

DOCUMENTO DE TRABAJO
DEL INDES

Inequidad, Desarrollo Humano
y Política Social:
Importancia de las
“Condiciones Iniciales”

Nohra Rey de Marulanda
Julio Guzmán



Departamento de Integración y Programas Regionales
Instituto Interamericano para el Desarrollo Social



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Junio 2003. Serie de Documentos de Trabajo I-51Es

INEQUIDAD, DESARROLLO HUMANO Y POLÍTICA SOCIAL: IMPORTANCIA DE LAS “CONDICIONES INICIALES”

1. INTRODUCCIÓN

A principios del siglo XXI, la calidad de vida que posee el habitante promedio de América Latina está considerada entre las más bajas del mundo. Peor aún, en los últimos cuarenta años, en esta región se ha reportado una de las más modestas tasas de progreso en referencia a los indicadores de desarrollo humano de otras regiones. Este persistente rezago en los indicadores de progreso humano en América Latina ha estado permanentemente acompañado por la acentuada inequidad en la distribución de la riqueza –la más extrema del planeta. Situación que ha desembocado en el continuo avance de la pobreza y la exclusión social.

Conscientes de los riesgos que puede implicar el mantener este panorama social, los gobiernos de la región elevaron significativamente los recursos fiscales destinados a la inversión social durante la década de 1990-1999; convencidos de que esta medida acortaría el atraso en el ámbito del desarrollo humano. En efecto, en ese decenio, el gasto social en América Latina creció 50% en términos per cápita y 70% en valores absolutos de acuerdo con los datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)¹. El robustecimiento de las partidas sociales fue posible no sólo gracias al crecimiento económico y la mejor posición fiscal a lo largo de la región, en comparación con la década anterior, sino también a la decisión política de los gobiernos de incrementar el presupuesto público total como porción del Producto Bruto Interno (PBI); así como de alterar significativamente la orientación presupuestaria, reasignando recursos en favor del gasto social con respecto a otros sectores y convirtiéndolo en una de las principales partidas del erario público. Así, sobre la base de la información proporcionada por la CEPAL, se calcula que en la década de 1990-1999 el crecimiento de las economías de la región fue responsable del 79% de la expansión total de la inversión social. En tanto que las decisiones políticas de elevar el presupuesto público en términos del PBI y de priorizar específicamente el gasto social dentro del erario público total, fueron responsables del 8% y del 13% de dicha expansión, respectivamente.

Sin embargo, el crecimiento económico en esa década, esto es 15.1% en términos reales per cápita, y el sorprendente aumento de la inversión social en la región en similar período, han sido poco efectivos en tratar de alcanzar una mejor calidad de vida para las vulnerables mayorías sociales. Si bien algunos indicadores básicos han evolucionado de modo favorable, particularmente los concernientes a la mortalidad infantil y el acceso a los servicios públicos básicos, en general los avances han sido modestos con respecto a la tasa del crecimiento –aunque tímida en relación con las grandes expectativas ante el nuevo modelo de apertura en un inicio– y la magnitud del esfuerzo fiscal; asimismo, esos avances fueron inferiores a los observados en otras regiones con similar y hasta menor capacidad de gasto en lo social, tal como el Sudeste Asiático. Y, eso no es lo más preocupante. La dimensión de los niveles de pobreza es dramática. En la década de los noventa, aunque los porcentajes de población de América Latina bajo la línea de la pobreza y en situación de indigencia fueron reducidos de 48.3% a 43.8% y de 22.5% a 18.5%, respectivamente, según la CEPAL, estos logros no pudieron compensar el crecimiento demográfico de la región, que se tradujo en 11 millones adicionales de pobres entre 1990 y 1999. Esta cifra, por supuesto, sería más demoledora si se incluyesen los grupos sociales que han pasado a engrosar la población en estado de pobreza a raíz de la crisis regional en el 2001, año para el cual aún no se poseen datos a escala regional.

¿Si con el crecimiento del PBI y los mayores gastos en lo social no se consiguen los efectos esperados en la calidad de vida de la población de América Latina, será entonces posible encontrar la razón de la decepcionante evolución observada de esos indicadores en las variables referidas a la calidad del crecimiento económico, la naturaleza y los criterios de asignación de la inversión

¹ Con la excepción de Honduras y Venezuela, 15 de los 17 países, cuyos datos están disponibles, alcanzaron incrementos en la inversión social entre 1990 y 1999.

social y la relación entre ésta última con los problemas estructurales en la región? Aunque no es el propósito de la presente investigación abordar las causas y consecuencias de los distintos patrones de crecimiento de la producción, se le dedica un espacio considerable para explicar la distinción entre el concepto de crecimiento económico –entendido como el mero crecimiento de la producción– con respecto del desarrollo humano –entendida como la medida de la calidad de vida de los individuos. Se ha hecho poco énfasis recientemente en esta distinción en la literatura sobre la teoría del desarrollo.

El interés del estudio se concentra, más bien, en la efectividad que tienen las políticas públicas en la búsqueda de la mejor calidad de vida de los individuos y en las condiciones socioeconómicas que pueden permitir que aquéllas resulten más efectivas. En este sentido, surge una pregunta inmediata a raíz del pobre desenvolvimiento de la región en el aspecto social: ¿Por qué el gasto social en América Latina, a pesar de su significativo crecimiento, ha reportado sólo modestos resultados en los años noventa? Algunas explicaciones se centran en la naturaleza y calidad del gasto social. Una de ellas, y que tiene que ver con el ciclo de maduración de los frutos de la inversión social, indica una rentabilidad de largo plazo, tal como por ejemplo la inversión en educación y salud en los más jóvenes. Se infiere, entonces, que los recursos fiscales asignados al área social en la década pasada podrían comenzar a rendir mejores resultados a lo largo de la presente y siguiente décadas. Otra explicación está asociada con el grado de eficacia, eficiencia y sostenibilidad en la entrega de los servicios públicos. Asimismo, el impacto de la inversión social podría estar siendo limitado por problemas de gestión que impiden que prevalezcan los criterios técnicos, económicos, sociales y participativos (Rey de Marulanda, 2002).

