabajadores es probable que constituya un factor significativo que influye en el nivel de bienestar. El poder de negociación de los trabajadores varía ampliamente tanto de país a país, como en el tiempo. Dentro de los países, existen grandes y persistentes diferencias salariales entre trabajadores con características observables iguales, pero que trabajan en diferentes sectores, lo que indica que el poder de negociación puede estar distribuido en forma muy desigual. Este es un argumento particularmente útil para explicar las diferencias salariales entre los funcionarios públicos, los trabajadores de las empresas estatales, los trabajadores del sector privado formal, y los trabajadores del sector privado informal. En particular, aún no se ha resuelto si los salarios más bajos de los trabajadores del sector informal derivan de su escaso poder de negociación, lo que permite a las empresas que operan en este mercado pagar a los trabajadores salarios inferiores al valor de su producto marginal, o simplemente porque, en este sector, los trabajadores y los trabajos tienen baja productividad o por ambas razones.

Correlación. Aunque, en general, la falta de poder de negociación no parece ser un factor importante en América Latina, el hecho de que este poder de negociación esté altamente concentrado entre los trabajadores calificados de los sectores de altos salarios, incluyendo en algunos países a

los funcionarios públicos, puede tener consecuencias importantes para el nivel de bienestar, puesto que implica que el poder de negociación de los trabajadores y el valor de su producto marginal están positivamente correlacionados.

Capital social

¿El menor nivel de bienestar en América Latina está relacionado con la escasez de capital físico y recursos naturales o se debe a la escasez de recursos humanos?

Para responder a esta pregunta supongamos que las empresas combinan capital y trabajo para producir bienes y servicios. Es decir, supongamos que todas las empresas tienen la misma función de producción, f , pero que difieren con respecto al monto de capital físico, K , que poseen. Los trabajadores son heterogéneos pero sustitutos perfectos, de modo que el monto de servicios aportado por el trabajador i puede ser medido como un múltiplo, q_i , del monto de servicios del trabajo aportado por un trabajador estándar que se supone, sin pérdida de generalidad, igual a uno. Así, una empresa con un stock de capital físico K y una fuerza de trabajo de n trabajadores de calidad (q_1, \dots, q_n) producirá $f(K, L)$ donde

$$L \equiv \sum_{i=1}^n q_i$$

Por lo tanto, la productividad marginal del trabajador i , v_i , está dada por

$$v_i \equiv \frac{\partial f(K, L)}{\partial L} q_i$$

Para simplificar supongamos que existen rendimientos constantes de escala en la producción. En tal caso,

$$\frac{\partial f(K, L)}{\partial L} = g(K/L) = g(k)$$

donde $k = K/L$, y

$$v_i = g(k) q_i$$

Además la hipótesis de rendimientos constantes de escala implica también que la productividad promedio, \bar{v} , está dada por

$$t = \frac{f(K, L)}{L} = h(k)$$

Entonces, $k = h^{-1}(t)$ y como resultado

$$v_i = e(t)q_i$$

donde

$$e(t) \equiv g[h^{-1}(t)]$$

Las expresiones anteriores para v_i indican que la productividad marginal de un trabajador es el producto de la productividad del trabajador estándar multiplicada por su nivel de calidad (el monto de capital humano). Dado el supuesto de rendimientos constantes de escala, la productividad marginal del trabajador estándar, en una empresa dada, es una función creciente de la razón capital-trabajo de la empresa. En forma alternativa, la productividad marginal del trabajador estándar puede expresarse como una función creciente de la productividad promedio. Esta es una propiedad útil, puesto que las estimaciones de la productividad promedio están comúnmente disponibles, mientras que las de la razón capital-trabajo son más difíciles de obtener.

Por lo tanto, el ingreso de la familia aumenta tanto con la productividad marginal del trabajo, en las posiciones ocupadas por los miembros de la familia, como con la calidad del trabajo aportado por dichos miembros. Como la productividad marginal del trabajo depende de la razón capital-trabajo, el ingreso de la familia aumentará a medida que lo haga la razón capital-trabajo en los empleos de los miembros de la familia. En otras palabras, el ingreso de la familia depende tanto de la calidad de los servicios aportados por sus miembros como de la calidad de los trabajos en los cuales ellos están empleados.

A nivel agregado, el bienestar dependerá de la distribución conjunta de la calidad del trabajador y de la calidad de los trabajos. Mientras mayor sea la calidad del trabajador y la calidad promedio de los trabajos, mayor será el nivel de bienestar. Además, el nivel de bienestar también se incrementará a medida que se reduce el nivel de desigualdad en la distribución correspondiente a las variables calidad del trabajo y calidad del trabajador.

Por último, el nivel de bienestar decrecerá a medida que se incrementa la correlación entre las variables calidad del trabajo y calidad del trabajador. En otras palabras, para distribuciones marginales dadas de la calidad entre los trabajadores y los trabajos, el bienestar se minimizará si los mejores trabajadores son asignados a los mejores trabajos.

En la sección siguiente se analiza la distribución marginal de la calidad de los servicios del trabajador y de algunos de sus determinantes. En esta sección nos concentramos en la distribución de la calidad del trabajo y en la correlación entre la calidad del trabajo y la calidad del trabajador.

La primera columna del Cuadro 1.3 presenta estimaciones del PIB por trabajador para países de América Latina y para las economías industrializadas en su conjunto. Estas diferencias, sin embargo, incluyen diferencias tanto en la calidad del trabajo como en la de los trabajadores. Para evaluar el nivel de calidad de los trabajos, necesitamos estimar el nivel de productividad del trabajo estandarizado por la calidad del trabajador, es decir, eliminar las diferencias en la calidad del trabajador. Para ello, primero tenemos que determinar una medida de calidad del trabajador. Para construir esta medida suponemos que la calidad de los trabajadores, q , se incrementa exponencialmente con el número de años completos de escolaridad, s . En otras palabras

$$q = A - e^{\lambda s}$$

donde A y λ son constantes. Como varias estimaciones de la relación entre salarios y escolaridad indican que los salarios se incrementan exponencialmente con los años de educación, de forma tal que un año adicional de educación incrementa los salarios en aproximadamente un 10 por ciento, utilizamos $\lambda=0,10$. Basados en esta expresión y suponiendo que q sigue una distribución logarítmica normal, establecemos que la calidad de los trabajadores, $\mu(q)$ está dada por

$$\mu(q) = A \cdot e^{\lambda \mu(s) + (\lambda \sigma(s))^2 / 2}$$

dado el promedio, $\mu(s)$, y la desviación estándar, $\sigma(s)$, del número de años completos de escolaridad para cada país y región, calculamos medidas de la calidad promedio de los trabajadores para cada uno de ellos. Estas estimaciones se presentan en la tercera columna del Cuadro 1.3. Para obtener estas estimaciones determinamos la constante A mediante la normalización de la calidad de los trabajadores, de modo que el promedio de calidad para América Latina, en su conjunto, es igual a uno. Dadas estas estimaciones del promedio de la calidad de los trabajadores, obtenemos la productividad promedio por trabajador estándar, dividiendo la productividad media por trabajador (primera columna) por la calidad promedio de la fuerza de trabajo (tercera columna): los resultados se presentan en la segunda columna del Cuadro 1.3.

Cuadro 1.3. Medida de productividad, calidad de trabajo y calidad del trabajador

| País | PIB (PPA) por trabajador | PIB (PPA) por trabajador estándar | Calidad del trabajador |
|--------------------------|---------------------------------|--|-------------------------------|
| México | 15,5 | 16,4 | 1,75 |
| Guatemala | 7,5 | 8,5 | 1,63 |
| Honduras | 5,0 | 5,8 | 1,59 |
| El Salvador | 4,5 | 5,1 | 1,63 |
| Nicaragua | 4,4 | 4,8 | 1,67 |
| Costa Rica | 11,6 | 10,9 | 1,96 |
| Panamá | 9,0 | 7,7 | 2,17 |
| República Dominicana | 8,3 | 9,3 | 1,67 |
| Cuba | 5,7 | 4,5 | 2,37 |
| Venezuela | 16,4 | 14,6 | 2,09 |
| Colombia | 9,5 | 7,8 | 2,26 |
| Ecuador | 8,8 | 8,5 | 1,94 |
| Perú | 6,4 | 5,7 | 2,11 |
| Bolivia | 4,8 | 5,6 | 1,61 |
| Chile | 13,7 | 7,8 | 2,35 |
| Argentina | 11,3 | 8,0 | 2,68 |
| Paraguay | 6,0 | 6,2 | 1,79 |
| Uruguay | 14,9 | 11,4 | 2,61 |
| Brasil | 11,6 | 13,6 | 1,59 |
| América Latina | 11,3 | 11,3 | 32 |
| Economía industrializada | 30,7 | 19,6 | 42 |
| Mundo | 10,3 | 10,5 | 35 |

Fuente: Banco Mundial (1982).

Promedio. La segunda columna del Cuadro 1.3 revela que la productividad media del trabajador estándar es un 75 por ciento superior en las economías industrializadas con respecto a las de América Latina⁴. Así el Cuadro 1.3 muestra que la menor calidad del trabajo es probablemente la explicación más importante del menor nivel de bienestar de América Latina comparado con las economías industrializadas.

Obsérvese que la calidad de los trabajos, como se definió arriba, capta no solamente el hecho de que los trabajos en las economías industrializadas son de uso más intensivo de capital, sino también que la producción de estas economías es, probablemente, manejada más eficientemente, y con mejores tecnologías. Además, el valor medio del

⁴ Sin embargo, si comparamos a América Latina con todas las economías hallamos que la calidad promedio de los trabajos es similar, en la práctica ligeramente superior, en América Latina.

producto de los trabajadores de América Latina puede ser, simplemente, el resultado de que los bienes y servicios producidos en América Latina están subvaluados o afectados con cargas tributarias mayores que los producidos en las economías industrializadas. Esto puede originarse, ya sea en políticas comerciales discriminatorias o en la segmentación de los mercados internacionales o aun en la menor capacidad de negociación de los países de América Latina en los mercados internacionales. En principio, el valor promedio de la productividad podría ser menor debido a la falta de recursos naturales, pero existen evidencias claras de que la disponibilidad per cápita de tierras cultivables y de recursos energéticos no es menor en América Latina que en las economías industrializadas.

Además, la continua presión migratoria de trabajadores no calificados de los países de América Latina a las economías industrializadas señala que la menor calidad de los trabajos en América Latina es ciertamente un factor importante en la explicación del bajo nivel de bienestar de la región.

Desigualdad. El nivel de bienestar es una función no solamente de la productividad media sino también de su variabilidad. Mientras mayor sea la variabilidad en la productividad, menor será el nivel de bienestar. El Cuadro 1.3 (columna 3) muestra que la productividad del trabajo varía sustancialmente entre los países de América Latina. En realidad, el intervalo de variación entre los países de América Latina es mayor que entre el promedio de la región y el promedio de las economías industrializadas. De hecho, la productividad media en México, Brasil y Venezuela es 2,5 veces mayor que la de los países pobres de América Latina como Bolivia, Paraguay, Perú y Cuba. Existen también marcadas diferencias entre los países de América Latina con respecto a sus recursos naturales; mientras algunos son miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), otros tienen que importar una parte sustancial de su consumo de energía.

La desigualdad en la calidad del trabajo dentro de los países tiende a ser muy grande. En realidad, varias fuentes indican que los mercados de trabajo están muy segmentados en la mayoría de los países de América Latina. Particular atención se ha otorgado a las brechas urbano-rural, y varios estudios muestran que los trabajadores aparentemente iguales tienden a ser más productivos y reciben salarios mayores en las zonas urbanas que en las rurales. Dentro de las zonas rurales, la productividad del trabajo puede también variar sustancialmente debido a que la distribución de la tierra, en algunos países como Brasil, permanece extremadamente concentrada. La concentración de la tierra en ausencia de un mercado del crédito bien desarrollado conduce a que los pequeños campesinos usen tecnologías ineficientes, una inadecuada combinación de insumos y una

inadecuada selección de productos. En este caso, el valor de la productividad marginal del trabajo, la tierra y otros insumos variará considerablemente de acuerdo con el tamaño de las fincas.

En las zonas urbanas, igualmente, varios estudios indican que trabajadores aparentemente iguales en las actividades formales tienden a ser más productivos y a ganar más que los trabajadores en las actividades informales o por cuenta propia. Sin embargo, la segmentación del mercado del trabajo no se restringe a la dicotomía formal-informal. Como lo demostró Castello Branco (1979), el sector urbano formal de Brasil está considerablemente segmentado. El Cuadro 1.4 basado en información de Castello Branco (1979), indica que el valor del producto promedio y los salarios de los trabajadores con características estándar varían considerablemente entre sectores. En efecto, el Cuadro 1.4 muestra que los salarios para el trabajador estándar en aquellos sectores donde se pagan salarios más altos son más de un 60 por ciento superiores que los salarios en los sectores donde se pagan salarios bajos.

En resumen, hay bastantes pruebas acerca de que la calidad de los trabajos u ocupaciones varía considerablemente entre países, entre las zonas rurales y urbanas, entre las explotaciones agrícolas de diferente tamaño, y entre sectores de las zonas urbanas. Esta variabilidad conduce a un nivel de bienestar social inferior al que existiría en el caso de que hubiera mayor homogeneidad.

Correlación. La reducción en el bienestar causada por la desigualdad en la calidad del trabajo será mayor, cuanto más grande sea la correlación entre la calidad de los trabajos y la calidad de los trabajadores. Por lo tanto, a continuación pasaremos a comprobar hasta qué punto los países, las regiones, y los sectores que ofrecen los mejores trabajos tienden también a emplear a trabajadores con más educación.

El Cuadro 1.3 indicaba que no existe asociación entre la calidad del trabajo y la calidad del trabajador en los países considerados. En realidad, entre los países con calidad de trabajo superior al promedio hay un grupo, incluyendo Uruguay y Venezuela, con niveles de escolaridad superiores al promedio, mientras que otros países con calidad de trabajo por sobre el promedio, como México y Brasil, tienen niveles educacionales inferiores al promedio. Asimismo, algunos países con trabajo de baja calidad, como Cuba y Perú, tienen niveles de educación superiores al promedio, mientras que otros como Nicaragua, El Salvador y Bolivia tienen niveles educacionales por debajo del promedio. En general, la correlación entre la calidad de trabajo (columna 2 del Cuadro 1.3) y la calidad del trabajador (columna 3 del Cuadro 1.3) es casi cero, (0,05).

Cuadro 1.4. Manufacturas en Brasil. Medidas de productividad promedio, calidad del trabajo y calidad del trabajador

| Sector | Producto por trabajador STD ¹ | Salario por trabajador STD ² | Calidad ³ | Años de educación |
|------------------------------|--|---|----------------------|-------------------|
| Químicos (QU) | 1,5 | 26 | 1,2 | 5,6 |
| Productos de papel (PP) | 0,9 | -3 | 1,0 | 4,2 |
| Productos de caucho (PC) | 0,2 | -6 | 1,0 | 4,5 |
| Textiles (TX) | 0,6 | 4 | 1,0 | 4,2 |
| Alimentos (AL) | 1,0 | -13 | 1,0 | 3,9 |
| Productos no metálicos (NM) | 1,0 | -8 | 0,9 | 3,5 |
| Vestuario/calzado (VC) | 0,6 | -31 | 1,0 | 4,5 |
| Bebidas (BB) | 1,0 | -7 | 1,0 | 4,2 |
| Imprentas-publicaciones (IP) | 1,1 | 8 | 1,1 | 5,2 |
| Productos de madera (PM) | 0,6 | -32 | 0,9 | 3,4 |
| Muebles (MU) | 0,7 | -23 | 1,0 | 4,0 |
| Cuero y pieles (CP) | 0,6 | -3 | 0,9 | 3,7 |
| Tabaco (TA) | 1,1 | 32 | 1,1 | 5,3 |
| Equipo de transporte (TR) | 1,1 | 35 | 1,1 | 5,0 |
| Productos metálicos (MT) | 2,1 | 18 | 1,0 | 4,6 |

Fuente: Castello Branco (1979).

¹Participación en el producto dividida por la multiplicación de la participación en el empleo y la calidad de los trabajadores (columna 3).

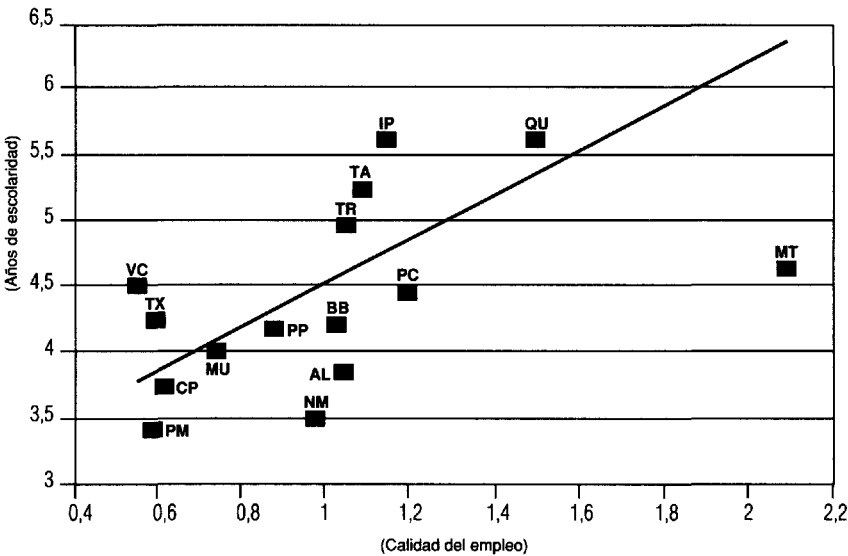
²Desviación porcentual del salario promedio en la manufactura.

³Véase la nota 3 en el Cuadro 1.5. A es ahora definido de modo que la calidad promedio es igual a uno.

Dentro de los países, sin embargo, existe una significativa evidencia de una correlación positiva entre calidad de trabajo y calidad de trabajador. Los trabajadores de las zonas urbanas tienden a tener mejores trabajos y a ser más educados; los trabajadores del sector público tienden a tener mejores trabajos y poseer más educación. Por último, el Gráfico 1.4 muestra que los sectores manufactureros con trabajos de mayor calidad tienden también a emplear trabajadores con niveles de educación más altos.

Resumen. En América Latina la calidad de los trabajos tiende a ser inferior a la de las economías industrializadas. Además, la calidad de los trabajos es heterogénea, y los trabajadores de alta calidad corresponden a los trabajos de alta calidad dentro de cada país. Todas estas características ayudan a explicar el menor nivel de bienestar que prevalece en la región. No obstante, también hemos demostrado que los países con trabajos de mayor calidad no son necesariamente aquéllos con una fuerza de trabajo mejor educada. Si la asociación entre calidad del trabajo y calidad del tra-

Gráfico 1.4. Relación entre la calidad del empleo y el nivel de escolaridad



| | | | |
|----|------------------------|----|---------------------------|
| QU | Químicos | IP | Imprentas y publicaciones |
| PP | Productos de papel | PM | Productos de madera |
| PC | Productos de caucho | MU | Muebles |
| TX | Textiles | CP | Cueros y pieles |
| AL | Alimentos | TA | Tabaco |
| NM | Productos no metálicos | TR | Equipo de transporte |
| VC | Vestuario y calzado | MT | Productos metálicos |
| BB | Bebidas | | |

bajador entre países fuera mayor y positiva, el nivel de bienestar en América Latina sería aun menor.

Incentivos y calidad del trabajador

¿El menor nivel de bienestar en América Latina es el resultado de capital humano insuficiente o se debe a la ineficiencia o subutilización de los recursos humanos disponibles?

Para responder a esta pregunta, obsérvese que la calidad de los servicios de trabajo proporcionada por los trabajadores en la actualidad, *q*, será generalmente menor que su calidad potencial. En realidad, cuando la oferta

de calidad es costosa para los trabajadores, la falta de incentivos apropiados o de supervisión puede inducirlos a ofrecer servicios de una calidad inferior a su potencial. Por consiguiente, supongamos que p representa la calidad potencial de los trabajadores y definamos la medida en que esta capacidad es realizada por los trabajadores, f , por la razón q/p , es decir

$$f \equiv \frac{q}{p}$$

Por consiguiente, $q = f \cdot p$ y a nivel agregado, el bienestar dependerá de la distribución conjunta de los factores f y p . El bienestar social se incrementará en la medida en que tanto la calidad potencial promedio y la fracción promedio de esta calidad potencial que se realiza en la práctica, se incrementa. Además, el bienestar decrecerá cuando aumenta la desigualdad, ya sea de la calidad potencial o del grado de utilización de esta capacidad. Por último, el bienestar decrecerá cuando aumenta la correlación entre la calidad potencial de los trabajadores y la medida en que esta capacidad se desarrolla.

Promedio. Algunas características de las economías de América Latina muestran una propensión a generar una falta de incentivos apropiados. Por ejemplo, aunque una considerable participación del gobierno en la producción podría, en principio, lograrse sin generar una falta de incentivos apropiados, es dudoso que los gobiernos de América Latina puedan proponerse este objetivo con suficiente tenacidad. Por lo tanto, el gran tamaño del gobierno y el alto grado de proteccionismo frente a la competencia externa han generado, probablemente, un entorno en el cual los trabajadores han estado menos inclinados a desarrollar su potencial que en una economía más competitiva. Además, en la medida en que el elevado nivel de desigualdad social que prevalece en la mayoría de los países de América Latina se percibe como el resultado del desigual acceso a la educación y a trabajos de alta calidad, es natural esperar que disminuyan los incentivos para que los trabajadores ofrezcan su capacidad potencial total. En resumen, es difícil estimar en qué medida los trabajadores de América Latina están subutilizando su capacidad, parece que la misma fuerza laboral, trabajando en las mismas ocupaciones, podría producir más si se dispusiera de un conjunto más apropiado de incentivos y de reglas de mérito.

Aunque es difícil medir hasta qué punto la capacidad de los trabajadores latinoamericanos está siendo subutilizada, no ocurre lo mismo con el nivel de capacidad. Diversos indicadores de inversión en capital humano muestran claramente que los trabajadores latinoamericanos poseen menor grado de educación y tienen menos salud que los trabajadores en las eco-

Cuadro 1.5. Indicadores de la calidad de los recursos humanos

| País | Tasa de alfabetización ¹ | Media -años ² | Escolaridad: coef. de variación ³ | Esperanza de vida ⁴ |
|----------------------------|-------------------------------------|--------------------------|--|--------------------------------|
| México | 12,7 | 4,7 | 0,89 | 69,7 |
| Guatemala | 44,9 | 4,1 | 0,95 | 63,4 |
| Honduras | 26,9 | 3,9 | 0,97 | 64,9 |
| El Salvador | 27,0 | 4,1 | 0,95 | 64,4 |
| Nicaragua | 19,0 | 4,3 | 0,93 | 64,8 |
| Costa Rica | 7,2 | 5,7 | 0,79 | 74,9 |
| Panamá | 11,9 | 6,7 | 0,69 | 72,4 |
| República Dominicana | 16,7 | 4,3 | 0,93 | 66,7 |
| Cuba | 6,0 | 7,6 | 0,60 | 75,4 |
| Venezuela | 11,9 | 6,3 | 0,73 | 70,0 |
| Colombia | 13,3 | 7,1 | 0,65 | 68,8 |
| Ecuador | 14,5 | 5,6 | 0,80 | 66,0 |
| Perú | 14,9 | 6,4 | 0,72 | 63,0 |
| Bolivia | 22,5 | 4,0 | 0,96 | 54,5 |
| Chile | 6,6 | 7,5 | 0,61 | 71,8 |
| Argentina | 4,7 | 8,7 | 0,49 | 71,0 |
| Paraguay | 9,9 | 4,9 | 0,87 | 67,1 |
| Uruguay | 3,8 | 7,8 | 0,58 | 72,2 |
| Brasil | 18,9 | 3,9 | 0,97 | 65,6 |
| América Latina | 16,0 | 5,2 | 0,84 | 67,4 |
| Economías industrializadas | 2,0 | 10,0 | 0,36 | 74,5 |
| Mundo | n.d. | 5,0 | 0,86 | 64,7 |

Fuente: PNUD (1992) y Ram (1990).

¹ 1990: personas de 15 años o más, PNUD (1992).

² 1990: personas de 25 años o más, PNUD (1992).

³ Ram (1990).

⁴ Número de años que un recién nacido viviría si prevalecieran a lo largo de su vida los patrones de mortalidad vigentes en el momento de su nacimiento, PNUD (1992).

nomías industrializadas. El Cuadro 1.5 presenta tres indicadores de inversión en capital humano: las tasas de alfabetización, el número promedio de años completos de escolaridad, y la esperanza de vida. Además, la tercera columna del Cuadro 1.5 muestra como la diferencia en la distribución de años completos de escolaridad se traduce en diferencias en productividad.

El Cuadro 1.5 muestra que mientras el 16 por ciento de la población latinoamericana de 15 o más años de edad es aún analfabeta, esa proporción es insignificante en las economías industrializadas. Con respecto al número promedio de años de escolaridad, el valor para los países de América Latina —5,2 años— es aproximadamente la mitad del valor correspondiente a los países industrializados. Suponiendo que un año adicional

de escolaridad incrementa la productividad en 10 por ciento, el Cuadro 1.5 sugiere que la brecha educacional entre América Latina y las economías industrializadas implica que la productividad promedio en dichas economías es aproximadamente un 60 por ciento mayor que en América Latina. Por último, la esperanza de vida en América Latina es aproximadamente 7 años menor que en las economías industrializadas, lo que indica menores niveles de salud⁵. En resumen, la menor calidad del trabajador constituye, con toda certeza, una de las principales razones por las que el nivel de bienestar en América Latina es inferior al que predomina en las economías industrializadas.

Desigualdad. La calidad de los recursos humanos en América Latina no sólo es baja en promedio sino que también está distribuida en forma muy desigual, entre y dentro de los países. En realidad, como lo muestra el Cuadro 1.5, la diferencia entre Brasil y Argentina, en términos ya sea de tasas de analfabetismo o número promedio de años de escolaridad, es considerablemente mayor que entre Argentina y los Estados Unidos. De hecho, el número promedio de años de escolaridad en Argentina es 4,8 años mayor que en Brasil; pero sólo 3,6 años menor que en los Estados Unidos. Resultados similares se tienen para la tasa de analfabetismo, que es 14 puntos porcentuales menor en Argentina que en Brasil pero solamente 4 puntos porcentuales mayor en Argentina que en los Estados Unidos.

La desigualdad en los indicadores de educación y salud es también muy grande dentro de los países latinoamericanos. Como lo ha demostrado Ram (1990), la desigualdad en la educación tiende a ser mayor en países con niveles promedio de escolaridad comprendidos entre los 4 y los 7 años, que es precisamente el intervalo en el que se encuentra la mayoría de los países latinoamericanos. La comparación entre Brasil y los Estados Unidos, realizada por Lam y Levison (1992) muestra que la desigualdad en la educación en Brasil medida por el coeficiente de variación del número de años de escolaridad, es cercana a 4 veces el valor correspondiente para los Estados Unidos. El Cuadro 1.5 presenta las estimaciones para el coeficiente de variación del número de años de escolaridad para los países latinoamericanos. En este cuadro puede verse claramente, que la desigualdad en la escolaridad dentro de la mayor parte de América Latina es considerablemente mayor que en las economías industrializadas.

⁵ Cuando se les compara con el promedio mundial, los indicadores para América Latina se sitúan ligeramente por encima del promedio: la esperanza de vida es 3 años mayor; el promedio de años de educación 0,2 años mayor, y la calidad del trabajador (productividad) 2 por ciento mayor (véase el Cuadro 1.3).

La desigualdad en los indicadores de salud de América Latina no es menos notable que la desigualdad en materia de educación. Por ejemplo, Cuba tiene esencialmente la misma esperanza de vida que los Estados Unidos, mientras que la esperanza de vida en Bolivia es 20 años menor. La desigualdad en la esperanza de vida dentro de los países puede también ser significativa. Por ejemplo, Wood y Carvalho (1988) estimaron que la esperanza de vida para los pobres del Nordeste de Brasil es 25 años menor que para la clase media en el sur del país.

En resumen, todos los indicadores de desigualdad con respecto a la calidad de los recursos humanos entre y dentro de los países latinoamericanos indican un grado de desigualdad muy alto. Esta gran desigualdad es otra importante causa del menor nivel de bienestar de América Latina cuando se le compara con las economías industrializadas.

Correlación. Por último, el impacto de este grado extremadamente grande de desigualdad en la calidad de los servicios del trabajo sería aún mayor en el nivel de bienestar si la calidad potencial estuviera correlacionada positivamente con la intensidad con la cual esta capacidad es efectivamente ejecutada por los trabajadores. En realidad, en la medida en que la falta de incentivos y principalmente de motivación apropiados alcancen a los trabajadores con menor calidad potencial —debido tal vez a que ellos son discriminados o no tienen igual acceso a las oportunidades de progreso social— el efecto de una desigualdad en la calidad potencial sobre el nivel de bienestar será aún mayor.

Conclusiones e implicaciones de política

En este capítulo investigamos los principales determinantes del nivel agregado de bienestar en América Latina. En las tres primeras secciones demostramos que el nivel de bienestar es una función creciente del nivel promedio de ingreso per cápita y una función decreciente del grado de desigualdad del ingreso, suponiendo que la sociedad tenga aversión a la desigualdad.

También demostramos que el ingreso promedio y el grado de desigualdad están directamente asociados con la distribución conjunta de los factores que determinan el nivel de ingreso. De esta manera, en una sociedad el nivel de bienestar es una función tanto del nivel como de la desigualdad en la distribución de los factores que determinan el ingreso y, también, una función del grado de correlación existente entre ellos. El nivel de bienestar es creciente con respecto al nivel promedio de cada factor y, generalmente, decreciente con respecto al grado de desigualdad en la distribución de cada factor.

La relación entre el nivel de bienestar y el grado de correlación entre los factores es intrínsecamente más compleja. El nivel de bienestar y el grado de correlación pueden estar directa o indirectamente relacionados, dependiendo de la intensidad en la preferencia que la sociedad tiene por la igualdad. Para entender por qué, obsérvese que cuando los mejores trabajadores son asignados a las mejores máquinas, tanto el ingreso promedio como la desigualdad del ingreso serán mayores que cuando los mejores trabajadores son asignados a las peores máquinas. Por lo tanto, los incrementos en el grado de correlación entre los factores que determinan el ingreso pueden aumentar o reducir el bienestar, dependiendo de si la sociedad juzga los efectos positivos en el ingreso promedio como mayores que los efectos negativos en el grado de igualdad.

En función de estos resultados, desarrollamos un procedimiento simple, basado en una secuencia de identidades, que relacionan el ingreso de la familia por adulto equivalente con sus diversos factores determinantes. El ejercicio completo puede resumirse mediante las siguientes identidades:

$$\begin{aligned}
 y &= a/(1 + d) \\
 &= [1/(1 + d)] \bullet u \bullet w \\
 &= [1/(1 + d)] \bullet u \bullet b \bullet v \\
 &= [1/(1 + d)] \bullet u \bullet b \bullet g(k) \bullet q \\
 &= [1/(1 + d)] \bullet u \bullet b \bullet g(k) \bullet p \bullet f
 \end{aligned}$$

donde

- y = ingreso de la familia por adulto equivalente
- a = ingreso promedio de los adultos
- d = razón de dependencia de la familia
- u = utilización de la capacidad de percibir ingresos de la familia
- w = capacidad de percibir ingresos de la familia
- b = poder de negociación de los trabajadores en una familia dada
- v = valor de la productividad marginal
- k = razón capital-trabajo
- q = calidad de los servicios del trabajador
- f = fracción de la capacidad potencial realmente usada
- p = calidad potencial de los trabajadores
- g = función de la productividad marginal

Esta última expresión establece que el nivel de ingreso de una familia dada aumenta con la razón de dependencia de la familia y crece con (1) el grado de utilización de la capacidad de ganar ingreso de la familia, (2) el poder de negociación de sus miembros que trabajan, (3) la calidad

de los trabajos que ellos tienen, (4) la calidad de los servicios de trabajo que ellos pueden proporcionar, y (5) en la medida en que ellos en realidad ofrecen la calidad de los servicios para los cuales están capacitados.

Algunos de estos factores, tales como el poder de negociación de los trabajadores y la medida en que ellos en realidad ofrecen la calidad potencial de los servicios para los cuales están capacitados, son difíciles de cuantificar. Otros factores, sin embargo, tales como la razón de dependencia y la calidad del trabajador, son fáciles de cuantificar.

Luego analizamos hasta qué punto cada uno de estos determinantes del ingreso pueden explicar las disparidades en el bienestar entre los países latinoamericanos y entre estos países y las economías industrializadas. Para lograr este objetivo investigamos el nivel promedio y el grado de desigualdad en cada factor, así como también sus patrones de correlación. El grado de desigualdad en la distribución de cada factor y la correlación entre ellos fueron investigadas tanto dentro de los países como entre ellos. Seguidamente, resumiremos los principales resultados.

En primer lugar, existe un amplio intervalo de variación entre los factores determinantes del ingreso dentro de cada país y entre los países latinoamericanos; las tasas de fecundidad por ejemplo, varían desde 6 en Bolivia a 1,9 en Cuba, con un nivel promedio para la región de 3,4. La tasa de desempleo abierto es el 24 por ciento de la fuerza de trabajo en Nicaragua comparada con el 4 por ciento en Brasil y México, con una tasa media de desempleo abierto para la región de apenas un 6 por ciento. El índice de paridad del poder adquisitivo (PPA) del PIB por trabajador estándar, que es una medida de la calidad de los trabajos ofrecidos en cada país, varía desde 4,5 en Cuba a 16,4 en México, siendo 11,3 el promedio para América Latina. El índice de la calidad del trabajador varía desde 0,86 en Brasil y Honduras a 1,41 en Argentina, con un promedio para la región, por definición, igual a 1.

Aunque tal información es mucho más difícil de obtener, tratamos de demostrar el grado de variación de algunos de estos factores dentro de cada uno de los países latinoamericanos. En todos los casos en los que se contó con información, el grado de desigualdad resultó ser muy elevado (véase el Cuadro 1.5).

Otra comprobación importante es que el grado de correlación entre algunos de estos factores no es muy alto. A modo de ejemplo, Brasil y México están entre aquellos países con el más alto índice de calidad de trabajo en la región, pero sus índices de calidad del trabajador están muy por debajo del promedio. Argentina, por otra parte, tiene la fuerza de trabajo más calificada y relativamente baja calidad de trabajo. La correlación relativamente baja entre la calidad del trabajo y la calidad del trabaja-

dor reduce tanto el ingreso promedio per cápita de la región como el grado de desigualdad del ingreso. El primer efecto reduce el bienestar, mientras que el segundo lo incrementa, siendo el segundo efecto dominante cuando las preferencias de la sociedad por la equidad son suficientemente intensas.

Aún se requiere llevar a cabo mayor investigación para establecer la importancia relativa de estos factores en la determinación de los niveles totales de desigualdad, pobreza y bienestar. El principal objetivo de este estudio fue el de identificar los factores y proporcionar indicaciones muy preliminares de su importancia relativa.

Seguidamente, usamos una simplificación del análisis para resumir algunos de sus principales resultados y para identificar el conjunto de factores que reviste mayor importancia para explicar las diferencias de bienestar entre los países latinoamericanos y entre América Latina y las economías industrializadas. Para ello es conveniente suponer que la función de producción es del tipo Cobb-Douglas. En este caso la ecuación ya mencionada anteriormente se convierte en

$$y = (1-\alpha) \cdot r \cdot u \cdot \delta \cdot q$$

donde α es el parámetro de la función de producción de Cobb-Douglas y $\delta \equiv f(k) \cdot b$ es el valor de la productividad promedio.

Por razones de simplicidad ignoramos el nivel de desigualdad de cada uno de los factores. Ello significa que las comparaciones siguientes toman en cuenta solamente el nivel promedio de los factores, y no su distribución o la correlación entre ellos, que como hemos demostrado revisten gran importancia para la determinación del nivel de bienestar y pobreza.

Dados estos supuestos simplificadores y la expresión anterior para y , podemos expresar la razón del PIB promedio per cápita, γ , para dos regiones o países (i y j) que están siendo comparados mediante

$$\gamma = (1+\beta_r) \cdot (1+\beta_u) \cdot (1+\beta_\delta) \cdot (1+\beta_q)$$

donde

$$\gamma \equiv y_i / y_j$$

y

$$1 + \beta_f \equiv f_i / f_j$$

Cuadro 1.6. Determinantes inmediatos de la pobreza: enfoque simplificado

| | <i>d</i> | <i>u</i> | <i>p</i> | <i>q</i> |
|-----------------------------------|----------|----------|----------|----------|
| América Latina | 59 | 68 | 11,3 | 1,0 |
| Uruguay | 63 | 62 | 11,4 | 1,3 |
| Bolivia | 53 | 59 | 5,6 | 0,9 |
| Economías industrializadas | 67 | 73 | 19,6 | 1,6 |
| Mundo | 61 | 74 | 10,5 | 1,0 |
| Economías industrializadas versus | | | | |
| América Latina | 1,1 | 1,1 | 1,7 | 1,6 |
| Mundo versus América Latina | 1,0 | 1,1 | 0,9 | 1,0 |
| Uruguay versus Bolivia | 1,2 | 1,1 | 2,0 | 1,4 |

Fuente: Banco Mundial (1982).

para $f=r$, u , δ , q .

Los valores grandes de β_f indican que el factor f es importante como determinante de las diferencias en el bienestar. El Cuadro 1.6 presenta los valores promedio de los factores r , u , δ , y q para los países latinoamericanos, las economías industrializadas, todas las economías en el mundo, y para los países más pobres (Bolivia) y más ricos (Uruguay) de América Latina. La segunda parte del Cuadro 1.6 presenta los valores de $(\beta_f: f=r, u, \delta, q)$ para varias comparaciones entre regiones y países.

El resultado más importante que aparece en este cuadro es que la calidad de la mano de obra y la calidad del empleo constituyen los dos principales factores que explican las diferencias que existen entre los países latinoamericanos y las economías industrializadas, así como entre los países ricos y pobres dentro de América Latina. Los otros dos factores considerados, la proporción de adultos en la población y la utilización de la capacidad (la fuerza de trabajo como una proporción de la población adulta), son mucho menos importantes para explicar estas diferencias. Dichos factores perjudican a los países y regiones pobres, pero en mucho menor medida.

La proporción de adultos en América Latina es igual al promedio correspondiente a todos los países pero 10 por ciento menor que en las economías industrializadas. El país más pobre de América Latina, Bolivia, tiene una proporción de adultos que es un 20 por ciento menor que la del país más rico, Uruguay. En el caso de la utilización de la capacidad se obtienen resultados similares. Por otra parte, la calidad del trabajador es 60 por ciento mayor en las economías industrializadas que en América Latina. La diferencia entre Bolivia y Uruguay es también sustancial, 40 por ciento. La calidad del trabajo es también más alta en las economías

industrializadas que en América Latina (70 por ciento mayor) y en Uruguay comparado con Bolivia (100 por ciento). Obsérvese que estos índices incluyen no solamente la calidad de los trabajos sino también la capacidad de los trabajadores para ganar su producto marginal (o más), es decir, su poder de negociación.

Con base en estos resultados, se presentan a continuación algunas implicaciones de política. En primer lugar, aunque las políticas destinadas a reducir la tasa de crecimiento de la población no pueden ser consideradas sin importancia, por sí solas no serán suficientes para mejorar significativamente el nivel de bienestar en la región. En segundo lugar, el desempleo es un factor importante que reduce el bienestar en América Latina si se le compara con el mundo desarrollado, pero nuevamente, excepto en determinados países, éste no es el principal generador de pobreza y del reducido bienestar en la región. De esta manera, la creación de empleos, como también las políticas de control de la natalidad, deberían considerarse políticas complementarias para reducir la pobreza e incrementar el bienestar en América Latina. Para que estas políticas ejerzan un impacto importante sobre la pobreza y el nivel de bienestar, deberían estar acompañadas por otros instrumentos que incrementen tanto la calidad de la fuerza de trabajo como la calidad de los empleos en la región.

En este sentido, revisten gran importancia las políticas destinadas a mejorar la calidad de la fuerza de trabajo y/o la medida en la cual ésta es capaz de ofrecer su poder potencial de trabajo. Entre estas políticas, se destacan las destinadas a incrementar la inversión en capital humano. De esta forma, el mejoramiento de la calidad del sistema educacional y la reducción del costo de oportunidad de que los niños de familias pobres permanezcan en la escuela deberían ser considerados como instrumentos importantes para la reducción de la pobreza y el incremento del bienestar. Nótese, sin embargo, que, como ha sido enfatizado por Amadeo *et al.* (1993), algunas políticas (como aquéllas que incrementan el tiempo que las familias y los niños tienen que dedicar a la educación) mejoran la calidad de la educación pero también incrementan el costo de estar en la escuela, conduciendo posiblemente a reducciones en la asistencia a la escuela entre los niños pobres. Como resultado, estas políticas pueden aumentar la desigualdad en la distribución del capital humano en el país, afectando adversamente la pobreza y el bienestar. Así, las políticas educacionales orientadas a mejorar la calidad de la fuerza de trabajo deberían ser diseñadas de modo de reducir los costos totales e incrementar los beneficios totales de los niños que asisten a la escuela (véase Amadeo *et al.*, 1993, para un amplio análisis de este tema). Algunos ejemplos de políticas con estas características son: el transporte mejor y gratuito, libros y otros materiales didácticos mejores y gratuitos, profesores mejor preparados, etc.

La distribución del capital humano es tan importante o quizá más importante que el nivel de capital humano para reducir la pobreza e incrementar el bienestar en América Latina. Si esto es así, como los niños pobres están concentrados en el nivel de educación primaria y difícilmente alcanzan niveles superiores, la concentración de los recursos públicos en el mejoramiento de la calidad de la educación primaria puede constituir un instrumento efectivo para reducir la desigualdad en la distribución del capital humano y, así, reducir la pobreza e incrementar el bienestar.

Por otra parte, la reducción del costo de asistir a la escuela puede ser un poderoso instrumento para incrementar la acumulación de capital humano por los pobres. Cuando la familia es muy pobre, el ingreso que pierde por mantener al hijo en la escuela es muy significativo. Por lo tanto, el resultado puede ser una alta tasa de deserción. En este caso, la transferencia de ingreso a las familias muy pobres, para compensar el costo de oportunidad de enviar a sus hijos a la escuela, puede ser una forma efectiva de incrementar la acumulación de capital humano por parte de los pobres y mejorar la calidad promedio de la fuerza de trabajo y al mismo tiempo reducir la desigualdad.

Otro importante conjunto de políticas destinadas a mejorar la calidad de la fuerza de trabajo está relacionado con los incentivos otorgados por el sistema institucional que determina la estructura de los contratos laborales. Ello afecta directamente tanto la medida en que las empresas y los trabajadores invierten en la acumulación de capital humano (y de esta manera en la calidad de la fuerza de trabajo) como la medida en que los trabajadores aportarán su potencial total de trabajo. Existen tres conjuntos de instituciones que son de gran importancia en este contexto. Primero, las instituciones que otorgan incentivos para los trabajadores y las empresas que apoyan las relaciones laborales de corto plazo tienden a reducir la inversión en capacitación por parte de las empresas y, de esta manera, la calidad de la fuerza de trabajo, puesto que las inversiones en capacitación son incorporadas en los trabajadores y no pueden ser apropiadas por las empresas.

En segundo lugar, las instituciones que son incapaces de generar relaciones pacíficas entre el capital y el trabajo también tienden a reducir la calidad de la fuerza de trabajo.

Por último, las instituciones que crean incentivos para que los trabajadores incrementen su esfuerzo y productividad (tales como los esquemas de pagos basados en el rendimiento individual) pueden servir también como importantes instrumentos para mejorar la calidad de la fuerza de trabajo, reduciendo así la pobreza e incrementando el bienestar.

Las políticas orientadas a incrementar la calidad del trabajo son también de gran importancia para mejorar el bienestar de los trabajadores.