Una adicional y sugestiva hipótesis, basada principalmente en la evidencia empírica identificada en las experiencias de los organismos multilaterales en América Latina –y que está captando creciente interés– vincula los problemas creados por la falta de efectividad de la política social con las severas condiciones de inequidad observadas en la región. A partir de un considerable número de experiencias relacionadas con la implementación de proyectos sociales en América Latina, la aguda desigualdad en la distribución de la riqueza y la creciente presencia de la exclusión social frenan seriamente el acceso de los más pobres a los servicios sociales, aún cuando éstos son provistos, reduciendo así la efectividad de la política social. Por ejemplo, Lloyd-Sherlock (2000) señala que la desigual asignación de ciertos privilegios en la sociedad latinoamericana y la incapacidad de movilización de éstos por los distintos grupos sociales, han sido dos de los factores más importantes que explicarían el fracaso de la política social en la región. Estos ‘privilegios’, tales como, pertenecer a la masa laboral asalariada o ser favorecido con la institucionalizada práctica del clientelismo, permiten el acceso más frecuente y fluido de sólo un grupo social a los servicios de educación, salud, vivienda y seguridad social. Quedan excluidos, a su vez, de los beneficios que otorga la provisión de esos servicios, vastos segmentos sociales, entre ellos, la población rural, los informales, los subempleados y el trabajador urbano a tiempo parcial. de los beneficios que otorga la provisión de esos servicios.

En vista de que los programas sociales requieren que los potenciales beneficiarios de esos servicios posean un mínimo de requisitos de acceso, ya sea alguna formalidad con respecto a su fuente de ingresos o algún documento probatorio de la propiedad de algún activo colateral, en el caso de los programas de seguridad social y de vivienda; o ya sean los medios de transporte para llegar a los centros educativos y hospitalarios por ejemplo, la inequidad y exclusión social provocan un problema de selección adversa en la entrega de los servicios sociales. Es paradójico que no son elegibles para dichos programas sociales los individuos para quienes han sido diseñados los mismos porque carecen de los requisitos, arriba indicados. Es más, la severa desigualdad en la distribución de la riqueza y la extrema marginalización de los más pobres en América Latina, hacen más difícil la visibilidad e identificación de estos grupos, al no contar con los recursos ni las capacidades para organizarse y movilizarse; por lo tanto no tienen cabida para poder negociar la satisfacción de sus demandas.

En la búsqueda de pistas que permitan examinar esta hipótesis, emergen dos preguntas de rigor: ¿Tienen impacto las condiciones estructurales de inequidad en la calidad de vida de los individuos? Si la respuesta fuese afirmativa: ¿entonces, qué tan efectiva es la inversión social en el

mejoramiento de la calidad de vida de los individuos en condiciones estructurales de alta inequidad? El presente trabajo intenta aproximarse a la respuesta de ambas preguntas.

El objetivo de este estudio es evaluar el impacto de las llamadas “condiciones iniciales” de inequidad; en particular, el de la distribución inicial del ingreso y de la propiedad de la tierra en los avances que las políticas públicas logran en el ámbito del desarrollo humano². Ante el interés de intentar comprender la influencia de las “condiciones iniciales” en los patrones distributivos del bienestar social, la investigación no se centra en los efectos de aquéllas en el crecimiento económico, sino más bien en el impacto de los mismos en los indicadores de desarrollo humano. Esta propuesta aborda una perspectiva distinta a la teoría de las “condiciones iniciales” con respecto a los estudios previos sobre el tema, concentrados exclusivamente en el impacto que tienen en la riqueza promedio por habitante, e intenta llenar así el vacío existente en la bibliografía sobre el tema en referencia.

Se pretende probar dos hipótesis. La primera gravita en torno a las sociedades inicialmente más equitativas y que, por lo tanto, logran más rápidos avances en el desarrollo humano de sus habitantes que aquellas sociedades que parten de condiciones de gran inequidad. La segunda afirma que, a través de las políticas públicas y, principalmente, de la política social, se alcanza menor efectividad sobre la calidad de vida de los individuos en condiciones estructurales de alta inequidad. Se entiende entonces que el desarrollo humano no es la acumulación promedio de riqueza —o el PBI per cápita— sino *la calidad de vida que disfrutaban los individuos en el seno de una sociedad* y que involucra aspectos tan fundamentales como la posibilidad de vivir mayor tiempo, de enfrentar menos riesgos de muerte durante la niñez, de evitar la malnutrición o el analfabetismo y de disfrutar la libertad personal y el ejercicio de los derechos civiles (Anand y Sen, 1994). Para medirlo, el modelo de predicción propuesto utiliza el Índice de Desarrollo Humano (IDH), elaborado por las Naciones Unidas e inspirado en las ideas de Amartya Sen.

Existe creciente preocupación por el impacto de la inequidad en el futuro desarrollo a escala global y local. Tanto en las sociedades desarrolladas como en aquellas en vías de desarrollo, se está tomando cada vez mayor conciencia acerca del significado de las consecuencias negativas de la inequidad no sólo en la estabilidad política y social, sino también en el crecimiento económico y en el progreso humano. Por ende, es creciente el interés por conocer a profundidad las raíces del problema y meditar sobre sus posibles soluciones.

El fracaso de las políticas de crecimiento y la limitada efectividad de la acción gubernamental a través de la inversión social para mitigar la pobreza y avanzar hacia el desarrollo humano, están conllevando serias dificultades a la gobernabilidad democrática en América Latina. La globalización y las políticas de apertura comercial vienen siendo percibidas como exclusivas por las grandes mayorías y diseñadas para favorecer sólo a una pequeña y privilegiada elite. Asimismo, en el ámbito doméstico, las poblaciones están manifestando cada vez más su inconformidad con las políticas públicas. Es, pues, creciente la percepción sobre las serias limitaciones de la política social de los gobiernos en su esfuerzo por corregir el patrón de distribución de beneficios que crea el mercado y compensar a los ‘perdedores’ en el nuevo paradigma. La exclusión de vastos segmentos de población de los beneficios propios de la globalización; así como la poca efectividad de la política social para cerrar la brecha que supone el retraso en el desarrollo humano de la región, están ocasionando la creciente ola de protestas y presión popular, que tienden a menoscabar la legitimidad de las autoridades constitucionalmente elegidas y a debilitar la todavía naciente democracia en América Latina. Aportar las hipótesis que ayuden a encarar esta problemática motivó la elaboración del presente estudio.

El mejor entendimiento de los canales de asociación entre las “condiciones iniciales” de inequidad y los avances obtenidos sobre el tema del desarrollo humano —así como sobre la relación entre las primeras y la efectividad de la política social— brindan nuevos elementos para poder definir con más eficiencia el radio de acción de las políticas públicas en América Latina. La comprensión de estos vínculos podría dar nuevas luces para entender porque el importante aumento del gasto

² Para efectos de la investigación, las “condiciones iniciales” de inequidad se refieren a los patrones de distribución del ingreso y de la propiedad de la tierra hacia 1960. Si bien la elección del punto de partida pudiera parecer arbitraria, lo cierto es que los datos sobre inequidad y desarrollo humano estarán disponibles a partir de dicho año.

público social en América Latina en la década 1990-1999, ha tenido un impacto limitado en los indicadores de bienestar social. La agudización de la pobreza y la incapacidad de disminuir en forma significativa la exclusión social en la región, a pesar de los grandes esfuerzos fiscales realizados en inversión social, hacen pensar en que quizás no sea el monto de los recursos asignados a la inversión social sino los patrones y privilegios de acceso a los servicios públicos, configurados por las “condiciones iniciales” de equidad, los que pueden explicar la dimensión del impacto del gasto en el bienestar de las mayorías excluidas.

El presente documento está organizado como se indica a continuación: en el Capítulo 2 “Distribución del Ingreso y de la Propiedad de la Tierra”, se discuten las ventajas de la información que se dispone en este estudio, relativa a los coeficientes Gini de distribución del ingreso y de la propiedad de la tierra. Uno de los principales obstáculos enfrentados por los investigadores en las investigaciones econométricas sobre la inequidad fue siempre la calidad y cobertura de la data sobre la distribución de la riqueza. Felizmente, el problema ha sido superado gracias al uso de los datos recogidos y evaluados por Deininger y Squire (1996), quienes han logrado seleccionar con rígidos criterios la información sobre los coeficientes Gini.

En el Capítulo 3 “Condiciones Iniciales y Desarrollo Humano” se explora el concepto de desarrollo humano, en particular el propuesto por Amartya Sen, y se profundiza en las deficiencias fundamentales del PBI per cápita como una aproximación de bienestar. En este capítulo se remarca también la importancia de distinguir la producción por habitante como *medio* necesario pero no suficiente hacia el desarrollo humano. Finalmente, se indagan las razones que han llevado a usar el PBI per cápita y que, a pesar de sus limitaciones, es frecuente en la literatura sobre desarrollo.

Asimismo, en el mismo capítulo, se hace una revisión amplia de la literatura disponible sobre las relaciones existentes entre las “condiciones iniciales” y el desarrollo humano. Tanto en el campo teórico como en el empírico, es escasa la literatura sobre los vínculos de los patrones de equidad inicial y los avances en el progreso humano. La mayoría está más bien concentrada en ahondar el impacto de la inequidad inicial en el crecimiento económico. Además, los análisis que tratan de explicar el desenvolvimiento de los indicadores de desarrollo humano hacen un corte transversal en un punto específico del tiempo, no dejando espacio para las inferencias sobre la base de largos períodos, lo cual es el eje central de la presente investigación. Como conclusión, se hace una descripción de los tres canales de asociación entre inequidad inicial y desarrollo humano, explorados en la literatura: desarrollo de los mercados, acceso al crédito y predominio de las políticas redistributivas a través del canal político. Sociedades más equitativas promueven la expansión de una clase media sólida, la que impulsa el proceso de industrialización y el desarrollo de los mercados debido a la gran demanda de bienes y servicios. La actividad económica así expandida no sólo eleva el estándar de vida de las mayorías, sino que hace más eficiente la inversión pública gracias al potencial número de usuarios que promueve la participación más activa del Estado en la provisión de los servicios públicos. Por el contrario, en las sociedades menos equitativas –donde el crédito es costoso y de difícil acceso– sólo las elites tienen la capacidad de invertir en el capital humano y los activos productivos. Esta situación se reproduce por generaciones y termina por excluir a las grandes mayorías del progreso. Finalmente, en el capítulo, se expone el “teorema del votante medio” en quien se apoya el canal político y que, según el cual, la desigual distribución de los factores de producción determina la menor asignación de recursos para el elector promedio, quien entonces ejerce mayor presión política sobre las políticas redistributivas, dañando la inversión y el crecimiento en el largo plazo.