Estas son políticas dirigidas a aumentar la calidad de los trabajos, per se, así como también el poder de negociación de los trabajadores. Puesto que la calidad de los trabajos está directamente relacionada con el monto de capital físico disponible en el trabajo, las políticas que inducen incrementos en la tasa de inversión son instrumentos importantes para reducir la pobreza e incrementar el bienestar.

Las políticas orientadas a aumentar el poder de negociación de los trabajadores también pueden incrementar el bienestar y reducir la pobreza. En este caso es importante evitar los esquemas institucionales que no solamente incrementan el poder de negociación promedio de los trabajadores, sino que aumentan también la desigualdad. Un ejemplo de esto es la concentración de algunos aspectos del proceso de negociación colectiva. Una centralización inflexible de la negociación colectiva puede generar rigideces en el mercado de trabajo, las que pueden incrementar el desempleo y deberían, por lo tanto, ser consideradas con cuidado.

Referencias

- Amadeo, E., Barros, E., Camargo, J., *et al.* 1993. "Human Resources in the Adjustment Process". Documento mimeografiado. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Atkinson, A. 1970. "On the Measurement of Inequality". *Journal of Economic Theory*. 2:244-63.
- Banco Mundial. 1982. *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Castello Branco, R. 1979. Crescimento Acelerado e o Mercado de Trabalho: A Experiência Brasileira. *Série Teses* No. 1. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Lam, D., y Levison, D. 1992. "Age, Experience and Schooling: Decomposing Earnings Inequality in the United States and Brazil". *Sociological Inquiry*. 62(2).
- Merrick, T. 1986. "A População Brasileira a Partir de 1945". En: E. Bacha y H. Klein. *A Transição Incompleta*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Pastore, J., Zylberstajn, H., y Silva Pagotto, C. 1983. *Mudança Social e Pobreza no Brasil: 1970-1980 (O que Ocorreu com a Família Brasileira?)*. São Paulo: Pioneira/FIPE.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1992. *Informe de desarrollo humano*. New York: Oxford University Press.
- Ram, R. 1990. "Educational Expansion and Schooling Inequality: International Evidence and Some Implications". *The Review of Economics and Statistics*. 72 (2):266-74
- Shorrocks, A. 1983. "Ranking Income Distributions". *Econometrica*. 50(197): 3-17.
- Wood, C. y Carvalho, J. 1988. *The Demography of Inequality in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.

Comentarios

Adolfo Figueroa

Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima

El trabajo de Barros y Camargo procura explicar los niveles y las desigualdades de los ingresos en América Latina. Conceptualmente, los autores parten del ingreso individual. Dicho ingreso se desglosa en una serie de factores basados en una secuencia de identidades, a partir de las cuales esperan derivar los determinantes de los niveles de ingresos y de la desigualdad de los ingresos en las economías de la región.

La metodología del trabajo

Las identidades se basan en el ingreso laboral de las personas. En primer lugar, dicho ingreso se desglosa en la razón de dependencia y el ingreso laboral de los adultos que integran la familia. Este último se desglosa a su vez en el grado de utilización de la capacidad de la mano de obra y la capacidad de ingreso de los adultos, la que a su vez se descompone en la capacidad de negociación de los trabajadores y el valor de la productividad marginal de la mano de obra. Esta se descompone nuevamente en la productividad marginal del trabajador corriente y la calidad de la mano de obra, la que por último se descompone en la calidad potencial de la mano de obra y la proporción de la calidad de la mano de obra utilizada en la práctica.

Esta secuencia particular de identidades presenta dos problemas. En primer lugar, el sistema se basa solamente en el ingreso del trabajo, lo que significa que se ignora el ingreso proveniente de rentas y utilidades. Ello no se justifica, desde que cerca del 30 al 40 por ciento del ingreso nacional, dependiendo del país, se distribuye de esa forma en América Latina. Las evidencias que muestran en el documento corresponden, sin embargo, al ingreso total. Si la intención de los autores era considerar solamente los grupos pobres de cada país, cuyos ingresos obviamente se basan en gran medida en su trabajo, sería preciso reformular enteramente el trabajo.

En segundo lugar, resulta incongruente desde el punto de vista lógico suponer un grado de poder de negociación y la igualdad entre los salarios y el valor del producto marginal de la mano de obra. Si el trabajador ha de obtener su producto marginal, la estructura del mercado debe ser de competencia perfecta. Debemos suponer que el poder de negociación o los salarios son iguales al producto marginal, pero no ambos.

La evidencia empírica

Los autores muestran algunas interesantes comparaciones demográficas. En América Latina, la tasa de dependencia es considerablemente superior a la de las economías industriales. La tasa de participación de la fuerza laboral es un poco más baja, pero entre las mujeres es notablemente baja. La baja participación de la mujer en la fuerza laboral parece constituir una característica de América Latina. ¿Por qué? En América Latina, la tasa de desempleo abierto es, en promedio, aproximadamente igual a la de los países de la OCDE. Por lo tanto, los autores concluyen que el desempleo abierto y la participación de la mano de obra no pueden explicar la brecha que existe entre América Latina y las economías industrializadas.

Al observar las variables relacionadas con el proceso de producción, en el trabajo también se presentan algunas evidencias que respaldan el argumento de que la menor calidad de la mano de obra constituye probablemente la principal explicación del menor nivel de ingresos de América Latina en comparación con los países industrializados. Ello equivale a decir que las economías industrializadas hacen un uso más intensivo de capital. La menor calidad de la mano de obra constituye también otra importante razón de la brecha que existe entre América Latina y los países industrializados.

Otro resultado empírico es que entre los países de América Latina existe una gran diversidad de situaciones, como se refleja en las variables examinadas en este trabajo. La distribución por países de algunas de las variables explicativas revela un alto grado de coherencia con las hipótesis del estudio.

Al introducir estos supuestos, como el de que los salarios son iguales al producto marginal del trabajo; que los trabajadores proporcionan toda la calidad potencial de los servicios de mano de obra que son capaces de ofrecer, y el que se obtiene de una función de producción de Cobb-Douglas, los autores llegan a la conclusión de que “el resultado más importante (...) es que la calidad de la mano de obra y la calidad del empleo constituyen los dos principales factores que explican las diferencias que existen entre los países latinoamericanos y las economías industrializadas, así como entre los países ricos y pobres dentro de América Latina. Los otros dos factores considerados, la proporción de adultos en la población y la utilización de la capacidad (...) son mucho menos importantes para explicar estas diferencias” (página 34).

La contribución analítica del trabajo

La conclusión básica de los autores parece congruente con la sabiduría convencional corriente acerca de la economía del desarrollo. En la actua-

lidad se considera que los recursos humanos, o el capital humano, constituyen uno de los factores fundamentales del crecimiento económico. Las recomendaciones de política de los autores derivan de la siguiente comprobación básica: los instrumentos de política deberían orientarse a incrementar la calidad de la fuerza laboral y la calidad de los empleos. Pero ésta es la conclusión más amplia que puede obtenerse de una secuencia de identidades. ¿Cuáles son los factores que explican el desarrollo del capital humano? ¿Cuáles son las variables exógenas del sistema a partir de las cuales pueden obtenerse los instrumentos de política? El trabajo no ofrece respuestas a estas preguntas. Las identidades no producen relaciones de causalidad.

A pesar de las promesas efectuadas por los autores al inicio del trabajo, se ha ignorado el tema de la distribución del ingreso dentro de un país, como consecuencia de lo cual resulta redundante todo el análisis sobre bienestar social que se realiza en la sección introductoria. En la práctica, el análisis del nivel de ingresos se realiza en términos del “agente representativo” (la persona que sólo percibe ingresos provenientes del trabajo). En la actualidad éste constituye un método de análisis muy comúnmente utilizado en macroeconomía, que últimamente ha sido objeto de severas críticas desde el punto de vista teórico¹. La utilización de un agente representativo parece aún más cuestionable en el caso de un análisis de la distribución del ingreso. En consecuencia, no debe sorprender el hecho de que los autores no hayan podido abordar el tema en forma satisfactoria.

Ciertamente, la utilización de identidades tiene algún mérito, pero también presenta algunas limitaciones. Las identidades pueden ayudarnos a identificar las fuentes de variación de una variable, pero no pueden proporcionarnos una explicación; es decir, no pueden mostrar relaciones de causalidad. Sólo la teoría puede hacerlo. Existe una analogía con el conocido análisis macroeconómico en virtud del cual la “ecuación de cantidad del dinero” ($MV=PQ$) se ha utilizado *ad nauseam* para “comprender” las causas de la inflación. En la actualidad, resulta claro que pretendemos demasiado de esta ecuación. La teoría ha pasado a predominar.

Los autores han efectuado una contribución a nuestra comprensión del desarrollo de América Latina al extraer algunas interesantes sugerencias de una secuencia de identidades. Sin embargo, sólo se logrará un verdadero progreso cuando se desarrolle la teoría (y la correspondiente y necesaria evidencia empírica) que nos permita comprender el proceso mediante el cual una economía capitalista permanece relativamente pobre

¹ Véase Alan P. Kirman, 1992, “Whom or What Does the Representative Individual Represent?”, *Journal of Economic Perspectives* 6 (2): 117-136.

y poco igualitaria. Por ejemplo, los resultados del presente trabajo sugieren que puede resultar fundamental un análisis del funcionamiento de los mercados laborales para comprender los niveles de ingreso y las desigualdades en América Latina. Es precisamente en este campo donde nuestro nivel de ignorancia parece ser muy elevado y existe una mayor necesidad de investigación.

Rosemary Thorp

Las principales “raíces” consideradas se relacionan con el tamaño de la familia, la calidad del trabajo, la calidad de la mano de obra y la medida en que se utiliza la capacidad para obtener ingresos. Los autores dejan en claro que sólo están considerando los determinantes próximos de las “raíces de la pobreza”. El núcleo del trabajo empírico es una comparación entre América Latina y los países industrializados, aunque también existe considerable documentación acerca de las variaciones entre y dentro de los países. La versión final incluye una nueva y útil sección sobre implicaciones de política.

El documento está bien escrito, con gran claridad. Se concentra en la formulación precisa de preguntas y logra delinear satisfactoriamente la significación de las interacciones que existen entre los diferentes factores que se consideran como explicaciones de la pobreza y la desigualdad. En los comentarios que siguen se efectúan en primer lugar algunas sugerencias acerca de la validez y la interpretación del propio análisis, y en segundo lugar se abordan los temas de la causalidad y de las conclusiones de política.

Al considerar el análisis en sus propios términos, quisiera analizar el tema de la valuación de la productividad, el poder de negociación, el desempleo y la educación de los trabajadores. En cuanto al primer aspecto, el análisis que se efectúa en las páginas 19, 20 y 21 me parece de importancia fundamental para la búsqueda de las raíces. Se sostiene que la utilización del valor de mercado del producto de un trabajador para indicar “la calidad del empleo” implica la aceptación de la valuación de mercado, que puede no resultar apropiada. Entre países, se señala que los precios de mercado pueden reflejar un poder desigual de negociación, políticas comerciales discriminatorias o una segmentación del mercado internacional. Dentro de los países, se asigna énfasis a la segmentación resultante de la anterior desigual distribución de la pobreza. Estos puntos son fundamentales para un análisis de las “raíces” de la pobreza, y merecen ser explorados con mucha mayor profundidad. No es solamente la desigual distribución anterior de los recursos lo que segmenta los mercados, sino las estructuras de poder que explotan las desigualdades de género, raza y clase.

Este aspecto reviste tal importancia que no me satisface un marco en el que se lo introduce como calificación del análisis, y luego se lo deja de lado en la síntesis final y la conclusión.

Un comentario similar se aplica al poder de negociación de los trabajadores: en este caso se llega a la conclusión de que éste no constituye un elemento significativo para la explicación general de la pobreza, aunque reviste importancia para las comparaciones entre subgrupos, porque los niveles de las organizaciones laborales son comparables entre América Latina y los países industrializados. Pero si bien los trabajadores pueden estar organizados, puede ocurrir que no puedan protegerse a sí mismos, como lo atestiguan los drásticos cortes efectuados en los salarios reales durante los años ochenta (el efecto de recortes en los salarios del sector formal sobre la desigualdad, cuando el sector formal es tan pequeño como lo es, digamos, en el Perú, constituye un tema separado). El punto general es que la incapacidad de los trabajadores para obtener el valor de su producto marginal frente a estructuras monopólicas y barreras de clase, raza, género y anterior dotación de recursos, constituye una importante explicación de la pobreza, en vez de una calificación a reconocerse y luego dejarse de lado.

El tercer punto, la tasa de desempleo, me conduce a una preocupación diferente: la necesidad de tener cautela acerca de los datos. Se considera que la evidencia de un desempleo abierto bastante elevado en varios países latinoamericanos se toma como base para concluir que con demasiada facilidad hemos dado crédito a la idea de que el problema es la calidad del empleo, y no la cantidad. Pero yo requeriría argumentos mucho más convincentes para asegurarme que los datos son significativos; en vista de la forma en que se generan los datos sobre el desempleo, es perfectamente posible, y sospecho que probable, que las personas que se declaran desocupadas tienen en la práctica una gama de empleos informales/ilegales. Después de todo, en los países industrializados ello constituye un problema cada vez más común. Esto nos regresa directamente al tema de la calidad del empleo.

Los datos con que se cuenta son también fuente de preocupación acerca de la "calidad de los trabajadores", que se mide en función de la variable convencional de los años de escolaridad. Ello elimina numerosos aspectos del análisis de las raíces de la pobreza, tales como la posible insuficiencia de la educación formal, la pertinencia de la experiencia y la necesidad de capacitación en aptitudes más específicas. No es plausible que los autores hayan solucionado esos problemas, pero por lo menos debe tenerse la debida precaución.

La consideración de estos aspectos, sin embargo, simplemente refuerza la conclusión final de los autores (que sin duda constituye su

defensa), desde que subrayan el papel de la calidad del empleo y la calidad del trabajador. Sin embargo, la conclusión me preocupa desde otro punto de vista, y ello me lleva a mi segundo comentario: se considera que el tamaño de la razón de los valores de las variables del Cuadro 1.6 para los países industrializados y latinoamericanos constituye una indicación directa de la fuerza de su impacto sobre la pobreza. Pero esta conclusión depende de los supuestos simplificadores que deben efectuarse en la sección final para realizar la simple comparación, o sea todos los necesarios para aplicar una función de Cobb-Douglas. De esta manera, el análisis deja de lado el interesante análisis anterior que explora la medida en que puede divergir la calidad real y potencial de los trabajadores, así como el tema del poder de negociación. Ello es preocupante, desde que la principal conclusión de política se basa en este cuadro; aparentemente, se considera que las políticas demográficas y de empleo tienen importancia relativa como medio para atacar la pobreza.

Sin duda, el análisis de política debe calificarse en forma bastante radical, no sólo por esta razón, sino también porque los autores sólo están analizando causas próximas. Si, por ejemplo, se considera que las estructuras de poder son determinantes fundamentales, ello debería caracterizar nuestra evaluación de su menú de sugerencias de política.

En conclusión, ambos comentarios me conducen a conclusiones similares. Si pretendemos perseguir las raíces de la pobreza, debemos estimular a los autores a que en la próxima etapa de su trabajo adopten un marco que los acerque a la identificación de tales raíces. La evidencia que tenemos de los estudios de caso detallados me sugiere que es preciso examinar casos similares con significativas variaciones en los factores que determinan el acceso a los recursos y la distribución de los beneficios del trabajo.

2

Crecimiento, distribución y recursos humanos: un análisis entre países

François Bourguignon¹

Entre 1960 y 1985 el PIB per cápita de los países latinoamericanos creció a una tasa promedio anual inferior en un 2,5 por ciento a la de los países asiáticos (con exclusión de la península india). En 1960, el PIB per cápita de América Latina fue un 70 por ciento superior al de Asia; para 1985 esa cifra se tornó negativa. Es cierto que el aporte de la inversión en activos fijos al PIB fue en promedio entre 5 y 6 por ciento más bajo en América Latina durante todo el período. Sin embargo, las inversiones en capital humano según lo describen las tasas de matriculación en las escuelas primarias y secundarias eran semejantes en ambas regiones (Cuadro 2.1). Si la diferencia en los resultados del crecimiento tuviera que explicarse solamente por las diferencias en la inversión en activos fijos, entonces sería necesario suponer una rentabilidad global marginal del capital cercana al 50 por ciento para explicar la brecha entre América Latina y Asia. Como dicha cifra es muy improbable, deben buscarse algunos factores específicos que expliquen el crecimiento relativamente deficiente de los países latinoamericanos desde 1960.

La principal hipótesis analizada en este trabajo es que el desarrollo económico de América Latina está afectado adversamente por la comparativamente elevada desigualdad en la distribución de los activos productivos y del ingreso personal. Carlos Díaz-Alejandro insistió repetidamente en la importancia de la desigualdad en el ingreso para comprender las características latinoamericanas, especialmente aquéllas relacionadas con los fenómenos de la economía política. Aquí adoptamos la perspectiva de

¹ El autor desea agradecer a los participantes de dicha conferencia, en particular Nora Lustig y Andrés Velasco, por sus valiosos comentarios a una versión anterior.

Cuadro 2.1. Indicadores regionales de crecimiento, distribución, desarrollo educacional, y protección del comercio

(Medias aritméticas en una muestra de 36 países en desarrollo)^a

| | Asia | América Latina | África | Total |
|--|-------|----------------|--------|-------|
| PIB real por habitante en 1960 (en US\$ de 1985) ^b | 1.462 | 2.468 | 1.023 | 1.583 |
| PIB real por habitante en 1970 (en US\$ de 1985) ^b | 2.272 | 3.141 | 1.396 | 2.198 |
| Crecimiento del PIB real por habitante (%): | | | | |
| 1960-85 | 3,9 | 1,5 | 1,4 | 2,3 |
| Crecimiento del PIB real por habitante (%): | | | | |
| 1970-85 | 3,7 | 0,6 | 0,5 | 1,7 |
| Participación de la inversión en el PIB (promedio 1960-85, %) | 21,3 | 15,2 | 16,2 | 17,8 |
| Matriculación en escuelas primarias ^c (%): 1960 | 78,7 | 91,7 | 55,1 | 73,8 |
| 1970 | 92,8 | 99,9 | 74,3 | 88,1 |
| Matriculación en escuelas secundarias ^c (%): 1960 | 20,8 | 21,0 | 3,8 | 14,7 |
| 1970 | 36,0 | 32,5 | 9,9 | 25,6 |
| Distribución del ingreso (%) (1970) ^d | | | | |
| Participación del 40% inferior | 12,5 | 9,9 | 11,0 | 11,3 |
| Participación del 60% inferior | 25,8 | 21,4 | 22,1 | 23,2 |
| Participación del 20% superior | 53,2 | 59,8 | 59,8 | 57,4 |
| Distribución de tierras (%) (1970) | | | | |
| Participación de agricultores pequeños y medianos | 88,4 | 45,7 | 79,5 | 73,3 |
| Protección del comercio ^e | 45,0 | 83,0 | 0,0 | 50,0 |

^a Esta lista de países incluye a Algeria, Argentina, Chile, Colombia, Congo, Corea, Costa Rica, Costa de Marfil, Egipto, El Salvador, España, Gabón, Honduras, Hong Kong, Irán, Kenia, Malawi, Malasia, Marruecos, Panamá, Perú, Filipinas, Senegal, Sierra Leona, Sri Lanka, Sudán, Sudáfrica, Taiwán, Tanzania, Tailandia, Togo, Uruguay, Venezuela, Yugoslavia, Zambia, Zimbabwe.

^b Corregido por las cifras del PPA.

^c Banco Mundial (1990).

^d Bourguignon y Morrisson (1990).

^e Variables ficticias nacionales tomadas de Bourguignon y Morrisson (1990).

una forma reducida para investigar la relación empírico-estructural entre el crecimiento y la desigualdad existente en una muestra de corte transversal de los países en desarrollo y poner en evidencia algunas peculiaridades de América Latina.

Más precisamente, este capítulo complementa un trabajo anterior en el cual se intentó integrar dos corrientes diferentes del trabajo empírico basado en muestras de corte transversal de la literatura del desarrollo: los determinantes del crecimiento y los de la distribución del ingreso. Esto se realiza con base en un marco teórico general en el cual el crecimiento, la distribución del ingreso y las modificaciones en la distribución son mutua-

mente dependientes y parecen ser determinados simultáneamente por la dotación inicial de factores, su distribución entre la población, las distorsiones del mercado y los cambios en estos tres conjuntos de variables. Evidentemente parecería posible en este esquema conceptual que una desigual distribución inicial en la dotación de factores fuese un factor decisivo del crecimiento y la causa de las persistentes disparidades, a pesar de una relativamente elevada tasa de inversión en recursos humanos.

La relación entre crecimiento y distribución tiene una tradición bastante prolongada en la economía. Debe destacarse no obstante que el enfoque adoptado en este estudio se aparta de la voluminosa literatura empírica y teórica inspirada en la conocida hipótesis de Kuznets, según la cual la desigualdad en los ingresos a lo largo de la trayectoria del crecimiento de un determinado país podría en un principio crecer para luego disminuir con el nivel de los ingresos. Lo que importa aquí es la tasa de crecimiento del ingreso per cápita más que su nivel. Desde ese punto de vista este trabajo concuerda con los estudios recientes de Alesina y Rodrik (1991) y Persson y Tabellini (1992) entre otros, en los cuales la distribución del ingreso determina la inversión y el crecimiento mediante diversos mecanismos de la economía política. Se prevé una asociación positiva entre la igualdad de los ingresos (primarios) y el desarrollo debido a que el equilibrio de la economía o el sistema de votación de las democracias requiere menores medidas de corrección de las desigualdades, y por consiguiente se crean menos distorsiones que pudieran reducir la acumulación de factores productivos².

La relación inversa entre la desigualdad y el crecimiento del PIB per cápita fue en realidad demostrada por los autores indicados anteriormente con una muestra de corte transversal de países. Por ejemplo, Persson y Tabellini (1991 y 1992) demuestran que el desarrollo es más rápido en aquellos países en los que la distribución de la tierra y del ingreso es más equitativa, cuando la muestra se limita a democracias. Sin embargo, los estudios de este tipo están sujetos a algunas ambigüedades que pueden resolverse solamente mediante la especificación de un modelo estructural completo y el manejo apropiado de los posibles sesgos de simultaneidad. El modelo estimado en este trabajo sugiere algunas calificaciones para los resultados anteriores. También ofrece un análisis más completo de la manera en que la distribución del ingreso afecta el crecimiento, ya sea en forma directa o mediante la acumulación de capital físico y humano, a la vez que hace hincapié en las peculiaridades regionales.

² Saint-Paul y Verdier (1991) hacen hincapié en que el desarrollo podría ser más acelerado en las economías con desigualdades si la corrección de éstas se hiciera mediante la educación pública.

La presentación se divide en dos partes: la primera está dedicada a un breve estudio de la estructura teórica de la compleja relación que existe entre el crecimiento, la distribución del ingreso, los recursos humanos y la acumulación de otros factores en un marco conceptual neoclásico. Se emplea cierta formalización para facilitar la presentación, pero en realidad el razonamiento es muy general y simple. El objetivo es captar los diversos canales por los cuales interaccionan los fenómenos en estudio, más que investigar la dirección resultante de estas acciones recíprocas diferentes. En la segunda parte se examina la evidencia empírica de corte transversal sobre estas interacciones contenida en una muestra de 36 países en desarrollo, diez de los cuales se encuentran en América Latina. Esto se realiza utilizando como punto de partida los trabajos recientes sobre los determinantes del crecimiento, basados en datos de corte transversal, en particular el trabajo de Mankiw, Romer y Weil (1992) por un lado, y ciertos estudios anteriores relacionados con la curva de Kuznets por el otro³. En un segundo paso se integran ambos tipos de estudios dentro del marco más general de análisis simultáneo identificado en la primera parte de este trabajo. En la sección final se analizan las enseñanzas que puedan extraerse de este ejercicio en general y para comprender el crecimiento de América Latina en particular.

Desarrollo y distribución: un marco teórico

En esta sección se analiza la naturaleza de la relación que existe entre el crecimiento, la acumulación de factores y la distribución del ingreso. Comenzamos con los determinantes generales de la distribución del ingreso en una economía estática. En seguida, el análisis se extiende a una estructura dinámica. Por último, se examinan algunas propiedades generales del equilibrio a largo plazo del modelo.

Forma reducida del modelo de distribución del ingreso

Antes de analizar los problemas de crecimiento, consideremos un punto de vista estático para describir los determinantes de la distribución del ingreso en una determinada etapa del desarrollo⁴. Para simplificar, supongamos que todos los bienes son transables de modo que los precios inter-

³ Existen diversos estudios de la literatura empírica de la curva de Kuznets. Consúltense por ejemplo a Anand y Kanbur (1985).

⁴ Esta sección se basa en Bourguignon y Morrisson (1990).

nos (relativos) son los precios internacionales ajustados por los derechos arancelarios. Consideremos también que la producción emplea diversos factores (j) que se encuentran disponibles en la economía en las cantidades F_j . Se sabe por la teoría del comercio internacional que en estas condiciones la estructura sectorial de la producción y las tasas de remuneración de los factores de producción dependen de la dotación de factores (F), los precios internacionales (p) y los derechos arancelarios (t) (o dicho de una manera más generalizada, de las barreras comerciales y la tributación indirecta interna). Si q simboliza el vector de productos y w el vector de las tasas de remuneración a los factores, el modelo estándar de la economía pequeña implica el siguiente modelo de forma reducida para la producción y la remuneración de los factores:

$$q = G(F, p, t) \quad (1)$$

$$W = H(F, p, t) \quad (2)$$

Las propiedades específicas de estas funciones no interesan por el momento.

Para modelar la distribución del ingreso supóngase que un individuo i de la población es dueño de un monto $F_{ji} = a_{ji} \cdot F_j$ del factor j . La matriz (a_{ji}) describe de este modo la estructura de la propiedad en la economía. Desde luego, la pertinencia empírica exige que los factores sean definidos con suficiente detalle: los diferentes tipos de trabajo (capital humano), la tierra con diferentes características, los bienes de capital en diversas empresas o sectores, etc. Dada la tasa de remuneración de los factores, w , el ingreso básico⁵ del individuo i se define simplemente como:

$$y_i = \sum F_{ji} \cdot w_j \quad (3)$$

Con esa definición, la distribución del ingreso [es decir, el conjunto de ingresos individuales $Y = (y_1, y_2, \dots)$] aparece como una función de la estructura de la propiedad de los diversos factores en la economía [es decir, toda la matriz (a) , de la dotación de factores (F) y, por medio de las tasas de remuneración, del conjunto de precios internacionales (p), y los derechos arancelarios (t)]. Así una forma reducida para la distribución del ingreso es:

$$Y = D(F, a, p, t) \quad (4)$$

⁵ Ignorando así todos los mecanismos de redistribución de ingresos.

Algunos ejemplos podrían ayudar a comprender el significado de esta expresión. Supóngase que el factor 1 es la tierra y que su distribución entre la población no está correlacionada con la de otros factores. Entonces, un incremento en la concentración de la propiedad de la tierra debería, siendo todo lo demás constante, aumentar la desigualdad en la distribución del ingreso. Por otra parte, una ampliación en la disponibilidad de tierra, sin un cambio en su distribución, tiene un efecto ambiguo en la distribución del ingreso. Si su concentración es mayor que la de otros factores, entonces la desigualdad debería aumentar. Sin embargo, si existiera más tierra en relación a otros factores, entonces su tasa de remuneración debe bajar. Es probable que su participación en el PIB disminuya también, sujeta a la elasticidad de sustitución total entre la tierra y los otros factores. Este último fenómeno bien podría compensar el anterior. Aun cuando la tierra se distribuyera en forma más desigual que los otros factores, un incremento en su oferta relativa podría eventualmente reducir el grado de desigualdad en la distribución del ingreso. Obsérvese sin embargo que tal conclusión depende fundamentalmente no solo de la elasticidad de sustitución entre los factores, sino también de la correlación entre sus distribuciones. Si la propiedad de la tierra estuviera altamente correlacionada con la del capital físico, y si la tierra fuera sustituible principalmente con ese mismo factor, entonces un cambio en la disponibilidad de tierra podría tener un efecto general limitado en la distribución del ingreso.

Puede suponerse que todos los países confrontan el mismo conjunto de precios internacionales. Si, por añadidura, tuvieran las mismas funciones de producción sectorial y si todos los bienes fuesen en realidad transables, entonces la ecuación (4) proporciona la base de un análisis de corte transversal de los determinantes de la desigualdad del ingreso⁶.

Puede señalarse que podría ser cuestionable el carácter exógeno del vector t de derechos arancelarios, impuestos indirectos y otras intervenciones gubernamentales que conducen a distorsiones del mercado. En el trabajo de Persson y Tabellini (1992) se considera que estas variables se determinan por algún equilibrio económico que depende de la desigualdad de la distribución del ingreso básico. Con precios internacionales iguales

⁶ Obsérvese que la especialización puede ocasionar diferencias entre los países en la forma de la función $D(\cdot)$. Además, debe recalcar que la expresión (4) se mantiene válida para una economía con bienes no transables. La distribución del ingreso Y también figura en la determinación de las tasas de remuneración de los factores. Pero la forma reducida (4) sigue siendo válida y p representa entonces al subconjunto de bienes transables.

entre los países, los argumentos de la forma reducida del modelo (4) serían simplemente F y a .

Una forma reducida del modelo de crecimiento

Agregando las funciones de oferta de la ecuación (1) por medio del sistema de precios p , ajustado posiblemente por los factores de distorsión del mercado t , se obtiene una expresión del tipo:

$$PIB = Q(F, p, t) \quad (5)$$

Diferenciando con respecto al tiempo se obtiene la relación dinámica fundamental:

$$g = \sum \alpha_j \delta F_j + TP + (\sum \beta_i \delta p_i + \sum \gamma_i \delta t_i) \quad (6)$$

en la que g es la tasa agregada de crecimiento de la economía; α_j , β_i , y γ_i se obtienen de las derivadas parciales de la función Q en la ecuación (5); y δx representa la tasa de cambio de la variable x . TP representa el progreso tecnológico y corresponde al efecto exógeno directo del tiempo en el producto global.

La expresión (6) es la fórmula estándar en la estimación del crecimiento. El crecimiento global aparece primero como una combinación de las tasas de crecimiento de los diversos factores en la economía y el resultado de algunos adelantos tecnológicos autónomos. La expresión entre paréntesis corresponde al cambio en la estructura sectorial del PIB causado por variaciones en los precios externos o los impuestos internos. Esencialmente equivale al problema del índice de precios en la medida del PIB, y lo vamos a ignorar en lo que sigue, manteniéndonos fieles a la identidad estándar de la contabilidad del crecimiento⁷.

Ahora es necesario introducir supuestos de comportamiento sobre la acumulación de los factores de producción. Una representación general de la conducta de acumulación individual podría estar dada por:

$$\Delta F_{ji} = \phi \left(W_i ; y_i ; \frac{\pi_j}{\pi} ; \frac{w_j^a}{\bar{w}^a} \right) + C_{ji} - F_{ji} \quad (7)$$

⁷ Obsérvese que esta expresión podría tener cierta importancia temporal, por ejemplo en los países que se hallan en proceso de liberalización comercial.

en la que ΔF_{ji} representa la variación del factor j en posesión del individuo i . De este modo ϕ es la demanda total del factor j por el individuo i y ello depende de su patrimonio, $W_i (= \Sigma F_{ji} \cdot \pi_j)$; su ingreso, y_i ; la tasa de remuneración prevista de ese factor, w_j^a ; y su precio, π_j . Considerando que solamente interesan los precios relativos y las utilidades relativas, los últimos dos precios se desinflan por el precio promedio de activos y de rentabilidad. Por último, C_{ji} representa cierto componente exógeno de la acumulación del factor por el individuo i . En el caso en que el individuo se refiera realmente a una 'clase' de individuos, C_{ji} podría corresponder por ejemplo al crecimiento demográfico.

La ecuación (7) es una representación general de un fenómeno bastante complejo que requiere el modelamiento de todos los mercados de activos. Pero aquí no lo veremos con tanto detalle. Lo que realmente interesa ahora es que sea en forma directa o indirecta, la acumulación individual de los factores se presenta por lo general como una función no lineal del ingreso y del patrimonio individual. Esto implica que normalmente la acumulación agregada de los factores en la economía depende de la distribución inicial del ingreso y el patrimonio. Totalizando la ecuación (7) para todos los individuos y empleando las relaciones anteriores, llegamos a la siguiente forma reducida del crecimiento de la dotación de los factores:

$$\Delta F_j = A_j(Y, W, p, t, F) \quad (8)$$

en la que W representa la distribución del patrimonio⁸.

Naturalmente, la ecuación que precede es válida solamente para factores de producción endógenos acumulables. El equivalente de la ecuación (8) para factores no acumulables, como la tierra o los recursos naturales, es una ecuación que proporciona el precio del activo correspondiente. Del mismo modo, la función A_j es una constante para factores como el trabajo que puede suponerse que crecen en forma exógena.

Una expresión similar a (8) se obtiene de (6) para el crecimiento global:

⁸ Los pasos a seguirse para llegar de la ecuación (7) a la (8) podrían ser algo complicados, dependiendo de los fenómenos que se representen y del número de factores. El vínculo se hace evidente cuando el único factor es el capital físico privado. Lo es un poco menos cuando se incluyen además activos no acumulables como la tierra. La ecuación (8) se reemplaza por otra con el precio de los activos no acumulables y ese precio se ingresa a su vez en la ecuación que determina la tasa de crecimiento de los factores acumulables. Añadiendo la posibilidad de que el vector t de las tasas impositivas pudiera ser endógeno, la tasa de crecimiento de los factores acumulables se presenta efectivamente como una función bastante complicada de la distribución del ingreso (y del patrimonio).

$$g = B(\gamma, W, p, t, F) + TP \quad (9)$$

Según ésta, el crecimiento en un momento dado está determinado por la disponibilidad de factores de producción, el vector de precios y distorsiones del mercado, y la distribución del ingreso y patrimonio en ese momento. También depende de cierto progreso técnico exógeno o por su intermedio, de los efectos en la acumulación de factores de producción que no fueran explícitamente considerados en el modelo.

Si bien es sumamente simple, el argumento precedente nos ayuda a comprender la manera en que diversos mecanismos pueden simultáneamente influir y determinar el crecimiento y la distribución del ingreso. Consideremos, por ejemplo, un país en el cual la acumulación de capital humano se acrecienta en forma exógena. La primera consecuencia directa será una tasa de crecimiento más rápida. Pero al cabo de cierto tiempo la disponibilidad de capital humano afectará el desarrollo de manera endógena a través del argumento F de la función $B(\cdot)$. Siendo el resto constante, la disponibilidad de más capital humano reducirá la tasa de remuneración de ese factor, y con la fórmula (7) se cambiará la dirección del proceso de acumulación privada hacia otros factores. Tanto el cambio directo en capital humano como los fenómenos precedentes afectarán en alguna medida la distribución del ingreso, γ . Ello afectará a su vez la tasa de crecimiento general a través del cambio en la tasa global de ahorros en la economía.

El esquema conceptual precedente es adecuado para el estudio de los problemas presentados en la introducción de este capítulo. La distribución del ingreso (y del patrimonio) afecta el crecimiento de manera endógena mediante la acumulación de los factores de producción, ecuaciones (8) y (9), y posiblemente de manera exógena a través del factor TP . Un modelo empírico con el cual se busque determinar la relación entre el crecimiento y la desigualdad deberá depender de las estimaciones de las ecuaciones de acumulación de factores (8); de las estimaciones de la importancia relativa de los diversos factores en el crecimiento global, y por último del posible efecto directo de la distribución en el crecimiento a través de factores ocultos en TP . En la segunda parte de este capítulo procuraremos estimar un modelo de ese tipo.

Estado estable, crecimiento endógeno y comparaciones entre países

El esquema conceptual precedente es adecuado para el estudio de los aspectos 'temporarios' del crecimiento y la evolución general en el tiempo de una determinada economía. Podría ser inadecuado si se adoptara un punto de vista a largo plazo o de corte transversal. En el conocido

modelo de Solow⁹, por ejemplo, se sabe que los supuestos de tasas constantes de ahorro y los rendimientos constantes a escala conducen a la economía hacia un nivel de crecimiento estable en el cual los diversos factores acumulables crecen a la misma tasa, n , que la población, y el PIB lo hace a la tasa $n+TP$. Esto mantiene su validez en presencia de individuos heterogéneos¹⁰. Los ingresos y el patrimonio individual crecen entonces según la tasa TP , de manera que las distribuciones de ingreso y patrimonio se mantienen constantes. Con las anotaciones precedentes, el estado estable de crecimiento en un modelo de Solow se caracteriza por:

$$\Delta F_j = n + TP; \quad g = n + TP; \quad \Delta y_i = TP$$

donde j corresponde a los factores acumulables e i a los individuos.

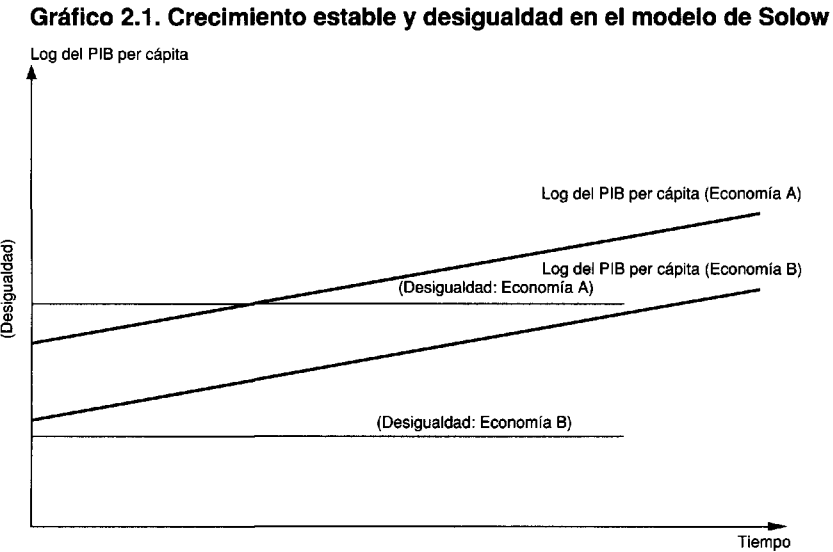
De esta manera queda claro que la distribución del ingreso es independiente de la tasa de crecimiento de estado estable en el modelo de Solow. Esto se determina de manera exógena por la tasa de crecimiento demográfico y el progreso técnico. A semejanza de los parámetros de comportamiento, la distribución del ingreso puede determinar las diferencias entre países en el nivel del PIB per cápita, pero no así su tasa de crecimiento¹¹. Solamente cuando la economía se desvía de su trayectoria de estado estable puede la distribución del ingreso, en realidad, influir sobre la tasa de crecimiento.

Estas propiedades se ilustran en el Gráfico 2.1. Ambas economías a y b tienen la misma tasa de adelanto técnico exógeno. La desigualdad es mayor en la economía A que en la B. En el estado estable, la trayectoria de crecimiento de ambas economías es paralela. La única diferencia que posiblemente surja por la mayor desigualdad en la economía A es que su trayectoria de crecimiento es inferior a la de la economía B, pero lo opuesto también podría ser cierto. En el Gráfico 2.2 se supone que ambas economías soportaron en algún momento la misma conmoción relativa. Con el transcurso del tiempo ambas regresan a la trayectoria de creci-

⁹ Esto significa referirse al documento de Solow de 1956. Sin embargo, de aquí en adelante nos referimos a un modelo de Solow 'ampliado' en el cual existen diversos factores de producción acumulables.

¹⁰ Para el tratamiento de la distribución del ingreso y el patrimonio en el esquema conceptual de Solow, consúltase a Stiglitz (1969) y Bourguignon (1981).

¹¹ Esta es la lógica detrás de la literatura sobre la curva de Kuznets.



miento estable. Sin embargo, ahora resulta posible que, ocasionada por la diferencia en la distribución, esta transición sea más rápida en una economía que en la otra.

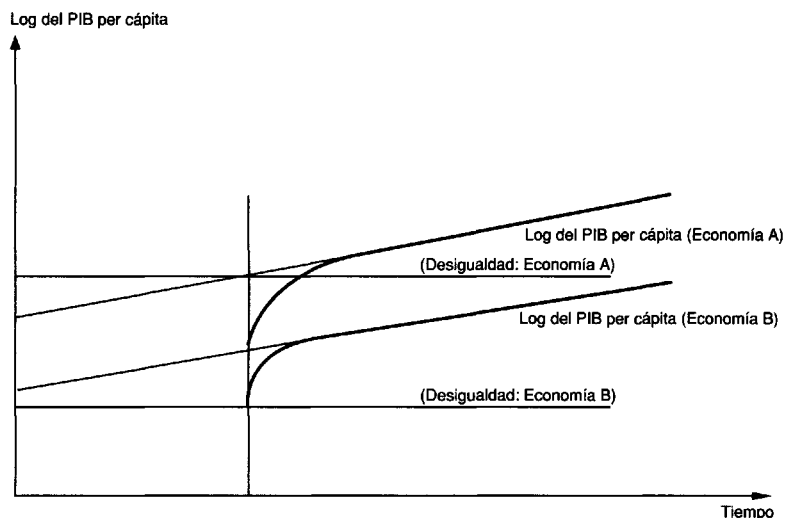
Las cosas cambian si se adopta el punto de vista de los modelos recientes de crecimiento endógeno. Como consecuencia de las externalidades y/o del rendimiento global creciente a escala, el término de progreso técnico del modelo de Solow se convierte en una función de los parámetros del comportamiento de la economía. La distribución de factores entre individuos podría ser ese parámetro, si bien a la fecha la mayoría de los modelos de crecimiento endógeno son expresados en términos de un agente representativo y no nos permiten tomar en consideración la desigualdad. El estado estable de un modelo de crecimiento endógeno con agentes heterogéneos podría caracterizarse por:

$$\Delta_j = mj(\dots Y, \dots)$$

$$g = \gamma(\dots Y, \dots)$$

$$\Delta y_i = \gamma(\dots Y, \dots)$$

Gráfico 2.2. Transición en el modelo de Solow

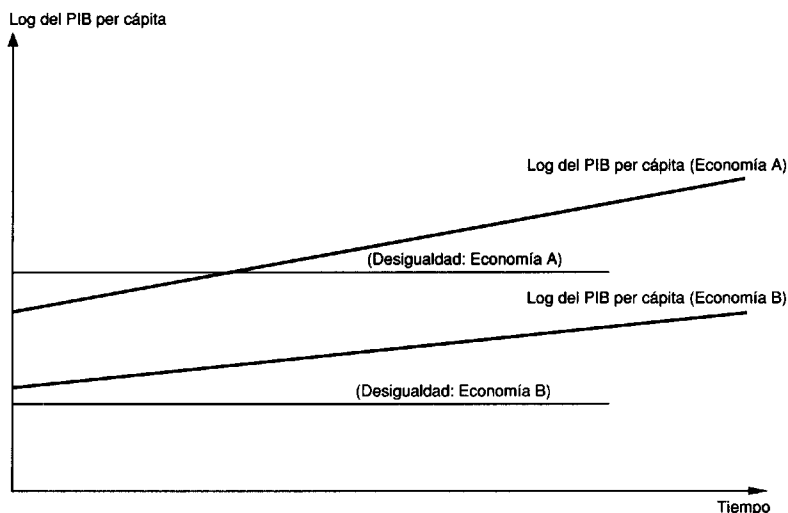


donde, como antes, γ representa la desigualdad del ingreso y los demás argumentos (constantes) de las funciones $m_j(\cdot)$ ¹² y $\gamma(\cdot)$ son parámetros de comportamiento pertinentes de los agentes económicos.