En el Capítulo 4 “Modelo de Predicción”, se presenta la metodología e interpretación de los resultados. Se discuten la formalización del modelo que va a ser utilizado y cada una de las variables incorporadas, conceptos, usos y fuentes. Más adelante, se justifica la importancia de incluir medidas de la evolución del gasto social y de la calidad de las instituciones en el modelo de predicción, como potenciales determinantes parciales de los avances que se hacen en la calidad de vida de las personas. Asimismo, se evalúa la posibilidad de que exista relación de dependencia entre el gasto social y las condiciones de inequidad. En síntesis, se intenta probar la hipótesis de que en las sociedades inicialmente más equitativas, el gasto social alcanza mayor efectividad en términos de los avances logrados en los indicadores de desarrollo humano. Se concluye explicando la importancia de evaluar el impacto de las “condiciones iniciales” de equidad en los indicadores de

desarrollo humano no incluidos en el IDH, tales como el acceso a los servicios públicos básicos – abastecimiento de agua potable, energía eléctrica y telefonía fija– y se proponen tres modelos adicionales de predicción para tal efecto.

En el Capítulo 5 “Condiciones Iniciales Diferentes: El Sudeste Asiático y América Latina”, se hace un análisis comparativo entre ambas regiones partiendo de la trascendencia del papel desempeñado por las “condiciones iniciales” de equidad en el progreso humano. A pesar que hace cuarenta años los habitantes de América Latina disfrutaban en promedio un nivel de calidad de vida superior al de sus pares en el Sudeste Asiático, hoy la situación es exactamente a la inversa. Los avances logrados en el campo social en los países asiáticos, caracterizados por su gran desempeño económico, tales como Corea, Singapur, Hong Kong, Malasia, Tailandia e Indonesia, han sido extraordinarios. Actualmente son sólo superados por los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). ¿Qué sucedió en estos cuarenta años? ¿Qué dejó de hacerse o qué se provocó en América Latina para obtener avances tan decepcionantes en el ámbito del desarrollo humano? Estas son algunas de las preguntas a las que se intenta dar respuestas, con especial énfasis en el papel desempeñado por el grado de desigualdad en la distribución inicial de la riqueza. En particular, se resaltan las diferencias en el patrón de concentración de la propiedad de la tierra en ambas regiones y sus lazos con el desarrollo humano; así como las políticas implementadas en ambos espacios para dar solución a la cuestión agraria, en especial la reforma agraria. Una de las conclusiones a la que se llega en el capítulo es que en América Latina la fallida implementación de la reforma agraria y la inexistencia de una política coherente de desarrollo agraria, hicieron perder la única oportunidad de crear una red de bienestar social a lo largo de la región. Finalmente, en el documento se hace una recapitulación del tema tratado en el Capítulo 6 “Conclusiones”.

2. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO Y DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA

Algunas de las trabas más importantes en los trabajos econométricos previos, concentrados en el impacto de la inequidad sobre el crecimiento económico, han sido la calidad y cobertura de la data referente a la distribución del ingreso y la riqueza.

Respecto a la primera, Deininger y Squire (1996) han señalado que para probar la validez de las inferencias a partir de las variables de inequidad, la data sobre la distribución del ingreso debe cumplir las siguientes características: (1) estar basada en la encuesta de hogares, en lugar de las estimaciones obtenidas a partir de las cuentas nacionales; (2) incorporar una completa cobertura de las fuentes de ingreso de las familias, en lugar de tomar sólo en cuenta los sueldos y salarios; y (3) ser representativa de la población a escala nacional y no sólo comprender el sector rural, urbano o formal.

En el presente estudio se reducen esas limitaciones de data sobre la distribución del ingreso, recurriendo a una base de datos actualizada y evaluada por Deininger y Squire –a disposición por el Banco Mundial– quienes han considerado las consideraciones, antes expuestas, y han reunido datos más confiables y de mayor cobertura del índice Gini de distribución del ingreso. Esta base de datos está compuesta por índices Gini de ingreso para el periodo 1947-1996 y abarca a 116 países con, al menos, una observación en dicho periodo.

En el Cuadro N° 1 se muestra el valor de los índices Gini de distribución del ingreso por región y por década. América Latina es la región en el mundo en donde la distribución del ingreso es más desigual y donde es, asimismo, una condición permanente.

Cuadro N°1
COEFICIENTE GINI DE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO: Medianas regionales por década

| Región | 1960-1969 | 1970-1979 | 1980-1980 | 1990-1999 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| América Latina y el Caribe | 52.7 | 48.7 | 47.5 | 49.0 |
| África subsahariana | 39.0 | 48.5 | 42.5 | 43.4 |
| Medio Oriente y África del Norte | 41.9 | 43.8 | 39.2 | 39.7 |
| Sudeste Asiático y Pacífico | 33.0 | 40.5 | 40.7 | 36.0 |
| OCDE y otras economías industrializadas | 32.7 | 34.3 | 32.1 | 32.8 |
| Asia del Sur | 33.7 | 33.0 | 32.0 | 30.6 |
| Europa Oriental | 23.5 | 22.2 | 24.1 | 28.5 |

Fuente: Deininger y Squire; base de datos actualizada del Banco Mundial.

Medianas regionales de promedios por país en cada década. Muestra de países por cada región varía de década en década de acuerdo a la información disponible.

Teniendo en cuenta que el objetivo del presente estudio es evaluar el impacto de las “condiciones iniciales” en el desarrollo humano, y en particular la inicial distribución del ingreso y la riqueza, el uso exclusivo de los índices Gini del ingreso en el modelo resulta insuficiente ya que la distribución de los activos, tales como capital y tierra, ha desempeñado un papel estelar en el alcance de ciertos segmentos de la sociedad a mayores niveles de bienestar, a través, por ejemplo, del acceso al mercado financiero (Stiglitz y Weiss, 1981). Tal como se plantea en el Capítulo 3, el acceso al crédito de algunos segmentos privilegiados de la población podría haber determinado una mayor acumulación de capital humano y que, a su vez, habría ampliado gradualmente la brecha en la distribución de la riqueza.

Como una variable *proxy* de la distribución de activos, se utilizarán los índices Gini de tierra para medir la distribución de la propiedad de la tierra. Esta base de datos ha sido obtenida del Censo Mundial de Agricultura de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Específicamente, la información se refiere a la distribución de la tierra operativa para fines agrícolas y está disponible para el periodo 1939-1996, con una cobertura de 112 países con, al menos, una observación en dicho periodo. A pesar de que en ella se considera únicamente la propiedad operativa para fines agrícolas, los datos superan en calidad a la información usada en los pocos estudios previos que toman los índices Gini de tierra como variable explicativa.

Los índices Gini de distribución de la propiedad de la tierra usados en este estudio, presentan claras ventajas: (1) considerando el alto componente agrario en las economías en países en desarrollo a inicios del sexto decenio –periodo considerado como punto de partida en el análisis– la distribución de la tierra podría reflejar mejor las mayores posibilidades de acceso al bienestar de un segmento de la población respecto de otro; y (2) los datos provienen de una fuente común, la FAO, lo cual garantiza en cierta medida su uso para hacer una comparación entre países.

En el Cuadro N° 2 se muestran los coeficientes Gini de distribución de la propiedad de la tierra por región y década. Nuevamente, América Latina aparece como la región más desigual en términos de la propiedad de la tierra, con un nivel de concentración especialmente elevado³. El Sudeste Asiático, por su parte, resulta ser la región que tiene una distribución más homogénea de la tenencia de la tierra.

Cuadro N°2

COEFICIENTE GINI DE DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA: Medianas regionales por década

| Región | 1960-1969 | 1970-1979 | 1980-1989 | 1990-1999 |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Europa Oriental | 54.1 | 95.1 | 98.0 | 91.9 |
| América Latina y el Caribe | 80.1 | 81.7 | 80.3 | 87.1 |
| Medio Oriente y África del Norte | 64.6 | 61.4 | 68.6 | |
| Asia del Sur | 59.6 | 56.4 | 62.2 | 51.8 |
| OCDE y otras economías industrializadas | 59.9 | 51.2 | 55.4 | 56.4 |
| África subsahariana | 50.8 | 52.4 | 51.0 | 43.7 |
| Sudeste Asiático y Pacífico | 51.0 | 50.9 | 46.9 | |

Fuente: FAO, *Censo Mundial Agrícola*.

Medianas regionales de promedios por país en cada década. Muestra de países por cada región varía de década a década de acuerdo a la información disponible.

La correlación conseguida entre los índices Gini del ingreso y de la tierra es apenas 0.34. Ello sugiere que la distribución del ingreso no es por sí sola representativa de la distribución de la riqueza total. Esta baja asociación permite, al mismo tiempo, introducir ambas variables simultáneamente en el modelo, dado el bajo riesgo de presencia de multicolinealidad. En el Cuadro N° 3 se resumen las principales características de ambas variables en el periodo inicial. Los datos corresponden al valor de los índices Gini de 1960 o para los años cercanos.

³ Los altos índices Gini observados para Europa Oriental pueden ser el resultado de la dinámica de los regímenes comunistas, donde la tierra era poseída y asignada por el Estado.

Cuadro N°3
DESCRIPCIÓN DE DATOS: 1960-1969

| Variables | Obs. | Promedio | Desv. estándar | Mín. | Máx. |
|--------------|------|----------|----------------|-------|-------|
| Gini Ingreso | 113 | 0.408 | 0.104 | 0.195 | 0.623 |
| Gini Tierra | 81 | 0.664 | 0.155 | 0.354 | 0.935 |

3. “CONDICIONES INICIALES” Y DESARROLLO HUMANO

En todo análisis del impacto de un fenómeno social sobre el desarrollo humano, se debe necesariamente empezar por hacer la siguiente pregunta: ¿Qué es el desarrollo humano? Su carácter multidimensional engloba aspectos económicos, sociales, políticos y culturales; es un desafío la búsqueda de su definición y, más aún, de su medición.

De acuerdo con Anand y Sen (1994), el desarrollo humano debe entenderse como la calidad de vida que llevan las personas, la cual debe centrarse en el alcance de las capacidades, logros y libertades de los seres humanos. Según la perspectiva de las necesidades básicas, el desarrollo humano puede ser logrado a través del alcance de ciertos estándares de nutrición, salud, vestido, vivienda y educación. Morris (1979) plantea que, independientemente, de la condición física del individuo, el desarrollo humano comprende elementos subjetivos, tales como la felicidad, la justicia, la seguridad ciudadana, la libertad y el tiempo de ocio. Esta definición, si bien es amplia, admite implícitamente la posibilidad de establecer diferencias en la valoración interespaical y temporal del desarrollo humano. El mismo autor plantea que las diferentes culturas y experiencias históricas, por ejemplo, pueden ser el origen de distintos sistemas de valoración del desarrollo humano. Sociedades que experimentaron un largo periodo de conflicto armado –como Guatemala y Timor Oriental, entre inicios de la séptima década y finales de la novena– aprecian el afianzamiento de sus valores de identidad y comunidad por encima, inclusive, de las necesidades llamadas básicas. La restauración y el mantenimiento de la Iglesia y las instituciones comunitarias tradicionales han sido identificados por los comisionados de organismos multilaterales de desarrollo como demandas prioritarias en dichas sociedades, por encima de la construcción de postas médicas y escuelas.