La relación entre desigualdad y crecimiento está representada en el Gráfico 2.3 para el caso del crecimiento endógeno. La economía A crece más rápidamente que la economía B, y también es más igualitaria. Nótese sin embargo que, a diferencia de lo que se observaría en una trayectoria de transición, aquí podría no existir una verdadera relación de causalidad. Dos casos podrían ser valederos: en el primero, ambas economías no comparten los mismos parámetros fundamentales de comportamiento. En consecuencia, la tasa de crecimiento estable y la distribución del ingreso a largo plazo es diferente en ambas economías. Por consiguiente, existe la simultaneidad pero no una relación causal entre el crecimiento y la distribución. En el segundo caso, por el contrario, las condiciones iniciales determinan el equilibrio a largo plazo a causa de la multiplicidad de equili-

¹² Tal como se indicara anteriormente, el índice j se refiere a los factores acumulables. Sin embargo, también podría referirse al crecimiento de la población como en los modelos de crecimiento endógeno inspirados por Becker (consúltase, por ejemplo Becker *et al.*, 1990). Este es el motivo por el cual la función m se indiza por el tipo de factor j . La función m_j debe realmente ser igual a través de todos los factores acumulables para encontrarse en un estado estable.

Gráfico 2.3. Crecimiento sostenido y desigualdad en un modelo de crecimiento endógeno



brios a largo plazo. Las economías A y B pueden tener los mismos parámetros de comportamiento, pero como la economía A fue inicialmente más igualitaria que la economía B, se mantuvo así y es capaz de crecer más rápidamente. Pero lo contrario también puede ser válido. Un cambio suficientemente importante en la distribución de ciertos factores de la economía B podría bastar para colocarla en una trayectoria de desarrollo paralela a la de la economía A.

La distinción precedente entre el estado estable y el comportamiento de transición es importante para poner la evidencia empírica de corte transversal disponible en la perspectiva correcta. La distribución del ingreso y el crecimiento están relacionados ya sea porque las economías se han desviado de sus equilibrios a largo plazo o porque ese equilibrio a largo plazo implica una cierta tasa de crecimiento endógena. Sin embargo, la verdadera relación causal solamente existe si las economías se han desviado de sus equilibrios a largo plazo, o porque existen múltiples equilibrios a largo plazo para cada una de ellas. Obsérvese también que, desde un punto de vista de política, una pequeña variación en la distribución de los factores puede tener un impacto sobre el crecimiento de la economía en su trayectoria de transición, pero no tendrá influencia alguna en la trayectoria del equilibrio a largo plazo. En la sección siguiente trabajaremos solamente con una muestra de países en desarrollo, y normalmente adop-

haremos la perspectiva de que estos países se hallan en su trayectoria de transición más que en el equilibrio a largo plazo. Efectivamente, los cambios estructurales que caracterizan al proceso de crecimiento de la mayoría de estos países, especialmente los de crecimiento más rápido, sugieren que ellos aún pueden hallarse lejos de su estado estable¹³.

Crecimiento y distribución: la evidencia de corte transversal

Investiguemos ahora la relación empírica que vincula el crecimiento, la distribución y la acumulación de factores de producción en una muestra de corte transversal de países. En lo que respecta al crecimiento, el análisis coincide con el espíritu del trabajo reciente de Mankiw *et al.* (1992), inspirado a su vez en el conocido documento de Barro (1991). En cuanto a la distribución, concuerda con la tradición de la literatura de la curva de Kuznets.

La muestra de países que utilizaremos fue descrita en Bourguignon y Morrisson (1990). Es en cierto modo original al compararla con las muestras de corte transversal citadas en la literatura mencionada anteriormente, ya que sólo incluye países en desarrollo pequeños y medianos. El hecho de limitar la muestra a países en desarrollo nos permite evitar la identificación de relaciones empíricas únicamente en base a las diferencias entre los países desarrollados y en desarrollo, una práctica muy insatisfactoria. Por otra parte, limitar la muestra a países pequeños y medianos equivale a concentrarse en las economías relativamente abiertas, opción aceptable para el esquema teórico citado anteriormente. La muestra incluye 36 países que se seleccionaron en base a la disponibilidad de los datos comparables y confiables de la distribución del ingreso, de alrededor de 1970. Su composición aparece en el Cuadro 2.1 y la definición de las variables figura en el Cuadro 2.2¹⁴.

El propósito de nuestro análisis empírico es comprobar la validez del esquema teórico presentado en la sección anterior y probar la significación de la relación que existe entre el crecimiento, la distribución del ingreso y la acumulación de factores. Comenzamos por una parte con el estudio independiente de las diferencias entre países en el crecimiento del PIB per cápita, y la distribución del ingreso por otra. Seguidamente consideramos

¹³ Para explicar este aspecto puede indicarse que la participación de la agricultura en el PIB de Corea del Sur pasó del 16 por ciento a menos del 10 por ciento en el transcurso de la última década, en tanto que la de las manufacturas aumentó del 28 al 33 por ciento.

¹⁴ Un análisis más completo de esta muestra puede encontrarse en Bourguignon y Morrisson (1990).

Cuadro 2.2. Ecuaciones de crecimiento^a

| | LPIB | L(i/y) | L(n+g) | L(sec) | PPA ^b | Distribución América | | | R ² |
|-------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|------------------|------------------------------|-----------------|------------------|----------------|
| | | | | | | ingresos | Latina | Africa | |
| TCY60 | -1,89 (3,76) | 0,702 (1,79) | 0,547 (0,19) | 1,32 (3,92) | -0,465 (0,97) | | | | 0,516 |
| TCY60 | -1,26 (2,43) | 0,429 (1,16) | 1,72 (0,63) | 1,27 (2,71) | -0,518 (1,17) | | -1,72 (2,79) | -0,566 (0,66) | 0,622 |
| TCY60 | -1,20 (2,10) | 0,765 (2,07) | 4,08 (1,27) | 1,18 (3,63) | -0,337 (0,74) | 0,197 ^c (2,18) | | | 0,583 |
| TCY60 | -0,73 (1,30) | 0,510 (1,43) | 4,53 (1,52) | 1,11 (2,46) | -0,408 (0,96) | 0,165 ^c (1,95) | -1,56 (2,63) | -0,600 (0,73) | 0,668 |
| TCY60 | -1,40 (2,43) | 0,760 (1,98) | 3,56 (1,05) | 1,09 (3,03) | -0,495 (1,05) | -0,76 ^d (1,63) | | | 0,556 |

^a Definición de variables

TCY: Tasa de crecimiento del PIB per cápita
 PIB: Nivel del PIB per cápita (en dólares de 1985)
 Prim: Tasa de matriculación en la escuela primaria
 Sec: Tasa de matriculación en la escuela secundaria
 ESCO: Media de años de escolaridad de la población adulta
 Prot: Variable ficticia de la protección del intercambio
 PPA: Paridad del Poder Adquisitivo
 I/Y: Tasa de inversión
 Am. Lat.: Variable ficticia de América Latina
 Africa: Variable ficticia de África

LPIB: Logaritmo del PIB per cápita
 Li/y: Logaritmo de la tasa de inversión
 L(n+g): Logaritmo de la tasa de crecimiento demográfico + 5 por ciento
 Lsec: Logaritmo de matriculación en la escuela secundaria
 Unif. Tierra: Participación de agricultores pequeños y medianos en la propiedad de terrenos
 Exp.Mineras: Variable ficticia para el exportador de minerales
 Exp. Agr: Variable ficticia para los exportadores agrícolas

El sufijo 6 ó 60 indica que la variable se refiere al año 1960 (en los niveles) o al período 1960 a 1985 para las tasas de crecimiento.

^b Índice basado en la inversión.

^c Disparidad resumida por la participación del 60 por ciento inferior.

^d Disparidad resumida por la participación del 20 por ciento superior.

ambas variables en forma simultánea. En todos los casos y de acuerdo con los objetivos de este capítulo, trataremos de identificar características regionales específicas.

Diferencias en el crecimiento entre países

En el Cuadro 2.2 se muestran los resultados de las regresiones de la muestra empleada en forma parecida a las estimaciones de Mankiw *et al.* (1992) con base en una muestra de aproximadamente 100 países desarrollados y en desarrollo. Se prefiere el esquema empírico utilizado por Mankiw *et al.*

a la especificación más genérica utilizada por Barro (1991) y otros autores de la misma tradición, porque nos permite seguir más de cerca y más estrictamente la forma reducida del modelo que tratáramos en la sección anterior.

La referencia teórica es la transición al crecimiento estable en el modelo ampliado de Solow, en el cual las diferencias en las tasas de crecimiento entre los países se explican por la diferencia entre la posición de equilibrio y el PIB per cápita observado; cuanto mayor sea la diferencia, tanto más rápido será el crecimiento. El PIB de equilibrio per cápita no se observa, pero en teoría debería depender positivamente de las tasas de inversión, tanto en capital de activos fijos como humanos, y negativamente, de la tasa de crecimiento demográfico. A lo largo de la trayectoria de transición y suponiendo que la producción global no difiere demasiado entre países, las tasas de crecimiento nacionales deberían depender positivamente de las tasas de inversión en capital humano y de activos fijos, y negativamente de la tasa de crecimiento demográfico y el PIB observado —el así denominado efecto de convergencia o de puesta al día.

Conforme al supuesto de tecnología de producción de Cobb-Douglas, la especificación funcional de la relación precedente es lineal en cuanto a la tasa de crecimiento y logarítmica con respecto a todas las demás variables, con una transformación lineal para la tasa de crecimiento demográfico. Esta es la especificación que se ha estimado siguiendo a Mankiw *et al.* (1992). Las variables explicativas de la tasa de crecimiento del PIB per cápita son por lo tanto, el logaritmo de la participación de los gastos en inversión en el PIB (I_i/y); el logaritmo de la tasa de matriculación en la educación media (L_{sec}), que tiene la misma dimensión que una tasa de inversión; el logaritmo del nivel del PIB per cápita ($LPIB$), expresado como paridades comparables del poder adquisitivo, utilizando los coeficientes de corrección de Heston y Summers; y el logaritmo de la tasa de crecimiento demográfico (L_n)¹⁵.

En las ecuaciones de crecimiento figuran alternativamente cinco variables adicionales. La primera es el índice de paridad del poder adquisiti-

¹⁵ Si bien está disponible, la tasa de matriculación en la educación primaria no se utiliza en las regresiones siguientes. Su inclusión no modifica las principales conclusiones obtenidas. Tampoco se ha utilizado la corrección realizada por Mankiw *et al.* (1992) (de transformar la matriculación escolar en una tasa real de inversión en capital humano definida para toda la fuerza laboral). El motivo es que no se ha realizado intento alguno de someter a prueba todas las restricciones implícitas en el modelo de Solow. En realidad, la tasa de crecimiento demográfico sumada a una constante representa la tasa de progreso técnico y la tasa de depreciación, de acuerdo con el modelo de Solow. Tal como se indica en Mankiw *et al.*, esa constante es arbitrariamente igual a 0,05.

vo de los bienes de inversión, que Barro (1991) sostiene podría ser un buen indicador de la manera en que las distorsiones del mercado podrían afectar el desarrollo. El índice de paridad del poder adquisitivo basado en el PIB mide las distorsiones del mercado, pero también incluye las diferencias entre países en el tamaño del sector de bienes no transables. Es muy conocido que este índice está fuertemente relacionado con el nivel del PIB per cápita, puesto que los precios de los servicios y bienes no transables tienden a ser más bajos en los países pobres. Una vez ajustadas por esa variable, las distorsiones reales del mercado podrían ser la fuente principal de las diferencias entre países en el índice de paridad del poder adquisitivo basado en el PIB. Esta segunda variable se utiliza ocasionalmente en las estimaciones de las regresiones en reemplazo de la primera. Naturalmente una tercera variable que se considerará es la distribución del ingreso. Se han utilizado tres indicadores: las participaciones del 40 y 60 por ciento inferior y del 20 por ciento superior de la población. Estas últimas dos son variables ficticias para la región. Se las incluye para comprobar si el conjunto de las variables indicadas antes explica satisfactoriamente las diferencias en las tasas de crecimiento entre regiones.

El razonamiento del párrafo anterior demuestra la posibilidad de que la mayoría de las variables independientes anteriores puedan ser endógenas. Esto es particularmente cierto en las tasas de inversión en capital de activos fijos y humanos y en la distribución del ingreso. No intentaremos corregir el sesgo resultante en el actual conjunto de regresiones exploratorias; ello se hará más adelante en esta misma sección.

En el Cuadro 2.3 se indican los resultados de las ecuaciones de regresión más pertinentes. La variable dependiente es la tasa de crecimiento media anual del período 1960 a 1985¹⁶, destacándose las siguientes características.

En primer lugar, es interesante que los resultados obtenidos por Mankiw *et al.* (1992) continúen siendo significativos aun cuando la muestra se limite a países en desarrollo. Solo la variable del crecimiento demográfico pierde significación. La calidad general del ajuste también se compara satisfactoriamente con los resultados obtenidos de las muestras que incluyen a los países desarrollados y en desarrollo; la estadística R^2 corregida es de aproximadamente 0,50 aquí y en Mankiw *et al.* (1992). Con excepción del crecimiento demográfico, todas las variables tienen el efecto esperado en la tasa de crecimiento. El nivel del PIB per cápita tiene un

¹⁶ Este es el período utilizado por Mankiw *et al.* (1992), Barro (1991), y Persson y Tabellini (1992), que debería facilitar la comparación.

Cuadro 2.3. Ecuaciones de la distribución de ingresos^a

| | Cons. | Sec60 | Protección ^b | Uniformidad de tierra | Exp. minero | Exp. agrícolas | América Latina | África | n | R ² |
|--------------------------------|-------|------------------|------------------------------|-----------------------|-----------------|-----------------|------------------|-----------------|-----------------|----------------|
| Participación del 40% inferior | 10,66 | 0,079 (2,13) | -0,668 (0,91) | 0,038 (2,24) | -4,11 (4,29) | -1,35 (1,35) | | | 36 | 0,602 |
| | 10,31 | 0,084 (1,46) | -2,80 ^b (2,50) | 0,041 (1,57) | -2,78 (1,97) | -1,38 (0,90) | | | 19 ^b | 0,678 |
| | 9,58 | 0,123 (2,42) | -0,724 (0,97) | 0,037 (1,88) | -4,06 (4,21) | -1,45 (1,35) | 0,169 (0,14) | 1,54 (1,24) | 36 | 0,623 |
| Participación del 60% inferior | 17,9 | 0,216 (3,93) | -0,322 (0,29) | 0,072 (2,88) | -5,53 (3,89) | -1,47 (0,93) | | | 36 | 0,662 |
| | 16,5 | 0,292 (3,90) | -0,395 (0,36) | 0,067 (2,30) | -5,44 (3,83) | -1,64 (1,03) | -0,186 (0,10) | 2,46 (1,34) | 36 | 0,687 |
| Participación del 40% superior | 66,2 | -0,346 (4,34) | -0,636 (0,40) | -0,077 (2,12) | 6,15 (2,98) | 2,03 (0,88) | | | 36 | 0,612 |
| | 64,3 | -0,258 (2,40) | 3,79 ^b (1,80) | -0,117 (2,33) | 5,52 (2,07) | 1,99 (0,69) | | | 19 ^b | 0,721 |
| | 65,5 | -0,434 (4,04) | -0,679 (0,43) | -0,049 (1,16) | 5,96 (2,92) | 2,14 (0,94) | 2,82 (1,10) | -1,97 (0,75) | 36 | 0,647 |

^a Consúltense la definición de variables en el Cuadro 2.2. Las estadísticas *T* figuran entre paréntesis.

^b Variable basada en PPA para la muestra de 36 países, y variable ficticia de protección para la muestra de 19 países.

efecto negativo, en tanto que las tasas de acumulación de capital en activos fijos y humanos ejercen una influencia positiva.

La introducción de un índice de paridad del poder adquisitivo —para los bienes de inversión o el índice basado en el PIB modificado por las diferencias en el desarrollo— no mejora significativamente la calidad del ajuste. Sin embargo, no está claro si esta variable realmente logra captar las distorsiones del mercado con algún efecto desalentador del crecimiento.

Un segundo resultado de interés es que la igualdad en el ingreso ha demostrado ser un determinante significativo y positivo del crecimiento. Esto confirma algunos de los resultados presentados por Persson y Tabellini (1991 y 1992)¹⁷. En la muestra actual, este efecto es más bien pronuncia-

¹⁷ En este caso, sin embargo, la tasa de inversión se incluye como una variable explicativa, no incorporándose control alguno para el régimen político como se hiciera en las ecuaciones de regresión presentadas por estos autores. Además, nuestra muestra se limita a los países en desarrollo, en tanto que las de ellos incluye a países desarrollados y en desarrollo.

do puesto que el aumento de un punto porcentual en el ingreso (personal) total del 40 por ciento inferior en la distribución de ingresos incrementa la tasa de crecimiento anual en aproximadamente 0,2 puntos porcentuales. Es interesante recalcar que el crecimiento parecería ser más sensible para la parte inferior de la distribución de ingresos que para la superior, es decir, la participación del 20 por ciento superior no es significativa en la última ecuación de regresión del Cuadro 2.2.

Por último, el papel de la variable ficticia latinoamericana ha resultado ser sumamente fuerte. Además, modifica la influencia que ejercen sobre el crecimiento la tasa de inversión en los activos fijos y, en menor grado, la distribución del ingreso. A igualdad de otras condiciones, los países latinoamericanos tienden a crecer a una tasa promedio anual de aproximadamente 1 a 1,5 puntos porcentuales por debajo de la de otros países de Asia o África. Nótese que la variable ficticia de esta última región no es significativa. Al mismo tiempo, puede observarse en el Cuadro 2.3 que la introducción de la variable ficticia latinoamericana reduce —aunque no significativamente— la influencia sobre el crecimiento de la tasa de inversión en activos fijos. Lógicamente, esto se debe al hecho de que, en promedio, la tasa de inversión en activos fijos es inferior en los países latinoamericanos que en los otros (Cuadro 2.1). El hecho de que la variable muda de América Latina sea negativamente significativa a pesar de la tasa menor, significa simplemente que la tasa de acumulación de capital en activos fijos más baja durante el período no es suficiente para explicar el desempeño del crecimiento por debajo del promedio. Esto mismo es valedero aunque en menor grado para la variable de la distribución del ingreso. De este modo, la hipótesis de que la desigualdad en la distribución podría ser un factor disuasivo importante y específico en el crecimiento en América Latina no parece confirmarse con este primer conjunto de resultados.

Tal como se indicó anteriormente, sin embargo, los coeficientes presentados en el Cuadro 2.3 podrían estar sesgados debido al carácter endógeno de algunas variables independientes. Como primer paso en la corrección del posible sesgo de simultaneidad, estudiemos ahora los instrumentos que pueden utilizarse para explicar las variables de distribución de ingresos.

Diferencias en la distribución de ingresos entre países

En el Cuadro 2.3 se reseñan los resultados obtenidos en diversas regresiones hechas sobre la distribución del ingreso de acuerdo con los lineamientos mencionados en la primera parte de este capítulo. Siguiendo aquel razonamiento teórico, se incluyen cuatro conjuntos de variables: la dotación de factores, representada por las variables de la escolaridad y la disponibili-

dad de recursos naturales (exportaciones mineras y agrícolas); la distribución de la propiedad de los factores (tierra y, tácitamente, escolaridad), las distorsiones del mercado (protección), y las variables ficticias regionales¹⁸.

Las variables significativas en la explicación de las diferencias en la distribución del ingreso entre los países son: la matriculación en las escuelas secundarias; la presencia de recursos mineros; la protección al comercio y la distribución de la propiedad de la tierra.

Las primeras dos variables de la lista anterior pueden corresponder a la dotación de factores, pero la tasa de matriculación en las escuelas secundarias también transmite cierta información de distribución. La matrícula escolar es en realidad una variable binomial, cuya varianza depende de su media. Describe al mismo tiempo el monto del capital humano como su distribución. Para una tasa de matriculación inferior al 50 por ciento, la varianza del capital humano en la población aumenta con la matrícula, y lo opuesto es válido para las tasas superiores al 50 por ciento¹⁹. Sin embargo, como la tasa de matriculación secundaria en casi todos los países de la muestra se halla generalmente por debajo del 50 por ciento, se hace difícil separar el efecto de la dotación de la varianza. Si ambos se hallan presentes entonces los resultados del Cuadro 2.3 muestran que el primero domina al segundo. El efecto de la varianza debería reducir la participación de los deciles inferiores y aumentar la de los superiores. Dicho de otra manera, los resultados de las ecuaciones de regresión sugieren que a través de su efecto en las remuneraciones de los factores, el incremento en el capital humano ejerce un efecto de igualación en la distribución del ingreso.

El mismo resultado se obtuvo en los primeros trabajos de Ahluwalia (1976) en la curva de Kuznets. En su muestra de 60 países, incluidos 40 países en desarrollo, se observó que la tasa de matriculación en la enseñanza secundaria al igual que la tasa de alfabetización fueron determinantes significativos de la distribución del ingreso, conjuntamente con el PIB per cápita y el cuadrado de esa variable, en la tradición de la curva de Kuznets. De este modo el desempeño de la educación en la igualación de los ingresos parecería ser más bien sustancial²⁰.

¹⁸ También se incluyó el PIB por habitante como sustituto de las existencias de capital per cápita, aunque no demostró ser significativo.

¹⁹ Si q es la media de una variable binomial que toma los valores de 0 y 1, su varianza está dada por $q(1-q)$. Esa función alcanza un máximo cuando $q=1/2$.

²⁰ En Ahluwalia (1976) como en el caso presente, también es tranquilizador observar que la matriculación en la enseñanza secundaria tiene un efecto mayor en los 6 deciles inferiores que en los 4 inferiores. En efecto, es de esperar que los avances en la educación secundaria benefician más a los situados en el medio que a los ubicados en la parte inferior. Por otra parte, debe recalcar que a diferencia de Ahluwalia (1976), en el presente ejemplo el PIB por habitante y la tasa de alfabetización no alcanzaron a ser significativos.

Debemos realizar una observación adicional en relación a la influencia de la educación en la distribución del ingreso, y es que esta influencia depende en gran medida de la manera en que la educación entra en la regresión. Aquí, la tasa de matriculación en las escuelas secundarias en 1960 debería darnos una indicación de las diferencias entre países en el capital humano individual promedio existente en la fuerza laboral durante el periodo 1960-85²¹. En lugar de utilizar las tasas de matriculación escolar (es decir, flujos de inversión) como sustituto de las existencias de capital humano 15 años después, también fue posible emplear estimaciones directas de estas existencias. Sin embargo, el reemplazo de las tasas de matriculación escolar por el número promedio de años de escolaridad estimado por Barro y Lee (1993) condujo a resultados no significativos. Esto sugiere que existe un problema de medición en el promedio de años de escolaridad calculados por estos autores, o que la manera en que la educación pudiera influir en la distribución del ingreso es más sutil de lo que podría esperarse.

La significación de la variable ficticia de la exportación minera en el Cuadro 2.3 ya fue tratada extensamente en Bourguignon y Morrisson (1990). Allí se sugiere que aunque las exportaciones mineras, cuando son sustanciales, pertenecen en la actualidad al sector público en la mayoría de los países en desarrollo, éste podría ser un hecho bastante reciente. La importancia de esa variable ficticia podría corresponder de este modo a un efecto de histéresis desigualador que un sector de exportación de minerales altamente concentrado y de propiedad privada tiene en la distribución de ingresos. En los países en que inicialmente el sector fue de propiedad extranjera este efecto podría corresponder al ambiente de corrupción que esta situación creaba frecuentemente. Es interesante señalar que este efecto no se halla presente en los países que se especializan en las exportaciones de productos agrícolas primarios una vez que se tiene en cuenta la distribución de la propiedad de la tierra.

Si bien la variable de protección al comercio se definió en una muestra restringida, ésta parecería tener una significativa influencia de desigualación en la distribución del ingreso. Este efecto también se examina detalladamente en Bourguignon y Morrisson (1990) en el cual se sugiere que corresponde a una forma simple del teorema de Stopler-Samuelson. Es notable que se obtuvieran resultados no significativos cuando esa variable es reemplazada por la paridad del poder adquisitivo como se

²¹ También hubiera sido posible incluir la matriculación en las escuelas primarias, pero esa variable resulta ser menos o no significativa si se la utiliza junto con la matriculación en las escuelas secundarias. De cualquier manera, ambas variables están muy correlacionadas.

hiciera en las ecuaciones de regresión del crecimiento. De esta manera, la situación de esta última variable como índice de las distorsiones del mercado parece incierta.

Por último, dos variables ficticias para América Latina y África no llegaron a ser significativas, y su introducción no modifica los coeficientes del resto de las variables de la ecuación de regresión. Esto representa un marcado contraste con las ecuaciones de regresión del crecimiento y sugiere que no existe un decidido sesgo por variable omitida en el modelo que se propone. Debe recalcarce asimismo que este modelo se desempeña satisfactoriamente. Un valor ajustado de R^2 por encima del 60 por ciento para una muestra solamente de países en desarrollo es inesperadamente elevado en la literatura de la curva de Kuznets.

Distribución, acumulación de factores y crecimiento

Procedemos ahora a la estimación directa del modelo estructural presentado en la primera parte de este documento. El crecimiento es el resultado de la acumulación de factores y de un término de progreso técnico (posiblemente endógeno). Tanto este término como la acumulación de factores podrían verse afectados por la distribución del ingreso. Por otra parte, las tasas de la acumulación de factores, la distribución del ingreso y el crecimiento deben considerarse como mutuamente interdependientes no solo a través de relaciones de causalidad directas, sino también porque ellas pueden ser determinadas conjuntamente por el mismo grupo de parámetros de comportamiento no observados correspondientes a cada país, como en el crecimiento de equilibrio a largo plazo.

Los posibles sesgos de simultaneidad se corrigen por el acostumbrado método de la variable instrumental. Cada vez que ellas aparezcan en la expresión de la derecha de una ecuación, ambas tasas de acumulación de factores y las variables de la distribución de ingresos deberán primero ser sometidas a una regresión en función de un conjunto de variables exógenas, y su valor ajustado se introduce en la regresión. El conjunto de variables instrumentales incluye las variables exógenas que aparecen en la ecuación de crecimiento (nivel del PIB real por habitante de 1960, la tasa de crecimiento demográfico, las distorsiones del mercado fundadas en el índice de paridad del poder adquisitivo) y las variables exógenas adicionales presentadas en las ecuaciones de distribución del ingreso precedentes (la distribución de la tierra y las variables ficticias para las exportaciones de productos mineros y agrícolas primarios). La media de los años de escolaridad de la población en edad de trabajar así como las variables regionales ficticias se incorporan de manera exógena en la ecuación de la tasa de matriculación escolar y también se las utiliza como instrumentos.

Cuadro 2.4. Ecuaciones de la acumulación de los factores^a

| | PIB | ESCO | PPA ^b | Distribución | América Latina | África | R ² |
|--------|-----------------|-----------------|------------------|-------------------------------|-----------------|-----------------|----------------|
| Sec 60 | 6,41 (3,85) | 2,28 (2,11) | -2,06 (0,73) | 1,61 ^c (2,54) | | | 0,503 |
| Sec 60 | 4,94 (3,40) | 2,44 (2,53) | -3,11 (1,23) | -1,05 ^d (3,89) | | | 0,603 |
| Sec 60 | 4,67 (2,95) | 0,964 (1,01) | -0,854 (0,36) | 0,845 ^c (1,47) | -3,76 (1,04) | -13,4 (3,89) | 0,686 |
| Sec 60 | 3,63 (2,62) | 1,26 (1,29) | -1,61 (0,69) | -0,645 ^d (1,80) | 0,576 (0,13) | -10,3 (2,43) | 0,698 |
| I/Y | 0,428 (0,28) | 1,26 (1,28) | 3,04 (1,29) | 0,208 ^c (0,36) | | | 0,129 |
| 60-85 | 0,475 (0,32) | 1,44 (1,48) | -3,14 (1,23) | 0,619 ^d (0,72) | | | 0,141 |
| I/Y | 1,63 (1,11) | 0,956 (1,08) | -3,35 (1,53) | -0,969 ^c (1,81) | -12,0 (3,60) | -6,52 (2,03) | 0,429 |
| 60-85 | 2,71 (1,84) | 0,721 (0,78) | -2,59 (1,18) | 0,632 ^d (1,87) | -14,8 (3,65) | -9,33 (2,35) | 0,433 |

^a Consúltense la definición de variables en el Cuadro 2.2. Las estadísticas *T* figuran entre paréntesis.

^b PPA basado en la inversión.

^c Participación del 40 por ciento inferior. Variable instrumentada.

^d Participación del 60 por ciento superior. Variable instrumentada.

En el Cuadro 2.4 se presentan las ecuaciones resultantes para la acumulación de los factores. Siguiendo nuestro razonamiento teórico, la acumulación de capital en activos fijos y humanos debería depender de la disponibilidad de la dotación de factores, las distorsiones del mercado y la distribución del ingreso. El PIB per cápita y la media de los años de escolaridad de la fuerza laboral representan el primer conjunto de variables. Las variables derivadas de los índices de paridad del poder adquisitivo representan las distorsiones del mercado²², y las participaciones del 40 por ciento inferior y el 20 por ciento superior representan alternativamente la distribución del ingreso²³. Además, se han incluido variables ficticias para probar las idiosincrasias regionales.

Cuando no se tienen en cuenta las regiones, varias variables demues-

²² Igual que antes, esta variable representa el poder adquisitivo de los bienes de inversión o el residuo de la paridad del poder adquisitivo del PIB por encima del PIB real por habitante.

²³ Las ecuaciones de regresión calculadas para el 60 por ciento inferior de la variable de la distribución del ingreso no demostraron ser significativamente diferentes de los cálculos realizados en el 40 por ciento inferior.

tran ser muy significativas e importantes para explicar las diferencias entre países en las tasas de matriculación en las escuelas secundarias. Estas son el nivel del PIB real por habitante, las existencias acumuladas de capital humano, medidas por el número medio de años de escolaridad de la fuerza laboral, y la variable de la distribución del ingreso en el período comprendido entre 1960 y 1985.

La importancia de las primeras dos variables no es realmente sorprendente, si bien no es evidente *a priori* si el PIB real por habitante corresponde a los efectos de la oferta o la demanda en el campo de la educación. Expresado en otros términos, es difícil decir si una mayor inversión en la educación es consecuencia de la construcción de mayor cantidad de escuelas por parte del sector público o porque los padres desean enviar a sus hijos a la escuela por un período más largo. La influencia positiva de una distribución del ingreso igualitaria en la tasa de matriculación global parecería corresponder en mayor grado a los efectos de la demanda, por cuanto ello significa básicamente que la elasticidad del ingreso de la matriculación en la enseñanza secundaria es más reducida en la parte superior de la distribución. También es interesante que la matriculación en las escuelas secundarias es aparentemente más sensible en la parte superior de la distribución de ingresos que en la inferior. La segunda ecuación de regresión del Cuadro 2.4 muestra un ajuste mejor que la primera. En efecto, en la mayoría de los países es en la clase media más que en la pobre donde la elasticidad del ingreso de la educación secundaria es más elevada. Por lo tanto, es natural que la matriculación en la enseñanza secundaria se explique mejor por la parte superior de la distribución del ingreso.

La introducción de las variables ficticias regionales modifica en cierta medida los resultados precedentes. Si bien el ajuste mejora sustancialmente, las existencias de capital humano pierden importancia estadística. Lo mismo es valedero (en menor grado) para la distribución del ingreso, al menos cuando está representada por la participación del 40 por ciento inferior. La explicación de estos resultados es simplemente que la matriculación escolar es más reducida en África y que el efecto positivo inicial de la media del nivel de escolaridad en la matriculación se debe en parte al hecho que esta variable es también inferior en promedio en los países africanos.

Los resultados precedentes son interesantes porque sugieren que, aun cuando se toma en consideración el carácter específico africano, la educación secundaria puede ser un motor de autoaceleración del crecimiento y de la igualdad del ingreso. Si se diera por sentado que la inversión en capital humano estimula el crecimiento, entonces la educación se transforma en el centro de un círculo virtuoso del crecimiento. La inversión en capital humano acelera el crecimiento de una manera exógena. Pero, acorde con los resultados previos, este incremento del PIB per cápita

ta, y en menor grado en el nivel medio de la escolaridad de la población, eleva en forma endógena la inversión en la educación, la que a su vez acelera el crecimiento. Existe otro círculo virtuoso a través de la distribución de ingresos. En las secciones anteriores hemos visto que una mayor inversión en educación significó una distribución del ingreso más igualitaria. Pero en seguida las primeras ecuaciones de regresión del Cuadro 2.4 demostraron que, permaneciendo el resto de los factores iguales, una distribución más igual del ingreso aumenta la matriculación escolar²⁴. La inversión en educación puede ser responsable tanto de la autoaceleración del crecimiento como del automejoramiento de la distribución de los ingresos.

Los resultados obtenidos para la participación de la inversión física en el PIB fueron muy diferentes. Sin las variables ficticias regionales ninguna de las variables aclaratorias tienen una influencia significativa en la tasa de acumulación de capital de activos fijos. Pero la inclusión de variables ficticias regionales mejora sustancialmente el ajuste de la ecuación de regresión y hace que el papel de la igualdad del ingreso en la inversión sea negativamente significativo. Esto es completamente opuesto a lo observado en la variable ficticia africana utilizada en la ecuación de la tasa de matriculación escolar. En el caso presente, la explicación de ese fenómeno es que los países de Asia son aquéllos donde la tasa de inversión es, *ceteris paribus*, la más elevada y la distribución del ingreso es, en promedio, la más igualitaria. De esta manera, la variable distribución del ingreso se vuelve significativa sólo cuando se toma en cuenta la especificidad de los países de Asia²⁵.

Las restantes variables en la ecuación de la tasa de inversión no son significativas. Aun así puede recalcar que como es de esperar, los coeficientes del PIB per cápita y el nivel de escolaridad son positivos, y que la variable de la distorsión del mercado basado en la paridad del poder adquisitivo es negativa.

El hecho de que la tasa de inversión se vea influida positivamente por la desigualdad en la distribución del ingreso concuerda con la intuición de que si los ahorros internos constituyen la máxima determinante de la inversión, entonces es de esperar que los ricos ahorren más que los pobres en proporción a sus ingresos relativos. Pero rara vez se ha puesto a

²⁴ Recuérdese que la simultaneidad evidente entre las ecuaciones de distribución del ingreso y matriculación escolar ha sido resuelta a través de la instrumentación de variables de distribución del ingreso en el Cuadro 2.4.

²⁵ El motivo por el cual nos referimos aquí a la especificidad de Asia es que las variables ficticias de América Latina y de África no son estadísticamente diferentes en las últimas regresiones del Cuadro 2.4.

prueba tal relación. En realidad, un estudio más detallado revela que en el caso presente, esta marcada relación estadística se mueve parcialmente a través la variable ficticia 'exportador minero' utilizada en la instrumentación de la distribución del ingreso. En la sección anterior se vio que, por razones que aún no fueron identificadas con precisión, existe mayor desigualdad en los países en los que las exportaciones de productos mineros son de importancia. Una explicación de la relación observada es que estos países, en promedio, invirtieron más que el resto durante el período de estudio. En la medida en que el sector de exportaciones mineras es normalmente controlado por el gobierno, ello no es inesperado. La influencia positiva de la desigualdad del ingreso en la tasa de inversión podría de esta manera ser consecuencia de una mayor contribución pública a la inversión en los países exportadores de minerales. Si continuáramos el estudio de este punto tendríamos que distinguir los gastos en inversiones según su origen público o privado, algo que no podríamos hacer aquí por falta de información y hemos dejado para un documento posterior²⁶.

La última pieza del modelo es la ecuación del crecimiento en la cual las tasas de acumulación de factores y la distribución del ingreso han sido instrumentadas, utilizando todas las variables exógenas de las regresiones anteriores. Los resultados que figuran en el Cuadro 2.5 no muestran ninguna diferencia sustancial en su comparación con los originales del Cuadro 2.2. Todos los coeficientes son de un orden de magnitud comparable. Sin embargo, se ha producido alguna sustitución entre el capital de activos fijos y el humano, con un aumento en el coeficiente de la inversión en activos fijos y una disminución en la matriculación escolar en comparación con las estimaciones iniciales. Esto podría sugerir que evidentemente ha existido un sesgo de simultaneidad en la regresión original. No obstante ello, la diferencia no es realmente significativa.

Podría señalarse que los coeficientes asociados a la distribución del ingreso tienen un valor absoluto mayor en la ecuación de regresión instrumental que en la original. Lo que es realmente importante, sin embargo, es que la distribución del ingreso retiene un poder explicativo importante, aun cuando podríamos haber esperado que su influencia desapareciera después de hacer las correcciones por la simultaneidad y de haber tomado en cuenta explícitamente el papel de esa variable en las tasas de acumulación de los factores. Puede haber varias explicaciones para ese resultado.

²⁶ Otra distinción de utilidad a realizar sería entre la inversión en equipamiento y la inversión en otros bienes, como en el trabajo de De Long y Summers (1991). Esto queda, nuevamente, para un trabajo posterior.

Cuadro 2.5. Ecuaciones del crecimiento instrumentado^a

| Variable dependiente | LPIB | L(i/y) ^b | L(n+g) | L(sec) ^b | PPA ^c | Distribución del ingreso ^b | R ² |
|----------------------|-----------------|---------------------|-----------------|---------------------|------------------|---------------------------------------|----------------|
| Tcy60 | -2,15 (3,64) | 0,878 (1,01) | -2,13 (0,67) | 1,39 (2,99) | -0,319 (0,60) | | 0,471 |
| Tcy60 | -1,31 (1,84) | 1,81 (1,90) | 0,787 (0,23) | 09,33 (1,87) | -0,067 (0,13) | 0,283 ^d (1,98) | 0,540 |
| Tcy60 | -1,33 (2,08) | 1,48 (1,76) | 1,30 (0,40) | 0,707 (1,38) | -0,358 (0,73) | -0,163 ^e (2,40) | 0,567 |

^a Consúltase la definición de variables en el Cuadro 2.2. Las estadísticas *T* figuran entre paréntesis.

^b Variables instrumentadas.

^c PPA basada en la inversión.

^d Participación del 40 por ciento inferior.

^e Participación del 20 por ciento superior.

La primera es que la desigualdad es una determinante importante en la acumulación de los factores implícitos que se encuentran detrás de la evolución de la productividad total en el capital humano y de activos fijos. Una segunda explicación es una posible mala especificación del papel de la distribución del ingreso en la acumulación de los factores. Pero es demasiado pronto para comenzar la investigación de especificaciones alternativas.

La tercera explicación es que la especificación de las regresiones presentadas en el Cuadro 2.5 es incompleta debido a la ausencia de las variables ficticias regionales. El motivo es un problema de identificación que surge del número limitado de instrumentos disponibles. Si las variables regionales ficticias se incluyeran en la ecuación de regresión, sólo se cuenta con cinco variables instrumentales —nivel de escolaridad, distribución de la tierra, variable ficticia para el exportador minero, para el exportador agrícola y crecimiento demográfico— para identificar el papel de las tres variables endógenas explicativas. Solo dos de ellas resultaron ser realmente significativas para explicar una u otra variable endógena. De este modo, en las regresiones presentadas en el Cuadro 2.5, la identificación se logra primordialmente a través de las variables regionales ficticias. Su inclusión como variables independientes exógenas prácticamente transforma al modelo en no identificado. En estas circunstancias, es posible que el supuesto de identificación de las regresiones indicadas en el Cuadro 2.5 —específicamente que las variables regionales ficticias influyen sobre el crecimiento solamente mediante el comportamiento de la acumulación de los factores— no sea satisfactorio y deje un residuo de crecimiento que parecería depender, posiblemente en forma artificial, de la distribución del ingreso. Ese residuo podría, en efecto, depender de las variables regionales ficti-

cias, pero en una forma más sutil que no puede identificarse con la información disponible en este capítulo.

La interpretación dada a los resultados indicados en el Cuadro 2.5 debe, por consiguiente, tomarse con sumo cuidado. En esta etapa los resultados apuntan hacia varias hipótesis que deberán ser probadas una vez que se disponga de información adicional que pudiera explicar de mejor forma e independientemente la acumulación de los factores y la distribución del ingreso. Tomados en conjunto, sin embargo, confirman que el crecimiento, la acumulación de capital humano y de activos fijos y la distribución del ingreso son en efecto, fenómenos marcadamente interdependientes.

Conclusión

Se pueden aprovechar varias enseñanzas de los resultados precedentes. En primer lugar, los determinantes de las diferencias en el crecimiento entre países son en general más robustos con respecto a la composición de la muestra. Los resultados obtenidos en este capítulo de una muestra únicamente de países en desarrollo no ha demostrado ser significativamente diferente de los obtenidos por una parte, por Mankiw *et al.* (1992) con la misma especificación, y por otra por Persson y Tabellini (1991 y 1992). En segundo lugar, las características de la distribución del ingreso aparentemente son significativas en la explicación de las diferencias en la tasa de acumulación de capital humano y de activos fijos. Una distribución del ingreso más equitativa induce, siendo el resto de los factores iguales, a una tasa más elevada de matriculación en las escuelas secundarias y una tasa menor de la inversión en activos fijos. En tercer lugar, los recursos humanos se manifestaron como una fuerza motriz potencialmente poderosa del crecimiento endógeno y la igualdad del ingreso. Una población con mayor educación significa una distribución de ingresos más equitativa, lo que a su vez implica una tasa más alta de matriculación escolar. Por otra parte, un PIB per cápita más elevado implica una mayor inversión en educación, lo que a su vez significa un crecimiento más acelerado y más equitativo. En cuarto lugar, la distribución del ingreso puede tener un papel significativo e independiente en la explicación de las diferencias en las tasas de crecimiento, incluso después de haber tomado en cuenta su papel en la acumulación de los factores. En quinto lugar, las especificidades regionales explican en forma significativa no sólo las diferencias entre los países en la acumulación de los factores, sino posiblemente también los aumentos en la productividad general de la mano de obra y el capital físico y humano. Los últimos dos puntos padecen de cierta ambigüedad debido a una escasez de instrumentos para identificar plenamente el modelo en estudio.

Esta falta de instrumentos también impide que se pueda dar una respuesta completa al interrogante de la relación entre las idiosincrasias de América Latina en el comportamiento del crecimiento, su desempeño en el período 1960 a 1985 y su nivel relativamente elevado de desigualdad en los ingresos. Sin embargo, se pusieron en evidencia ciertas características.

La especificidad de América Latina se torna más aparente en el comportamiento de la inversión fija, con la participación de los gastos de inversión en el PIB 5 puntos porcentuales por debajo de la media observada en los países de Asia. Se observó, empero, que esta diferencia no fue el resultado de mayores desigualdades en América Latina. Por el contrario, la desigualdad en los ingresos demostró tener un efecto positivo en el crecimiento, de manera que la brecha de inversiones entre América Latina y los países de Asia es, en realidad, mayor de lo que parece. A esta etapa, dicha brecha no se explica.

No se encontró tal brecha inexplicada en la acumulación de capital humano, aunque se demostró que la mayor disparidad en la distribución del ingreso en América Latina desempeña un papel significativo en la disminución de la matriculación en las escuelas secundarias. Según las cifras indicadas en el Cuadro 2.4, la mayor desigualdad de los ingresos en América Latina podría ser responsable de que las tasas de matriculación en la enseñanza secundaria sean entre un 3 y un 4 por ciento inferiores a lo que serían de otra manera.

Por último, es posible que persistan algunas diferencias regionales significativas en el crecimiento después de haberse tomado en cuenta los fenómenos anteriores. Es difícil decirlo en esta fase por los problemas de identificación ocasionados por la escasez de variables instrumentales satisfactorias. Entre las variables que deberían introducirse en el estudio debe prestarse mucha atención a la protección del comercio y las distorsiones del mercado. Las sustituciones derivadas de los índices de paridad del poder adquisitivo demostraron ser más bien inadecuadas y generalmente no significativas. La variable ficticia derivada de la protección efectiva de una limitada muestra secundaria de países comprobó ser significativa para explicar las diferencias en la distribución del ingreso (Cuadro 2.3), pero el número de países para los cuales está disponible es demasiado limitado para su inclusión en el modelo general. Dar cuenta satisfactoria de estas distorsiones del mercado —de manera exógena o endógena— a través de su relación con la distribución del ingreso ciertamente debería considerarse como una tarea prioritaria de la investigación si quisiéramos lograr un mejor entendimiento de las diferencias entre países y las especificidades latinoamericanas en los mecanismos y resultados del crecimiento económico y el comportamiento latinoamericano.