En suma, tal como lo plantean Anand y Sen, al hablar de desarrollo humano, hay que preguntarse si un grupo social ¿tiene la capacidad de vivir prolongadamente? ¿Puede evitar la muerte durante su infancia? ¿Puede prevenir las enfermedades? ¿Puede evitar el analfabetismo? ¿Está libre de las amenazas del hambre y la malnutrición? ¿Disfruta de sus derechos personales y su libertad?

PBI per cápita y Desarrollo Humano: Distinción entre medios y fines

A pesar del carácter multidimensional del desarrollo humano, el PBI per cápita ha sido utilizado por décadas como uno de los más importantes criterios de su medición y, más aún, ha sido considerado como la meta central en las estrategias de desarrollo. Se ha llegado incluso a calificar de exitosa o fallida una estrategia de desarrollo basándose exclusivamente en las tasas de crecimiento de la producción por habitante.

La evidencia empírica ha revelado que, a pesar del crecimiento a escala mundial, aún persisten y se mantienen en alza la pobreza, el desempleo, el subempleo y la exclusión. En América Latina, los resultados sociales son todavía decepcionantes. En un estudio conducido por Foster y Székely (2001) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y en donde se utiliza data

para 20 países –entre ellos, 17 de América Latina– se muestra la evidencia estadística de que los ingresos de los más pobres no sólo no crecen a la misma velocidad que el PBI per cápita sino también que lo hacen a una tasa considerablemente menor. En el mismo estudio se sugiere que si los menos favorecidos no se benefician *pari passu* con el crecimiento económico, el aumento en la producción, por sí solo, resolvería el problema de la pobreza muy lentamente –si es que alguna vez sucede. Anand y Ravallion (1993) han señalado, en este sentido, que la importancia del crecimiento descansa en cómo sus beneficios son distribuidos entre la comunidad y en qué medida promueve la mejora en la provisión de los servicios públicos.

Y, es que el PBI no fue creado para medir los avances sociales y distributivos. El PBI fue construido para evaluar la evolución de la producción agregada y, en particular, su concepción fue el resultado de la impostergable necesidad de los hacedores de política de encontrar una herramienta eficaz de diagnóstico para hacer frente a los ciclos recesivos de la economía. En efecto, Estados Unidos de América (EE.UU.) fue el primero que publicó una serie de datos del PBI en 1937, en un esfuerzo por conocer la situación global de su economía y probar las políticas de expansión alternas ante los traumáticos efectos de la Gran Depresión⁴. Más tarde, hacia inicios de la década de 1940-1949, el uso del PBI cobró mayor importancia por su utilidad para planificar los gastos militares asociados a la Segunda Guerra Mundial y el Plan Marshall para la reconstrucción de Europa. Es en el decenio siguiente, cuando la Teoría del Crecimiento –estudio de las fuentes de la expansión de la producción y las recetas para estimularlo– ganó más adeptos y cuando nacen los organismos internacionales como salvaguardas del orden y la estabilidad monetaria y macroeconómica mundial, que el PBI per cápita adquirió creciente relevancia, tanto académica como en el diseño de las políticas, debido a sus ventajas para fines comparativos entre países y regiones. En palabras del premio Nobel Paul Samuelson (1998), la importancia del PBI radica en que “provee una visión general del estado de la economía [...] permite juzgar si la economía se está contrayendo o expandiendo”.

Pero, el problema surge cuando se intenta utilizar el PBI per cápita como medida del bienestar y el desarrollo humano, práctica que se ha extendido en las últimas décadas. El PBI per cápita, en ese sentido, presenta múltiples limitaciones. En primer lugar, mide cuanto se produce sin importar el por qué, el cómo y para quién. En efecto, el PBI incluye, por ejemplo, la producción de armamento militar y de artículos de lujo, los cuales poco contribuyen a elevar el nivel de bienestar de la mayoría, al margen del empleo que estas industrias puedan generar. Asimismo, la producción por habitante no refleja las condiciones laborales en que los bienes y servicios son producidos, tales como las que conciernen a los trabajadores, ni el poder adquisitivo de los sueldos y salarios. Finalmente y, aún más importante, el PBI no aporta indicios acerca de la distribución de la producción de bienes y servicios entre los miembros de la sociedad.

Segundo, el PBI sólo registra el valor de los bienes y servicios transados en el mercado, dejando al margen el conteo de otras actividades que sí generan valor, tales como el trabajo doméstico o el servicio doméstico para el autoconsumo. Tercero, al constituir el mercado la fuente de valorización de los bienes y servicios, el PBI absorbe todas sus distorsiones, a saber, la presencia de externalidades, valorización en la provisión de bienes públicos y existencia de monopolios.

Cuarto, a diferencia del indicador de desarrollo humano, el PBI per cápita no es un valor acumulativo; es decir, el valor de la producción registrado en un año determinado es independiente de su evolución histórica; por lo tanto, no reconoce, por ejemplo, la acumulación de las reservas en capital humano. ¿Es una caída de 10% del PBI per cápita en un año equivalente a un deterioro de la misma magnitud en el nivel de desarrollo humano en el mismo período? Obviamente, no.

⁴ La base de datos original fue presentada en el Congreso de EE.UU. en 1937 e incluida en el informe *Ingreso Nacional: 1929-35*. El proyecto fue encargado a Simon Kuznets, quien encabezó un grupo de trabajo en el Departamento de Investigación del Comité de Comercio. Antes y durante los primeros años de la Gran Depresión, la información sobre la marcha global de la economía era muy fragmentada. Los responsables de la política económica de EE.UU. diseñaban sus políticas con base en datos aislados, tales como la evolución de los índices de las acciones, las ventas de autos y los índices poco confiables de producción industrial en algunos sectores (Froyen, 1998).

Aún bajo la suposición de que el PBI per cápita pudiera ser corregido en algunas de sus restricciones, su limitación conceptual frente a la esencia del desarrollo humano es todavía persistente⁵. Como lo enfatiza Vargas Llosa (2002): “el desarrollo, entendido en términos estrictamente económicos, es un espejismo precario”. El desarrollo no tiene ningún sentido sino está centrado en la calidad de vida de las personas. El crecimiento de la producción, si bien es importante y necesario, no debería ser el objetivo exclusivo de los hacedores de políticas públicas. Al respecto, Sen (1992) refiere que la conexión entre el PBI per cápita y el desarrollo humano es una cuestión de definición entre medios y fines. El primero es sólo un medio necesario pero no suficiente para lograr lo segundo. Estudios previos sobre las “condiciones iniciales” han puesto excesivo énfasis en la conexión entre éstas y los *medios* para el desarrollo –en especial, el PBI per cápita– pero insuficiente en los *fines* del desarrollo.

El crecimiento es importante. En ningún momento se intenta minimizar su valor; pero, al mismo tiempo, es urgente tomar conciencia de que el crecimiento no va a resolver todos los problemas sociales de América Latina. En las décadas de 1960-1969 y 1970-1979, la región registró tasas de crecimiento muy significativas pero sin que variaran sus patrones de distribución de la riqueza, los cuales han sido heredados hasta la actualidad. Hoy, después de 30 años, las carencias extremas de 210 millones de pobres hacen recapacitar sobre la importancia de no sólo perseguir tasas de crecimiento *per se*, sino de asegurar que esa nueva creación de riqueza sea relativamente mejor distribuida.

Entonces, ¿por qué a pesar de sus limitaciones, el PBI per cápita viene siendo utilizado como una medida del desarrollo humano, entendido como la calidad de vida que llevan las personas? En esencia, las razones son prácticas. El PBI per cápita, medido en unidades monetarias, es un concepto conocido y manejable por políticos, empresarios y ciudadanos, en general. Es un concepto muy atractivo en la medida que su comunicación es sencilla. El PBI per cápita expresa en forma sencilla un concepto tan complejo, como lo es el desarrollo humano. Asimismo es comparable y análogo con el sistema de elaboración de las cuentas nacionales.

Otra razón que ha provocado el extendido uso del PBI per cápita como indicador de crecimiento, es que ha demostrado tener ciertas ventajas para efectos del análisis estadístico, tales como su amplia cobertura espacial y temporal, y la menor probabilidad de errores de medición, facilitando su empleo con fines comparativos. En adición, el uso del PBI per cápita habría tenido gran acogida por su alta correlación con los niveles de desarrollo humano, lo cual sugeriría que, en efecto, es el crecimiento del ingreso medio el factor promotor del desarrollo humano.

¿Es acaso suficiente esta última justificación una razón para desechar el uso de otros indicadores del desarrollo humano? Habría que dudar de ello. Aunque sí hay alta correlación entre el PBI per cápita y el desarrollo humano, su asociación sería indirecta y tendría como agentes vinculantes a las condiciones de equidad y calidad de las políticas públicas. Anand y Ravallion (1993) han encontrado que los verdaderos canales de conexión entre el PBI per cápita y algunos indicadores de desarrollo humano resultan ser el nivel de pobreza y la calidad en la provisión de los servicios públicos. Sobre la base de una muestra de 22 países en desarrollo –entre ellos, 7 de América Latina– los investigadores determinaron que si bien es cierto que, en un primer momento, se puede afirmar que existe asociación estadística entre el ingreso promedio y la expectativa de vida, aquélla desaparece cuando se incluyen otras variables de control, tales como, el nivel de pobreza y el gasto público en salud por habitante⁶. Por lo tanto, no habría relación directa entre el PBI per cápita y la expectativa de vida –uno de los componentes más relevantes del desarrollo humano. En adición, Hicks (1979), al evaluar las determinantes en los avances en la expectativa de vida en el periodo 1960-1973, no encontró correlación significativa entre esta variable y el PBI per

⁵ Boltvinik (1992) construye un Indicador de Progreso Social sobre la base de correcciones efectuadas en el PBI per cápita. Los ajustes corrigen imperfecciones en la valuación de bienes y servicios, toman en cuenta la cantidad de trabajo requerido en la producción, e intentan corregir las imitaciones del ingreso medio para describir patrones de distribución.

⁶ La pobreza se mide por la proporción de la población que consume menos de un dólar diario, ajustado por paridad de poder de compra, según datos del Banco Mundial.

cápita⁷. Sobre la base de múltiple correlación, el mismo autor ha mostrado una inexistente asociación estadística entre ambas variables.⁸

Ante las limitaciones expuestas del PBI per cápita para analizar los diagnósticos de la problemática social y distributiva, es urgente la búsqueda de nuevos conceptos alternos e indicadores que directamente aborden el campo del desarrollo humano.

Estudios Previos sobre “Condiciones Iniciales” y Desarrollo

El estudio del impacto de las “condiciones iniciales” sobre el desarrollo se origina en vertientes teóricas y empíricas. En el campo teórico, Marshall (1890) fue uno de los primeros en destacar la importancia de las “condiciones iniciales”, en particular la asignación inicial de los factores de producción –capital y trabajo– en el equilibrio de largo plazo. Krugman (1991), en un intento por evaluar el papel que desempeñan la historia y las expectativas en el desarrollo, subrayó la importancia de las “condiciones iniciales” en el capital humano para la determinación del equilibrio en presencia de los costos de movilidad de la mano de obra. Panagariya (1986) en su estudio sobre comercio y crecimiento fue aún más enfático: el equilibrio depende del punto de partida. Asilis y Ghosh (2002), por su parte, formularon un modelo de desarrollo económico, en el cual la asignación inicial de capital y la tasa inicial de ahorro están correlacionadas en el tiempo con la capacidad de ahorro agregado futuro, que, a su vez, determina la velocidad del despegue económico. Bénabou (1996), asimismo, ha desarrollado tres modelos que vinculan las “condiciones iniciales” de inequidad y el crecimiento económico a través de los canales políticos, el mercado de capitales y el conflicto social.