Referencias

- Ahluwalia, M. 1976. "Inequality, Poverty and Development". *Journal of Development Economics*. 3(4): 307-42.
- Alesina, A., y Rodrik, D. 1991. "Redistributive Politics and Economic Growth". Documento mimeografiado. Cambridge: Harvard University.
- Anand, S., y Kanbur, S. 1975. "Poverty under Kuznets Process". *Economic Journal*. 95:42-50
- Banco Mundial 1990. *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Barro, R. 1991. "Economic Growth in a Cross-section of Countries". *Quarterly Journal of Economics*. 106(2): 407-441.
- Barro, R., y Lee, J. 1993. "International Comparisons of Educational Attainment". Documento mimeografiado. Cambridge: Harvard University.
- Becker, G., Murphy, K. y Tamura, R. 1990. "Human Capital, Fertility and Economic Growth". *Journal of Political Economy*. 98(5): 512-37.
- Bourguignon, F. 1981. "Pareto Superiority of Unequalitarian Equilibria in Stiglitz' Model of Wealth Distribution with Convex Saving Function". *Econometrica*. 49(6): 1469-75.
- Bourguignon, F. y Morrisson, C. 1990. "Income Distribution, Development and Foreign Trade: A Cross-sectional Analysis". *European Economic Review*. 34(6): 1113-32.
- De Long, B., y Summers, L. 1991. "Equipment Investment and Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*. 106(2): 445-502.
- Mankiw, G., Romer, D. y Weil, D. 1992. "A Contribution to the Empirics of Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*. 107(2): 407-437.
- Persson, T., y Tabellini G. 1991. "Is Inequality Harmful for Growth? Theory and Evidence". Documento mimeografiado. Estocolmo: Institute for International Economic Studies.
- . 1992. "Growth, Distribution and Politics". *European Economic Review*. 36(2-3): 593-602.
- Saint-Paul, G., y Verdier, T. 1991. "Education Growth and Democracy". Documento mimeografiado. París: Delta.
- Solow, R. 1956. "A Contribution to the Theory of Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*. 70: 65-94.
- Stiglitz, J. 1969. "Distribution of Income and Wealth among Individuals". *Econometrica* : 382-397

Comentarios

Nora Lustig

El trabajo de Bourgignon es un serio intento de abordar el tema del papel que desempeña la distribución del ingreso en la explicación del crecimiento económico. En la introducción, el autor señala que la principal hipótesis analizada en el trabajo es si el crecimiento económico de América Latina es inferior al de otros lugares debido a la distribución particularmente desigual de los ingresos. Sin embargo, en el análisis final, el autor no logra someter a esta hipótesis a una completa verificación empírica como consecuencia de las restricciones que impone la aplicación rigurosa del ejercicio econométrico.

Intenta analizar la relación que existe entre la distribución de los ingresos y el crecimiento en dos formas: en primer lugar, mediante la estimación de una versión modificada del modelo ampliado de Solow presentado por Mankiw, Romer y Weil (1992), y en segundo lugar, estimando el modelo estructural esquematizado en el trabajo, en el cual algunas de las variables exógenas del modelo de Solow (como por ejemplo las tasas de inversión en capital físico y humano, y la distribución de los ingresos) se convierten en endógenas.

La estimación del modelo ampliado de Solow es análoga al ejercicio presentado en el artículo de Mankiw *et al.* (1992), pero aplicado a un subconjunto de países en desarrollo medianos y pequeños e incluyendo algunas variables adicionales como la distribución de los ingresos. Si bien Bourgignon manifiesta que no tuvo la intención de verificar todas las restricciones implícitas en el modelo de Solow, el lector queda deseando que lo hubiera hecho. El autor parece desechar el modelo del tipo de Solow porque, de acuerdo con el marco teórico descrito en el trabajo, algunas de las variables del modelo de Solow no son exógenas. Sin embargo, no se analiza el funcionamiento del modelo de Solow a la luz de los resultados empíricos (por ejemplo, si el tamaño de los coeficientes corresponde a la predicción del modelo de Solow), dejando incompleto el análisis. Asimismo, en el trabajo no se explica cuáles son los mecanismos que harían que la distribución del ingreso fuera pertinente para explicar el comportamiento de la economía en una trayectoria distinta del estado estable. Tampoco se explican cuáles son los parámetros y las relaciones que darían como resultado diferentes trayectorias para alcanzar el estado estable dependiendo del grado de desigualdad.

La estimación del modelo ampliado y modificado de Solow conduce a la conclusión de que una distribución más igualitaria del ingreso está positivamente relacionada con el crecimiento. Sin embargo, el impacto se ve mitigado cuando la regresión incluye una variable ficticia para América

Latina entre las variables explicativas. El alto coeficiente negativo asignado a la variable ficticia latinoamericana indica la existencia de otros factores que no se toman en cuenta, además de la reducidas tasas de inversión y la elevada desigualdad, lo que explica el comportamiento económico relativamente más desfavorable de América Latina. Como lo expresa Bourguignon: “la hipótesis de que la desigualdad de los ingresos podría ser un importante factor limitante del desarrollo de América Latina” no se ve confirmada por estos resultados.

Como se mencionó anteriormente, a Bourguignon le preocupa el hecho de que los coeficientes del modelo ampliado y modificado de Solow modificado podrían estar sesgados porque algunas variables explicativas podrían no ser exógenas. En el proceso de corregir el sesgo de simultaneidad, el autor encuentra que la inversión en capital humano tiene un efecto de igualación sobre la distribución del ingreso. Este resultado, sin embargo, no es significativo cuando las tasas de matriculación secundaria se reemplazan por el número promedio de años de escolaridad. Este último, como menciona el autor, puede indicar que existe un problema en la forma en que se miden los años promedio de escolaridad, o bien que la relación entre la educación y la equidad es más compleja. Ciertamente, preferiríamos que este tema fuera objeto de mayor investigación. Si se utiliza la matriculación secundaria como variable de educación, los resultados indican que la inversión en capital humano puede dar como resultado un crecimiento autoacelerado y una distribución automejorada de los ingresos. Por otra parte, se halló que la desigualdad hace que las tasas de inversión física sean más elevadas. Bourguignon aventura alguna explicación para esta comprobación, pero no logra verificarla en el presente trabajo. De esta manera, la desigualdad parece tener dos efectos opuestos sobre la acumulación de factores: positivo en el caso del capital físico y negativo en el caso del capital humano.

La ecuación sesgo-crecimiento, corregida en función de la endogeneidad, muestra los mismos resultados que los obtenidos por Bourguignon en el modelo ampliado y modificado de Solow, o sea que la distribución de los ingresos continúa teniendo un significativo poder de explicación sobre el crecimiento económico. Sin embargo, el autor no se atreve a hacer que estos resultados sean concluyentes, ya que pueden deberse a una especificación errónea de las ecuaciones de acumulación de factores o a la imposibilidad de incluir variables ficticias regionales en esta versión del modelo sin enfrentar problemas de identificación. En consecuencia, la relación que existe entre la distribución de los ingresos y el crecimiento requiere un mayor análisis empírico. Por el momento, según Bourguignon, los resultados deben considerarse tentativos.

Como comentario final, debe mencionarse que el análisis que realiza Bourguignon de la relación que existe entre la distribución de los

ingresos y el crecimiento sólo ocurre desde el punto de vista de la oferta, es decir, la forma en que la distribución de los ingresos afecta la acumulación de capital físico y humano. No se realiza un análisis explícito de la vinculación que existe entre la distribución de los ingresos y el crecimiento desde el punto de vista de la demanda, es decir, el nexo entre la distribución de los ingresos, el tamaño y la distribución del mercado interno, y el crecimiento. Este vínculo puede surgir debido a la presencia de importaciones no competitivas o economías de escala diferenciadas sectorialmente, externalidades o sesgos y tasas del cambio tecnológico. Resulta interesante señalar que ha sido la conexión desde el punto de vista de la demanda lo que ha llamado la atención de los llamados economistas estructuralistas de América Latina durante varias décadas. Habría sido interesante que en este trabajo también se hubieran analizado algunas de estas ideas y las de la nueva economía política.

Referencia

Mankiw, G., Romer D. y Weil D. 1992. "A Contribution to the Empirics of Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*. 107(2): 407-37.

Andrés Velasco

¿Por qué el crecimiento latinoamericano es tan deficiente en comparación con el de otras regiones? O, utilizando el lenguaje de los trabajos empíricos recientes, ¿por qué con frecuencia una variable ficticia latinoamericana es significativa en las regresiones entre países? Esta es la pregunta que François Bourguignon procura responder en este trabajo. La posible explicación que se considera es la extrema desigualdad de ingresos observada en América Latina: un grado de desigualdad mayor que el que se observa en la mayor parte del mundo en desarrollo. Tal explicación, por supuesto, requiere que se establezca una firme vinculación entre la distribución del ingreso y el crecimiento.

Para explorar esta hipótesis, el autor bosqueja un modelo teórico y luego realiza un conjunto de regresiones entre países, utilizando solamente datos correspondientes a los países en desarrollo. La parte empírica se divide en dos secciones. En la primera, los resultados de Barro (1991) se confirman para este conjunto de datos —en particular, existen evidencias de convergencia— aunque los resultados son algo más débiles que en la muestra que incluye a los países ricos y pobres¹. En la segunda sección, el

¹ Obsérvese que la evidencia para el papel del capital humano es limitada. Ello concuerda con los resultados de Benhabib y Spiegel (1992).

autor estima una ecuación para la distribución como función de varias variables instrumentales y luego utiliza los valores pronosticados en una serie de ecuaciones en las que se regresa la acumulación de factores y el crecimiento (entre otras variables) sobre la distribución de los ingresos.

Quisiera concentrar mis comentarios en dos aspectos: las razones teóricas para suponer que existe una conexión entre la desigualdad y el crecimiento, y la evidencia empírica que el trabajo proporciona en respaldo de esta hipótesis. En un nivel teórico, el trabajo presenta la forma reducida de un modelo Hecksher-Ohlin $N \times N$, y muestra que en general la distribución del ingreso dependerá de la dotación de factores y de las políticas redistributivas del gobierno. Luego esquematiza la forma en que tal modelo podría dinamizarse, considerando al crecimiento como una función de varias variables. Ello presenta dos dificultades. En primer lugar, el vínculo existente entre la distribución y el crecimiento no se deriva en forma explícita, aunque el autor sugiere que el mecanismo utilizado probablemente sea el de Kaldor: a diferentes niveles de ingresos, las personas tienen distinta propensión al ahorro. Debe observarse, sin embargo, que ello no constituye una característica del modelo estándar de crecimiento de optimización, a menos que se utilicen funciones restrictivas utilitarias². En segundo lugar, el modelo $N \times N$ es suficientemente complejo en un marco estático. Cuando se agrega la acumulación de factores, resulta imposible (por lo menos para mí) desenredar su dinámica fuera del estado estable. Como han demostrado recientemente Mulligan y Sala-i-Martin (1993), la dinámica de un modelo de dos secciones es suficientemente complicada. Además, tales sistemas pueden mostrar múltiples estados estables y trayectorias de transición no únicas (Benhabib y Perli, 1993). Por consiguiente, me propongo bosquejar el modelo más simple posible de crecimiento y distribución, y luego utilizarlo para interpretar los resultados empíricos del trabajo³.

Considérese una economía en la que exista un continuo de individuos de vida infinita (o unidades familiares, si se prefiere) indicado por i , distribuido a lo largo del intervalo unitario. Cada individuo posee un capital productivo k^i , que produce un producto consumible mediante la tecnología $y_i = (k^i)^\alpha$, $\alpha \leq 1$. El capital productivo puede interpretarse como capital humano, capital físico específico para cada grupo, o un agregado

² En particular, este resultado se obtiene de la función de Stone-Geary. Véase Rebelo (1991).

³ Me concentraré en las vinculaciones económicas entre la distribución y el crecimiento. También pueden existir vinculaciones de economía política, como han sostenido Persson y Tabellini (1991) y Alesina y Rodrik (1991).

de ambos⁴. En cada punto del tiempo, los individuos enfrentan la limitación presupuestaria⁵.

$$k_{t+1} = y_t - c_t = k_t^\alpha - c_t \quad (1)$$

En el momento 0, cada individuo maximiza

$$U_0 = \sum_{t=0}^{\infty} \rho^t \log(c_t) \quad (2)$$

con sujeción a (1) y a la condición inicial de una dotación fija de k_0 unidades de capital. La ecuación de Euler puede expresarse como

$$\frac{c_{t+1}}{c_t} = \rho \alpha k_{t+1}^{\alpha-1} \quad (3)$$

lo que conduce a una función de consumo $c_t = (1 - \rho\alpha)y_t$. Sustituyendo esta expresión en (2), obtenemos la ecuación de transición para el capital:

$$k_{t+1} = \rho \alpha k_t^{\alpha'} \quad (4)$$

Ello completa la caracterización del comportamiento individual. Pasando ahora a la agregación, efectuó el supuesto fundamental de que el logaritmo k_0 se distribuye normalmente, con una media m_0 y una varianza σ_0^2 . Ello significa que el logaritmo k_1 , que es sólo una función lineal del logaritmo k_0 , también se distribuye normalmente con una media $\log[\rho\alpha] + m_0$ y una varianza $\alpha^2 \sigma_0^2$. De igual forma, para $t \geq 1$, la ecuación (4) más nuestros supuestos de distribución, producen

$$m_{t+1} = \log[\rho\alpha] + \alpha m_t \quad (5)$$

y

$$\sigma_{t+1}^2 = \alpha^2 \sigma_t^2 \quad (6)$$

⁴ Nuestra formulación no permite —por lo menos en la versión actual del modelo— interpretar a k como un capital físico que es perfectamente homogéneo para los distintos agentes. En ese caso, la obtención y el otorgamiento de préstamos entre los distintos grupos sería igual al rendimiento marginal del capital productivo.

⁵ En adelante omito el índice i , pero conservo la claridad al utilizar letras minúsculas para las variables individuales y mayúsculas para los agregados.

Definimos un capital agregado K utilizando un agregador C.E.S. con un parámetro $\gamma > 0$:⁶

$$\log [K_t] \equiv \log \left[\int_{\Omega} k_t^{1/\gamma} df_t(k) \right]^{\gamma} = m_t + \frac{\sigma_t^2}{2\gamma} \quad (7)$$

donde $f_t(k)$ es la función de densidad asociada a la distribución de k , y donde la segunda igualdad se deriva del supuesto de normalidad logarítmica en la distribución. Resolviendo (7) para m_t y sustituyendo en (5), obtenemos

$$\log [K_{t+1}] \equiv \log [\rho\alpha] + \alpha \log (K_t) - \frac{\alpha}{\gamma} [1-\alpha] \frac{\sigma_t^2}{2} \quad (8)$$

Esta ecuación, conjuntamente con (6), determina la evolución de los activos totales y su varianza a lo largo del tiempo. Nótese que, al igual que en el modelo de Solow, si $\alpha < 1$, el sistema convergirá a un K de estado estable. Si $\alpha = 1$, por otra parte, el sistema mostrará un crecimiento endógeno.

Este esquema proporciona una representación simple del efecto de la desigualdad sobre el crecimiento. El examen del sistema compuesto por (6) y (8) revela varios aspectos interesantes. En primer lugar, la existencia de la desigualdad ($\sigma^2 > 0$) tiene un efecto diferente sobre las tasas de crecimiento, dependiendo del valor de α . La desigualdad reduce el crecimiento en el capital agregado (K_t) si $\alpha < 1$. Ello, por supuesto, se deduce de la intuición corriente de que, con rendimientos decrecientes, el producto se maximiza distribuyendo el capital en forma igual entre todos los individuos. Por otra parte, en el caso de rendimientos constantes ($\alpha = 1$), la desigualdad no tiene efecto alguno sobre el crecimiento.

Nótese también que la desigualdad decrecerá con el tiempo si $\alpha < 1$, ya que la existencia de rendimientos decrecientes significa que los pobres acumulan capital con mayor rapidez que los ricos. Además, el nivel de estado estable de K será independiente del grado inicial de desigualdad. Pero si $\alpha = 1$, la desigualdad será constante a lo largo del tiempo.

Nos hallamos ahora en condiciones de volver a los aspectos empíricos del trabajo. El análisis se realiza en el estilo de las regresiones de convergencia de Barro (1991), en las cuales se supone que los países se desplazan hacia sus correspondientes estados estables. En ese contexto, cabe preguntarse en qué forma factores tales como la distribución de los ingre-

⁶ Nótese que si $\gamma = 1$, el agregador C.E.S. corresponde al promedio aritmético; si γ aumenta al infinito, se convierte en el promedio geométrico.

los afectan la velocidad de la convergencia. Un primer resultado es que “a igualdad de otras circunstancias, una distribución más equitativa de los ingresos parece incrementar la matriculación en las escuelas”. Si interpretamos a k como el capital humano —y recordando que, debido a la tendencia observada hacia la convergencia, debemos suponer que $\alpha < 1$ — el resultado coincide perfectamente con el modelo. Cuanto más equitativa sea la distribución, mayor será el rendimiento promedio del capital humano, y por lo tanto mayor será el incentivo a acumular.

Nótese además que la inclusión de variables ficticias regionales no cambia mucho esta ecuación. Después de tener en cuenta (entre otros factores) la distribución del ingreso, desaparece la peculiaridad de América Latina, por lo menos en lo que respecta al proceso que determina la velocidad de la acumulación del capital humano.

En la ecuación del capital físico, por otra parte, “... la tasa de inversión parece verse positivamente influenciada por la desigualdad en la distribución del ingreso”. Este resultado se reconcilia menos fácilmente con el modelo anterior. Si se interpreta a k como el capital físico, la obtención y el otorgamiento de préstamos entre individuos aseguraría que todos ellos enfrentan la misma tasa de interés, y en consecuencia el comportamiento de la inversión sólo dependería del agregado K , y no de su distribución. Si, por otra parte, k comprende tanto el capital humano como el físico, puede obtenerse que la desigualdad aumenta la inversión, pero sólo bajo el supuesto de que existen rendimientos crecientes ($\alpha > 1$). Recuérdese, no obstante, que la evidencia de convergencia en las regresiones de crecimiento parece sugerir un mundo en el cual $\alpha < 1$.

El autor interpreta la comprobación de que la desigualdad acelera la inversión en capital físico como una prueba a favor de lo que he denominado la hipótesis de Kaldor, de que los ricos ahorran e invierten más que los pobres, y por lo tanto el crecimiento es más rápido cuando la riqueza está concentrada. ¿Está presente este vínculo en el modelo anterior? Sí, pero con dos condiciones. En primer lugar, que k se interprete como un agregado de capital físico y humano, de manera que los productos marginales del capital poseído por cada unidad familiar no estén igualados. En segundo lugar, que existan rendimientos crecientes de escala ($\alpha > 1$); en tal caso, cuanto más capital se posea, mayor será el rendimiento marginal, y en consecuencia la inversión y el ahorro deseados serán mayores.

Por último, el trabajo presenta regresiones en las cuales el crecimiento se explica mediante la acumulación de factores y variables de distribución. El resultado de las ecuaciones previas se mantiene, y en particular la distribución del ingreso permanece significativa. Ello también tiene sentido en términos del modelo anterior. En él, la distribución del ingreso es sólo una función de las condiciones iniciales y del tiempo, y no del creci-

miento o del nivel de ingresos. En consecuencia, la corrección de cualquier sesgo percibido de simultaneidad mediante la instrumentación no cambiaría demasiado las cosas.

En resumen, las estimaciones empíricas sugieren que en efecto la desigualdad desempeñaría un papel en la explicación de la acumulación de factores y el crecimiento. Estos vínculos, según este comentario, también pueden racionalizarse en términos de un modelo muy simple. La evidencia es sugestiva, pero, como destaca el propio autor, la escasez de datos y la complejidad de las relaciones estudiadas requieren que las conclusiones se consideren sólo como tentativas. Otros resultados empíricos que vinculan el crecimiento y la distribución —en particular aquéllos que procuran captar un mecanismo político, como en Persson y Tabellini (1991) y Alesina y Rodrik (1991)— no son sólidos, como ha sugerido Perotti (1992). En lo que concierne a la “diferencia” en el crecimiento latinoamericano, la desigualdad puede tener algún poder de explicación, pero también debemos ver más allá para obtener una completa explicación de este desconcertante fenómeno.

Referencias

- Alesina, A. y Rodrik D. 1991. "Distribution, Political Conflict and Economic Growth: A Simple Theory and Some Empirical Evidence". En: A. Cukierman, Z. Hercowitz y L. Leiderman, Eds. *Political Economy, Growth and Business Cycles*. Cambridge: The MIT Press.
- Barro, R. 1991. "Economic Growth in a Cross-section of Countries". *Quarterly Journal of Economics*. 106(2): 407-43.
- Benhabib, J. y Perli R. 1993. "Uniqueness and Indeterminacy: Transitional Dynamics in a Model of Endogenous Growth". Informe de investigación 93-13, CV Starr Center for Applied Economics. New York: New York University.
- Benhabib, J. y Spiegel M. 1992. "The Role of Human Capital and Political Instability in Economic Development". Informe de investigación 92-24, CV Starr Center for Applied Economics. New York: New York University.
- Mulligan, C. y Sala-i-Martin, X. 1993. "Transitional Dynamics in Two-Sector Growth Models". *Quarterly Journal of Economics*. 108(Agosto): 739-73.
- Perotti, R. 1992. *Fiscal Policy, Income Distribution and Growth*. Discussion Paper 636. Noviembre. Columbia University.
- Persson, T. y Tabellini G. 1991. "Growth, Distribution and Politics". En: A. Cukierman, Z. Hercowitz y L. Leiderman, Eds. *Political Economy, Growth and Business Cycles*. Cambridge: The MIT Press.
- Rebelo, S. 1991. *Growth in Open Economies*. Policy Research Working Paper No. 799. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Página en blanco a propósito

CAPITULO

3

Descentralización y desarrollo: la experiencia chilena

Mario Marcel¹

La descentralización es uno de los temas en los que los más diversos actores políticos y sociales en América Latina parecen estar de acuerdo. Estos ven a la descentralización como una solución a la larga historia de incompetencia gubernamental, falta de participación y desequilibrios geopolíticos, sociales o ecológicos.

Los economistas tienen sus propios argumentos acerca de la descentralización, considerándola un determinante de la eficiencia económica del Estado. En particular, señalan que el traspaso de responsabilidades y autoridad fiscal a los niveles subnacionales de gobierno puede resultar en un equilibrio entre las acciones del Estado y las preferencias de la ciudadanía, maximizando así el bienestar social.

Tanto desde el punto de vista teórico como práctico, parece existir una fuerte correlación entre la descentralización y el desarrollo. Las comparaciones internacionales han mostrado que mientras en los países industrializados los gastos efectuados a nivel subnacional representan cerca de un tercio del gasto público total, esta proporción se reduce a alrededor de un 15 por ciento en los países en desarrollo². Más aún, se afirma que las principales reformas recientes en materia de descentralización se han concentrado en los países desarrollados.

A pesar de estas tendencias, es evidente que la demanda por la descentralización es grande y evoluciona con rapidez. Mientras que los perío-

¹ El autor desea agradecer la valiosa colaboración de José Espinoza y Jaime Crispi, así como los comentarios de Sylvia Maxfield, Eduardo Modiano, Gustav Ranis, Mario Rothschild y David Vetter.

² Bahl y Linn (1992), p. 392.

dos de mayor crecimiento han requerido la ampliación y el mejoramiento de la infraestructura en todos los niveles, las crisis económicas han generado presiones por intensificar la acción social, ajustándola a las necesidades específicas de las personas. El proceso de urbanización y el crecimiento de las grandes ciudades han activado nuevas y crecientes demandas en materia de transporte, protección del medio ambiente y servicios comunales. Parece imposible que un Estado altamente centralizado pueda responder con eficiencia a estas necesidades.

Por estas mismas razones, la lentitud y los vaivenes que registran los procesos de descentralización en la práctica constituyen una fuente interminable de decepción y escepticismo en la región. Con frecuencia estos problemas se achacan a los responsables de la formulación de políticas, que enfrentan este proceso en forma muy conservadora. Pero la experiencia de América Latina y del resto del mundo en desarrollo demuestra que las complejidades del proceso de descentralización tienen mucho mayor alcance, abarcando aspectos políticos, administrativos y fiscales. Para el gobierno central de un país en desarrollo, descentralizar significa generalmente traspasar recursos, responsabilidades y poder a organismos cuya experiencia y competencia son altamente discutibles, con resultados inciertos. En tales circunstancias, no sorprende la actitud cautelosa de muchas autoridades frente a las propuestas más audaces de reforma.

La experiencia chilena, que se concentra en los municipios, se cita con frecuencia no sólo como exitosa, sino como paradigma digno de ser imitado por otros países en desarrollo. Durante los años ochenta se llevó a cabo en Chile un audaz proceso de traspaso de recursos y responsabilidades a los municipios, y se crearon mecanismos altamente innovadores de financiamiento de la inversión local, de prestación de servicios sociales y de operación de estos últimos. Durante los años noventa se ha afianzado la autonomía municipal, se ha democratizado su administración y se ha creado un nivel regional de gobierno, proceso que se ha llevado a cabo en un marco de crecimiento económico y democratización. La descentralización en Chile, por lo tanto, no sólo ha avanzado con rapidez, sino que ha acompañado al desarrollo económico y político del país en la última década.

Gran parte de este adelanto se origina en el hecho de que la convergencia de intereses en torno a la descentralización ha sido especialmente fuerte en Chile. Tratándose de uno de los países más centralistas del continente, con un Estado unitario y una tradición prácticamente nula en materia de gestión subnacional, la descentralización logró transformarse en la última década en una pieza clave de proyectos políticos muy diversos. Para el régimen autoritario y liberal, representó la oportunidad de construir una red de agentes operativos del gobierno central y un sistema tecnificado de participación sin democracia en la administra-

ción local³. Los sectores de centroizquierda, por su parte, vieron a los municipios y la gestión local como un medio para acercar la acción del Estado a la sociedad civil⁴.

De este modo, el caso chileno reviste especial interés para explorar la vinculación que existe entre la descentralización, la democratización y el desarrollo. Su estudio permite no sólo analizar una experiencia en constante evolución, sino que de sus éxitos y problemas pueden desprenderse importantes enseñanzas para otros países.

El presente trabajo se propone contribuir a estos estudios, procurando integrar los aspectos económicos, fiscales, administrativos y políticos de la experiencia chilena, y concentrándose especialmente en el caso de los municipios. Para este efecto, en la próxima sección se examinan los fundamentos económicos de la descentralización y las condiciones requeridas para que ésta incremente efectivamente la eficiencia de la gestión pública. Dichas condiciones se comparan posteriormente con el modelo de gestión local que ha comenzado a surgir en Chile durante los años ochenta. A partir de esta comparación, se evalúan la validez de dicho modelo, los problemas y ventajas del esquema vigente en Chile y se analizan los cambios requeridos para el futuro. Por último, el trabajo concluye con una revisión de las enseñanzas sobre descentralización y desarrollo que pueden desprenderse de la experiencia chilena.

Criterios y mecanismos para la descentralización

A lo largo de los años, la descentralización a nivel local ha ocupado un importante lugar en la literatura económica sobre federalismo fiscal. La mayoría de los estudios han utilizado instrumentos de análisis microeconómico para relacionar la asignación de recursos a nivel municipal con el bienestar de la comunidad y con los objetivos de la acción del Estado. Los enfoques más conocidos a este respecto son los de decisiones a nivel comunitario y los de agente principal. En los primeros se ha buscado establecer las condiciones bajo las cuales la descentralización maximiza la eficiencia económica, en tanto que en los segundos se procuran determinar los incentivos óptimos para que los gobiernos locales cumplan con los objetivos delegados por el gobierno central⁵. El punto de referencia de estos enfoques se ha centrado por lo general en los países desarrollados, a

³ Véase Tomic y González (1983).

⁴ Al respecto, véanse los trabajos contenidos en Borja *et al.* (1987) y en Raczyński y Serrano (1992).

⁵ Para un examen de estos enfoques, véase Campbell (1991).

los cuales están referidos la mayor parte de los trabajos empíricos sobre este tema.

Fundamentos económicos de la descentralización

Un resultado directo del análisis económico en este campo ha sido derivar un conjunto de fundamentos económicos para la descentralización. Estos pueden resumirse en cuatro postulados⁶:

- La provisión de bienes y servicios por parte de los gobiernos subnacionales permite ajustar dicha provisión a las necesidades y preferencias de la comunidad, cuando éstas tienden a diferir entre los distintos sectores.

- Cuando, además, las acciones de los gobiernos subnacionales se financian mediante impuestos y derechos locales, se maximiza la racionalidad de las decisiones colectivas, pues la comunidad se enfrenta al costo económico de dichas decisiones.

- El ejercicio de funciones públicas a nivel subnacional permite introducir elementos de competencia y de mercado en la gestión pública, estimulando la eficiencia en la asignación de recursos⁷.

- La existencia de organismos subnacionales con autoridad fiscal permite incrementar la movilización de recursos públicos al mejorar la capacidad para gravar las actividades de mayor desarrollo, incentivar el cumplimiento tributario y aplicar sistemas de cobro por el uso de los servicios públicos⁸.

De este modo, desde un punto de vista económico, la descentralización se justifica por la diversidad. Al existir bienes y servicios públicos que son consumidos en un patrón espacial diferenciado, por comunidades con preferencias diversas, los gobiernos subnacionales pueden incrementar el bienestar general ajustando la recaudación y la asignación de recursos públicos a las prioridades y a la capacidad de sus comunidades. Por las mismas razones, un sistema de descentralización es eficiente cuando los gobiernos subnacionales cumplen funciones que permiten aprovechar las ventajas de la asignación local de recursos y cuentan con autoridad fiscal para ello. A continuación se analizan las funciones y las atribuciones fisca-

⁶ Véanse al respecto Bird (1990), Shah (1991), y Bahl y Linn (1992).

⁷ Dicha competencia puede darse en cuatro diferentes planos: (1) competencia política a través del proceso electoral; (2) competencia por la captación de usuarios de servicios sociales, cuando existe libre movimiento de éstos; (3) competencia territorial, cuando existe movilidad geográfica de los habitantes, y (4) competencia por los recursos públicos.

⁸ Bahl y Linn (1992), p. 386.

les más características a este respecto, aplicadas al caso específico de los gobiernos locales.

Funciones

Musgrave (1959) y otros autores han sostenido que existen sólidos fundamentos económicos para mantener a un nivel centralizado las responsabilidades sobre las funciones gubernamentales de redistribución y estabilización macroeconómica. Igualmente es posible argumentar que corresponde a los niveles superiores del gobierno proveer ciertos bienes públicos de carácter nacional (justicia, defensa, orden interno, relaciones exteriores), ejercer funciones reguladoras sobre actividades privadas de similar alcance (reglamentación del mercado financiero y monopolios naturales) y construir la infraestructura necesaria para el desarrollo productivo nacional (carreteras, puertos, obras de riego)⁹.

Las ventajas comparativas de los gobiernos locales, por su parte, residen en la provisión de bienes y servicios cuyos beneficios se perciben a nivel local y que son susceptibles de entregarse en forma diferenciada de acuerdo con las preferencias de la comunidad. Así, según el “teorema de la descentralización” de Oates (1972), cada servicio público debería ser provisto por la jurisdicción que tenga control sobre la mínima área geográfica en que se internalizan los beneficios y costos de dicha provisión. Algunos autores también sostienen que existirían casos en que razones de eficiencia productiva justificarían la provisión local de bienes y servicios, al existir economías de escala o mayor capacidad administrativa en los niveles inferiores del Estado¹⁰.

Así, entre las funciones económicamente más adecuadas para los municipios se cuentan: la regulación del uso y el desarrollo de la infraestructura comunal, incluyendo especialmente el transporte y el uso del suelo urbano; la provisión de servicios públicos como la recolección de basura, la limpieza de calles y el alumbrado público; el resguardo de la seguridad ciudadana, y la provisión y el mantenimiento de la infraestructura comunitaria (parques, centros comunitarios y deportivos). Estos constituyen, efectivamente, los aspectos más tradicionales de la acción municipal.

⁹ Hablamos en este caso de “niveles superiores del gobierno” por cuanto algunas de estas funciones pueden ser cumplidas por el gobierno nacional o los gobiernos estatales, dependiendo del carácter unitario o federal de los países.

¹⁰ Para algunos ejemplos de economías de escala a nivel local, véase Bahl y Linn (1992), pp. 414-15.

Junto con lo anterior, la existencia de ventajas a nivel municipal para la asignación de recursos y la producción de bienes y servicios permite considerar también otras responsabilidades en las cuales la gestión centralizada presenta inherentes deseconomías de escala, inflexibilidades e ineficiencias administrativas. Tal es el caso, por ejemplo, de la prestación de servicios sociales que requieren un alto grado de focalización y especificidad (asistencia social) o de aquéllos que demandan la administración de una multiplicidad de pequeñas unidades, como escuelas y consultorios de salud. En casos como estos, donde la existencia de grandes externalidades requiere la garantía de estándares mínimos de cantidad y calidad de servicios, es posible estructurar modalidades de responsabilidad compartida entre el nivel central y el local¹¹.

Financiamiento

En materia de financiamiento, los municipios cuentan con cuatro posibles fuentes de ingresos: los impuestos, el cobro por servicios, el endeudamiento y las transferencias.

En lo que respecta a los impuestos, el gobierno central tiene claras ventajas desde el punto de vista de la equidad y la eficiencia para la aplicación de los impuestos progresivos sobre los ingresos (impuestos a la renta de las empresas y las personas), los que se prestan para la estabilización macroeconómica (impuestos indirectos a las transacciones internas y al comercio exterior) y los que se aplican sobre bases desigualmente distribuidas o sobre factores móviles de producción (impuestos al trabajo).

Por su parte, los gobiernos locales pueden aplicar más eficientemente los impuestos que gravan factores de menor movilidad y que, por esta misma razón, admiten la imposición de tasas diferenciales desde el punto de vista geográfico. También resulta apropiada la administración municipal de impuestos relacionados con el uso de la infraestructura y el desarrollo de actividades con externalidades a nivel local. El más característico del primer grupo de impuestos es el impuesto a las propiedades y del segundo, los impuestos a los automóviles¹².

La aplicación de sistemas de cobro por servicios no sólo es conveniente desde el punto de vista administrativo para aquellos servicios prestados a nivel local, sino que es especialmente aconsejable por motivos de

¹¹ Para casos de eficiencia productiva y simplificación administrativa en los municipios, véase Campbell (1991), pp. 22-25.

¹² Un completo examen teórico y empírico de la tributación local y sus efectos económicos se encuentra en Bahl y Linn (1992), parte II.

eficiencia, al permitir una elección más directa y viable por parte del con-sumidor. Por otra parte, no parecen existir inconvenientes teóricos para que los municipios puedan recurrir al endeudamiento en condiciones si-milares al gobierno central para financiar sus actividades, pero las objecio-nes prácticas en este caso son especialmente fuertes para las autoridades encargadas de mantener la disciplina fiscal.¹³

Por último, el fundamento económico más poderoso para la existen-cia de transferencias desde el nivel central a los municipios se da en el caso del financiamiento de funciones en las que existen importantes externali-dades que no son completamente captadas a nivel local. En estos casos, la existencia de transferencias equivalentes a los beneficios no apropiados en dicho nivel incentivaría a los municipios a proveer los bienes y servicios correspondientes en una escala adecuada a la maximización del bienestar social, sin alterar la asignación de recursos municipales más allá de lo de-terminado por las preferencias locales.

Alternativamente, la existencia de transferencias puede justificarse también como un mecanismo para asegurar la equidad fiscal entre distin-tas municipalidades cuando la base tributaria y las demandas sobre éstas se encuentran desigualmente distribuidas. En este caso, el mecanismo más satisfactorio consistiría en transferir a las municipalidades un monto equi-valente a las diferencias de recaudación y gastos de cada municipalidad respecto del promedio o respecto de un patrón mínimo de servicio¹⁴. Dado que un número importante de municipalidades se ubicaría por encima de dichos estándares, una forma de operar un sistema de transferencias igualizadoras sería a través de un fondo de redistribución de recursos mu-nicipales, sin aportes del gobierno¹⁵.

¹³ Bahl y Linn (1992), parte III; Banco Mundial (1988).

¹⁴ Para este efecto, Shah (1991) ha postulado un sistema de transferencias compensatorias que aseguraría la equidad fiscal sin debilitar los incentivos al control tributario a nivel local. Bajo este sistema, dichas transferencias corresponderían a la suma de: (1) la diferencia entre la recaudación que generaría un sistema tributario representativo en la municipalidad res-pectiva y el promedio, y (2) la diferencia entre el gasto estandarizado por habitante de dicha municipalidad y el promedio nacional de gastos municipales estandarizados por habitante (pp. 41-46).

¹⁵ Existen múltiples sistemas de transferencias desde el gobierno central a las municipalida-des. Estos pueden definirse en base a tres características: la existencia de límites al volumen de las transferencias, la existencia de condicionalidad y el requerimiento de cofinanciamien-to por parte de las municipalidades. En general, puede afirmarse que la condicionalidad y la imposición de límites al volumen de transferencias representan soluciones subóptimas en los casos en que existen problemas de incentivos y control desde el gobierno central a las municipalidades. Para un completo análisis de los sistemas alternativos de transferencias, véase Shah (1991), pp. 22-29 y Bahl y Linn (1992), Capítulo 13.

Estructura presupuestaria óptima

La eficiencia económica en la gestión municipal requiere una relación particular entre las fuentes de financiamiento para los municipios y los gastos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. El Banco Mundial (1988, p.159) ha resumido estas relaciones en cuatro criterios principales:

- El costo de proveer servicios locales debería recuperarse, en la medida de lo posible, mediante el cobro a los beneficiarios. Tales cobros deberían relacionarse con el consumo individual o, cuando ello no fuera posible, con una medida del beneficio individual recibido.
- Los servicios cuyos costos no pueden recuperarse mediante cobros pueden financiarse a través de impuestos generales —impuesto a las propiedades, impuestos a las empresas e impuestos al consumo— aplicados dentro de las respectivas jurisdicciones.
- Si los beneficios de los servicios locales se extienden a otras jurisdicciones o producen un beneficio nacional, las transferencias desde niveles superiores de gobierno deberían financiar dichos servicios en proporción a sus beneficios externos.
- El endeudamiento es una vía apropiada para financiar por lo menos algunas inversiones locales, en la medida en que no afecten el equilibrio fiscal macroeconómico.

A partir de estas consideraciones, puede definirse una “estructura presupuestaria óptima” a nivel municipal, incluyendo las funciones y fuentes de financiamiento más apropiadas y la relación más eficiente entre ambas. Esta estructura se presenta en el Cuadro 3.1.

Siguiendo la clasificación del Cuadro 3.1, los gastos generales de la administración municipal, de regulación y provisión de bienes públicos, cuya incidencia entre los habitantes de la comuna no puede medirse directamente ni imputarse en forma indirecta, deberían financiarse sobre la base de impuestos locales, siendo los más apropiados para este efecto el impuesto territorial, el impuesto a los vehículos y otros impuestos y derechos que gravan las actividades locales. En la medida que las municipalidades cuenten con autoridad fiscal para asignar sus gastos y ajustar sus ingresos, la comunidad local podría escoger a través del proceso político la combinación deseada de servicios, pagando por ellos su costo económico.

Por su parte, el cobro a los usuarios es el mecanismo más eficiente de financiamiento para la prestación de servicios públicos a nivel local, los cuales pueden ser complementados con transferencias desde el nivel central cuando dichos servicios generen externalidades fuera del ámbito

Cuadro 3.1. Gobiernos locales: estructura presupuestaria óptima

| Funciones | Financiamiento |
|--|---|
| Administración general | Impuesto a las propiedades |
| Regulación urbana | Impuesto a los vehículos |
| Provisión de bienes públicos locales | Impuestos y derechos a las actividades locales |
| Prestación de servicios públicos locales | Cobro a los usuarios |
| Inversión en infraestructura | Endeudamiento Impuestos por mejoras (cuando los beneficios son localizados en un grupo o sector específico) Transferencias de capital (cuando existen externalidades) |
| Prestación de servicios con externalidades | Transferencias corrientes con cofinanciamiento |
| Prestación de servicios con economías de escala a nivel local, grandes externalidades y niveles mínimos de provisión | Transferencias abiertas sin cofinanciamiento |

comunal¹⁶. En el caso extremo en que estas externalidades sean significativas y en que el fundamento para la administración municipal se encuentre más bien en consideraciones de eficiencia productiva, estas transferencias pueden expandirse hasta abarcar la totalidad del costo de la prestación de dichos servicios.

En condiciones óptimas, el endeudamiento sería un mecanismo adecuado para el financiamiento de las inversiones, pues en dichas circunstancias, las municipalidades contarían con incentivos para maximizar la rentabilidad social de sus proyectos, pudiendo además adecuarse los flujos de pagos al flujo de beneficios derivado de una inversión. En el caso particular en que los beneficios de dichas inversiones se encuentren circunscritos a sectores específicos de la población, la aplicación de impuestos por mejoras no sólo aseguraría la capacidad para atender el servicio de la deuda, sino que ampliaría los espacios de elección a nivel local, y por lo tanto aumentaría la eficiencia. En el caso contrario, en que los beneficios de las

¹⁶ Un mecanismo particular, que combina elementos de impuesto territorial y cobro por servicios es el llamado “impuesto por mejoras”, que se aplica sobre el mayor valor de las propiedades que se ven beneficiadas por obras de inversión pública local. Dicho impuesto puede asumir la forma de un impuesto especial o aplicarse como parte de un sistema para reevaluar el impuesto a las propiedades.

inversiones se extiendan más allá del ámbito comunal, se requiere un sistema de transferencias de capital para ajustar las externalidades. No obstante, en aquellos casos en que el endeudamiento se encuentre limitado por consideraciones de índole fiscal, estas transferencias deberían ampliarse hasta abarcar la proporción de la inversión municipal que se encuentra externamente restringida.

Eficiencia y descentralización

Los efectos de la descentralización sobre la eficiencia económica dependen de dos supuestos fundamentales:

- la existencia de flexibilidad fiscal a nivel local, expresada en la autonomía de las autoridades municipales para ajustar sus ingresos y gastos a las preferencias de la comunidad, y
- la existencia de mecanismos de decisión individual y colectiva por parte del público, expresada ya sea en la movilidad geográfica de los habitantes de la comunidad o en mecanismos democráticos de decisión y control sobre la actividad del municipio.

Mientras esta última condición determina la posibilidad de revelar las preferencias de la comunidad, la primera determina la viabilidad de materializar dichas preferencias.

Las condiciones anteriores no se cumplen con facilidad. La flexibilidad fiscal rara vez es suficientemente amplia y a menudo está limitada por las autoridades fiscales o por elementos institucionales intrínsecos a la administración pública nacional¹⁷. En estos casos, la búsqueda de mayor eficiencia a menudo se limita a garantizar ciertos “niveles” mínimos de autonomía financiera municipal.

La movilidad geográfica, por otra parte, es un supuesto de relevancia incierta en los países en desarrollo, por lo que la capacidad de elección local descansa fundamentalmente en la existencia de adecuados mecanismos institucionales de decisión. Entre éstos se destacan tres: (1) la designación democrática de las autoridades municipales, con el debido mandato para materializar las preferencias de la ciudadanía; (2) los mecanismos electorales o paraelectorales a través de los cuales los ciudadanos pueden expresar sus preferencias, y (3) los sistemas de seguimiento, fiscalización y control de las autoridades municipales.

¹⁷ Bird (1990) sostiene que “los gobiernos locales a menudo son activamente disuadidos de intentar explotar adecuadamente los recursos fiscales locales a través de una amplia variedad de autorizaciones centrales, controles y obstáculos sobre cualquier cosa, desde el endeudamiento a corto plazo para estabilizar flujos de caja hasta la aplicación de tarifas sobre servicios públicos y tasas tributarias locales” (p. 283).

De más está señalar que los mecanismos anteriores son de dudosa vigencia en el mundo en desarrollo. En muchos países las autoridades locales son designadas por el gobierno central, en tanto que en otros, las autoridades elegidas tienen un mandato demasiado corto como para poder identificar y ejecutar las prioridades de la comunidad. Los mecanismos de gobernabilidad local frecuentemente están menos desarrollados que los de gobernabilidad nacional¹⁸.

En estas circunstancias, el aporte de los municipios a la eficiencia en la gestión pública es cuestionable, lo que abre dos caminos alternativos. El primero es buscar soluciones subóptimas para el traspaso de funciones y recursos a los municipios que retengan algunos elementos de eficiencia. Entre éstos se cuentan el control centralizado de la administración y el financiamiento municipal, el establecimiento de fondos asignados para transferencias, la evaluación centralizada de proyectos, la sustitución de créditos externos por créditos otorgados por el gobierno central, el llamado a licitación para asignar transferencias y las contribuciones del gobierno central. El segundo es reducir el grado de autonomía de las decisiones a nivel local, transformando a los municipios en agentes del gobierno central encargados de cumplir con los objetivos delegados por éste¹⁹. Prácticamente todas las experiencias concretas de descentralización combinan elementos de descentralización y delegación correspondientes a estos dos modelos.

La descentralización en Chile: el caso de los municipios

Reformas municipales

Hasta mediados de los años setenta los municipios tuvieron escasa relevancia dentro del aparato público chileno. Con la excepción de breves episodios federalistas como la etapa de la llamada “comuna autónoma” a fines del siglo pasado los municipios se caracterizaron por desempeñar funciones

¹⁸ Campbell (1991), pp. 16-17. A estos problemas deben agregarse las dificultades propias de los sistemas de elección social y generación de conjuntos coherentes de preferencias a través del proceso electoral, expresadas en el llamado “Teorema de imposibilidad de Arrow” (Arrow, 1950).

¹⁹ En este caso, el tipo de problemas que surge corresponde a lo que en la literatura se define como relaciones entre agente y principal. Aquí, la eficiencia del sistema depende de su capacidad para desarrollar incentivos suficientes para asegurar que el agente (municipio) cumpla con los objetivos del principal a un mínimo costo. Campbell (1991) argumenta que estos enfoques son los más efectivos para el diseño avanzado de políticas destinadas a aliviar la pobreza y proteger el medio ambiente (p. 8).

limitadas al ámbito de la regulación urbana y al aseo y ornato de la comuna. Para cumplir estas funciones, los municipios contaban con escasa autonomía administrativa y financiera; sus ingresos dependían fuertemente de aportes del gobierno central y sus presupuestos se encontraban incorporados al presupuesto nacional. El personal municipal era de escasa calificación, en su mayoría compuesto por funcionarios administrativos (como en el resto de la administración pública) y la gestión municipal se encontraba fuertemente politizada²⁰.

La fuerte dependencia de los municipios respecto del gobierno central se acentuó durante los primeros años del gobierno militar, al establecerse numerosos mecanismos de intervención, incluido el nombramiento directo de los alcaldes por el presidente²¹.

Esta situación se alteró radicalmente a partir de fines de los años setenta. Desde entonces y durante gran parte de la década siguiente, se llevaron a cabo profundas reformas que ampliaron sustancialmente las responsabilidades y los recursos de los municipios. Este proceso puede dividirse en dos etapas: las reformas impulsadas por el régimen militar entre 1976 y 1989, y las reformas municipales y regionales iniciadas con una reforma constitucional en 1991 y que se extienden hasta la actualidad.

Los principales cambios introducidos por las reformas llevadas a cabo por el régimen militar son los siguientes²².

- Responsabilidades: se especificaron y ampliaron sustancialmente las responsabilidades municipales. Mientras que en el ámbito urbano se institucionalizaron funciones convencionales, se produjo una gran ampliación en el terreno social, donde los municipios pasaron a compartir responsabilidades con el gobierno central en la provisión de servicios de educación, salud, cultura, recreación, deportes, promoción del empleo, vivienda y asistencia social²³.

- Financiamiento: se estableció un sistema de financiamiento especial, consistente en un conjunto de ingresos tributarios de exclusivo beneficio municipal, compuesto por los impuestos a las propiedades (impuesto

²⁰ En Tomic y González (1983) y Bravo (1992), pueden encontrarse antecedentes sobre la situación de los municipios chilenos antes de las reformas.

²¹ Esta situación se mantuvo hasta 1988, cuando entró a regir la fórmula de designación prevista por la Constitución de 1980. De acuerdo con este mecanismo, los alcaldes pasarían a ser designados sobre la base de ternas elaboradas por organismos corporativos locales, los Consejos de Desarrollo Comunal (Codeco).

²² Para un análisis detallado de las reformas municipales en el contexto de los cambios en la organización y el papel del Estado, véase Tomic y González (1983).

²³ Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de 1985. Sus disposiciones se encuentran resumidas y comentadas en Ministerio del Interior (1992).

territorial), a los vehículos (permisos de circulación) y a las actividades productivas y comerciales (patentes). A ello se agregó un sistema de redistribución de estos recursos, el Fondo Común Municipal, destinado a compensar a los municipios de comunas con una menor base tributaria. Se estableció, además, un sistema de cobro para algunos servicios municipales, como la recolección de basura²⁴.

- **Administración:** se amplió la autonomía administrativa y financiera de los municipios, expresada fundamentalmente en un manejo autónomo de sus presupuestos. Estos últimos deben adecuarse, sin embargo, a las normas sobre administración financiera del conjunto de la administración pública²⁵.

- **Racionalización:** se reestructuró la organización interna de los municipios, incluyendo la creación de unidades técnicas de planificación y departamentos sociales. Consecuentemente con lo anterior, se reestructuraron las plantas de personal para permitir la incorporación de profesionales y técnicos²⁶. Se permitió la subcontratación en el sector privado de algunos servicios y se aplicaron normas de racionalización financiera, como el pago del alumbrado público por parte de las municipalidades.

- **Transferencias:** se crearon sistemas de financiamiento de inversiones y proyectos de interés local desde el gobierno central. El más importante de estos sistemas es el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). Este fondo, creado en 1975, financia inversiones en infraestructura productiva y social a nivel local mediante un proceso de identificación y selección descentralizada de proyectos, en el que los recursos anuales son asignados a las regiones sobre la base de una fórmula y distribuidos dentro de éstas por los Consejos de Desarrollo Regional (Codere)²⁷.

- **Traspaso de servicios sociales:** se traspasó a los municipios la responsabilidad por la administración de los establecimientos escolares públicos y los consultorios de salud primaria. Para ello se establecieron

²⁴ Ley de Rentas Municipales de 1979. Esta norma legal también estableció el sistema de traspasos de funciones a las municipalidades.

²⁵ En Castañeda (1990), pp. 293-94, puede encontrarse un análisis de la evolución de los procedimientos presupuestarios en los municipios.

²⁶ La nueva estructura de organización se encuentra contenida en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. La administración del personal municipal se rige actualmente por el Estatuto de los Funcionarios Municipales de 1989, que es prácticamente idéntico al Estatuto Administrativo, que rige el régimen laboral y de remuneraciones en la administración central.

²⁷ Castañeda (1990), p. 291.

sistemas de transferencias desde el gobierno central, que operan sobre la base de las prestaciones otorgadas por estos establecimientos²⁸. También se liberalizó el régimen laboral del personal correspondiente, el que pasa a regirse por las normas aplicables a los contratos privados en materia de remuneraciones y despidos. Se asignó, además, a los municipios la responsabilidad por la asignación de subsidios sociales a familias en situación de extrema pobreza.

Estas reformas se aplicaron a lo largo de toda la década de 1980, requiriendo esfuerzos sustanciales para su puesta en práctica y consolidación. Durante esta etapa, las reformas no sólo enfrentaron importantes obstáculos económicos, administrativos y políticos algunos de los cuales no pudieron ser resueltos sino que se pusieron en evidencia ciertos rasgos fundamentales de la orientación del proceso de descentralización bajo el régimen militar.

En primer lugar, la ampliación de responsabilidades y recursos municipales debió enfrentar una administración local de limitada capacidad. A pesar de la incorporación de profesionales a los municipios, es evidente que en la mayoría de los casos la capacidad técnica y administrativa de éstos era inferior a la de los organismos de la administración central de donde provenían. Esta situación se agudizó con la imposición de nuevas responsabilidades sin mayor consulta desde el nivel central, como en el caso de la erradicación de familias en situación de extrema pobreza hacia algunas comunas específicas o de la puesta en marcha de programas de empleo de emergencia, y ha sido especialmente grave en el caso de comunas de menor tamaño y recursos.

No obstante estas dificultades, durante este período se continuaron ampliando los programas de transferencias desde el gobierno central. A la ampliación del FNDR tras la suscripción de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo en 1985 se agregaron programas de construcción de casetas sanitarias y programas de inversiones locales de uso intensivo de mano de obra, llegando la suma de estos programas a equiparar el componente municipal del FNDR²⁹. De este modo, las fuentes de financiamiento externo para inversiones municipales fueron

²⁸ El sistema de subvenciones educacionales se rige por normas jurídicas propias, vigentes desde 1980. El financiamiento de la salud municipal, en cambio, opera sobre la base de convenios voluntarios entre los municipios y el Ministerio de Salud.

²⁹ No todas las inversiones del FNDR pueden considerarse de beneficio local. Mientras que las inversiones en infraestructura de educación, salud, servicios comunitarios y alumbrado público guardan una clara relación con las funciones municipales, la construcción y el mejoramiento de caminos tiene un alcance más amplio.

creciendo progresivamente, hasta superar la disponibilidad de recursos propios para inversión³⁰.

Asimismo, las orientaciones del gobierno central también fueron imprimiendo su huella en la acción social de los municipios. La ampliación de los programas de subsidios monetarios a familias en situación de extrema pobreza, las grandes emergencias surgidas durante la crisis de 1982-83 y el desarrollo de instrumentos especiales de focalización como la ficha CAS impusieron sobre las municipalidades un sesgo esencialmente asistencialista. Hasta fines de los años ochenta este sesgo se manifestó no sólo en la ejecución de programas de responsabilidad compartida con el gobierno central, sino también en los proyectos sociales surgidos de los propios municipios³¹.

En lo que respecta a la administración de la educación y la salud primaria, el proceso de traspasos se volvió particularmente complejo durante la primera mitad de los años ochenta, debiendo reducir su velocidad respecto de lo originalmente estimado. Los principales problemas en este campo tuvieron origen económico. El sistema de financiamiento estaba concebido inicialmente para cubrir los gastos de operación de los establecimientos traspasados a los municipios sobre la base de costos estándares por alumno asistente (educación) o por prestación (salud). No obstante, durante la crisis de 1982-83, el gobierno eliminó los mecanismos de indización de estas subvenciones, las que disminuyeron en términos reales a lo largo de casi toda la década. Los municipios respondieron a esta situación reduciendo las remuneraciones del personal traspasado. En el caso de la educación, el problema económico se agravó con el traslado de alumnos al naciente sector de la educación particular subvencionada y se produjeron despidos masivos de profesores. Hacia el final del período estos factores, unidos a la sensación de deterioro de la calidad de los servicios traspasados a la comunidad, habían conducido a un profundo cuestionamiento del sistema de descentralización municipal, y su futuro era incierto³².

³⁰ De acuerdo con las cifras recopiladas en un estudio del Banco Mundial (1992), hacia fines de los años ochenta sólo la mitad de la inversión presupuestaria se financiaba con el superávit operacional de los municipios. Además, deben considerarse las inversiones realizadas en el marco del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, que no son registradas en las cuentas municipales.

³¹ Al respecto, véase Raczynski y Serrano (1988).

³² No deben desestimarse tampoco los problemas administrativos surgidos de la descentralización de estos sectores. A la ya mencionada limitación de la capacidad técnica de los municipios se sumaron importantes problemas de regulación, que obligaron a sucesivas modificaciones de los sistemas de subvenciones. La más reciente de estas modificaciones tuvo lugar en 1992.

Por último, durante el proceso de aplicación de las reformas municipales durante los años ochenta se hizo especialmente evidente el peso del autoritarismo y el control central del sistema. Los alcaldes fueron investidos de amplios poderes, siendo durante gran parte del período de la exclusiva confianza del presidente. Aunque ello permitió imponer un alto grado de disciplina financiera, el funcionamiento de las municipalidades pasó a depender casi exclusivamente de las preferencias e intereses del alcalde y de las políticas del gobierno central, dejando escaso espacio para la iniciativa local. En la administración interna de los municipios y los servicios traspassados cundió la arbitrariedad, especialmente en materia de personal. A pesar de que las reformas municipales fueron justificadas en parte por el rechazo a la politización previa de los municipios, hacia el final del gobierno militar éstos asumían directamente labores de control y propaganda. De este modo, el proyecto inicial de una administración local tecnificada y de un sistema de participación sin democracia, en el que las decisiones municipales surgían con el respaldo de órganos de representación corporativa, era absorbido conscientemente por el puro y simple autoritarismo.

El nuevo gobierno que asumió el poder en marzo de 1990 debió enfrentar importantes desafíos. Mientras que la descentralización se impuso rápidamente como una prioridad política, era necesario modificar el modelo municipal heredado del régimen militar. Ello motivó un nuevo proceso de reformas que se inició en 1991 y se extiende hasta la actualidad. Los cambios impulsados en este período abarcan aspectos políticos, económicos y administrativos de la descentralización.

- Cambios institucionales: a través de una reforma constitucional aprobada a comienzos de 1992, se democratizó la administración municipal, estableciéndose la elección de alcaldes y concejales. Estos últimos integran un Concejo Comunal, encargado de aprobar los planes y proyectos de la comuna y fiscalizar los actos del alcalde³³. La autonomía municipal está además consagrada en la Constitución. A nivel regional se crearon los gobiernos regionales, dotados de personería jurídica y patrimonio propio y competencia especialmente concentrada en el campo de la inversión. Los gobiernos regionales son administrados mediante una fórmula mixta en la que el intendente —nombrado por el presidente y un cuerpo colegiado— y el Consejo Regional —elegido a través de un sistema indirecto— comparten la autoridad ejecutiva³⁴.

³³ Para una exposición de las atribuciones del alcalde y el Concejo Comunal, véase Ministerio del Interior (1992).

³⁴ En Ministerio del Interior (1992), Capítulo II, puede encontrarse una exposición detallada de las atribuciones de las autoridades regionales.

- **Inversiones:** se amplió la responsabilidad de los gobiernos regionales en la asignación de recursos de inversión pública hacia nuevas áreas. Para estos efectos, se estableció el mecanismo de inversión sectorial de asignación regional (ISAR), mediante el cual los fondos de inversión contemplados en los presupuestos de los ministerios sectoriales son distribuidos por los consejos regionales entre proyectos específicos dentro de cada región³⁵.
- **Financiamiento:** se propusieron modificaciones al sistema de rentas municipales, con el objeto de aumentar los ingresos municipales, y permitir una mayor flexibilidad en la administración del impuesto territorial y en el cobro por servicios prestados a los usuarios³⁶.
- **Administración:** se mejoró la administración de personal aumentando las remuneraciones de los funcionarios municipales y estimulando la jubilación del personal de mayor edad. Se propuso una reestructuración de las plantas de personal aumentando la incorporación de profesionales y técnicos, estructurando un verdadero sistema de ascensos y promociones y permitiendo la contratación de personal transitorio³⁷.
- **Educación y salud:** se consolidó la descentralización de los servicios de educación y de salud, corrigiendo distorsiones en los sistemas de subvenciones y resolviendo los problemas laborales y de remuneración que constituían la principal fuente de resistencia a su administración por parte de los municipios³⁸.

Como puede apreciarse entonces, el proceso de descentralización en Chile ha seguido dos caminos paralelos. Por un lado, el de las reformas institucionales y jurídicas, que han sido amplias, audaces y profundas, llegando hasta el plano constitucional. En un breve período de tiempo estas reformas han abarcado todas las dimensiones de la descentralización, por lo que no es sorprendente que sean citadas como un paradigma digno de

³⁵ Actualmente operan bajo el sistema del ISAR las inversiones en equipamiento comunitario y vialidad urbana del Ministerio de la Vivienda, el programa de caminos secundarios del Ministerio de Obras Públicas, los programas de mejoramiento de barrios y mejoramiento urbano del Ministerio del Interior, los programas de inversiones deportivas y una parte importante de los programas del Fondo de Solidaridad e Inversión Social. El volumen de recursos involucrados en estos programas alcanza a los 120 millones de dólares, lo que representa un 9 por ciento de la inversión pública en 1993.

³⁶ Estas reformas se encuentran actualmente en discusión en el Congreso Nacional.

³⁷ Gran parte de estos cambios comenzó a regir en 1992. La modificación de las plantas municipales aún se encuentra pendiente de aprobación legislativa.

³⁸ Las reformas del sistema laboral y de financiamiento de la salud primaria se encuentran contenidas en el proyecto de Estatuto de la Atención Primaria de Salud Municipal, actualmente en proceso de discusión en el Congreso.

ser imitado por otros países. Por el otro, el país ha recorrido el más tortuoso camino de la descentralización práctica. En esta dimensión, menos conocida y comentada, los problemas de implementación han sido numerosos y las distintas dimensiones de la reforma se han combinado a veces de modo conflictivo.

Antes de avanzar en un análisis más detallado de los problemas teóricos y prácticos del proceso de descentralización en Chile, en lo que resta de esta sección completaremos un panorama del modelo municipal que surge de esta experiencia. Para ello se examinan, por un lado, sus aspectos financieros, y por el otro su concordancia con los criterios de eficiencia económica esbozados en la sección anterior.

Financiamiento

La evolución de las finanzas municipales en los últimos años ha estado dominada por tres factores: (1) la sanción de la Ley de Rentas Municipales; (2) la creación de sistemas de subvenciones para el financiamiento de la educación y salud traspasadas, y (3) el incremento de las demás transferencias desde el gobierno central.

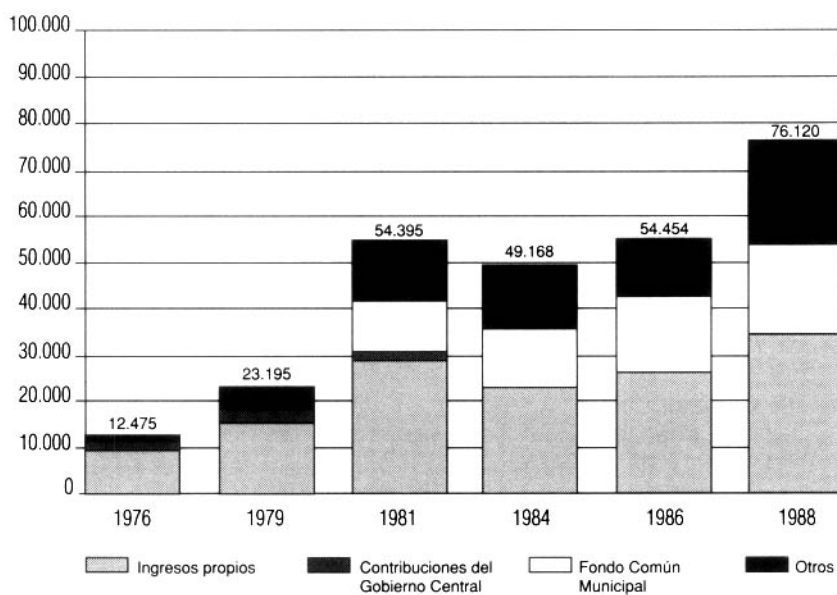
El incremento de los ingresos municipales propios ha sido el más significativo y duradero de estos factores. Como puede verse en el Gráfico 3.1, entre 1979 y 1981 los ingresos adicionales generados por la Ley de Rentas Municipales permitieron duplicar los ingresos propios de los municipios, a pesar de haberse eliminado simultáneamente los aportes fiscales directos. Dado que esta reforma, más que aumentar la carga impositiva, significó reorientar ingresos tributarios hacia los municipios, el aumento de los ingresos municipales tuvo como contrapartida parcial una reducción en los ingresos tributarios de destino fiscal.

No obstante, tras un fuerte crecimiento inicial, los ingresos municipales propios se estancaron durante buena parte de los años ochenta como resultado de la crisis económica de principios de la década. En efecto, durante la recesión de 1982-83 los ingresos municipales disminuyeron en más de un 20 por ciento en términos reales, para recuperarse ligeramente en los años siguientes³⁹.

Por su parte, las transferencias para el financiamiento de servicios traspasados permitieron una duplicación adicional de los ingresos municipi-

³⁹ El crecimiento económico del último quinquenio, sin embargo, no tuvo el impacto esperado sobre los ingresos municipales, al postergarse en varias oportunidades la entrada en vigencia de nuevos avalúos de propiedades que sirven de base para el impuesto territorial.

Gráfico 3.1. Chile: ingresos municipales 1976-88
(Millones de pesos de 1985)



Fuente: Subsecretaría de Desarrollo Regional, Ministerio del Interior.

pales, representando hacia fines de los años ochenta un 40 por ciento del total de los ingresos municipales corrientes. No obstante, estas transferencias estuvieron asociadas a un volumen aproximadamente equivalente de mayores gastos, debiendo incluso ser contabilizadas y administradas independientemente de los demás fondos municipales. Al poco tiempo de ponerse en marcha el nuevo sistema, las subvenciones gubernamentales comenzaron a disminuir significativamente en términos reales, requiriendo aportes adicionales de recursos provenientes de fondos municipales. En este sentido, más que un indicador de autonomía financiera, la evolución de los ingresos municipales por concepto de subvenciones ilustra la velocidad del crecimiento de los recursos movilizados por las municipalidades durante este período.

Las demás transferencias del gobierno central a las municipalidades también experimentaron un fuerte crecimiento, el que se concentró especialmente en la segunda mitad de los años ochenta. Así, mientras el FNDR creció cerca de 5 veces a partir del nivel alcanzado en 1985, otros programas como los de mejoramiento de barrios y mejoramiento urbano entra-

Cuadro 3.2. Chile: fuentes de recursos municipales en 1991

| Fuentes | Millones de pesos | % del total de recursos municipales | % del gasto del gobierno central | % del PIB |
|--|-------------------|-------------------------------------|----------------------------------|-----------|
| I. INGRESOS PROPIOS* | 52.044 | 12,31 | 1,98 | 0,48 |
| I.1 Ingresos de operación | 27.987 | 6,62 | 1,06 | 0,26 |
| I.1.a Derechos de aseo | 4.497 | 1,06 | 0,17 | 0,04 |
| I.2 Otros | 24.057 | 5,69 | 0,91 | 0,22 |
| II. TRIBUTOS Y DERECHOS* | 155.122 | 36,70 | 5,89 | 1,42 |
| II.1 Impuesto territorial | 77.621 | 18,37 | 2,95 | 0,71 |
| II.2 Patentes | 24.841 | 5,88 | 0,94 | 0,23 |
| II.3 Permisos de circulación | 27.653 | 6,54 | 1,05 | 0,25 |
| II.4 Otros atributos y derechos ^a | 17.722 | 4,19 | 0,67 | 0,16 |
| II.5 Intereses y multas | 7.285 | 1,72 | 0,28 | 0,07 |
| III. TRANSFERENCIAS DEL GOBIERNO CENTRAL* | 165.362 | 39,13 | 6,28 | 1,51 |
| III.1 Aportes ordinarios para educación y salud ^b | 122.692 | 29,03 | 4,66 | 1,12 |
| III.2 Aportes extraordinarios ^c | 1.307 | 0,31 | 0,05 | 0,01 |
| III.3 Financiamiento de inversiones ^d | 41.363 | 9,79 | 1,57 | 0,38 |
| IV. FONDOS DE TERCEROS** | 50.105 | 11,86 | 1,90 | 0,46 |
| IV.1 Subsidios sociales ^e | 46.788 | 11,07 | 1,78 | 0,43 |
| IV.2 Otros programas sociales ^f | 0.727 | 0,17 | 0,03 | 0,01 |
| IV.3 Convenios ^g | 2.590 | 0,61 | 0,10 | 0,02 |
| V. RECURSOS PRESUPUESTARIOS (I+II+III.1+III.2) | 331.165 | 78,36 | 12,57 | 3,03 |
| VI. RECURSOS EXTRA PRESUPUESTARIOS (III.3+IV) | 91.468 | 21,64 | 3,47 | 0,84 |
| TOTAL | 422.633 | 100,00 | 16,04 | 3,86 |

Fuente: cálculos del autor en base a datos de la Oficina de Presupuesto, Ministerio de Economía.

^a Incluye patentes mineras de beneficio municipal.

^b Incluye aportes para el financiamiento del Estatuto Docente.

^c Incluye aportes extraordinarios para educación y distribución de sobretasas de bienes raíces habitacionales.

^d Incluye FNDP (educación, salud y otras inversiones de beneficio municipal), programas de mejoramiento de barrios, mejoramiento urbano e ISAR.

^e SUF, PASIS y subsidio para el consumo de agua potable.

^f Incluye transferencias de DIGEDER y el Fondo Social.

^g En la actualidad existen transferencias a las municipalidades por programas en convenio en los siguientes servicios: Ministerio de Agricultura, Ministerio de Trabajo (programa de capacitación de jóvenes), Ministerio de Salud (centros de alcoholismo y salud mental), MIDEPLAN, SERNAM e INJ.

* En ejecución presupuestaria municipal.

** En ejecución presupuestaria del gobierno central.

ron en operación durante este período, generando nuevos aportes de recursos. De manera similar a las subvenciones para educación y salud, estos fondos estuvieron ligados directamente a nuevos compromisos de gasto. No obstante, tratándose de fondos esencialmente para inversión, ellos permitieron compensar la caída que experimentó la inversión con recursos propios hacia el final del período.

De este modo, desde representar menos de un 1 por ciento del PIB a mediados de los años setenta, los recursos administrados directa o indirectamente por la municipalidades se cuadruplicaron en términos relativos en poco más de una década. En 1991 el total de estos recursos equivalía a un 3,9 por ciento del PIB y a un 15 por ciento del gasto del gobierno central, lo que se asemeja al peso económico de uno de los grandes ministerios centrales del área social o de infraestructura⁴⁰.

Tal como lo muestra el Cuadro 3.2, sin embargo, sólo la mitad de estos recursos ingresa efectivamente a los presupuestos municipales, quedando a disposición de las autoridades locales. Los fondos restantes corresponden en un 50 por ciento a los subsidios para el financiamiento de servicios traspasados, un 25 por ciento a transferencias condicionadas o al financiamiento y ejecución directa de inversiones de beneficio local, y un 25 por ciento a subsidios sociales que sólo son asignados por el municipio.

Funciones, financiamiento y eficiencia

El Cuadro 3.3 muestra la utilización de estos recursos. Como puede apreciarse, en 1991 la gestión municipal y la operación de los servicios traspasados representaban, cada uno, alrededor de un 40 por ciento de los usos totales, dedicándose el 18 por ciento restante a programas delegados por el gobierno central.

El Cuadro 3.4 muestra, desde un punto de vista más conceptual y detallado, la estructura de responsabilidades y financiamiento municipal que surge del proceso de reformas en Chile. Este cuadro busca facilitar las comparaciones con la estructura municipal óptima esbozada anteriormente y resumida en el Cuadro 3.1, de modo de evaluar el grado de eficiencia económica que permitiría lograr el modelo chileno de descentralización. Para este efecto las funciones y fuentes de ingresos municipales más deta-

⁴⁰ Cabe hacer notar que las cifras citadas corresponden al total de gastos administrados directa o indirectamente por los municipios; dado que sólo la mitad de estos gastos se financian con recursos propios de los municipios, el grado de descentralización fiscal medido por el lado de los ingresos es menor que si éste se mide desde el punto de vista de los gastos. Esta distinción es importante al momento de efectuar comparaciones internacionales.

Cuadro 3.3. Chile: usos de recursos municipales en 1991

| Usos | Millones de pesos | % del total de recursos municipales | % del gasto del gobierno central | % del PIB |
|---|-------------------|-------------------------------------|----------------------------------|-----------|
| I. GESTION MUNICIPAL* | 168.280 | 41,55 | 6,39 | 1,54 |
| I.1 Gastos corrientes | 145.518 | 35,93 | 5,52 | 1,33 |
| I.1.a Personal | 33.408 | 8,25 | 1,27 | 0,31 |
| I.1.b Bienes y servicios | 70.014 | 17,29 | 2,66 | 0,64 |
| I.1.c Transferencias corrientes | 15.266 | 3,77 | 0,58 | 0,14 |
| I.1.d Otros | 26.830 | 6,62 | 1,02 | 0,25 |
| I.2 Gastos de capital | 22.762 | 5,62 | 0,86 | 0,21 |
| I.2.a Inversión real | 22.762 | 5,62 | 0,86 | 0,21 |
| I.2.b Otros | 0 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| II. SERVICIOS TRASPASADOS* ^a | 161.222 | 39,81 | 6,12 | 1,47 |
| II.1 Educación | 132.903 | 32,82 | 5,05 | 1,21 |
| II.1.a Operación | 123.192 | 30,42 | 4,68 | 1,13 |
| II.1.b Inversiones ^b | 9.711 | 2,40 | 0,37 | 0,09 |
| II.2 Salud y otros | 28.319 | 6,99 | 1,08 | 0,26 |
| II.2.a Operación | 20.397 | 5,04 | 0,77 | 0,19 |
| II.2.b Inversiones ^b | 7.922 | 1,96 | 0,30 | 0,07 |
| III. PROGRAMAS DEL GOBIERNO CENTRAL** | 73.838 | 18,23 | 2,80 | 0,67 |
| III.1 FNDR-Infraestructura ^c | 4.304 | 1,06 | 0,16 | 0,04 |
| III.2 Mejoramiento de barrios | 15.047 | 3,72 | 0,57 | 0,14 |
| III.3 Mejoramiento urbano | 4.382 | 1,08 | 0,17 | 0,04 |
| III.4 Subsidios monetarios | 46.788 | 11,55 | 1,78 | 0,43 |
| III.5 Otros ^d | 3.317 | 0,82 | 0,13 | 0,03 |
| IV. OTROS | 1.663 | 0,41 | 0,06 | 0,02 |
| TOTAL | 405.003 | 100,00 | 15,38 | 3,70 |

Fuente: cálculos del autor, en base a datos de la Oficina de Presupuesto del Ministerio de Economía.

^a Incluye servicios transferidos a las corporaciones.

^b Componentes sectoriales del FNDR.

^c Resto del FNDR.

^d En la actualidad existen transferencias a las municipalidades por programas en convenio en los siguientes servicios: Ministerio de Agricultura, Ministerio del Trabajo (programa de capacitación de jóvenes), Ministerio de Salud (centros de alcoholismo y salud mental), MIDEPLAN, SERNAM e INJ.

* En ejecución presupuestaria municipal.

** En ejecución presupuestaria del gobierno central.

lladas son identificadas en las columnas dos y cuatro del Cuadro 3.4, con las categorías conceptuales utilizadas anteriormente.

Como puede apreciarse, el ámbito de la competencia asumida por los municipios chilenos es de extraordinaria amplitud, abarcando todas las categorías en las que la gestión local ofrece ventajas comparativas. Especialmente importantes a este respecto son los servicios sociales, en los que

Cuadro 3.4. Funciones municipales y fuentes de financiamiento en Chile

| Funciones | | Financiamiento | |
|--|--|--|--|
| Categoría general | Funciones específicas | Categoría general | Fuentes específicas |
| Administración general | Operación del municipio Promoción y regulación de la actividad comunitaria | Ingresos tributarios y de operación | Impuesto territorial |
| Regulación urbana | Regulación de construcciones, tránsito y transporte Planificación urbana | | Permisos de circulación Patentes comerciales y profesionales Otros ingresos de operación Fondo Común Municipal |
| Provisión de bienes y servicios públicos | Prevención de riesgos y emergencias Protección del medio ambiente Aseo de calles Mantenimiento de parques y jardines Drenaje Recolección de basuras Alumbrado público | Cobros a usuarios | Cobro directo |
| Inversión en infraestructura | Construcción y reparación de calles y caminos Construcción de infraestructura | Transferencias cerradas sin cofinanciamiento | Recursos propios Programa de mejoramiento urbano Vivienda y Obras Públicas |
| Servicios sociales | Promoción del empleo y capacitación Deporte y recreación Asistencial social Administración de escuelas Administración de servicios de salud Construcción de viviendas sociales y casetas sanitarias Asignación de subsidios monetarios | Transferencias abiertas sin cofinanciamiento Endeudamiento Fondos externos | Transferencias de DIGEDER Fondo Social FOSIS Subvenciones educacionales Subvenciones del Ministerio de Salud (FAPEM) Programa de mejoramiento de barrios Tesoro Público |

los municipios tienen ingerencia en prácticamente todas las áreas de la política social, con la justificable excepción de la seguridad social.

Las fuentes de financiamiento se encuentran menos diversificadas que las funciones municipales: se concentran casi exclusivamente en fuentes tributarias y en transferencias del gobierno central. El cobro a los usuarios, aunque importante en el aumento del financiamiento municipal en los años ochenta, se limita a la recolección de basura, en la que la recuperación de costos es parcial. El endeudamiento es prácticamente nulo⁴¹.

El Cuadro 3.4 muestra que la relación entre ingresos y funciones municipales en Chile no contradice lo recomendado por los criterios de eficiencia económica, que muestran algunos importantes vacíos. Los ingresos tributarios y de operaciones financian el funcionamiento normal de los municipios y la provisión de bienes públicos, en tanto que una parte importante de las inversiones opera sobre la base de transferencias. Las limitaciones corren por cuenta de un uso relativamente escaso de la recuperación de costos, la restringida capacidad de elección local respecto del nivel y distribución de los ingresos municipales propios y por el predominio abrumador de transferencias sin contrapartida. Como veremos más adelante, estas últimas han afectado los incentivos bajo los cuales operan las municipalidades.

De esta manera, el modelo chileno de descentralización se aproxima en términos generales a la estructura ideal de funciones y financiamiento que —teóricamente— maximiza la eficiencia económica. A pesar de ello, la materialización de estas ventajas se encuentra aún limitada por factores institucionales, financieros y administrativos. Como señala un informe del Banco Mundial (1992): “El desafío es transformar los beneficios teóricos de la descentralización en beneficios reales, evitando al mismo tiempo una indebida pérdida de eficiencia y calidad en los servicios”. En la próxima sección se analizan estos desafíos.

Aspectos del desarrollo municipal en Chile

Todas las experiencias reales de descentralización tienen tres elementos en común: (1) son procesos esencialmente políticos, pues tienen que ver con la distribución del poder dentro del Estado; (2) demandan cambios en la gestión y en la cultura organizacional de las instituciones estatales, y (3)

⁴¹ La única fuente registrada de endeudamiento corresponde al Programa de Mejoramiento de Barrios, en el que además los municipios deben recuperar de los beneficiarios parte de los costos de la construcción de viviendas. En la práctica, sin embargo, esta recuperación ha sido muy baja y se ha debido recurrir a sistemas simplificados y muy parciales de pago.

tienen que ver con recursos, ya sea por compartirse la autoridad tributaria del gobierno central o porque los desequilibrios entre las funciones municipales y su financiamiento propio obliga a establecer transferencias intragubernamentales de recursos⁴².

Lo anterior equivale a decir que todos los procesos de descentralización involucran un cierto grado de conflicto. No obstante, una parte importante de estos conflictos surgen de contradicciones entre los propios objetivos e instrumentos de la descentralización. Un traspaso acelerado de funciones desde el gobierno central en base a consideraciones políticas puede encontrar pronto limitaciones en la capacidad administrativa de los municipios; un control directo del financiamiento municipal por parte del gobierno central puede debilitar los incentivos para una gestión eficiente; un traspaso de recursos sin responsabilidades afecta las finanzas públicas, etc. En buena medida puede decirse, por lo tanto, que el éxito del proceso de descentralización depende de la habilidad para resolver los conflictos que se presentan durante su puesta en práctica.

En esta sección se analizan los principales temas que surgen de la experiencia municipal chilena en cada una de las tres áreas señaladas.

Aspectos institucionales

Amplitud de las funciones municipales. Las funciones de los municipios en Chile son numerosas, concentrándose especialmente en la administración y el mejoramiento del espacio urbano y en el área social⁴³. Estas funciones, sin embargo, no derivan de poderes ampliamente definidos, sino de una detallada lista contenida en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Algunos autores han comentado que esta aproximación es una expresión de la tradición centralista chilena y de la desconfianza frente al Estado de parte del régimen militar que instauró estas normas. Como alternativa se propone que las competencias municipales se extiendan a todo aquello que no les esté expresamente vedado por la ley, siguiendo de este modo la tradición europea continental⁴⁴.

Pasar de un enfoque inclusivo a una definición por exclusión de competencias municipales inevitablemente conduce a una ampliación del espacio de acción de los municipios, aumentando las posibilidades de elec-

⁴² Bird (1990), p. 278.

⁴³ Para un completo análisis de las funciones de los municipios en Chile, véase Banco Mundial (1992), Capítulo 2.

⁴⁴ Fuentes (1992), p. 194.

ción local y la flexibilidad del sistema. No obstante, existen importantes inconvenientes para adoptar este enfoque. Por un lado, no parece prudente diversificar el espacio de acción municipal en una etapa en que las funciones actuales aún no se cumplen satisfactoriamente. Por otro, es altamente probable que en dichas circunstancias se dupliquen funciones dentro del sector público. Por último, no es obvio que la acción municipal se vuelva más eficiente mientras mayor sea la amplitud de las materias sobre las que las comunidades pueden escoger, pues el proceso puede volverse tan complejo que sería imposible de comprender para los electores.

Si de lo que se trata es de ampliar los espacios de decisión de los municipios, debería ser más prioritario hacerlo respecto de aquellas áreas ya incorporadas a la gestión local, en las que la autonomía se encuentra excesivamente limitada. En estas circunstancias, un enfoque inclusivo de definición de las funciones municipales puede resultar positivo para ordenar el proceso de descentralización, obligando a definir con mayor claridad la división de responsabilidades entre los distintos niveles del Estado.

Funciones de los gobiernos regionales. Un problema similar de definición de competencias ha surgido con la creación de los gobiernos regionales. A nivel general, la reforma constitucional de 1992 determinó que éstos cumplirían funciones en materia de inversión, fomento de la producción y desarrollo social. En el caso de las dos últimas, sin embargo, se han establecido ciertas limitaciones de atribuciones y competencias, frente a las presiones regionalistas que demandaban un mandato de acción más amplio.

La asignación de prioridades —hasta llegar a la limitación— de las funciones de los gobiernos regionales en Chile es un tema esencial para el futuro de la descentralización, especialmente en las áreas señaladas. El propio proceso de discusión de estas reformas ha revelado que un factor poderoso en este proceso es la reivindicación de la autonomía regional y la presión por destinar más recursos a las regiones. En tal caso, el papel de los gobiernos regionales se debate entre la posibilidad de ejercer su autonomía adoptando decisiones sobre un conjunto de materias, o en transformarse en instrumentos de presión de las regiones sobre el centro.

En las circunstancias actuales de Chile, parece más adecuado adoptar el primer camino. La inversión pública es un área en que pueden coordinarse los papeles de los tres niveles del Estado —nacional, regional y local— dada la existencia de categorías de inversión distintas respecto de las cuales las ventajas comparativas en la toma de decisiones varían considerablemente. Extender las competencias de los gobiernos regionales hacia otras áreas, en particular a las sociales, donde ya se encuentra bien asentada una responsabilidad municipal, sólo puede multiplicar los con-

flictos de competencia y la burocracia estatal, sin significar realmente un aporte al proceso de descentralización ni a la mayor eficiencia de la gestión pública.

Funciones sociales. El campo social se ha transformado en un área privilegiada de la acción municipal. Con distinto grado, los municipios se han hecho cargo de un conjunto de responsabilidades y tareas con resultados difíciles de prever hace sólo algunos años. Este éxito se debe en parte a la complejidad y especificidad crecientes que demandan los programas gubernamentales en este campo.

Tras la extensión de la cobertura de los principales programas sociales hasta comienzos de los años setenta, en que la prioridad era ampliar la cobertura de prestaciones estandarizadas a sectores excluidos, en los últimos años se ha ido generando el espacio y la necesidad de una política social más intensiva. Dentro de esta estrategia, cabe una especial preocupación por mejorar la calidad de los servicios sociales tradicionales y por reemplazar el asistencialismo por programas de generación de oportunidades para sectores marginales o de riesgo⁴⁵.

Este tipo de programas requiere un grado de flexibilidad y especificidad difícil de lograr en los organismos de la administración central. Se ha abierto así un importante espacio para la acción descentralizada en dos modalidades de la acción social: (1) la administración de pequeñas unidades prestadoras de servicios sociales estandarizados, y (2) el desarrollo de proyectos de interés social focalizados en grupos de riesgo.

La experiencia chilena, concentrada inicialmente en el primer tipo de prestaciones, ha ido poco a poco extendiéndose hacia el segundo. Es así como las municipalidades han entrado a competir con organizaciones no gubernamentales y otras instituciones públicas en concursos para el financiamiento de proyectos sociales a través de varios programas en los cuales la administración central desempeña un papel esencialmente financiero⁴⁶.

A diferencia de los esquemas convencionales de transferencia hacia las municipalidades, sin embargo, estos procesos incorporan un mayor grado de competencia en la asignación de recursos entre agentes diversificados y reducen los lazos políticos entre los municipios y el gobierno central. De esta manera, se abre en este esquema un espacio para la operación de trans-

⁴⁵ Al respecto véase Marcel y Solimano (1993).

⁴⁶ Este es el caso, por ejemplo, de los programas de financiamiento a proyectos sociales administrados por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) y el Programa Nacional de Capacitación Laboral de Jóvenes.

ferencias sin cofinanciamiento que evitan las ineficiencias que son frecuentes en estos esquemas.

Democracia, gobernabilidad y eficiencia. El análisis de la experiencia chilena de descentralización se ha concentrado tradicionalmente en los aspectos formales y operativos de las reformas llevadas a cabo durante los años ochenta. Muchos estudios han obviado, sin embargo, las peculiares condiciones políticas en que este proceso se desarrolló⁴⁷. La designación centralizada de los alcaldes, la administración autoritaria de los municipios y la fuerte dependencia de la gestión local con respecto a las políticas del gobierno central no son aspectos menores o accesorios de esta experiencia. En efecto, como hemos visto anteriormente, puede argumentarse que buena parte de las ventajas de la descentralización desde el punto de vista de la eficiencia están determinadas por las posibilidades de elección colectiva a nivel local. Si tales posibilidades son ahogadas por una excesiva cuota de control autoritario y si, además, la autoridad fiscal está muy restringida, entonces no puede sostenerse que la descentralización contribuya a la eficiencia económica.

Existen evidencias bastante claras de que el objetivo de la anterior administración no fue precisamente aumentar la eficiencia por esta vía. Bajo el enfoque de las relaciones intergubernamentales que se impuso durante esta etapa del proceso de reformas, los municipios fueron vistos más bien como agentes del gobierno central, que como entidades autónomas con capacidad de decisión y asignación de recursos.

En estas circunstancias, la democratización de los municipios bajo la actual administración puede ser considerada como un aporte a la eficiencia económica del proceso de descentralización en Chile. No obstante, la democracia local es mucho más que la elección de alcaldes y concejales mediante el voto popular. La profundización de la democracia local y el aporte de ésta al logro de una mayor consistencia entre las preferencias de la comunidad y los servicios prestados por los municipios requieren que se cumplan dos condiciones: en primer lugar, que se amplíen los espacios de elección a nivel local, como ya está propuesto respecto de la fijación de la tasa del impuesto territorial, por ejemplo. Ello, desde luego, implica orientarse hacia un enfoque más próximo a la elección local en el proceso de descentralización. Un segundo requisito para conseguir una mayor eficiencia en el proceso de descentralización es reforzar la gobernabilidad a nivel local. Es necesario que la comunidad pueda manifestar sus preferen-

⁴⁷ Véanse al respecto las recomendaciones contenidas en el trabajo de Campbell (1991), pp. 19-21.

cias durante el proceso de toma de decisiones y pueda evaluar sus resultados. Instrumentos como los planes anuales, las audiencias públicas y los informes de gestión son fundamentales a este respecto⁴⁸.

Estructura económica y social y descentralización. Los procesos concretos de descentralización operan sobre una realidad en la cual los criterios de división político-administrativa constituyen un dato de enorme importancia. En general, el análisis económico de la descentralización supone la existencia de jurisdicción sobre comunas relativamente pequeñas, homogéneas y con alguna base tributaria.

En Chile existen en la actualidad 334 comunas. De éstas, 16 han sido creadas en la última década, la mayoría de ellas en la Región Metropolitana de Santiago. De la actual estructura de las comunas, y especialmente de las subdivisiones recientes, resulta claro que el criterio dominante ha sido evitar la existencia de comunas excesivamente grandes y asegurar un cierto grado de homogeneidad socioeconómica dentro de las comunas⁴⁹. El resultado de esta política es una enorme heterogeneidad económica y social. En la actualidad 200 comunas cuentan con menos de 20.000 habitantes, con el 15 por ciento de la población total del país, mientras que, en el otro extremo, 40 municipalidades de más de 100.000 habitantes cada una absorben un 57 por ciento de la población⁵⁰. Estas últimas, por otra parte, contienen a más de la mitad de los pobres del país. Asimismo, la base tributaria se encuentra fuertemente concentrada, especialmente por efecto de las exenciones del impuesto territorial.

Aparentemente, el fundamento de la política de subdivisión seguida por el gobierno militar residía en la convicción de que una mayor uniformidad socioeconómica en las comunas permitiría mejorar el efecto redistributivo del Fondo Común Municipal y los programas gubernamentales de transferencias. El efecto práctico, sin embargo, fue determinar que los ingresos de una gran proporción de los municipios dependan casi exclusivamente de los aportes recibidos del Fondo Común Municipal, sin perspectivas de generar mayores ingresos propios. En tales circunstancias, las oportunidades de elección desaparecen completamente, siendo dudosa la dirección en que operan los incentivos sobre las autoridades municipales.

Si en Chile quiere crearse la posibilidad de una gestión municipal

⁴⁸ Este criterio se ha reforzado en la ciudad de Santiago con la marcada tendencia a la segregación social manifestada durante el gobierno militar. Este proceso se vincula fundamentalmente a la política de erradicaciones, en virtud de la cual se trasladó a poblaciones marginales desde distintos distritos de la ciudad a los sectores sur y occidental.

⁴⁹ Banco Mundial (1992), p. 11.

⁵⁰ Véanse al respecto, las experiencias citadas en Tomic y González (1983), pp. 54-55.

más autónoma, es esencial buscar una división comunal más consistente con dicho objetivo. Aunque éste es un proceso políticamente complejo, existen experiencias de países que han llevado a cabo este tipo de procesos de reagrupamiento de municipios⁵¹.

Aspectos financieros

Nivel de ingresos municipales. En la sección anterior se analizó la evolución de los ingresos municipales a lo largo de la década de 1980. Allí se concluyó que después del impulso otorgado por la entrada en vigencia de la ley de rentas municipales, los ingresos se vieron afectados, en primer lugar, por la recesión de 1982-83, y posteriormente por la postergación de la entrada en vigencia de nuevos avalúos de propiedades para la aplicación del impuesto territorial. En el mismo período, sin embargo, los gastos municipales no siguieron la misma trayectoria. A la mayor actividad derivada del aumento de la población, la expansión de la actividad económica y la creciente urbanización se sumó la necesidad de cubrir los déficit de recursos de los servicios de educación y salud traspasados. Como puede apreciarse en el Gráfico 3.2, ello significó que la porción disponible de ingresos básicos permanentes (deducidos de los aportes para educación y salud) dejó de ser suficiente para financiar los gastos de operación regulares de las municipalidades, llenándose la brecha con reducción de las inversiones municipales, mayores ingresos no permanentes como la venta de activos, y aportes del gobierno central a través del Fondo Común Municipal⁵².

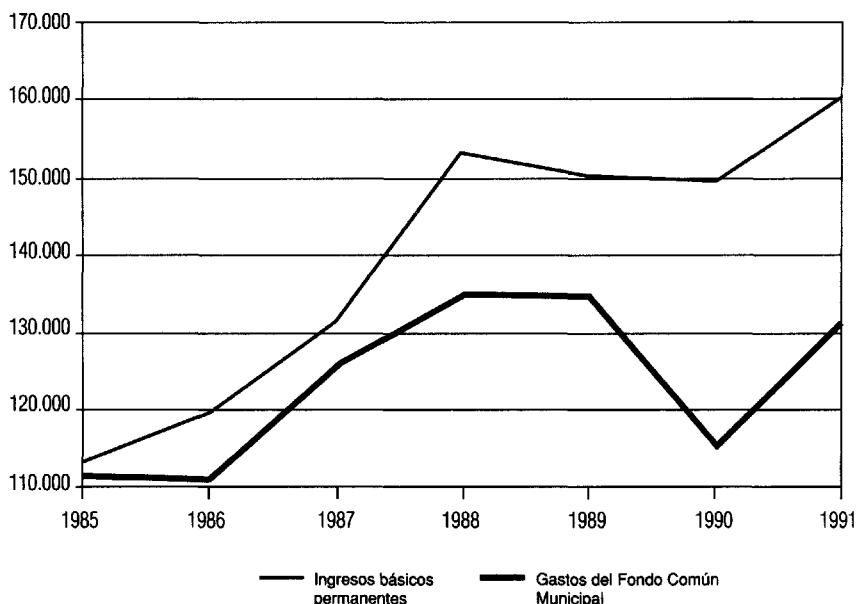
Esta situación difícilmente podrá sostenerse en el futuro. Para mantener una administración financiera sana es necesario elevar de modo permanente los ingresos propios de los municipios. Para este efecto existen dos alternativas: (1) permitir la entrada en vigencia de los nuevos avalúos de propiedades, aumentando los ingresos por concepto de impuesto territorial, y (2) aumentar la carga tributaria local.

La alternativa más evidente para aumentar los impuestos locales es el impuesto territorial. Este impuesto no sólo es el más importante en términos de recaudación —representa alrededor de un tercio de los ingresos

⁵¹ Los ingresos propios permanentes incluyen las rentas de inversiones, el impuesto territorial, la recaudación por permisos de circulación (impuesto a los automóviles), las patentes municipales, los cobros por recolección de basuras y otros derechos, multas e intereses.

⁵² Este aporte corresponde a la recaudación por concepto de la aplicación de una sobretasa al impuesto sobre las propiedades urbanas de mayor valor, introducida en 1985 con beneficio fiscal. Estas exenciones son tan numerosas que se ha requerido un anexo completo de la ley de impuesto territorial para registrarlas.

Gráfico 3.2. Municipios en Chile: déficit presupuestario permanente
(Millones de pesos de diciembre de 1991)



Fuente: cálculos del autor en base a datos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, Ministerio del Interior.

municipales propios— sino que existen evidencias de que su incidencia tributaria es moderada. En efecto, la recaudación del impuesto territorial representa en la actualidad alrededor de un 0,5 por ciento del PIB, parte de la cual es un ingreso fiscal, siendo además deducible del impuesto a la renta de las empresas. Esta baja significación obedece, además de la subestimación del valor de las propiedades, a la amplitud de las exenciones del impuesto territorial. En efecto, se estima que en Chile el 60 por ciento del valor de las propiedades está exento, ya sea por encontrarse por debajo de un mínimo imponible —como en el caso de las propiedades urbanas— o en virtud de disposiciones especiales acumuladas a través de los años⁵³. La revisión de estas exenciones, por lo tanto, no sólo permitiría elevar las

⁵³ Cabe hacer presente que la capacidad de un esquema de exenciones de este tipo de impuestos para fomentar la construcción de viviendas es discutible, existiendo evidencias empíricas conducentes a distintas conclusiones. Al respecto, véase Bahl y Linn (1992).

recaudaciones en beneficio municipal, sino que también mejoraría la racionalidad del impuesto. En caso de temerse la resistencia de los contribuyentes actualmente exentos, cabe destacar que en lo que se refiere a la exención general sobre propiedades para vivienda, dado que el impuesto se aplica sobre la porción no exenta de éstas y con una tasa fija, su efecto sobre los contribuyentes sería idéntico para todos los que se ubiquen por sobre el nuevo mínimo exento.

Flexibilidad tributaria. Una de las grandes limitaciones del modelo municipal desarrollado por el gobierno militar fue la rigidez del sistema tributario municipal. Al operar sobre la base de tasas impositivas uniformes fijadas centralmente, se eliminó una de las fuentes más importantes de elección. Con ello se impide, por lo tanto, que los habitantes de la comuna conozcan el costo de sus preferencias y tomen decisiones de acuerdo con ello.

Un esquema de completa flexibilidad en los impuestos locales tampoco es deseable. Los factores inicialmente inamovibles que justifican la racionalidad de aplicar impuestos sobre la propiedad al nivel local pueden volverse móviles ante un sistema de tasas impositivas altas y fuertemente diferenciadas. Desde el punto de vista económico, el efecto de estas diferencias sobre las decisiones de los ciudadanos introduce un elemento de ineficiencia en la asignación de recursos.

En casos como el de Chile, existe un argumento adicional en contra de una extrema flexibilidad en lo que se refiere al impuesto territorial. Al existir un valor mínimo exento relativamente alto de las propiedades y encontrándose distribuida de manera muy desigual la base tributaria, no puede suponerse que las decisiones colectivas sobre la tasa del impuesto incidan de la misma manera sobre los habitantes de la comuna. Lo más probable parece ser más bien que una mayoría de ciudadanos locales aprueben impuestos que incidan sobre una minoría de contribuyentes.

En estas circunstancias parece ser apropiado optar por un esquema que combine (1) la autonomía en la fijación de la tasa del impuesto dentro de una “banda” en torno a la tasa general,⁵⁴ y (2) una reducción de las exenciones, ampliando la base del impuesto y la población contribuyente.

Administración tributaria conjunta. El impuesto territorial se define en Chile como un impuesto nacional de beneficio municipal. Ello significa,

⁵⁴ Otros temas relacionados con la flexibilización del impuesto territorial se refieren a la definición de los aportes provenientes de esta fuente al Fondo Común Municipal y la posibilidad de flexibilizar la determinación de exenciones. Al respecto, véase Banco Mundial (1992), Capítulo 3.

entre otras cosas, que las decisiones principales sobre exenciones, bases y tasas son tomadas por el gobierno central, el que además administra el impuesto. Este último aspecto ha originado numerosas discusiones en Chile, con resultados poco concluyentes⁵⁵. Menos debatidas han sido las consecuencias políticas del mantenimiento de un poder central de decisión sobre el impuesto, ampliamente documentadas en los trabajos publicados respecto de otros países⁵⁶.

En Chile estos problemas se han manifestado recientemente con respecto a los avalúos de propiedades. En efecto, las protestas del público durante este proceso impulsaron al gobierno central a postergar su aplicación en varias oportunidades. No obstante, el costo de estas postergaciones ha recaído en los municipios. Este es un problema mucho mayor y más profundo que los asociados a eventuales dificultades administrativas.

Esta experiencia agrega un nuevo argumento en favor de un sistema de tasas flexibles: al permitirse flexibilidad a nivel local, muchos de los problemas inmediatos de la entrada en vigencia de nuevos avalúos podrán ser absorbidos y resueltos a dicho nivel, sin desatar grandes conflictos en torno al gobierno central. Más allá de esta iniciativa resulta recomendable, sin embargo, reducir el grado de conflictividad del proceso de avalúo con actualizaciones más frecuentes y menos simultáneas.

Fondo Común Municipal. El objetivo redistributivo del Fondo Común Municipal en Chile no es sólo conocido, sino que se lo considera uno de los grandes componentes de la reforma municipal⁵⁷. A pesar de ello, sin embargo, no resulta claro cuál es el criterio que guía dicha redistribución.

⁵⁵ Para una exposición de los argumentos en favor de un traspaso de mayor responsabilidad a los municipios con respecto a la administración del impuesto territorial, véanse los artículos contenidos en Irarrázabal (1992).

⁵⁶ Bahl y Linn (1992), Capítulo 4.

⁵⁷ El Fondo Común Municipal es un fondo redistributivo de recursos municipales que se compone de una fracción de la recaudación tributaria municipal, determinada en proporción a la recaudación efectiva, y se distribuye de acuerdo con un conjunto de indicadores. Los aportes al Fondo corresponden a (1) un 60 por ciento del impuesto territorial; (2) un 50 por ciento de los permisos de circulación de vehículos, y (3) una fracción de las patentes municipales recaudadas por las tres comunas de mayores recursos. A su vez los recursos se distribuyen de acuerdo a la siguiente fórmula: (1) un 10 por ciento como un monto absoluto parejo; (2) un 20 por ciento en proporción a la población de la comuna; (3) un 30 por ciento en proporción a las propiedades exentas en la comuna respecto del total de propiedades exentas del país, y (4) un 40 por ciento en proporción al menor ingreso propio permanente municipal respecto del promedio nacional. Para un análisis detallado del funcionamiento del Fondo Común Municipal, véase Ministerio del Interior (1992), pp. 56-58; Bravo (1992) y Banco Mundial (1992), Capítulo 3.

De acuerdo a lo expresado en la sección anterior, un criterio deseable sería asegurar una mínima equidad fiscal dentro del sistema de financiamiento municipal. Este criterio se satisface de manera óptima cuando los recursos se distribuyen de modo de compensar (1) las insuficiencias en la base tributaria, y (2) las necesidades de gasto superior al promedio. Como en el caso chileno, este esquema es más especialmente eficaz cuando se redistribuyen recursos municipales que cuando se distribuyen transferencias del gobierno central.

¿Cómo se compara la fórmula del Fondo Común Municipal con este esquema? La insuficiencia tributaria parece estar adecuadamente recogida en el indicador de menores ingresos municipales permanentes. No obstante, existen aún dos salvedades importantes: en primer lugar, la fórmula chilena funciona sobre la base de la recaudación efectiva, incluyendo por lo tanto la incidencia de la evasión tributaria, y en segundo lugar, el efecto de las exenciones del impuesto territorial se ve agravado puesto que éste no constituye sólo un determinante de los ingresos propios permanentes, sino que se incluye como un indicador adicional para la distribución de los recursos, con una alta ponderación (30 por ciento). Ello supone el problema de que no sólo se cuenta dos veces el mismo indicador, sino que se pondera especialmente una variable respecto de la cual las municipalidades tienen algún control, dando origen a problemas de riesgo moral⁵⁸.

En lo que se refiere a los gastos, los indicadores utilizados en la fórmula del Fondo Común Municipal son especialmente deficientes, limitándose a los de población y propiedades exentas (si éste se toma como un sustituto de la pobreza). Es posible pensar en formas de mejorar esta fórmula. Para ello sería necesario analizar con cierto detalle los principales determinantes exógenos de los gastos de operación de las municipalidades e incorporar dichos determinantes a la fórmula.

Transferencias del gobierno central. Como se mencionó anteriormente, las transferencias del gobierno central han constituido el componente más dinámico del financiamiento municipal en los últimos años⁵⁹. Como puede apreciarse en el Cuadro 3.5 y el Gráfico 3.3, entre 1987 y 1992 dichas transferencias, excluyendo las subvenciones para educación y salud

⁵⁸ Ello se debe a que las municipalidades no sólo pueden abogar frente al gobierno central por exenciones especiales dentro de su jurisdicción, sino que pueden alterar las exenciones de vivienda mediante la redefinición de sus límites urbanos. El problema señalado en el texto es, por lo tanto, una razón especial para evitar el otorgamiento de autonomía a las municipalidades en materia de exenciones.

⁵⁹ Irrarrazabal y Joannon (1992).

Cuadro 3.5. Chile: transferencias libres a las municipalidades*
(Millones de pesos de 1992)

| | 1987 | 1992 | Variación (%) |
|-----------------------------|--------|---------|---------------|
| Inversión | 33.731 | 53.047 | 57,3 |
| Subsidios | 26.122 | 55.674 | 113,1 |
| Otros ^b | 12.281 | 16.357 | 33,2 |
| Total | 72.134 | 125.078 | 73,4 |
| Transferencias/ingresos (%) | 61,0 | 70,4 | |

Fuente: Ministerio del Interior.

* Excluye aportes para educación y salud.

^b Incluye aportes para el déficit.

crecieron un 73,4 por ciento en términos reales, pasando de un 61 a un 70 por ciento como proporción de los ingresos propios permanentes. El crecimiento de estas transferencias se vincula tanto a la creación de nuevos programas como a la ampliación de los ya existentes.

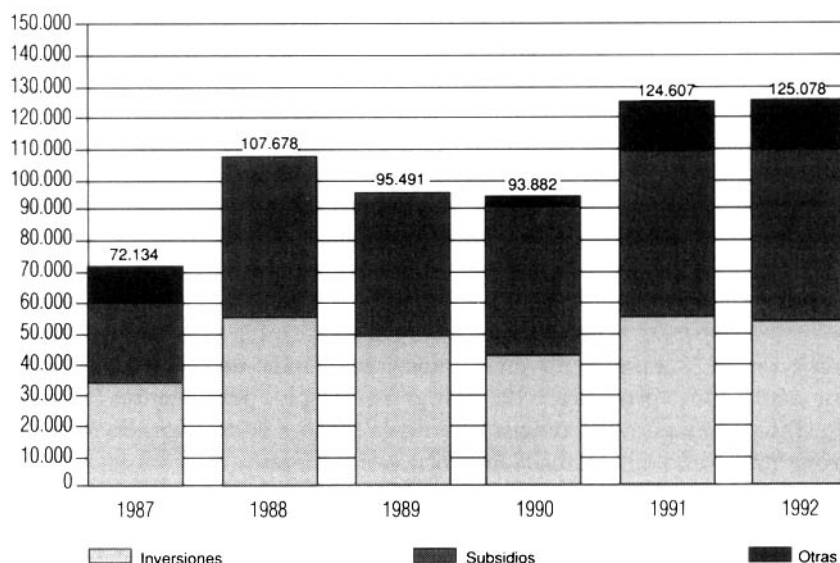
Las transferencias a las municipalidades han adoptado sólo dos modalidades en Chile: transferencias condicionadas asignadas y no asignadas, sin cofinanciamiento. No existen en cambio casos de transferencias cofinanciadas ni tampoco de esquemas de coparticipación en los impuestos⁶⁰ como es frecuente encontrar en otros países latinoamericanos.

La creciente importancia de las transferencias y la preferencia por modalidades que requieren un bajo grado de compromiso financiero municipal introducen importantes distorsiones en la toma de decisiones a nivel local. Como expresa el Banco Mundial (1992, p.xii), en este caso las autoridades locales se ven incentivadas a maximizar sus demandas por financiamiento de capital a costa de las finanzas del gobierno central. Ningún racionamiento de proyectos se fundamenta en factores de costo. Una distorsión adicional se produce a través de la subestimación de los gastos recurrentes al analizar proyectos locales de inversión.

La solución a estas distorsiones es introducir un mayor grado de compromiso local en las inversiones. Se trata en todos estos casos de proyectos que benefician principalmente a la propia comunidad local, por lo que tal cambio contribuiría además a aumentar la eficiencia en la asignación de recursos. Dado el punto de partida, sin embargo, para que sea viable y equitativo aumentar el cofinanciamiento de proyectos es neces-

⁶⁰ Los recientes cambios al régimen de patentes mineras constituyen una excepción a este respecto. Las patentes mineras han pasado de constituir un derecho de beneficio fiscal a compartirse entre los gobiernos regionales y los municipios.

Gráfico 3.3. Chile: transferencias a las municipalidades
(Millones de pesos de 1992)



Fuente: Ministerio del Interior.

rio que paralelamente los municipios desarrollen mecanismos de recuperación de los costos de capital.

Endeudamiento. Una fuente alternativa de financiamiento para las inversiones municipales es, potencialmente, el endeudamiento. Este mecanismo comparte con los sistemas de cofinanciamiento la ventaja de comprometer recursos municipales propios, incentivando la racionalidad en la programación de las inversiones y la asignación de recursos.

En Chile los municipios no pueden endeudarse⁶¹. Esta limitación tiene un fundamento esencialmente fiscal: el riesgo de perder el control sobre las finanzas públicas cuando un sector puede endeudarse sin obedecer las orientaciones de la autoridad financiera. Algunos autores han argumentado que la escala de operaciones del sector municipal no permitiría que éste originara desequilibrios significativos desde el punto de

⁶¹ El endeudamiento no está estrictamente prohibido, pero requiere que una ley especial autorice cada préstamo. Con estas restricciones, no es sorprendente que en los últimos 15 años sólo se hayan registrado dos operaciones de este tipo, ambas con resultados negativos.

vista fiscal⁶². Este argumento, sin embargo, debe ser poco persuasivo para las autoridades expuestas a las presiones diarias de múltiples organismos gubernamentales, cada uno de los cuales, considerado individualmente, es pequeño dentro del total de los agregados fiscales.

La limitación al endeudamiento, sin embargo, es un problema que afecta la gestión municipal al impedir un manejo eficiente de las finanzas locales y acortar los horizontes de programación, introduciendo incertidumbre y alimentando un exceso de demanda por transferencias. Estos problemas son tan apremiantes que los municipios chilenos han recurrido a fuentes indirectas de endeudamiento, como el arrendamiento de los equipos y la mora en el pago de cotizaciones de previsión social.

Pero, ¿no existirán alternativas que permitan un uso prudente del endeudamiento por parte de los municipios sin erosionar la disciplina fiscal? Una estrategia sensible a este respecto debería incluir por lo menos tres elementos: (1) establecer una responsabilidad más directa de las autoridades locales en sus decisiones sobre endeudamiento⁶³; (2) ampliar los mecanismos de recuperación de costos, de acuerdo con lo señalado en el punto anterior, y (3) establecer un sistema para guiar las decisiones de los organismos de crédito en relación al endeudamiento de los municipios. En cuanto a este último aspecto, un avance de gran importancia para incentivar la disciplina financiera a nivel local sería establecer un sistema de “calificación” financiera de los municipios, similar al que existe en países con un mayor grado de autonomía municipal⁶⁴.

Financiamiento de servicios traspasados. Los trabajos económicos sobre descentralización son concluyentes en cuanto a que un sistema de transferencias abiertas sin cofinanciamiento como el vigente en Chile es la solución óptima para el financiamiento de servicios con grandes externalidades y estándares mínimos de calidad cuando la gestión de éstos últimos se entrega a los municipios en virtud de sus ventajas administrativas. Dichas

⁶² Bird (1990).

⁶³ Tal compromiso ya está parcialmente introducido en el sistema chileno, al establecerse recientemente la responsabilidad solidaria de los concejales en la aprobación de presupuestos debidamente equilibrados. Véase Ministerio del Interior (1992), pp. 51-52.

⁶⁴ Un mercado de bonos municipales, por ejemplo, puede incentivar una mejor gestión financiera. Las municipalidades con mejor calificación de riesgo podrían obtener más recursos a un costo menor que aquellas consideradas de alto riesgo y las de mejor desempeño podrían generar un beneficio más directo y medible que cuando ello ocurre a través del gobierno central. No obstante, el desarrollo de un mercado de estas características en Chile requeriría importantes cambios en la estructura del mercado de capitales y en las relaciones financieras y políticas intragubernamentales.

transferencias deberían determinarse sobre la base de un costo unitario estándar por prestación.

Menos obvia resulta, sin embargo, la forma en que puede determinarse dicho costo estándar en el caso de servicios como los de educación y salud, en que más del 80 por ciento de los gastos de operación corresponde a remuneraciones. En este caso, cualquier evaluación sobre el monto de dichas transferencias se convierte en un análisis del nivel de remuneraciones del personal, y viceversa. Esta relación tan directa y evidente para los involucrados compromete la viabilidad de una descentralización efectiva de estas funciones, por cuanto las presiones de los docentes y el personal de salud, eventualmente con el apoyo de las propias autoridades municipales, se trasladan directamente al gobierno central. A su vez, la respuesta gubernamental a estas presiones puede limitar la autonomía municipal que justifica en primer lugar el traspaso de estas funciones.

De allí se derivan dos estrategias alternativas. En primer lugar, para mantener un sistema de administración delegada de servicios sociales intensivos en gastos en personal, resulta fundamental evitar la inflexibilización de las decisiones sobre contratación, pues en tal caso el nivel de remuneraciones pasa a ser la única variable de ajuste de todo el sistema. En segundo lugar, deberían revisarse los mecanismos de traspaso de las subvenciones, de modo de evitar una relación tan directa con las remuneraciones. Una alternativa a este respecto es fusionar las transferencias específicas para educación y salud en una transferencia general que incluya los mismos indicadores utilizados para la distribución de las transferencias específicas, eventualmente en la forma de un aporte fiscal al Fondo Común Municipal. En este esquema los recursos quedarían incorporados a un fondo con mayor flexibilidad para su utilización sin deteriorar el volumen global de cada municipalidad. Una consecuencia adicional de optar por este esquema sería evitar la popular interpretación de cualquier aporte municipal a educación o salud como un "déficit".

Subvenciones educacionales. El sistema de subvenciones educacionales por estudiante vigente en Chile ha sido elogiado por su racionalidad y eficiencia. Se entiende que dicho esquema, complementado por la libertad de elección de las familias respecto del establecimiento (municipal o particular subvencionado) al cual enviar a sus hijos vincula la eficiencia en el uso de los recursos públicos con un poderoso incentivo a mejorar la calidad de la educación. Dicho razonamiento contrasta sin embargo con la realidad de la educación chilena en los últimos años, donde cunde la percepción de un progresivo deterioro de su calidad.

La explicación de esta paradoja puede encontrarse al evaluar el verdadero papel que la calidad de la educación desempeña en el funciona-

miento del mercado creado por el sistema de subvenciones. Para ello, cabe señalar que existen pocas variables más difíciles de evaluar por parte de las familias que la calidad de la educación de sus hijos, especialmente en el corto plazo. Mucho más evidentes son otros aspectos de los establecimientos educacionales: la infraestructura escolar, la presentación de los profesores, la disciplina, etc. Existen evidencias de que estos últimos son los principales factores que han guiado las decisiones del público chileno en los últimos años. Si dichos factores no guardan una correlación muy fuerte con la calidad de la educación, entonces el sistema de subvenciones no asegura un aumento de dicha calidad ni un beneficio para los estudiantes.

Para las familias, la calidad de la educación es esencialmente un problema de información. Si bien existe un sistema universal de medición de la calidad de la educación (Simce) que viene aplicándose desde hace varios años⁶⁵, es mucho lo que las autoridades sectoriales pueden hacer en cuanto al problema de información. La divulgación pública de los resultados del Simce por establecimiento educacional —eventualmente estandarizados según las características de sus alumnos— permitiría guiar más adecuadamente las decisiones de las familias y mejoraría la eficiencia del sistema de subvenciones.

Aspectos administrativos

Administración de personal. Un determinante fundamental de la gestión de los organismos públicos es la administración de su personal. Cualquier proceso de reformas que pretenda asegurar que el traspaso de responsabilidades a los municipios esté acompañado de un avance paralelo de la capacidad de gestión local debe preocuparse especialmente de este aspecto. La tecnificación y la profesionalización de los municipios y la creación de incentivos mejorará el desempeño del personal y constituirá un elemento básico de una estrategia en este campo.

Algunos autores han sugerido que una de las bases del avance del proceso de descentralización en Chile serían los esfuerzos realizados por el gobierno militar en este campo. A este respecto, Campbell (1991, p.52) ha señalado que: “ (...) los esfuerzos chilenos de fortalecimiento, iniciados

⁶⁵ El Simce consiste en un examen aplicado cada año alternadamente en los grados cuarto y octavo de la enseñanza primaria en todos los establecimientos educacionales (municipales, particulares subvencionados y particulares pagos) de todo el país. Este examen tiene por objeto medir el logro de los objetivos educacionales, incluyéndose además un cuestionario destinado a obtener una evaluación más cualitativa de la relación del alumno con su medio.

a comienzos de los setenta —consistentes en modificaciones del servicio civil, esquemas de carrera funcionaria y reformas salariales para los trabajadores municipales— hacen que los más típicos componentes de fortalecimiento institucional de proyectos del Banco Mundial se vean anémicos en comparación”.

A su vez, Castañeda (1990, p.300) ha presentado evidencias de importantes cambios en la composición del personal municipal, en virtud de los cuales el personal profesional y técnico habría pasado de representar un 7,9 por ciento del personal municipal en 1975 a casi un tercio en 1988.

Existen, sin embargo, numerosos antecedentes que permiten calificar estas entusiastas evaluaciones. En primer lugar, las cifras sobre composición del personal municipal se ven afectadas por los siguientes factores: (1) la reducción del personal no profesional por subcontratación en el sector privado de servicios como la recolección de basura, acompañado de los consiguientes despidos; (2) el traspaso de profesionales y técnicos desde el nivel central para hacerse cargo de la administración de los impuestos y derechos que pasaron a ser de beneficio municipal, y (3) la transformación de cargos administrativos en cargos técnicos por reconocimiento de calificaciones anteriores del personal. Si se toman en cuenta estos factores, puede concluirse que lejos de producirse una multiplicación extraordinaria de las competencias del personal municipal, este sector siguió el mismo proceso de profesionalización gradual que experimentó el gobierno central. No obstante, en 1991 los municipios aún mostraban una estructura de personal considerablemente menos profesionalizada que el gobierno central⁶⁶. Como puede apreciarse en el Cuadro 3.6, los profesionales y técnicos alcanzaban a cerca de la cuarta parte del personal municipal, proporción que se eleva a un 50 por ciento en la administración central. Otras características salientes del sector municipal es que cuenta con una mayor proporción de hombres y trabajadores jóvenes.

En segundo lugar, el aparente mejoramiento de las remuneraciones de los profesionales y técnicos municipales referido en los estudios citados tuvo sólo un efecto compensatorio parcial, y se vio rápidamente absorbido por el grave deterioro de las remuneraciones reales de la administración pública durante la década de 1980. Tal deterioro generó una significativa brecha con respecto a las remuneraciones del sector privado, lo que, en condiciones de bajo desempleo como las actuales, ha afectado seriamente la gestión pública.

⁶⁶ De hecho, la composición del personal municipal indicada por Castañeda (1990) coincide aproximadamente con la composición del personal de la administración central en la actualidad.

Cuadro 3.6. Chile: composición del personal de los municipios y el gobierno central, 1991
(Porcentajes)

| | Municipalidades | Gobierno central |
|------------------------------|-----------------|------------------|
| SEGUN ESTAMENTO | | |
| Autoridades y directivos | 6,4 | 6,5 |
| Profesionales y técnicos | 25,6 | 50,4 |
| Administrativos y auxiliares | 68,0 | 43,1 |
| SEGUN SEXO | | |
| Hombres | 65,7 | 39,8 |
| Mujeres | 34,3 | 60,2 |
| SEGUN EDAD | | |
| Hasta 34 | 34,3 | 28,9 |
| 34-59 | 59,2 | 63,8 |
| 60 y más | 6,4 | 7,4 |

Fuente: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

En tercer lugar, el gobierno militar adoptó una serie de medidas que dificultaron, en vez de favorecer, la administración del personal en el sector municipal. Entre estas medidas se cuentan: (1) la configuración arbitraria de las plantas de personal; (2) el favoritismo en el nombramiento y ascenso de funcionarios y la arbitrariedad en los despidos; (3) el posterior reemplazo en las postrimerías de la administración de la libertad en materia de despidos por la inamovilidad absoluta; (4) la introducción de graves rigideces, como la prohibición del uso de contratos transitorios, y (5) la destrucción de cualquier posibilidad de carrera funcionaria⁶⁷.

De este modo, es posible que, como señalan los autores citados, el sector municipal chileno sea uno de los más profesionalizados del continente y que en ello recaiga buena parte del mérito por el éxito del proceso de reformas, pero los antecedentes anteriores nos llevan a concluir que dicho éxito se ha logrado más bien a pesar de la administración de personal bajo el gobierno anterior que gracias a ésta. Esta conclusión sugiere a la vez que el proceso de mejoramiento y modernización de la administración del personal de las municipalidades, actualmente en desarrollo, puede favorecer significativamente al proceso de descentralización.

⁶⁷ Un indicador de la existencia de dicha carrera durante el régimen anterior es el hecho de que a comienzos de los años noventa una gran proporción de los funcionarios municipales no habían tenido ascensos desde 1981.

Mejoramiento de la gestión. El análisis económico de la descentralización supone implícitamente competencias locales comparables, por lo menos, con las de la administración central. En general, ello no ocurre en Chile. Los municipios son vistos con frecuencia como un nivel inferior de la administración pública y como un lugar de paso en la carrera política de sus autoridades. En tales circunstancias, no es sorprendente que el desarrollo de técnicas modernas de gestión pública se encuentre aquí aún más atrasado que en el gobierno central.

Más allá de los problemas de la administración de personal comentados en la sección anterior, los municipios exhiben serias limitaciones en la gestión financiera, la programación de inversiones, la planificación social, etc. Además del desarrollo de incentivos apropiados a una mejor gestión local, ampliamente comentados en este documento, en Chile es necesario encarar un esfuerzo programado y sistemático destinado a elevar la calidad de la gestión en cada una de estas áreas. Dicho esfuerzo debería contemplar la adaptación de herramientas financieras y administrativas modernas, como la confección de presupuestos multianuales, la aplicación de sistemas de información para la gestión, la contabilidad por centros de costos y la programación de inversiones⁶⁸.

Este esfuerzo, sin embargo, tendría poco sentido si no se encara seriamente el problema de la cultura organizacional en los municipios. Algunos elementos básicos de esta cultura son compartidos con la administración central: el control *ex ante*, la concentración de responsabilidades, la actitud conservadora, etc. Sin embargo lo que es específico del sector municipal es el centralismo. Si el éxito económico de la descentralización depende, como se sostiene en este documento, de la creación progresiva de espacios de autonomía para la acción local, es necesario que dicha autonomía se trasmita a la gestión interna de los municipios, generando responsabilidad por proyectos y recursos, evaluación del logro de los grupos de trabajo y posibilidades de premiar el buen desempeño.

Comentarios

La descentralización es vista por los economistas como un factor determinante de la eficiencia en la gestión económica del Estado. Ello es así porque la transferencia de la capacidad de decisión al nivel local permite adaptar mejor los servicios ofrecidos por el Estado a las necesidades y prioridades de la comunidad. De este modo, un proceso de descentralización representa un aporte a la eficiencia económica en la medida en que, (1) está

⁶⁸ Banco Mundial (1992), Capítulo 5.

acompañado de mecanismos de gobernabilidad a nivel local, y (2) ofrece espacios crecientes de flexibilidad y autonomía a los gobiernos subnacionales.

El proceso de descentralización municipal en Chile se basó inicialmente en un enfoque que, más que trasladar capacidad de decisión a los municipios, buscó aprovechar y desarrollar su papel como agentes administrativos, económicos y políticos del gobierno central. Ello se manifestó, entre otras cosas, a través del traspaso de paquetes de responsabilidades y recursos en el campo social y en el uso intensivo de las transferencias unilaterales como mecanismo de financiamiento de las inversiones locales.

Las reformas necesarias para llevar a cabo este proceso fueron profundas, cambiando drásticamente el perfil institucional y financiero de los municipios en Chile. No obstante, el proceso de descentralización real no estuvo exento de problemas operativos. Dichos problemas derivan de la dificultad para conciliar el traspaso de responsabilidades desde el gobierno central con las competencias y las instalaciones disponibles de los municipios. De este modo, hacia fines de los años ochenta algunos elementos esenciales del modelo de descentralización vigente eran fuertemente cuestionados por importantes sectores de la comunidad.

En años recientes, la descentralización ha experimentado un nuevo impulso en Chile. Dicho impulso no sólo ha consistido en ratificar el traspaso de los servicios de educación y salud a los municipios bajo las nuevas condiciones políticas, sino que ha involucrado reformas constitucionales y jurídicas para la elección democrática de las autoridades municipales y la puesta en marcha de gobiernos regionales.

La democratización de los municipios obliga a definiciones de fondo respecto del modelo de descentralización a seguirse en el futuro. Por un lado, existe la posibilidad de profundizar su papel como agentes del gobierno central, lo que requeriría perfeccionar los sistemas de transferencias y los mecanismos de control existentes. Alternativamente, el país puede orientarse progresivamente hacia un esquema de mayor autonomía y decisión local, maximizando así la eficiencia económica.

Tres requisitos son fundamentales para asegurar el éxito de un modelo de descentralización basado en la autonomía y la toma de decisiones a nivel local. El primero consiste en mejorar los mecanismos de decisión y control. La sola designación democrática de autoridades municipales es una condición necesaria pero no suficiente para permitir que la comunidad escoja entre paquetes alternativos de servicios y financiamiento. Por lo tanto, al crearse mayores espacios de participación en la toma de decisiones a nivel local, no sólo se fortalece la democracia, sino que se mejora la eficiencia en la asignación de los recursos públicos.

Un segundo requisito es el de mejorar los sistemas de generación y

asignación de recursos. Una estrategia en este sentido debería considerar (1) adecuar el nivel y la distribución de los ingresos municipales permanentes —especialmente los ingresos tributarios— a las necesidades de gasto permanente que demanda el ejercicio de las funciones municipales, y (2) mejorar sustancialmente el sistema de incentivos dentro del cual operan los municipios. En relación a esto último, es necesario perfeccionar las transferencias desde el gobierno central, tanto en lo que se refiere al financiamiento de los servicios traspasados de educación y salud como de las inversiones.

En tercer lugar, es esencial mejorar la gestión municipal. Es evidente que en Chile la capacidad técnica de los municipios no ha crecido al mismo ritmo que la expansión de la cantidad y variedad de sus responsabilidades. El aumento requerido de competencias, sin embargo, no se logrará espontáneamente ni mediante cursos de capacitación. Se requiere aquí un programa estructurado de modernización de la gestión que incluya entre sus prioridades el mejoramiento de la administración del personal de los municipios y el desarrollo de instrumentos de control y evaluación de la gestión.

Una de las principales enseñanzas que deja la experiencia chilena es que el avance de la descentralización depende de una cuidadosa coordinación de los cambios en materia institucional, financiera y gerencial. El traspaso de responsabilidades sin autonomía limita la eficiencia de la gestión local. Una baja capacidad administrativa y una excesiva politización en los municipios hace que las autoridades nacionales se vuelvan reticentes a traspasar responsabilidades y recursos. De este modo, una descentralización efectiva puede asegurarse, mucho más que con grandes reformas institucionales, mediante un programa coordinado de desarrollo de la autonomía, la capacidad administrativa y el poder de decisión a nivel local.

En la práctica, la descentralización tiene que ver esencialmente con el poder y los recursos. Dado que éstos se concentran en primer lugar en el gobierno central, el avance de este proceso depende en buena medida de la disposición de las autoridades políticas y económicas nacionales. Habitualmente se supone que el principal interés de estas autoridades es mantener el mayor grado posible de control financiero y administrativo sobre los municipios. Este es un supuesto que se contradice con la realidad cotidiana de la gestión gubernamental. Mientras mayor sea la discrecionalidad del gobierno central, más expuesto se encuentra éste a las presiones de las autoridades locales, los parlamentarios y los líderes políticos. El mejor sistema para las autoridades nacionales es, por lo tanto, un sistema en el que parte de los problemas más específicos de la población pueden ser resueltos localmente.

De este modo, la estrategia de descentralización más sensata parece

ser aquélla orientada a abrir progresivamente espacios definidos de gestión local. En cada uno de estos casos, en torno a las funciones traspasadas debe constituirse un conjunto consistente de capacidad de elección, autonomía y competencia. Ello requiere un alto grado de audacia por parte de las autoridades nacionales. Esta audacia consiste esencialmente en aceptar la posibilidad de decisiones equivocadas en el nivel nacional. Pero la asunción de riesgos calculados es, después de todo, uno de los componentes intrínsecos de la política.

Referencias

- Arrow, K. 1950. "A Difficulty in the Concept of Welfare". *Journal of Political Economy*. 58: 328-46.
- Bahl, R. y Linn, J. 1992. *Urban Public Finance in Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Banco Mundial. 1988. *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- . 1992. *Chile: Subnational Government Finance*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bird, R. 1990. "Intergovernmental Finance and Local Taxation in Developing Countries: Some Basic Considerations for Reformers". *Public Administration and Development*. 10: 277-88.
- Borja, J. et al. 1987. *Descentralización del Estado, movimiento social y gestión local*. Santiago de Chile: ICI FLACSO, CLACSO.
- Bravo, V. 1992. "Fundamentos y principios del sistema de financiamiento municipal". En: I. Irarrázabal. *Problemas y propuestas para el sistema de financiamiento municipal*. Serie de Documentos de Trabajo N° 176. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Campbell, T. 1991. *Descentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management*. Regional Studies Program. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.
- Castañeda, T. 1990. *Para combatir la pobreza. Política social y descentralización en Chile durante los '80*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Fuentes, J. 1992. "Ideas sobre el financiamiento municipal para una reforma más allá de los cambios marginales". En: I. Irarrázabal. *Problemas y propuestas para el sistema de financiamiento municipal*. Serie de Documentos de Trabajo N° 176. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Irarrázabal, I. 1992. *Problemas y propuestas para el sistema de financiamiento municipal*. Serie de Documentos de Trabajo N° 176. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Irarrázabal, I. y Joannon, P. 1992. "Recursos externos de repercusión municipal". En: I. Irarrázabal. *Problemas y propuestas para el sistema de financiamiento municipal*. Serie de Documentos de Trabajo N° 176. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Marcel, M. y Solimano, A. 1993. "Developmentalism, Socialism and Free Market Reform: Three Decades of Income Distribution in Chile". Trabajo presentado a la conferencia "The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges". Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Ministerio del Interior. 1992. *Manual de gestión municipal*. Santiago de Chile.
- Musgrave, R. 1959. *The Theory of Public Finance: A Study of Public Economy*. New York: McGraw-Hill.
- Oates, W. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

- Raczynski, D. y Serrano, C. 1988. *¿Planificación para el desarrollo local? La experiencia de algunos municipios de Santiago*. Colección Estudios CIEPLAN N° 24. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- _____, editores. 1992. *Políticas sociales, mujeres y gobierno local*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Shah, A. 1991. *Perspectives on the Design of Intergovernmental Fiscal Relations*. Documento de trabajo N° 726. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Tomic, B. y González, R. 1983. *Municipio y estado: dimensiones de una relación clave*. Monografías sobre empleo N° 27. Santiago de Chile: PREALC.

Comentarios

Sylvia Maxfield

Profesora Asociada, Universidad de Yale

La obra de Díaz-Alejandro tiene un alcance interdisciplinario que en muchos aspectos influyó sobre los estudiantes del desarrollo político tanto como los estudiantes del desarrollo económico. Es especialmente apropiado, en consecuencia, que el señor Marcel sugiera en su trabajo que la descentralización constituye en la práctica un proceso político. Mis comentarios se concentran en la relación que existe entre los aspectos políticos y económicos de la descentralización.

La descentralización resulta especialmente atractiva porque proporciona los medios para que la liberalización económica y la democratización se refuercen mutuamente. El omnipresente Estado nacional puede reducir lo que se ha considerado una nefasta intervención económica delegando y devolviendo a los gobiernos locales la autoridad en materia de política social y económica. Ello logra una feliz combinación entre la liberalización política y económica en dos formas. En primer lugar, en la medida en que los gobiernos locales se democratizan, la provisión de bienes y servicios públicos por parte de los administradores locales debería dar como resultado significativos beneficios en materia de eficiencia. La teoría es que las necesidades públicas de bienes y servicios provistos por el gobierno son geográficamente diversas. La provisión de tales bienes por los gobiernos locales que responden a las preferencias locales elimina la asignación errónea de los recursos públicos.

Como señala acertadamente el trabajo del señor Marcel, los beneficios en materia de eficiencia económica derivados de la descentralización dependen de la existencia de mecanismos a través de los cuales los residentes locales pueden manifestar sus preferencias acerca de los bienes y servicios provistos por el gobierno y hacer que los gobiernos locales sean responsables por la satisfacción de esas preferencias. La democratización local constituye el mejor medio de lograrlo. El señor Marcel también señala que ello puede lograrse a través de las migraciones, lo que sería menos propicio para la liberalización política y económica.

La descentralización de la autoridad política también reviste importancia para la feliz combinación de la liberalización política y económica en un segundo sentido. Incrementa las posibilidades de una exitosa unión en la medida en que la devolución/delegación de la autoridad política puede volverse aceptable como una compensación por las pérdidas —a veces severas, de corto plazo y específicas de cada sector— resultantes de la liberalización. En esencia, la democratización local puede constituir un

eficaz paliativo para las pérdidas asociadas a la reducción de los subsidios y la intervención económica a nivel nacional.

¿Qué es la democracia local? Significa mucho más que elecciones, como Marcel señala acertadamente. Sugiere que la democracia municipal debe comprender tanto la ampliación del espacio electoral local como la creación de mecanismos para que el público exprese en forma permanente sus preferencias, en la medida en que el gobierno ejerce opciones de política y se dedica a la aplicación de las políticas.

Lo primero que deseo enfatizar es que para que la liberalización macroeconómica y macropolítica se refuercen mutuamente es preciso que se produzca la democratización local, comprendida como algo que va más allá de las ideas convencionales acerca de la democracia. Los estudiosos políticos señalan cada vez más la idea de Tocqueville de que el gobierno democrático depende de la densidad de la vida asociativa en la sociedad civil.¹ La democratización local depende no solamente de la celebración de elecciones sino también de la aceptación por parte del Estado del derecho de los ciudadanos de perseguir sus metas en forma autónoma. Una amplia gama de sistemas políticos, incluso muchos en los que se celebran regularmente elecciones, obligan a los pobres a sacrificar sus derechos políticos a cambio del acceso a los programas distributivos. Ello se llama clientelismo e interfiere con el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. El problema reside en la forma en que los subordinados hacen la transición de clientes a ciudadanos. La ciudadanía involucra derechos políticos generalizados no condicionados, mientras que el clientelismo se refiere a la distribución inherentemente selectiva y condicional de recursos y al poder basado en vínculos de lealtad personal y política.

Esta transición de una asignación de servicios públicos basados en relaciones de patrón a cliente a una asignación basada en ideas compartidas de ciudadanía es lo que debe ocurrir a nivel local para que exista el tipo de democratización conducente a una feliz combinación de liberalización económica eficiente y consolidación democrática. Desafortunadamente, el clientelismo puede resultar especialmente difícil de romper en zonas no centrales, que tienden a ser rurales.

Los regímenes electorales violentos han resultado ser extraordinariamente adaptables en partes del mundo en desarrollo. En México, los empresarios políticos han reemplazado a los anticuados mecanismos para asegurar la aplicación de los derechos políticos a cambio de bienestar social

¹ Véase Jonathan Fox, «The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico», *World Politics*, 46:2 (enero de 1994), en que se basan los comentarios que siguen.

por otros muy sofisticados. Una eficaz ciudadanía requiere la habilidad y la capacidad para participar autónomamente en política y adoptar decididas medidas tendientes a moldear las decisiones gubernamentales y asegurar la responsabilidad del gobierno. Para los pobres rurales, el logro de esta meta con frecuencia depende del equilibrio de poder entre movimientos sociales autónomos, las élites locales autoritarias reacias a ceder poder, los cuadros de los partidos políticos y los administradores estatales reformistas definidos como aquéllos dispuestos a aceptar una mayor autonomía de asociación. La transición de cliente a ciudadano se produce a través de un largo ciclo recursivo de negociación entre estos actores. Como se trata de un proceso que puede insumir tiempo, no podemos esperar que la descentralización sea una panacea.

La evaluación de las posibilidades de éxito del proceso de descentralización con democratización local en cualquier país puede resultar difícil, ya que requiere el conocimiento a nivel local de los movimientos sociales autónomos y sus relaciones con las élites sociales. No obstante, también resulta eficaz la atención al entorno político nacional. Como señala Marcel, el gobierno de Pinochet fue un obstáculo al tipo de democratización local necesaria para asegurar la eficiencia de la democratización, ya que la descentralización no involucraba incrementar las posibilidades de democracia directa a nivel local. En el actual entorno macropolítico existen mayores oportunidades de una genuina democratización local. El papel del entorno político nacional en el estímulo de las condiciones favorables a la democratización local también es evidente en México, caso que conozco mejor que el chileno. Parece que la suerte electoral del PRI depende en gran medida del mantenimiento de relaciones clientelísticas en las zonas rurales mexicanas, que le garantiza votos a cambio de un número limitado de bienes sociales. El PRI puede democratizar las elecciones en las zonas urbanas y aún lograr una mayoría si conserva el control de las zonas rurales. Esta lógica macropolítica presenta un importante obstáculo a la transición del clientelismo a la ciudadanía en las municipalidades rurales mexicanas.

Existe aquí una regla que puede generalizarse acerca de la forma en que el entorno macropolítico puede afectar la democratización local, similar a una de las conclusiones a las que llegan Ranis y Stewart en su trabajo sobre la descentralización². Dicha conclusión es que la transición del clientelismo a la ciudadanía probablemente será más difícil en situacio-

² Gustav Ranis y Frances Stewart, "Government Decentralization and Participation", documento preparado para el *Informe sobre el desarrollo humano* 1993 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

nes en que el Estado desempeña un papel dominante en la estructuración del sistema de representación de intereses. Es muy probable que ello ocurra cuando existen sistemas de un partido único o un partido dominante. La generación de un respaldo para los partidos que podrían desafiar dicho partido único o partido dominante de aquéllos en zonas rurales o no centrales se ve dificultada por el limitado acceso a la información y a la forma en que la violencia o el soborno pueden limitar la medida en que las protestas masivas por razones sociales o económicas se traducen en identificaciones partidarias y el comportamiento de los votantes basado en motivos políticos. Para las organizaciones sociales autónomas, el camino más exitoso a la democratización local combinará los esfuerzos por colaborar con los partidos nacionales y por fortalecer grupos de intereses económicos representativos y autónomos.

Dado que a nivel regional con frecuencia son cruciales los casos de descentralización incipiente, otro problema para lograr los beneficios de la descentralización es que los pobres descentralizados necesitan poder involucrarse en actividades colectivas democráticas tanto a nivel regional como local. Por ejemplo, como señala Marcel, la ampliación del esfuerzo de descentralización de Chile en 1992 involucró el otorgamiento de mayor responsabilidad a los gobiernos regionales sobre la asignación de recursos públicos de inversión. La acción colectiva democrática regional, sin embargo, se ve obstaculizada por la dispersión de las comunidades y la diversidad de las actividades económicas incluso dentro de una misma región.

El primer punto que he destacado en respuesta al trabajo de Marcel es que la exitosa combinación de la liberalización macroeconómica y política que puede resultar de la descentralización reside en la democratización local comprendida de manera no tradicional. El segundo punto que deseo enfatizar brevemente, en conclusión, es que dicha combinación también puede basarse en la existencia de una estrategia nacional para enfrentar las masivas dislocaciones locales que pueden provenir de la liberalización económica y la descentralización. En el mejor de los casos, los tipos de programas compensatorios desarrollados a nivel nacional para enfrentar las dislocaciones causadas por la liberalización económica han reforzado las tendencias en favor de la democratización local. Una gran diversidad de países están experimentando con los llamados fondos contra la pobreza “basados en la demanda”, dirigidos a enfrentar el desafío de lograr que el ajuste económico estructural resulte políticamente viable. El Fondo Social de Emergencia de Bolivia, por ejemplo, asignó recursos en respuesta a las propuestas de los gobiernos locales y municipales. Los fondos chilenos contra la pobreza también han sido asignados en formas que fortalecen a la ciudadanía local. Algunos también sostienen que el progra-

ma Pronasol de México, en algunos casos, ha contribuido a erosionar el clientelismo en zonas centrales y no centrales. En El Salvador y Perú, los programas contra la pobreza destinados a compensar las dislocaciones causadas por la liberalización han reforzado la actual asignación clientelística y semiclientelística de los bienes públicos en las zonas no centrales.

Como conclusión, permítaseme decir que el caso chileno, tal como lo describe Marcel, pone de relieve lo que es necesario para que la descentralización permita apuntalar una feliz unión entre la liberalización política y la económica. En primer lugar, la democratización local que se extiende más allá de la concepción de democracia basada en elecciones para abarcar la ciudadanía en lugar del clientelismo, y en segundo lugar, el establecimiento de fondos nacionales compensatorios contra la pobreza administrados de manera de reforzar el reemplazo del clientelismo por la ciudadanía.

CAPITULO

4

El mal arte de gobernar: enseñanzas del círculo vicioso brasileño

Rogério L. F. Werneck¹

En las últimas dos décadas, las opiniones sobre el desempeño económico del Estado cambiaron fundamentalmente en América Latina al igual que en gran parte del mundo. A principios de los años setenta, la mayoría de los economistas más preparados de la región habían desarrollado una opinión firme sobre los beneficios de una amplia gama de participaciones oficiales directas en muchos aspectos de la economía. El triunfalismo Keynesiano, que ya se desvanecía en los Estados Unidos y Europa, aún prosperaba en América Latina donde la tradición Ibérica y una larga experiencia histórica de intervenciones oficiales proporcionaron un medio especialmente fecundo a la idea de brindarle al Estado un papel económico estratégico importante. Los argumentos impresionistas que favorecían la intervención oficial en la asignación de recursos eran reemplazados en la región por otros más rigurosos, acorde con la influencia tardía de una economía de bienestar aplicada y su “anatomía de fracasos del mercado”².

Dos décadas más tarde emerge en América Latina una opinión totalmente diferente sobre el desempeño económico del Estado como consecuencia de un cúmulo de dificultades impuestas por dos conmociones petroleras, la prolongada crisis de la deuda externa, el profundo desequilibrio fiscal, el continuo estancamiento y la alta inflación. Estas dificultades, al igual que las políticas orientadas al mercado que ayudaron a algunos países de la región a surgir exitosamente de la crisis, acrecentaron en América Latina el reciente efecto mundial de la caída del muro de Berlín en la

¹ El autor agradece las observaciones positivas de Dionísio D. Carneiro, Marcelo de P. Abreu y Daniel R. de Oliveira, y a Mônica Baumgarten por su ayuda en la investigación.

² Consúltase a Bator (1958).

opinión dominante sobre la conveniencia de la función económica del Estado.

Mientras el péndulo se mueve hacia un enfoque de adopción de políticas extremas de orientación comercial, el exceso es inevitable en la medida en que algunos países de la región parecieran dedicarse a una competencia por establecer la reducción más acelerada de la función económica del Estado. En los próximos años debería surgir un parecer más equilibrado una vez que vuelva a considerarse en forma más pragmática la difícil elección entre los fracasos del mercado y los del gobierno³.

En este trabajo se tratan algunas cuestiones que debieran tenerse en cuenta en relación a dicha elección. La mayoría de ellas se relaciona con la pasmosa situación del mecanismo del Estado en algunos países —seriamente afectados por una muy prolongada crisis— y la probabilidad de que ello restrinja la selección de políticas de estos países en el futuro. El estudio se refiere básicamente a Brasil, pero algunos argumentos también son aptos para otros países de la región.

Algunas economías de América Latina han superado la reciente crisis hallándose aparentemente camino al crecimiento y la modernización. Sin embargo, este no es el caso de Brasil. Todo lo contrario, la economía brasileña —y ello significa aproximadamente un 45 por ciento de América Latina y el Caribe— aún lucha por resolver los problemas de la megainflación y el estancamiento. Desde principios de los años ochenta, los periódicos esfuerzos de estabilización no solamente no alcanzaron una y otra vez su objetivo, sino que en general también acrecentaron las dificultades a resolver. Los obstáculos políticos corrientes hacen difícil creer que la estabilización se alcanzaría exitosamente antes de 1995.

Entre 1980 y 1982, la tasa de inflación anual de Brasil ya excedía el 90 por ciento. Entre 1983 y 1985 aumentó a más del 200 por ciento y luego de decrecer al 65 por ciento en 1986 como consecuencia del Plan Cruzado, subió a más del 400 por ciento en 1987. Desde 1988 la inflación se ha mantenido por encima del 1.000 por ciento con la excepción de 1991, cuando declinó al 480 por ciento. Doce años de infructuosos intentos de estabilización y esfuerzos indiferentes de ajuste fiscal erosionaron la capacidad del Estado de formular y poner en práctica una política económica, ampliando la esfera de acción de adicionales fracasos en el futuro, en un ciclo vicioso que ha demostrado hasta el momento ser de difícil resolución. Analizar la lógica de este proceso perverso y de las enseñanzas que podrían derivarse de él constituye el propósito principal de este trabajo.

³ Consúltense la reveladora discusión de Hirschman (1982) sobre esa elección.

Fracasos gubernamentales y el arte de gobernar

Como es sabido, el motivo principal de la intervención gubernamental en la economía es la posibilidad del fracaso del mercado. El conocimiento de situaciones en que los resultados del mercado son inadecuados ha llevado a dictaminar políticas correctivas que encaren las fallas de coordinación del sistema de precios. Estas situaciones pueden incluir bienes públicos, efectos externos, el aumento de los rendimientos en función de la escala, información incompleta, competencia imperfecta, fluctuaciones cíclicas en la producción y el empleo, y la inequidad de la distribución. Hace mucho tiempo que el catálogo de fracasos de mercados en la teoría económica se considera como una guía para el análisis de política e intervención gubernamental⁴. Aun así, también se ha visto una mayor preocupación por los fracasos de gobiernos. Se ha observado que el gobierno, en un intento por corregir los fracasos del mercado, puede ocasionar distorsiones económicas que pueden ser más graves que aquellas que dieran lugar a las medidas políticas adoptadas. Ello demandó un parecer más equilibrado sobre los potenciales fracasos. Así como dijo Wolf (1979, p. 132) tan elegantemente:

La teoría existente del fracaso de mercados proporciona una medida correctiva útil a la teoría de los mercados de funcionamiento perfecto. En un sentido similar, la teoría del fracaso no comercial (...) tiene el propósito de una medida correctiva de la teoría implícita de los gobiernos que funcionan a la perfección. Así como los fracasos o insuficiencias comerciales han proporcionado el apuntalamiento teórico de los *estudios de política* aplicada, los fracasos no comerciales pueden suministrar el apuntalamiento teórico del *estudio de la puesta en práctica*. Este es el estudio de cómo puede esperarse que actividades no comerciales específicas (políticas públicas) operen y se desvíen, en maneras pronosticables, de los costos y consecuencias como habían sido inicialmente estimados.

Del estudio convencional de los fracasos gubernamentales puede identificarse un mínimo de cuatro fuentes de fracaso⁵. En primer lugar, la consecuencia plena de muchas medidas gubernamentales son difíciles de bosquejar por anticipado; segundo, en general el gobierno sólo tiene un control limitado sobre estas consecuencias; tercero, aquellos que diseñan la

⁴ Consúltese, por ejemplo, a Inman (1987).

⁵ Consúltese a Stiglitz (1986) y Wolf (1979).

política no tienen el control pleno de la puesta en práctica de la misma y, cuarto, existen problemas en las entidades, es decir, los funcionarios electos y empleados públicos podrían tener incentivos para dedicarse a objetivos que no fueran del interés público.

Por supuesto, existe un amplio campo de acción de fracasos gubernamentales incluso cuando la política económica puede basarse en un mecanismo estatal beneficioso. Pero este campo de acción seguramente será mucho más amplio cuando el mecanismo estatal se vea de alguna manera incapacitado, como pareciera ser el caso de algunos países de América Latina. Este detalle se hace más evidente cuando se considera independientemente cada una de las cuatro fuentes de fracaso mencionadas anteriormente. Cuanto peor sea el mecanismo estatal, (1) tanto mayor será la probabilidad de que el gobierno no tome en cuenta las importantes consecuencias de sus posibles medidas al realizar el estudio y selección de política; (2) tanto menor será el grado de control gubernamental sobre las consecuencias políticas imprevistas; (3) tanto menor será el grado de control que los responsables de formular la política tendrán en la puesta en práctica de la misma, y (4) tanto mayor será la esfera de acción de los problemas en las entidades.

En vista de que la importancia de los fracasos gubernamentales se considera así altamente dependiente de la condición del mecanismo estatal, podría ser provechoso apelar en este momento a la noción del arte de gobernar, una antigua palabra de Europa del Norte que significa el arte de la conducción de los asuntos de Estado. Esta palabra sugiere que la práctica de gobierno es un arte que requiere habilidad, técnicas y juicio, denotando que el gobierno puede ejercitarse de manera satisfactoria o insatisfactoria⁶. Una política económica competente y la habilidad de mantener bajo control los fracasos gubernamentales son partes importantes del buen arte de gobernar. Por consiguiente, el mal arte de gobernar puede tener consecuencias económicas desastrosas.

Es imposible comprender la profunda crisis económica que en los años ochenta afectó a gran parte de América Latina y que continúa afectando a Brasil, sin atribuir muchas de las dificultades al mal arte de gobernar. Y al menos en el caso de Brasil pareciera estar en juego un ciclo vicioso en el cual los fracasos gubernamentales motivados por el mal arte de go-

⁶ Consúltase a Anderson (1977, p. vii) y el *Diccionario Oxford* de Inglés. Nótese que últimamente el término ha sido utilizado en un sentido mucho más limitado, como lo fue en Baldwin (1985, p. 9), para designar "la selección de medios en busca de objetivos de la política exterior". No obstante ello, en este documento la expresión arte de gobernar se emplea en su sentido original más amplio.

bernar conducen al deterioro de la situación económica, la que a su vez vuelve a estimular un peor arte de gobernar. En las secciones siguientes analizaremos algunos aspectos de este círculo vicioso.

Evaluación de la situación: el alcance de los fracasos macroeconómicos

Entre 1940 y 1980 Brasil experimentó una tasa de crecimiento anual ininterrumpida de más del 7 por ciento. Este excelente comportamiento se logró a pesar de las frecuentemente serias dificultades políticas que debió enfrentar el país en esas cuatro décadas. La expansión no sólo fue rápida, sino también sorprendentemente estable. Solamente en seis de los cuarenta años se registró una tasa de crecimiento inferior al 4 por ciento: 1942, 1947, 1956 y el trienio 1963-65. Y sólo en un año, 1942, se produjo una caída en la producción global. El PIB real creció en cuarenta años en un factor de quince, lo que significa un aumento de cinco veces en la producción por habitante, considerando que la población prácticamente se ha triplicado en el mismo período. En dólares valorizados en 1990, el ingreso por habitante creció de 600 a 3.000 dólares durante esas cuatro décadas.

Estos hechos hacen posible adoptar una perspectiva atinada del alcance y consecuencias de la ralentización económica durante la década de los años ochenta y principios de los noventa, que resultara en gran medida del fracaso del gobierno en hacer frente a la estabilización macroeconómica. En el período 1981-92, la tasa media de crecimiento anual del PIB se redujo a solamente el 1,2 por ciento. En cinco de estos doce años se registró una caída en el PIB real. Considerando que en ese mismo período la tasa media de crecimiento de la población fue ligeramente superior al 1,9 por ciento, el PIB por habitante para 1992 fue de solamente 2.800 dólares, aproximadamente un 7 por ciento inferior a su nivel de 1980.

Si la tendencia histórica de los últimos cuarenta años hubiera continuado a través de los años ochenta y noventa, el valor del PIB de Brasil en 1995 habría alcanzado alrededor del billón de dólares —aproximadamente el volumen actual de la economía británica— en lugar de quizás 440.000 millones de dólares, el valor probable del PIB en 1995 si la expansión de la producción real se mantiene a la par del crecimiento de la población en el trienio 1992-95. El nivel correspondiente del PIB por habitante —6.300 dólares en lugar de los 2.800 dólares que probablemente se observarán en 1995— equivaldría al de los países más pobres de la Comunidad Europea de la actualidad⁷.

⁷ Este ejercicio de contrahechos actualiza uno similar realizado en el trabajo de Werneck (1988).

Desde luego, no puede argumentarse que el crecimiento rápido podía haberse continuado con todas las dificultades que debió enfrentar la economía de Brasil a principios de la década de los años ochenta, en particular los de origen externo. Pero desde una perspectiva de largo alcance, este período puede considerarse como una costosa interrupción de la trayectoria de crecimiento de la economía. El citado ejercicio de contrahechos proporciona cuando menos un hito ascendente de las magnitudes afectadas en términos del costo de dicha interrupción, la que en gran medida debe atribuirse al círculo vicioso que enlaza el mal arte de gobernar y el fracaso del gobierno en el diseño y puesta en práctica de una efectiva política de estabilización macroeconómica. Para un país pobre que aún no ha podido suministrar las necesidades alimentarias, sanitarias, de educación y vivienda más elementales de sus habitantes, las dimensiones sociales de ese costo son aún más espectaculares que la idea de una prosperidad inevitable.

“Algo debe hacerse” y “Es probable que lo vuelvan a repetir”

Antes de examinar las causas de este círculo vicioso que extiende este fracaso hasta bien avanzada la década de los años noventa, podría ser de utilidad tratar de entender la manera en que este proceso maligno ha afectado recientemente la formulación y puesta en práctica de la política macroeconómica del país. Como es de esperar, la situación extremadamente crítica de la economía de Brasil causa ocasionalmente la propagación de una sensación de que “algo debe hacerse”, lo que significa que el gobierno se ve cada vez más presionado a actuar⁸. En estas condiciones, el mal arte de gobernar puede llevar a resultados realmente desastrosos. Se ha demostrado que el resultado más probable han sido las medidas mal concebidas, frecuentemente grandiosas, en la medida en que el gobierno acepta tácita e incluso abiertamente la máxima Napoleónica —“*On s’engage et puis on voit*”— a fin de justificar conjuntos de política improvisados y excesivamente incongruentes⁹. Y, con la finalidad de presentar un aspecto

⁸ Aquí, un ejemplo podría ser esclarecedor. En su cuadragésimotercer día como Ministro de Hacienda, el tercero en seis meses del gobierno de Franco, el Sr. Eliseu Resende recibía el siguiente consejo de la prensa a través de una columna influyente: “Para conjurar el espectro de la inmovilización el Presidente no tiene otra salida más que adoptar una inequívoca política económica. Ortodoxa o heterodoxa, ... izquierdista o derechista. La denominación no importa, tampoco si es una política paulatina o el anuncio de un nuevo conjunto de medidas. Lo único que importa es la acción”. *Journal do Brasil*, 13 de abril de 1993.

⁹ Esta máxima es bien recordada por Wolf (1979) en su tratado sobre la puesta en práctica de políticas.

de credibilidad, los responsables de formular las políticas con frecuencia adoptaron la decisión de “quemar las naves” al estilo de Cortés.

Este proceso se vio exacerbado por el debate económico brasileño de la actualidad. Como sucede tan a menudo con los países afectados por una profunda y prolongada crisis económica —algunos países de Europa Oriental parecen constituir, momentáneamente, casos comparables— Brasil se ha transformado en un mercado abierto de ideas, tanto de elaboración nacional como importadas, de cómo superar la crisis. La mayoría de ellas son alocadas y simplemente disparatadas, pero el mal arte de gobernar deja nuevamente al gobierno y, por consiguiente al país, relativamente desprotegido contra las mismas. En la prensa aparecen a diario toda suerte de propuestas, desde un nuevo congelamiento general de precios hasta variadas formas de incumplimiento del pago de la deuda pública nacional, e incluso la reanudación del crecimiento económico como una manera de combatir la inflación mensual del 30 por ciento. Hasta puede encontrarse a Ministros de Hacienda confesando públicamente que tratan de montar un nuevo paquete de medidas de estabilización que combina partes tomadas de este conjunto de propuestas disparatadas.

A medida que una tras otra las políticas no logran el efecto deseado, la economía tiene que enfrentarse con los prolongados efectos negativos agregados de dichos fracasos, los que tienden a dificultar aún más la futura formulación de políticas. Las esperanzas nacidas de la posibilidad permanente de que el gobierno pudiera súbitamente anunciar un nuevo conjunto de medidas que representaría otra importante discontinuidad en la conducción de la política económica, han ampliado las dificultades de poner en práctica un nuevo y exitoso plan de estabilización. A medida que se desvanecen los efectos del último conjunto de medidas fracasado, el público comienza a temer que “ellos (el gobierno) lo vuelvan a repetir”. A finales de los años ochenta estas esperanzas llevaron primordialmente a generalizados y anticipados aumentos de precios, cuando se creía que podría anunciarse un nuevo congelamiento de precios. Como el resultado fue de una aceleración más rápida de la inflación, ello frecuentemente contribuía a la precipitación del anuncio del congelamiento¹⁰.

Ultimamente, luego de que el Plan Collor I congelara durante dieciocho meses gran parte de los capitales financieros de la economía en el Banco Central, las esperanzas han ido desapareciendo. Si bien los capitales fueron devueltos a sus titulares tal como se había prometido, el temor de que alguna variante de esa medida pudiera anunciarse nuevamente condu-

¹⁰ Consúltense a Modiano (1990) por un análisis de los periódicos impactos de la estabilización hacia finales de los años ochenta.

jo a una preocupación permanente de que agentes económicos realizaran medidas anticipadas en sus decisiones sobre los valores en cartera, aumentando su demanda de divisas y bienes inmuebles. Nuevamente, ello ha dificultado aún más la gestión macroeconómica¹¹.

Los efectos negativos a largo plazo también pueden originarse en las reformas preparadas y puestas en marcha mal, producidas también por el sentimiento de que “algo debe hacerse”. La afirmación de llevar a cabo extensas y profundas reformas económicas ha llevado al gobierno a intentar aplicar algunas de ellas en forma gradual. Pero una vez más, el mal arte de gobernar ha llevado con frecuencia a reformas mal concebidas, las que hicieron peligrar el apoyo inicial del público. Estas experiencias demuestran que si bien el gobierno no tiene con frecuencia la competencia suficiente para adoptar las reformas según fueren necesarias, en general está suficientemente facultado para intentarlo. Y los resultados pueden ser tan deficientes como para conducir a un arreglo que es incluso peor que la situación anterior a la reforma y mucho más difícil de cambiar, considerando la oposición normalmente decidida que provocaría el anuncio de otra reforma. El mejor ejemplo de estos fiascos es probablemente la denominada reforma al servicio público de Santana de 1990-91, la que robusteció sustancialmente el deterioro del arte de gobernar en Brasil, como se verá en la siguiente sección¹².

La élite burocrática y la calidad de la política económica

Es sin duda cierto que la existencia de una élite burocrática idónea no constituye condición suficiente del buen arte de gobernar, aunque también es cierto que sin una élite burocrática razonablemente idónea el mal arte de gobernar se convierte en un resultado mucho más probable. Desde mediados de los años ochenta se ha producido un deterioro sistemático en la calidad de los escalones más elevados de la burocracia federal en Brasil. Esto constituye un proceso complejo como consecuencia de la interacción de muchas determinantes. Pero podría ser de utilidad señalar algunas de ellas y demostrar que los fracasos del gobierno han desempeña-

¹¹ Debe mencionarse también la existencia de otro efecto a largo plazo. Si bien la fuga de capitales solía ser un aspecto de reducida importancia relativa en Brasil durante la década de 1980 (en comparación con México, Argentina y Venezuela), el comportamiento defensivo en la administración de los valores en cartera a raíz de la experiencia traumática del Plan Collor I de 1990 ha realzado la importancia de los bienes que los residentes de Brasil poseen en el exterior.

¹² En honor de João Santana, el primer Secretario de la Administración Pública del gobierno de Collor.

Cuadro 4.1. Brasil: nómina del gobierno federal, 1990-92

| Año | Valor como porcentaje del PIB | Número índice valor como porcentaje del PIB |
|------|----------------------------------|--|
| | | 1990 = 100 |
| 1990 | 4,30 | 100,0 |
| 1991 | 3,53 | 82,1 |
| 1992 | 3,32 | 77,2 |

Fuente: Departamento do Tesouro Nacional.

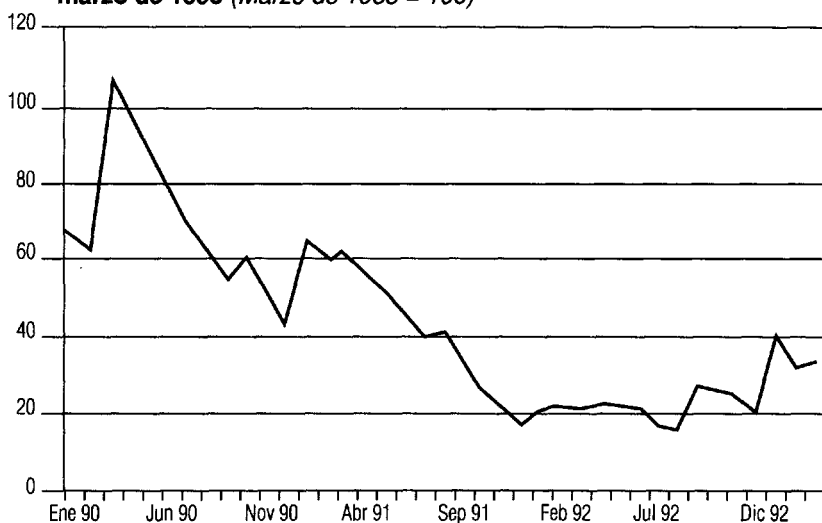
do una función importante en ese proceso y que, por consiguiente, destaca uno de los elementos importantes del ciclo vicioso que enlaza los fracasos del gobierno con el mal arte de gobernar.

Un primer vínculo fue el efecto maligno de la reducción en el valor de la nómina del gobierno federal como parte de los cíclicos si bien indiferentes esfuerzos de reajuste fiscal, con severas reducciones en el nivel de salarios de la élite burocrática, particularmente a partir de 1990. Desde 1990 hasta 1992, el valor de la nómina anual del gobierno se redujo del 4,3 por ciento al 3,32 por ciento del PIB, un declinación del 22,8 por ciento en dos años, según puede observarse en el Cuadro 4.1. El gobierno, al no poder despedir a los empleados públicos, recurrió a reducir sus sueldos. El salario nominal de los máximos empleados públicos era continuamente reajustado sustancialmente por debajo de la inflación de ese período; en el Ministerio de Planeamiento, por ejemplo, el nivel real del salario máximo mensual de economistas durante gran parte de 1992 fue de aproximadamente el 20 por ciento de lo que solía ser en marzo de 1985 ó marzo de 1988. El Gráfico 4.1 ilustra la continua declinación de los niveles de los sueldos reales a principio de esta década¹³.

Inmediatamente después de haber asumido el cargo en marzo de 1990, el Presidente Collor anunció una extensa reforma de la Administración Pública que conduciría al despido o retiro de cientos de miles de empleados públicos federales, la reducción sustancial de la cantidad de vehículos oficiales y promocionaría la venta de las viviendas públicas que se alquilaban por montos nominales a burócratas de alto rango en Brasilia. Una vez anunciada, la reforma demostró ser sumamente popular. Tam-

¹³ Deflactado por el IGP-DI, el índice del nivel general de precios. El autor agradece a Ricardo Varsano de IPEA por proporcionar la información de los sueldos.

Gráfico 4.1. Brasil: nivel máximo del sueldo mensual real de economistas del Ministerio de Planificación, enero de 1990-marzo de 1993 (Marzo de 1985 = 100)



Fuente: IPEA

bién presentó el denominado régimen único mediante el cual los contratos de todos los empleados públicos serían sometidos al mismo conjunto de reglas específicas, distintas de aquéllas de regían los contratos de trabajo del sector privado. Esto impuso un cambio en los contratos de trabajo de un gran número de empleados públicos que fueron contratados acorde con las reglas del sector privado.

Como ya se mencionara, la reforma terminó por ser un fiasco total. Una cláusula de la Constitución de 1988 establece que al cabo de cinco años de servicio sólo puede producirse el despido de un empleado público si se lo acusa de extrema mala conducta; con lo que la mayoría de la burocracia política quedó protegida de los planes de despido del gobierno. En realidad, se despidieron alrededor de 50.000 empleados, una cantidad relativamente pequeña si se la compara con aproximadamente un millón de cheques emitidos en concepto de sueldos de la nómina federal. Además, bajo el nuevo régimen único se hacía mucho más difícil tanto política como legalmente, proteger el nivel de los sueldos de la élite burocrática, gran parte de los cuales solían ser contratados por fundaciones privadas y otros organismos públicos autónomos, con sus propias políticas salariales. Los incentivos al retiro anticipado, aunados a la drástica reducción del salario

real en 1990, condujeron al retiro de un extenso sector de los empleados públicos más talentosos de alto nivel¹⁴.

El reclutamiento de nuevos funcionarios públicos de alto rango se ha vuelto extremadamente difícil, según pudieron advertir los nuevos ministros. No solo los sueldos dejaron de ser atractivos, sino que los costos de la vivienda en Brasilia para el nuevo personal aumentaron sustancialmente en la medida en que 11.000 departamentos de propiedad del Estado se vendieron a los empleados públicos que tuvieron la suerte de vivir en ellos durante el período 1990-91, a una pequeña fracción de su valor de mercado. Se reconoce que con frecuencia se atrae a la gente para trabajar para el gobierno con otros beneficios en mente, como serían, por ejemplo, la facultad de influir en las decisiones o la posibilidad de una carrera política. Por consiguiente, las citadas dificultades en el reclutamiento de nuevos empleados públicos de alto rango podrían quizás haberse obviado si no las hubiera agrandado el extremadamente elevado cambio de ministros, especialmente en los ministerios responsables del manejo de la política económica.

Como puede observarse en el Cuadro 4.2, a partir de marzo de 1985, cuando el régimen militar llegó a su fin, hasta marzo de 1994, Brasil tuvo 10 ministros de hacienda diferentes. Cada uno de ellos duró un promedio de alrededor de 11 meses. El promedio es un poco más elevado para los gobiernos de Sarney y Collor: 15 meses en ambos casos. Pero en el gobierno actual de Franco se vio reducido a sólo 4,5 meses¹⁵.

De esta manera se establece otro vínculo del círculo vicioso que enlaza los fracasos gubernamentales con el mal arte de gobernar. A medida que caen los ministros uno tras otro como consecuencia de fallidos

¹⁴ Como consecuencia del retiro masivo, algunas funciones estratégicas del mecanismo del gobierno federal como la recaudación tributaria se vieron seriamente afectadas. La escasez de personal se ha transformado en un grave problema en *Receita Federal* (el organismo encargado de la recaudación de impuestos), que se ha visto obligado a funcionar con menos de 5.000 funcionarios impositivos en todo el país, la mitad de ellos asignados al control aduanero y tareas burocráticas. La capacitación de nuevos funcionarios impositivos demora un mínimo de cuatro años. Para mayor información sobre el retiro prematuro de algunos de los funcionarios impositivos más competentes, consúltese "Longe do Poder, mas Perto do Dinheiro", *Exame*, 14 de abril de 1993.

¹⁵ Aun a pesar de la dificultad de establecer un hito histórico, 4,5 meses es ciertamente un promedio muy bajo. Entre 1946 y 1954, durante los gobiernos de Dutra y (el segundo) de Vargas, este promedio fue de 20,6 meses. Ello declinó a 5,7 meses durante el período inestable que siguió al suicidio de Vargas, para aumentar nuevamente a 20 meses durante el gobierno de Kubitschek (1956 a 1961), luego se redujo a 6,3 meses en el período también inestable de los gobiernos de Quadros y Goulart (1961 a 1964). Durante el período militar (1964 a 1985), cada ministro de hacienda duró un promedio de 50,4 meses. Consúltese a Abreu (1990).

Cuadro 4.2. Ministros de hacienda de Brasil, marzo de 1985 a marzo de 1994

| Gobiernos y ministros | Período | Número de meses como ministro | Número de meses promedio en el cargo |
|--|--------------------------|-------------------------------|--------------------------------------|
| Gobierno de Sarney | Marzo 85-marzo 90 | | 15,0 |
| Francisco Dornelles | Marzo 85-sept. 85 | 6 | |
| Dílson Funaro | Sept. 85-junio 87 | 20 | |
| Luiz C. Bresser P. | Mayo 87-dic. 87 | 7 | |
| Mailson da Nóbrega | Dic. 87-marzo 90 | 27 | |
| Gobierno de Collor | Marzo 90-sept. 92 | | 15,0 |
| Zélia Cardoso de Mello ^a | Marzo 90-mayo 91 | 14 | |
| Marcílio Marques M. ^a | Mayo 91-sept. 92 | 16 | |
| Gobierno de Franco | Oct. 92-marzo 94 | | 4,5 |
| Gustavo Krause | Oct. 92-dic. 92 | 3 | |
| Paulo Haddad | Dic. 92-feb. 93 | 2 | |
| Eliseu Resende | Marzo 93-mayo 93 | 2 | |
| Fernando H. Cardoso | Mayo 93-marzo 94 | 11 | |
| Promedio general de la cantidad de meses en el cargo | | | 11,5 |

^a Ministro de Economía, ya que el gobierno de Collor abolió el Ministerio de Hacienda, que posteriormente fue vuelto a crear por el Gobierno de Franco.

programas de estabilización, tanto el ministro nuevo como la gente que trata de atraer para trabajar con él saben que no durará mucho tiempo, quizás unos pocos meses. Montar un equipo económico competente en estas condiciones es extremadamente difícil. Y, por supuesto, el equipo mediocre que finalmente podrá reunir sólo hará que su suerte sea, desde el principio, más impotente aún. En realidad, esto ha dificultado incluso el reclutamiento de ministros y presidentes del Banco Central, por cuanto últimamente muchos candidatos de talento han rechazado las invitaciones de la presidencia. Con un equipo económico totalmente nuevo a cargo de la formulación de la política y su puesta en práctica cada pocos meses, no es sorprendente que los resultados hayan sido, obviamente, tan decepcionantes. Por otra parte, la elevada rotación de los equipos económicos ha dejado al gobierno mucho más susceptible a los efectos del generalizado sistema de captación de rentas y la corrupción abierta por parte de importantes segmentos de la sociedad brasileña.

Restricciones políticas sobre la calidad de la política económica: la democratización, el Congreso, el federalismo y la Constitución

El aspecto fundamental del mal arte de gobernar desde mitad de la década de los años ochenta puede observarse en las dificultades que debieron enfrentarse durante el período de redemocratización con posterioridad al final del régimen militar de comienzos de 1985. Desafortunadamente, Tancredo Neves, un político hábil e influyente, que fue electo por una impresionante coalición de fuerzas políticas como primer presidente del régimen civil, falleció antes de asumir la presidencia, abriendo el paso a un vicepresidente notablemente menos dotado y menos influyente. En los primeros tres años del gobierno de Sarney, el Congreso preparó el proyecto de una nueva Constitución que se promulgó finalmente hacia finales de 1988. Lamentablemente, las prolongadas y delicadas negociaciones políticas que resultaron en esa Constitución se produjeron precisamente cuando el gobierno central se encontraba más endeble debido a las deficiencias del Presidente Sarney, quién se vio instalado accidentalmente en el cargo y motivado continuamente por la búsqueda de un mayor grado de legitimidad.

De hecho, el gobierno central se volvió aún más endeble como consecuencia del fracaso de dos impactos de estabilización, en 1986 y 1987. En otra relación del círculo vicioso, la posibilidad de un arte de gobernar más lamentable aún se vio ampliada por un error craso en la reforma constitucional de 1988. Dado que no se podía mantener la compleja coalición de fuerzas políticas que se habían agrupado en apoyo de Tancredo Neves, una nueva coalición de reciente formación en el Congreso, fuertemente influenciada por los gobiernos estatales y locales, logró aprobar una nueva Constitución que daba nueva forma al acuerdo anterior sobre el federalismo fiscal y disminuía la autoridad fiscal del gobierno de la Unión, en tanto que ampliaba sustancialmente las obligaciones del gasto público federal. No era solamente el establecimiento de un inconsistente acuerdo de federalismo fiscal, sino que tal como lo expresaran tan aptamente Bacha y Lamounier (1992, p. 23), “el objetivo distraídamente conveniente de la descentralización prevaleció por encima de toda consideración del momento preciso, debilitando aún más al gobierno central en momentos en que la monstruosa inflación de Brasil parecía ser nuevamente indomable”.

Estos cambios en el acuerdo del federalismo fiscal merecen estudiarse con mayor atención¹⁶. Como es sabido, el Estado brasileño es una entidad particularmente compleja y variada que se extiende en tres niveles diferentes de gobierno: el gobierno central, más de dos docenas de go-

¹⁶ Para un estudio más detallado del federalismo fiscal en Brasil, consúltese a Affonso (1992).

biernos estatales, y aproximadamente cinco mil gobiernos locales. Cada uno de ellos cuenta con los poderes ejecutivo y legislativo. Se ha demostrado que la estructura legal que regula las relaciones intergubernamentales dentro de este sistema confuso padece de muchas deficiencias, especialmente después de la adopción de la Constitución de 1988, en la que, como se acaba de señalar, los intereses que el gobierno central debía haber resguardado no fueron tomados adecuadamente en cuenta.

La promulgación de la Constitución fue recibida por muchos analistas como un importante paso hacia la descentralización del poder en el país, por cuanto reducía la importancia del gobierno central. Sin embargo, desde 1988 las deficiencias del nuevo acuerdo del federalismo fiscal se han hecho cada vez más evidentes. El gobierno central ha perdido una parte sustancial de sus ingresos tributarios en favor de los gobiernos estatales y locales, sin poder transferirles alguna parte significativa de su programa de gastos. A pesar de eso y a medida que se adopta por fases el nuevo sistema fiscal, los gobiernos estatales y locales no solo ajustan rápidamente sus gastos acorde con los ingresos de rápido crecimiento, sino que gastan con creces el reciente incremento de sus medios.

El actual acuerdo del federalismo fiscal impone claramente severas dificultades a la política estabilizadora de Brasil. Lo que sucedió en 1990 es un claro ejemplo de las dificultades involucradas. Los esfuerzos de austeridad fiscal del gobierno central se vieron parcialmente compensadas por los gastos excesivos de los gobiernos estatales y locales como secuela de una campaña electoral. Esto también ha tenido considerable efecto en la administración de la política monetaria, ya que parte de las mayores necesidades de endeudamiento de los gobiernos estatales y locales se financiaron con los bancos estatales, los que terminaron siendo rescatados por el Banco Central como consecuencia de las presiones políticas de los gobernadores con acceso directo a la presidencia.

El gobierno central, enfrentado con la necesidad de aceptar un ajuste fiscal a largo plazo, se ha visto severamente constreñido por la obligación de transferir a niveles inferiores un amplio porcentaje del impuesto sobre los ingresos, las ganancias y sobre el consumo de productos industrializados, sabiendo de antemano que todas las transferencias serán gastadas inmediatamente por los gobiernos estatales y locales. Esta fuga reduce notablemente la eficacia del esfuerzo tributario general y por consiguiente las posibilidades de una política estabilizadora¹⁷. Esto, a su vez, ha conducido a una búsqueda de impuestos federales exóticos, capaces de

¹⁷ Consúltese a Werneck (1992) por un estudio más completo de las dificultades actuales impuestas por el federalismo fiscal a la política de estabilización de Brasil.

generar recursos no compartidos con los gobiernos estatales y locales, lo que ha significado un mayor deterioro de la calidad del sistema tributario.

La mayoría de los gobiernos estatales de Brasil han contraído claramente un exceso de deudas. Y el gobierno federal se ha visto presionado por los gobernadores estatales a “resolver” sus problemas de endeudamiento. El gobierno federal, enfrentado a la posibilidad de que el Congreso rechace el conjunto de medidas de ajuste fiscal presentado hacia finales de 1991, finalmente accedió a incluir en el conjunto de medidas una amplia reprogramación de las deudas estatales. El pago de la parte de la deuda adeudada al gobierno federal o a cualquiera de sus organismos financieros se reprogramaría por un período de 20 años. Los bonos estatales en posesión de inversores privados, que pagan una tasa de interés muy elevada, serían canjeados por bonos federales de menor costo.

Esta nueva legislación solo establece las directrices que deben respetar los convenios de reprogramación bilateral entre cada estado y el gobierno federal. Con la finalidad de evitar el incentivo de un aumento voluminoso del futuro déficit de los estados (el problema del riesgo moral) el gobierno federal logró incluir en la legislación de la reprogramación de la deuda una restricción a las nuevas emisiones de deudas de los estados. Para poder reprogramar su deuda un estado deberá acceder a no emitir ninguna deuda nueva por un número de años, y la penalidad por el incumplimiento de esta cláusula es simplemente dejar el contrato de reprogramación nulo y sin efecto.

Antes de la firma del primer acuerdo, los estados más grandes ya manifestaban su resistencia a esa cláusula y consideraban la posibilidad de obligar al Congreso a aprobar los cambios necesarios en la legislación. Las negociaciones que debieran conducir a los acuerdos de compromiso se suspendieron durante la crisis política que finalizó con el juicio político del Presidente Collor. A finales de 1992 el Congreso aprobó una nueva ley de reprogramación de la deuda, pero los estados continúan resistiendo aceptar cualquier limitación a sus poderes de emitir nuevas deudas —incluso la limitada restricción que la nueva ley de reprogramación impone a la deuda emitida en la forma de pagarés del Tesoro estatal a corto plazo. Sin la imposición de tales límites, la reprogramación de la deuda resultará ser simplemente otro desacierto de política que simplemente restablecerá la capacidad de los estados de exceder nuevamente en el futuro sus obligaciones de endeudamiento, manteniendo sus moderadas restricciones presupuestarias y, en consecuencia, una principal fuente del desequilibrio macroeconómico¹⁸.

¹⁸ Consúltese nuevamente a Werneck (1992).

Además de presentar un acuerdo inconsistente del federalismo fiscal que incrementaba la responsabilidad de la Unión en el debido esfuerzo de ajuste fiscal, la nueva Constitución no contribuyó a la tarea de dotar al Estado que surgía del prolongado período militar con “una maquinaria ... coherente contra las múltiples presiones de una emergente masa democrática, de un inmenso electorado (y) de una nueva generación de dirigentes laborales independientes y enérgicos”¹⁹. En realidad, ello expandió el ámbito de acción del comportamiento del generalizado sistema de captación de rentas de muchos segmentos de la sociedad de Brasil, imponiendo sobre el presupuesto federal una considerable carga adicional, precisamente cuando los recursos fiscales de la Unión se reducían a favor de los gobiernos estatales y locales²⁰.

El desarrollo de un nuevo Estado: en busca de mejores artes de gobernar

En Brasil circula hoy una opinión generalizada de que la clave para superar la crisis económica que padece el país desde hace más de una década es una reforma elemental del sector público, tan fundamental que quizá fuera más apropiado indicar que lo necesario es reconstruir al sector público partiendo desde su ruina presente. La reconstrucción del sector público constituye un reto que probablemente demore muchos años en hacerse frente.

Tanto en Brasil como en el extranjero existen quienes opinan que lo que sucede en el país es el fracaso y la quiebra del Estado, en notorio contraste al vigor del sector privado y la alegría de la sociedad civil. Según este parecer, un Estado enfermo impide que una sociedad fundamentalmente sana aproveche sus enormes posibilidades. Como todo lo malo se atribuye al Estado, lo que debiera hacerse es extirparlo como una manera de levantar al Estado al nivel de la sociedad brasileña.

Desafortunadamente, esa es una opinión distorsionada, aun cuando suene agradable, simple, relativamente optimista, y fácilmente aprovechable por razones políticas. Lo que sucede en Brasil es mucho más que el fracaso de un Estado. El Estado actual es en gran medida el producto endógeno de la sociedad. Por consiguiente, la crisis es mucho más profunda y más amplia. Refleja el fracaso de una sociedad en abordar el problema político fundamental de organizar y mantener un Esta-

¹⁹ Bacha y Lamounier (1992, p. 26).

²⁰ Sobre los efectos malignos del comportamiento del sistema de captación de rentas en el desempeño macroeconómico, consúltese a Olson (1982).

do capacitado para adoptar medidas acorde con los intereses fundamentales de dicha sociedad.

El Estado en Brasil sigue siendo lo que es y continúa sirviendo sin éxito los intereses de la mayoría de la sociedad, simplemente porque ésta no ha encontrado aún las formas adecuadas de la organización política que permita la viabilidad de un Estado mejor. Ello significa que el problema es mucho más serio. No es solamente una crisis que pueda depositarse simplemente a los pies del Estado. Abarca a toda la sociedad en general y representa un serio reto a su élite.

El desaliento a la luz de ese reto acrecienta el poder seductor de la idea de que el Estado es prácticamente prescindible. Naturalmente, ello no es más que un espejismo. Al estudiar a sociedades modernas puede observarse que existen amplias posibilidades de selección. Hay casos en los cuales el Estado ha asumido gran importancia y otros en los que desempeña un papel mucho más limitado. En muchas sociedades el Estado ha adquirido dimensiones excesivas y en la mayoría de ellas se está tratando de reducirlo a un tamaño manejable. Pero ningún país ha logrado prescindir de un Estado moderno, dotado de una burocracia medianamente competente y escrupulosa, capaz de desempeñarse con una eficiencia aceptable en áreas que siempre estarán reservadas al Estado. La modernización y el desarrollo no son factibles si no se construye un Estado moderno, independientemente de cuán liberal sea la trayectoria del desarrollo desde el punto de vista político y económico. Esta es la dura realidad con que la sociedad brasileña debe enfrentarse en la actualidad²¹.

La reconstrucción del sector público requerirá numerosas enmiendas constitucionales. A principios de octubre de 1993 el Congreso comenzó a debatir lo que podría convertirse en una reforma principal de la Constitución, como consecuencia de una cláusula que abre la posibilidad de aprobar enmiendas por un período limitado, cinco años después de haberse promulgado la nueva Constitución, con una mayoría del 50 por ciento. Esta reconstrucción incluye, en primer lugar, una reforma impositiva que amplía la base imponible, reduce las tasas de impuestos y moderniza el mecanismo de recaudación tributaria. También incluye la reconstrucción del servicio público, la rectificación del mal manejo de la desastrosa reforma administrativa del bienio 1990-91 y la eliminación de las inflexibilidades y estímulos equivocados impuestos por la imposibilidad de despedir al empleado público.

²¹ Parte de las dificultades que deben enfrentarse en las tareas de erigir un Estado moderno podrían atribuirse al hecho de que el "gobierno competente" es en realidad un bien público y que por lo tanto tiende a ser subabastecido. Consúltase a Stiglitz (1986).

La reconstrucción del sector público también requiere un nuevo acuerdo de federalismo fiscal en el cual la distribución de los recursos fiscales entre los tres niveles de gobierno concuerde con la manera en que las funciones de gastos se distribuyen entre ellas.

Imponer la responsabilidad fiscal a los gobiernos estatales y locales es una de las medidas que más urgencia lleva. Y ello significa conceder al Banco Central una autonomía política suficiente para asegurar que las instituciones financieras públicas, incluidas las federales, se administren de manera tal que no perjudiquen la estabilidad macroeconómica. Reconstruir el sistema de seguridad social y renovar la capacidad de ahorros del sector público con la finalidad de reiniciar los programas de inversiones sociales del gobierno, constituyen otras de las medidas necesarias.

Ello constituye por cierto un programa muy cargado de reformas que probablemente necesitará años para ser puesto en práctica en forma adecuada. Pero el círculo vicioso brasileño no se romperá hasta tanto una coalición política lo suficientemente amplia pueda asegurar la puesta en práctica conjunta de una parte razonablemente grande de estas reformas.

Gran parte de la atención se ha volcado actualmente a la idea de dar nueva forma a la propia representación política, la "red de relaciones y procedimientos que determina formalmente quién autoriza a quién a hacer qué y en qué condiciones"²². La reintroducción de un sistema parlamentario fue rechazado por el electorado en un plebiscito celebrado hacia finales de abril de 1992²³.

Sin embargo, un segmento considerable del Congreso comienza a ser más receptivo a la idea de reacondicionar la legislación electoral para afianzar los partidos políticos y mejorar la calidad de la representación política. Lo que se prevé es la aparición de una coalición mayoritaria estable que pueda finalmente conducir a un nivel superior de compromiso al Congreso respecto del manejo estable de la política económica. Este resultado ciertamente haría sitio para un nivel notablemente mejorado del arte de gobernar. Y las elecciones generales realizadas hacia finales de 1994, en las cuales se eligió simultáneamente a un nuevo Congreso y nuevo Presidente, podrían ofrecer una oportunidad única para una relación de colaboración entre los poderes ejecutivo y legislativo en la segunda mitad de la década de los años noventa.

²² Bacha y Lamounier (1992, p. 26).

²³ Existió en el país una experiencia parlamentaria de corta duración después de la renuncia de Quadros, que duró desde setiembre de 1961 hasta enero de 1963.

Referencias

- Abreu, M. de P. 1990. *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Affonso, J. 1992. "Federalismo Fiscal e Reforma Institucional: Falácias, Conquistas e Descentralização". Documento mimeografiado. Brasília.
- Anderson, C. 1977. *Statecraft: An Introduction to Political Choice and Judgment*. New York: John Wiley.
- Auerbach, A. y Feldstein M., eds. 1987. *Handbook of Public Economics*. Amsterdam: North-Holland.
- Bacha, E. y Lamounier B. 1992. "Redemocratization and the Impasse of Economic Reform in Brazil". Documento presentado en el Overseas Development Council Workshop en Rio de Janeiro.
- Baldwin, D. 1985. *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton University Press.
- Bator, F. 1958. "Anatomy of Market Failures". *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 72: 351-79.
- Hirschman, A. 1982. *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*. Princeton: Princeton University Press.
- Inman, R. 1987. "Markets, Governments and the 'New' Political Economy". En: A. Auerbach y M. Feldstein eds. *Handbook of Public Economics*. Amsterdam: North-Holland.
- Modiano, E. 1990. A Ópera dos Três Cruzados. En: M. de P. Abreu, ed. *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Olson, M. 1982. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Stiglitz, J. 1986. *Economics of the Public Sector*. New York: W.W. Norton.
- Werneck, R. 1988. "A Longa Transição dos Anos Oitenta". *Carta Econômica*. Marzo.
- . 1992. Fiscal Federalism and Stabilization Policy in Brasil. Texto para Discussão n. 282, Departamento de Economia, PUC-Rio.
- Wolf, C., Jr. 1979. "A Theory of Nonmarket Failure: Framework for Implementation Analysis". *The Journal of Law and Economics*. 22(1): 107-39.

Comentarios

Pedro S. Malan

Este es un buen trabajo, bien escrito, inquisitivo y claramente de interés para una audiencia mucho mayor que sólo los angustiados brasileños, un trabajo que a Carlos Díaz-Alejandro le hubiera encantado leer y comentar. Mis comentarios se dividen en tres partes: (1) los aspectos más generales; (2) la sombría evaluación específica de la actual situación brasileña, y (3) las implicaciones del análisis para quienes están involucrados o interesados en el cambio económico, social y político en otros países que atraviesan el doloroso proceso del cambio estructural.

Las reformas de mercado requieren un Estado eficiente¹

El trabajo podría considerarse una contribución al creciente número de obras publicadas sobre la “capacidad de gobierno” en los países en desarrollo. El autor utiliza apropiadamente la antigua palabra inglesa de origen nórdico *statecraft* (arte de gobernar), y la vincula con la también creciente preocupación acerca de los fracasos gubernamentales: el hecho frecuentemente observado de que, al procurar corregir conocidas fallas del mercado, los gobiernos pueden generar distorsiones económicas que a su vez pueden resultar aún más graves que las relacionadas con dichas fallas que inspiraron las intervenciones de política consideradas necesarias para solucionarlas.

La posibilidad de resultados tan negativos se ve notablemente incrementada por la reducida capacidad para gobernar, o sea la relativa falta de capacidad del Estado para diagnosticar, formular y aplicar políticas macro y microeconómicas en forma coherente.

A primera vista ello podría parecer algo trivial o tautológico, pero el autor se inclina a “analizar la lógica de este proceso perverso y las enseñanzas que podrían derivarse de él”, y no sólo para Brasil. Al hacerlo, el autor va mucho más allá de la afirmación convencional y trivial de que “las mejores políticas conducen a mejores resultados, y las peores políticas a peores resultados”, tan frecuentemente repetida sin mayor análisis por demasiados asesores de política de algunas instituciones multilaterales.

¿Qué es lo novedoso, entonces, en el análisis general del profesor Werneck? En mi opinión, es el intento de explicar las raíces del círculo

¹ Este es uno de los puntos fundamentales planteados en el excelente libro de M. Naim (1993).

vicioso en el que, como consecuencia de un fracaso tras otro, la economía debe enfrentar los persistentes efectos negativos acumulados de esos fracasos, que tienden a hacer que la formulación de políticas actuales y futuras sea aún más compleja y difícil, además de los llamados problemas de credibilidad involucrados en cualquier conjunto de políticas y su aplicación.

Los gobiernos, por más débiles que sean, siempre se ven presionados a actuar (el síndrome de “es preciso hacer algo”) y en efecto siempre retienen algún poder para hacer esos “algos”. Al mismo tiempo, el resto de la sociedad apuesta correctamente a que, en efecto, “el gobierno probablemente volverá a intentar”, y adopta toda clase de medidas defensivas a la luz de las pasadas experiencias fallidas. La lista de medidas defensivas incluye aumentos de precios anticipatorios, evasión de impuestos, fuga de capitales, mayores primas de riesgo sobre los bonos del gobierno, y otras medidas de este tipo. Tales medidas defensivas obviamente socavan los intentos de modificar las políticas, especialmente cuando son llevados a cabo por gobiernos con deficiente capacidad para gobernar, como desafortunadamente se observa con frecuencia en demasiados países.

El punto general fundamental que surge del análisis de este trabajo se relaciona con la búsqueda de una mejor capacidad para gobernar, que requiere profundas reformas en el sector público. Decididamente, ello no es el equivalente de la a menudo mencionada necesidad de reducir el tamaño del aparato estatal. Este es, en muchos casos, un meritorio objetivo, pero no constituye en sí mismo una solución. Esa solución por lo general involucra el intento de operar un aparato estatal más reducido, por cierto, pero también mucho más eficiente y vigoroso, por lo menos en algunas instituciones y organismos clave.

El reciente énfasis en el desarrollo del sector privado (que, de hecho, debería ser en el estímulo del papel y la contribución del sector privado al desarrollo) no tiene sentido si no está acompañado de un énfasis similar (si no mayor) en la reconstitución de la capacidad del Estado, como condición *sine qua non* para un sector privado pujante y competitivo. Una de las consecuencias más desafortunadas del debate frecuentemente ideológico de los años ochenta fue la presunción de que los sectores público y privado eran campos opuestos y antagónicos, y de que la reducción y el debilitamiento del Estado beneficiarían necesariamente al sector privado².

² Rupert Pennant-Rea, que durante muchos años fuera editor de *The Economist* y en la actualidad es vicedirector del Banco de Inglaterra, escribió lo siguiente en su editorial de despedida: “...ni tampoco es suficiente tener una filosofía favorable a los negocios, o aun favorable a la empresa, simplemente basada en que es el sector privado quien proporciona los bienes. Raro es el empresario que, al percibir un subsidio en el aire, no comienza inmediatamente a saborearlo. Cada junta directiva pretende una exención impositiva para su

El profesor Werneck sin duda tiene razón al expresar la esperanza de que en los próximos años habrá de surgir un nuevo punto de vista equilibrado, en la medida en que se reconsidere de manera más pragmática la difícil opción entre enfrentar fallas del mercado y fallas del gobierno.

Brasil: superando el escepticismo

El trabajo presenta una evaluación más bien sombría de la actual situación brasileña, específicamente de la actual “capacidad de gobierno” de Brasil. Las razones son bien conocidas para la audiencia brasileña o latinoamericana. Desde marzo de 1985, cuando finalizó pacíficamente el período de 21 años de regímenes militares, Brasil experimentó seis intentos de programas de estabilización que sólo hicieron escasa mella en la constante y creciente tasa de inflación, que en la actualidad es una de las dos o tres más formidables del mundo. Desde marzo de 1985, Brasil ha tenido diez ministros de finanzas y once presidentes del Banco Central. Es obvio que resulta sumamente difícil asegurar la aplicación de políticas económicas consistentes en tales condiciones. La elevada rotación de los equipos económicos ha dejado al gobierno federal mucho más expuesto a los efectos de un difundido comportamiento en busca de rentas por parte de importantes segmentos de la sociedad brasileña, sin mencionar la abierta corrupción.

La severa reducción de los niveles salariales de la élite burocrática del país, particularmente desde 1990, agravó marcadamente los efectos de la elevada rotación en los niveles superiores, desde que condujo al retiro masivo de un gran número de talentosos funcionarios de carrera de alto nivel, particularmente en algunos organismos estratégicos del aparato gubernamental federal, como el Servicio de Impuestos Internos, la Oficina de Presupuesto y la Tesorería Nacional. El reclutamiento de nuevos funcionarios públicos de alto nivel se ha vuelto sumamente difícil, ya que los salarios no son atractivos y la inestabilidad genera incertidumbre. El profesor Werneck identifica apropiadamente esta situación como otro vínculo clave en el círculo vicioso que relaciona el fracaso gubernamental y el deficiente arte de gobernar.

Otro vínculo de este círculo vicioso, señala el profesor Werneck, es el hecho de que el gobierno central, que bajo el gobierno militar era rela-

industria, cada equipo de ventas ahora tener un mercado propio. Todos pueden aclamar la libre empresa, pero codician el monopolio. Ello no constituye una crítica. Es, sin embargo, el axioma sobre el cual los gobiernos deberían construir sus políticas, y los periodistas sus contribuciones”, *The Economist*, 27 de marzo de 1993, p. 16-18.

tivamente fuerte, por lo menos *vis-à-vis* los estados provinciales, el Congreso, el sistema judicial y los intereses corporatistas, resultó sumamente debilitado *vis-à-vis* estos cuatro conjuntos de agentes económicos en la Constitución de 1988. El actual federalismo fiscal, la transferencia de poder del gobierno federal a los estados, el Congreso, el poder judicial y los intereses corporativistas, han impuesto claramente grandes dificultades a la aplicación de políticas de estabilización coherentes en el Brasil, sumando una considerable carga adicional al presupuesto federal.

Todo ello parece ser más que suficiente para justificar un grado relativamente alto de escepticismo acerca de la capacidad de Brasil para superar la situación actual. El legado de los últimos años parece ser en cierto modo abrumador cuando se lo observa a la luz de la actual capacidad para gobernar.

Sin embargo, considero que la apreciación del profesor Werneck es demasiado escéptica y que, si bien todos sus puntos están bien justificados, en definitiva el país ha estado moviéndose, aunque a un ritmo penosamente lento, en la dirección correcta. Mi cautelosa confianza en el futuro se relaciona principalmente con el hecho de que en la actualidad se reconocen cada vez más los aspectos clave del círculo vicioso que el profesor Werneck analiza tan acertadamente. Existe un creciente respaldo por el planteamiento de los aspectos clave de este círculo vicioso, así como una percepción ampliamente compartida de que la inflación constituye el impuesto más injusto que podría pensarse, desde que cuanto mayor sean el ingreso y la riqueza, mayor será la protección a través de instrumentos financieros indizados diariamente. Cada vez se reconoce más que el Brasil se desplazaría lenta pero inexorablemente hacia la dolarización y la hiperinflación si no se adoptan programan decididos y coherentes para enfrentar el problema.

El programa de estabilización más reciente, anunciado en diciembre de 1993, procura abordar de frente el hecho del desorden financiero y administrativo del sector público. El gobierno propuso una enmienda constitucional que asegurará un balance operativo neto en 1994 y 1995 (incluyendo así el primer año del nuevo gobierno que asumirá el poder el 1 de enero de 1995). El gobierno, además, propuso más de 70 enmiendas a la Constitución de 1988, la mayoría de las cuales se relaciona con la puesta en práctica de los cambios requeridos en el régimen fiscal del país. Por último, el gobierno indicó claramente la naturaleza de la reforma monetaria que se propone aplicar después de que el Congreso establezca los elementos fundamentales del cambio del régimen fiscal, incluso la revisión constitucional que se esperaba concluir para el 15 de marzo de 1994.

En resumen, la crisis actual —y la aceleración de la inflación— está reforzando la necesidad de adoptar el tipo de políticas aplicadas por el

gobierno en diciembre de 1993. El profesor Werneck puede tener razón al señalar que la crisis también socava la viabilidad de los esfuerzos por poner en práctica el cambio. Pero el veredicto está aún pendiente. En efecto, estará pendiente por algún tiempo, debido a que, como el profesor acertadamente observa, “un programa muy cargado de reformas probablemente requerirá años para ser puesto en práctica en forma adecuada”. También señala acertadamente que “el círculo vicioso brasileño no se romperá hasta tanto una coalición política lo suficientemente amplia pueda asegurar la puesta en práctica conjunta de una parte razonablemente grande de estas reformas”. Dicha coalición está formándose, quizá sólo por el hecho de que no hay alternativa. Un país como Brasil no puede permitirse permanecer a la deriva hacia la irrelevancia y la decadencia sin una reacción de sus élites políticas y económicas.

La justificación básica de esta cautelosa confianza encuentra su mejor expresión en una notable observación de Gramsci, citada en el libro de Naim (1993): “Lo antiguo está muriendo y lo nuevo aún no ha nacido. En este intervalo se generan monstruos”. En los últimos años, Brasil ha generado su cuota de monstruos. Aunque aún nos hallamos en el intervalo, no es probable que el programa cada vez más compartido de reformas incluya monstruos. Considero que los países, como las personas y las instituciones, aprenden de sus errores y experiencias pasadas y tienden en forma pragmática a hallar enfoques más sensatos a medida que se agotan otras posibilidades en el proceso.

Las principales enseñanzas generales

¿Cuáles son las principales enseñanzas o implicaciones que pueden extraer del análisis contenido en este trabajo quienes están dedicados o comprometidos a contribuir a alcanzar la estabilización, el cambio estructural y la modernización social en los países en desarrollo?

En el trabajo del profesor Werneck está implícita la percepción de que el fracaso del Estado constituye un resultado endógeno del fracaso de la sociedad al enfrentar el grave problema político de organizar y mantener un sistema de normas generalizadas y estables, las instituciones que aseguran adecuadamente su cumplimiento, y los mecanismos confiables para solucionar conflictos acerca de las normas y su cumplimiento. En otras palabras, la creación de la capacidad para gobernar es una tarea que la sociedad no puede dejar librada a la esfera del sector público, desde que un gobierno competente constituye en la práctica un bien público cuya oferta en consecuencia tiende a ser insuficiente.

En este sentido, vale la pena citar textualmente el punto principal del análisis del profesor Werneck:

Al estudiar a sociedades modernas puede observarse que existen amplias posibilidades de selección. Hay casos en los cuales el Estado ha asumido gran importancia y otros en los que desempeña un papel mucho más limitado. En muchas sociedades el Estado ha adquirido dimensiones excesivas y en la mayoría de ellas se está tratando de reducirlo a un tamaño manejable. *Pero ningún país ha logrado prescindir de un Estado moderno, dotado de una burocracia medianamente competente y escrupulosa, capaz de desempeñarse con una eficiencia aceptable en áreas que siempre estarán reservadas al Estado. La modernización y el desarrollo no son factibles si no se construye un Estado moderno, independientemente de cuán liberal sea la trayectoria del desarrollo desde el punto de vista político y económico* [el énfasis es del comentarista].

El autor señala que “ésta es la dura realidad con que la sociedad brasileña debe enfrentarse en la actualidad”. De hecho, ésta es la dura realidad que deben enfrentar la mayoría de los países en desarrollo y las antiguas economías socialistas. En ello reside la implicación general de este trabajo.

Los responsables de la formulación de políticas de estos países y el personal de las organizaciones internacionales siempre han prestado una gran atención al adecuado análisis (diagnóstico) de los problemas económicos de un país y a la formulación de políticas destinadas a encarar tales problemas. Hoy día resulta claro que hay mucho más en juego y que los principales problemas se relacionan con la capacidad de ejecución, es decir, el compromiso y la determinación de los gobiernos frente al logro de los objetivos y de la credibilidad necesaria para formar las coaliciones políticas que respalden dichas políticas, lo que significa, en las democracias, el apoyo parlamentario y de la sociedad.

Estas no son tareas que pueden llevarse a cabo en sociedades que cuentan con Estados débiles, cautivos e inmovilizados por todo tipo de intereses creados conflictivos. Para que esta última observación no sea interpretada en el sentido de que respalda a los gobiernos fuertes (en el sentido de autoritarios) permítaseme terminar expresando mi decidida convicción de que una democracia que funciona eficazmente constituye la mejor forma de superar tales dificultades, aunque la consolidación de este proceso requiera un período relativamente más prolongado. De hecho, en algunos de los países industrializados de hoy ese proceso ha requerido varias generaciones, y no será muy diferente en los países en desarrollo, aunque puede ayudar el actual sentido de urgencia.

Referencia

Naim, M. 1993. *Paper Tigers and Minotaurs: The Politics of Venezuela's Economic Reform*. New York: The Carnegie Endowment.

José A. Scheinkman

Departamento de Economía
Universidad de Chicago

Rogério Werneck ha presentado un cuidadoso y estimulante trabajo en el que se analiza el fracaso de la sociedad brasileña en la resolución de su crisis económica. Esta imposibilidad de diseñar y aplicar políticas adecuadas para enfrentar las dificultades económicas constituye una fuente de dolor para los brasileños y de perplejidad para los estudiosos de las ciencias sociales. Desde que muchos de los países que han enfrentado problemas similares parecen haber superado sus crisis, resulta obvio que parte de los problemas actuales de Brasil pueden atribuirse al "mal gobierno". Werneck sostiene de manera persuasiva que las deficiencias del manejo económico en efecto han erosionado la capacidad del gobierno para formular y llevar a la práctica reformas económicas, incrementando la posibilidad de futuros fracasos. En este trabajo se analizan en detalle dos elementos de este "círculo vicioso": la disminución de la calidad de la burocracia federal y el nuevo federalismo fiscal de la Constitución de 1988.

La calidad de la burocracia

En una sociedad, el talento debe distribuirse entre la burocracia y las actividades alternativas. Un mejor burócrata es preferible a uno peor, pero en muchos casos es incluso preferible asignar el talento adicional al sector privado o a la comunidad educacional. No existen muchas evidencias empíricas que nos ayuden a reflexionar sobre el tema de la calidad óptima de los burócratas. William Baumol (1990) sostenía que la clase notablemente calificada de funcionarios de la China Imperial representaba una sobreasignación de talento al sector burocrático. Nunca se ha confundido a los burócratas brasileños con los mandarines chinos, pero es claro que en el pasado el empleo en el gobierno resultaba bastante atractivo. El escritor Nelson Rodrigues le solicitó al entonces presidente Kubitschek un puesto en el gobierno, y éste le ofreció el cargo de tesorero del fondo de pensiones del sindicato de camioneros. Afortunadamente, no pasó el examen de la vista. Por otra parte, se sostiene que tales puestos no requerían trabajo y que quizá eran verdaderamente una forma de transferencia. No obstante, el ejemplo ilustra el hecho de que en determinado momento los empleos

burocráticos resultaban quizá demasiado atractivos. Los datos de Werneck y la observación de la práctica demuestran que ello ya no ocurre, por lo menos en la rama ejecutiva federal, en la que ya no se considera que los empleos logran atraer candidatos calificados.

El fracaso de los repetidos intentos de estabilización macroeconómica, reside, sin embargo, no en la ejecución sino en el mal diseño. Como tal, la responsabilidad no es de la clase burocrática sino de la clase política, y de los economistas y otros expertos que han estado muy dispuestos a diseñar “planes de estabilización” destinados a satisfacer las fantasías de los políticos. Un equipo de graduados de la Escuela Nacional de Administración de Francia no pudieron solucionar la dependencia del Plan Cruzado en la absurda idea de que en el caso brasileño la causa de la inflación era la indización, y no los déficit monetizados. El “Plan Collor” estuvo condenado desde el principio por sus numerosas inconsistencias, incluso la elemental confusión entre existencias y flujo de dinero. Los llamados planes ortodoxos de estabilización que se basan en las elevadas tasas de interés para controlar la inflación, y dedican muy poco esfuerzo a producir un superávit presupuestario, sólo tendrán éxito cuando se anulen las leyes de la aritmética. Como los señores medievales que buscaban un alquimista para transformar el plomo en oro, la clase política brasileña busca asesores dispuestos a diseñar un plan de estabilización que no requiera desagradables ajustes fiscales, y la oferta de “alquimistas” parece inagotable.

El nuevo federalismo fiscal

Como muchos otros observadores, Werneck destaca que la Constitución de 1988 dificultó la búsqueda del necesario ajuste fiscal al transferir las fuentes de ingreso del gobierno federal a los estados. Si bien esta descentralización debería tener efectos positivos en el largo plazo, requiere que los estados asuman funciones que tradicionalmente se asignaban al gobierno central y que, en la mente de la mayoría de los brasileños, siguen siendo responsabilidad de Brasilia. Mientras no se complete el proceso de transferir responsabilidades, los estados gozan de una situación presupuestaria singularmente fácil; sin embargo, se incrementa la presión fiscal sobre el gobierno federal. Werneck pone de relieve que la reforma constitucional que se inició en octubre de 1993 debería asegurar una distribución de los recursos fiscales que sea compatible con las obligaciones de gasto de cada nivel del gobierno, si ha de crear un clima que posibilite las reformas económicas conducentes a la estabilización.

Si bien estoy de acuerdo en que es preciso enmendar la Constitución de 1988 para equilibrar las atribuciones y las responsabilidades fiscales entre los diferentes niveles de gobierno, considero que esta reforma cons-

titucional en sí misma no logrará demasiado. El episodio de 1990 descrito en el trabajo, en el cual, a pesar de los nuevos recursos, los gobiernos locales gastaron demasiado en la preparación de elecciones y fueron financiados por los bancos estatales, constituye un buen ejemplo de esta situación. El rescate de estos bancos por parte del Banco Central contrarresta cualquier esfuerzo de austeridad del gobierno federal. Este mecanismo de transferencia del gobierno central a los estados es bien conocido y se ha utilizado repetidamente. El gobierno federal cuenta con los medios para terminar con estas transferencias pero, como señala Werneck, los gobernadores estatales volvieron a prevalecer. Es decir, si bien la nueva Constitución establecía que los estados recibirían una proporción desusadamente elevada de los recursos tributarios, el gobierno federal transfirió a través del Banco Central nuevos recursos adicionales no establecidos en la Constitución.

Esta observación nos induce a considerar al gobierno federal y a sus aliados en los gobiernos estatales como una sola familia "beckeriana", y a concluir que si la Constitución hubiera establecido una proporción mayor de los ingresos tributarios al gobierno federal, se habría permitido a los gobiernos estatales financiar un déficit estatal aún mayor. De acuerdo con este punto de vista, Brasilia transfiere recursos a sus aliados en los gobiernos estatales porque considera que éstos son más eficientes en el gasto necesario para mantener la coalición en el poder. Tal descentralización protege a los pocos gobiernos estatales opositores, pero tiene escaso efecto sobre el gasto agregado del gobierno federal y sus aliados. La proporción del gasto que la Constitución asigna a los gobiernos estatales no constituye una limitación obligatoria, y la participación real refleja el equilibrio político del momento. Está demás decir que el control del déficit del gobierno federal requiere que a los estados se les prohíba el gasto deficitario a través de lo que esencialmente equivale al financiamiento del Banco Central.

Si bien puedo no estar de acuerdo con Werneck acerca de la medida en que la Constitución es responsable de la incoherencia de los actuales arreglos fiscales entre las distintas jurisdicciones, este análisis refuerza el punto de vista de Werneck de que las reformas económicas pueden depender de la revisión de la legislación electoral para dar lugar a una mayoría en el Congreso que esté comprometida con una política económica sensata.

Referencia

Baumol, William J. 1990. *Entrepreneurship: Productive, Unproductive, and Destructive*, *Journal of Political Economy*. 98: 5, octubre.

INDICE TEMATICO

- Abreu, M., 147n15
 Administración, de personal, 123-25;
 mejoramiento de la gestión, 126
 Affonso, J. R., 149n16
 Ahluwalia, M., 64
 Alesina, A., 47, 78n3, 82
 Amadeo, E., 16, 35
 Anand, S., 48n3
 Anderson, C. W., 140n6
 Arrow, K. J., 95n18
 Autonomía municipal, Chile, 100
- Bacha, E., 149, 152n19, 154n22
 Bahl, R. W., 85n2, 88nn6,8, 89n10,
 90n12, 91nn13,15, 115n53,
 117n56
 Baldwin, D. A., 140n6
 Banco Interamericano de Desarrollo,
 98
 Banco Mundial, 92, 99n30, 108,
 109n43, 113n49, 116n54, 117n57,
 119, 126n68
 Barro, R. J., 58, 60-61, 65, 77, 80
 Bator, F., 137n2
 Baumol, W., 162
 Becker, G., 56n12
 Benhabib, J., 77n1, 78
 Bienestar social en relación a los
 factores de producción, 19-25;
 determinantes del nivel agregado
 de, 30-37; determinantes más
 inmediatos del nivel agregado, 2-8
 Bird, R., 88n6, 94n17, 109n42,
 121n62
 Borja, J., 87n4
 Bourguignon, F., 48n4, 54n10, 58, 65
 Bravo, V., 96n20, 117n57
- Campbell, T., 87n5, 90n11,
 95nn18,19, 112n47, 123
 Capacidad, utilización de la como un
 factor en la determinación de los
 niveles de ingreso, 13-16;
 correlación con la capacidad de
 percibir ingresos, 14-16
 Capital humano, calidad de los
 recursos humanos, 26-30;
 comparación regional de las
 inversiones en, 45-46; distribución
 del y nivel de, 36
 Carvalho, J. A. M., 30
 Castañeda, T., 97nn25,27, 124
 Castello Branco, R., 24
 Clientelismo, 133-36
 Consejo Regional, Chile, 100
 Constitución nueva, en Brasil (1988),
 149-50, 152; reforma en Chile
 (1992), 100
 Crecimiento económico diferencias
 entre países, 59-63
 Crecimiento económico, Brasil
 (1940-80), 141; en relación a la
 distribución de los factores de
 producción, 47; en relación a la
 distribución y la acumulación de los
 factores de producción, 58-72;
 modelo de Solow, 53-56, 75-76
 Crisis económica, Brasil, 140, 143
- De Long, B., 70n26
 Democratización a nivel local en
 México, 133-34; a nivel municipal
 en Chile, 112-13, 132-33
 Dependencia razón de, 2, 8-12; tasa en
 América Latina, 40
 Desarrollo correlación entre
 descentralización y, 85; de los
 municipios en Chile, 108-26

- Descentralización correlación entre el desarrollo y la, 85; eficiencia con la, 94-95; en Chile, 86; fundamentos económicos de la, 88-89; la demanda por, 85-86; a nivel regional, 100-101, 110-11, 135; teorema de la (Oates), 89; ventajas de la, 132
- Desempleo en relación al PIB real per cápita, 15-16; en relación al bienestar, 35
- Desigualdad en relación al crecimiento del PIB per cápita, 47; diferencia en la calidad del trabajo, 23-24; en la proporción de adultos, 9-10, 34-35; en el poder de negociación de los trabajadores, 18-19
- Deuda, Brasil, 151-52
- Edad: estructura en América Latina, 9-10
- Educación descentralización en Chile, 101; desigualdad en los indicadores de, 29; medición de la calidad en Chile, 123; políticas para aumentar la calidad de la, 36; subvenciones en Chile, 122-23
- Eficiencia económica con descentralización, 94-95, 132; del modelo chileno de descentralización, 105-8, 112-13
- Factores de producción en relación al crecimiento económico, 47; escasez de, 19-23; distribución y acumulación en relación al crecimiento económico, 58-59, 66-72; ecuaciones de acumulación, 66-68
- Fecundidad relación con el PIB real per cápita, 11-12; tasa en América Latina, 9-11
- Federalismo fiscal, Brasil, 150-51
- Financiamiento de las municipalidades en Chile, 96-97; endeudamiento municipal en Chile como una fuente de, 120-21; sistema de rentas municipales en Chile, 101
- Finanzas municipales, Chile, 102
- Fondo Común Municipal, Chile, 117-18
- Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), Chile, 97-98, 103
- Fox, J., 13n1
- Fracasos del mercado, 139
- Fracasos gubernamentales, 139-40
- Fracasos gubernamentales, Brasil determinantes, 144-48; durante las décadas de 1980 y 1990, 141-44
- Fuentes, J. M., 109n44
- Fuerza laboral en relación al PIB real per cápita, 14-16; participación de la población adulta en la, 12-16, 40; políticas para mejorar la calidad de la, 36
- Gobierno central efecto de la política de descentralización en Brasil, 150-51; *Véase también* Fracasos gubernamentales
- Gobierno central, Chile composición del personal, 125; después del gobierno militar, 100-102; durante el gobierno militar, 96; transferencias a los municipios, 103-4, 118-20
- Gobierno militar, Chile intervención del, 96; reformas municipales y regionales, 96-100
- Gobiernos locales estructura presupuestaria óptima, 92-94; financiamiento de los, 90-91; *Véase también* Municipios ventajas comparativas de los, 89
- Gobiernos regionales, Chile creación de nuevos, 100; funciones de los, 110-11

- González, R., 87n3, 96nn20, 22, 113n50
- Hirschman, A. O., 138n3
- Impuestos de los gobiernos locales, 92;
de los municipios, 90
- Incentivos la falta de, 26-30
- Ingresos de los municipios, 90-92; de
los municipios chilenos, 102-5;
nivel de ingresos municipales en
Chile, 114-16
- Ingresos, distribución de los
determinantes generales, 48-58;
diferencias entre países, 63-66;
ecuaciones de regresión, 61-63
- Ingreso per cápita Brasil (1940-80),
141; factores determinantes del,
2-8, 30-37
- Inman, R. P., 139n4
- Intervención, gubernamental del
gobierno central, Chile, 96; el
motivo principal para la, 139
- Inversiones financiamiento municipal
en Chile, 97; responsabilidad de los
gobiernos regionales en Chile, 101
- Irrarázabal, I., 117n55, 118n59
- Joannon, P., 118n59
- Kanbur, S. M. R., 48n3
- Kuznets, hipótesis de, 47
- Kuznets, la curva de, 58
- Lam, D., 29
- Lamounier, B., 149, 152n19, 154n22
- Lee, J. W., 65
- Levison, D., 29
- Ley de Rentas Municipales, Chile, 102
- Ley Orgánica Constitucional de
Municipalidades, Chile, 109
- Linn, J. F., 85n2, 88nn6,8, 89n10,
90n12, 91nn13,15, 115n53,
117n56
- Mankiw, N. G., 48, 58, 59-61, 72, 75
- Marcel, M., 111n45
- Mercado, fracaso de la intervención
gubernamental con, 139
- Merrick, T. W., 10
- Modiano, E., 143n10
- Morrisson, C., 48n4, 58, 65
- Mulligan, C., 78
- Municipios amplitud de las funciones
en Chile, 109-10; composición del
personal en Chile, 125; desarrollo
en Chile, 108-26; financiamiento
de los, 90-91; funciones sociales,
111-12; funciones y financiamiento,
Chile, 105-8; funciones y ventajas
de los, 89-90; recursos municipales,
Chile, 103-8; reformas en Chile,
95-102; responsabilidades
municipales, 96
- Musgrave, R., 89
- Naim, M., 156n1
- Oates, W., 89
- Olson, M., 152n20
- Paridad del poder adquisitivo, índice,
60-62
- Pennant-Rea, R., 157n2
- Perfil demográfico (de los países de
América Latina), 10
- Perli, R., 78
- Perotti, R., 82
- Persson, T., 47, 50, 62, 72, 78n3, 82

- Pobreza determinantes inmediatos de la, 34-35
- Poder de negociación desigualdad de los trabajadores, 16-19; políticas en relación al, 37, 43-44
- Política económica, Brasil efecto de la burocracia sobre la, 144-48; restricciones sobre la calidad de la, 149-52; *Véase también* Política macroeconómica, Brasil
- Política macroeconómica, Brasil, 142
- Política pública implicaciones de la, 35-37, 40-44
- Productividad marginal del trabajador, 19-21; media del trabajador, 22
- Producto interno bruto (PIB) en relación al desempleo, 15-16; en relación a la desigualdad, 47; en relación a la participación de la fuerza laboral, 14-16; crecimiento per cápita de los países latinoamericanos (1960-85), 45; diferencias en el crecimiento económico entre países, 59-63; en relación a la tasa total de fecundidad, 11-12
- Programas de transferencia, Chile, 97-99
- Raczynski, D., 87n4, 99n31
- Ralentización económica, Brasil durante las décadas de 1980 y 1990, 141
- Ram, R., 29
- Ranis, G., 134n2
- Rebelo, S., 78n2
- Rodrik, D., 47, 78n3, 82
- Romer, D., 48, 58-61, 72, 75
- Saint-Paul, G., 47n2
- Sala-i-Martin, X., 78
- Salud descentralización de los servicios en Chile, 101; desigualdad en los indicadores de, 30
- Serrano, C., 87n4, 99n31
- Servicios de trabajo, 26-30
- Servicios públicos el costo, 92; teorema de la descentralización, 89; traspaso a los municipios en Chile, 97-98, 121-22
- Shah, A., 88n6, 91n14
- Shorrocks, A. F., 3
- Simce, Chile, 123
- Solimano, A., 111n45
- Spiegel, M., 77n1
- Stewart, F., 134n2
- Stiglitz, J., 54n10, 139n5, 153n21
- Subvenciones de las finanzas municipales en Chile, 102; educacionales en Chile, 122-23
- Summers, L. H., 70n26
- Tabellini, G., 47, 50, 62, 72, 78n3, 82
- Tomic, B., 87n3, 96nn20, 22, 113n50
- Trabajadores: poder de negociación, 16-19
- Trabajo, calidad del, 22-23; en relación al nivel de escolaridad, 25-26; políticas en relación al, 36-37
- Urbanización, proceso de, 86
- Verdier, T., 47n2
- Weil, D., 48, 58-61, 72, 75
- Werneck, R. L. F., 141n7, 150n17
- Wolf, C., Jr., 139, 142n9
- Wood, C. H., 30



Carlos Díaz-Alejandro fue un gran economista y un extraordinario ser humano. Ha dejado un legado de una inmensa riqueza a las ciencias sociales y un vacío incomparable en sus amigos, colegas y lectores.

No es gratuito que con el acontecer del tiempo se reconozca cada vez más su invaluable labor para desarrollar un puente que facilite el intercambio permanente de ideas entre analistas económicos de Norteamérica y América Latina y para consolidar en el mundo entero el tema del desarrollo en general y la política económica de la región en particular.

Su honestidad y compromiso en el análisis de los problemas del desarrollo, como base para la formulación de políticas económicas en nuestros países, se encargaron de erigirlo como uno de los más lúcidos economistas latinoamericanos, con una excepcional manera de concebir y aplicar la profesión en el campo del análisis y diseño de políticas de desarrollo.

Mucho le hubiera gustado a Carlos contribuir hoy al debate sobre las alternativas más apropiadas para poder superar con éxito los enormes desafíos económicos y sociales que enfrentan nuestros países al final del siglo, en un mundo en avanzado proceso de globalización como el actual. Cuánto más podría estar beneficiándose la región de sus reflexiones y juicios iluminadores y, por supuesto, de su afable presencia y de su carácter renovador. Y cuánto disfrutaríamos sus amigos compartiendo su espíritu brillante, su afectuosa compañía y su generosa amistad.

Enrique Iglesias

Presidente

Banco Interamericano de Desarrollo



Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave., N.W.
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos de América

ISBN: 0-940602-99-7

Hacia un crecimiento



333