En el campo empírico, la literatura existente sobre las “condiciones iniciales” se ha concentrado principalmente en el impacto de éstas en el crecimiento económico, pero no en el desarrollo humano. Hicks (1979) presentó evidencia estadística sobre la fuerte asociación positiva entre los logros en indicadores de bienestar social, en 1960, y la tasa promedio de crecimiento de la producción, en el período 1960-1973, para una muestra de 78 países. Sin haber incorporado al modelo algún indicador de la distribución inicial de la riqueza, las “condiciones iniciales” en educación y expectativa de vida resultaron ser las más relevantes.

Rodrik (1994), en una perspectiva amplia del punto de partida, concluyó que las “condiciones iniciales” en términos de educación primaria, ingreso promedio y grado de equidad del ingreso y la propiedad de la tierra, explican en más del 50% la variación en la tasa de crecimiento de la producción en 49 economías, en el período 1960-1985⁹. De acuerdo a la investigación, el alto nivel inicial de educación y menor grado de inequidad en la distribución de la riqueza están también asociados a las altas tasas de inversión. Concentrándose principalmente en el papel que desempeña la inequidad inicial en el crecimiento, Persson y Tabellini (1994) hallaron un persistente vínculo entre las sociedades con una distribución inicial del ingreso más equitativa y las altas tasas de crecimiento de la producción¹⁰. En adición han señalado que dicha asociación sería válida para los países con regímenes democráticos y no necesariamente para aquellos con dictaduras, sugiriendo que la relación entre ambas variables funciona a través del canal político –que se discutirá más adelante. Sin embargo, en un estudio sobre política y crecimiento económico, Alesina y Rodrik (1994) han rechazado la hipótesis de que el efecto de la inequidad inicial en el crecimiento económico sea diferente en las democracias y en las sociedades regidas por distintos regímenes.

⁷ La correlación simple entre la expectativa de vida y el PBI per cápita ajustado por paridad de poder de compra para 1975, arrojó 0.522.

⁸ Tomando como variables de control el nivel de alfabetismo, la proporción de la población con acceso a los servicios de agua potable, el consumo promedio de calorías por persona, el número de personas por doctor, la proporción de mujeres estudiantes en matrícula primaria, el gasto público como porcentaje del PBI y el grado de urbanización, el modelo no muestra incidencia estadística y económica entre la expectativa de vida y el PBI per cápita ($t = 0.04$; coeficiente = 0.00005).

⁹ R^2 ajustado = 0.53

¹⁰ El estudio incluye el análisis sobre nueve países desarrollados en el período 1830-1985 y sobre 56 países en el período 1960-1985. En el primer caso, la inequidad es medida como la porción de ingreso personal en manos del quintil más alto de la población; en el segundo modelo, la porción de ingreso personal del tercer quintil de la población.

En gran medida, el debate se acentuó en torno a la importancia de las “condiciones iniciales”, en particular sobre la distribución inicial del ingreso y de la propiedad de la tierra, debido a los discordantes resultados reportados por los estudios sobre el tema a raíz de la pobre calidad de la data disponible sobre la desigualdad. Este hecho no sólo limitó el tamaño de las muestras por ser analizadas sino que también restringió el estudio a los países desarrollados, cuando paradójicamente otro era el propósito: evaluar la hipótesis de las “condiciones iniciales” en los países en desarrollo. En un esfuerzo por resolver esta permanente limitación, Deininger y Squire (1998) construyeron una base de datos de coeficientes Gini de distribución del ingreso sobre la base de la recolección de información que cumple los más estrictos criterios¹¹. Tomando esta información como materia prima, en el estudio se encuentra que es fuerte y negativa la relación entre la inequidad en la distribución inicial de la tierra –más no en la distribución inicial del ingreso– y el crecimiento económico de largo plazo. Asimismo, el análisis intertemporal confirma la similar asociación entre ambas variables en confrontación con la teoría de Kuznets sobre el vínculo entre inequidad y crecimiento¹².

Si bien la literatura expuesta hace énfasis en el papel de las “condiciones iniciales”, éstas son evaluadas con respecto a su impacto en el crecimiento económico y en referencia a los indicadores de desarrollo humano –una de las materias de la presente investigación. Al mismo tiempo, los trabajos concentrados en explicar el desempeño de los indicadores de desarrollo humano presentan un análisis de corte transversal en un punto del tiempo específico, no dejando espacio para inferencias sobre la importancia de las “condiciones iniciales”. Al mismo tiempo es escasa la literatura que evalúa el impacto de la inversión social en presencia de las “condiciones iniciales” de inequidad.

En efecto, Sheehan y Hopkins (1979), por ejemplo, enfocaron su estudio en la relación de la distribución del ingreso en algunos componentes del desarrollo humano para 40 países en desarrollo, específicamente para 1970. En más de una decena de componentes del desarrollo humano, la distribución del ingreso sólo resultó significativamente asociada a la expectativa de vida. Con base en una muestra de 53 países para 1975, Hicks (1982) concluyó que la distribución del ingreso está débilmente asociada a la expectativa de vida –variable utilizada como medida más próxima del desarrollo humano. Finalmente, Leipziger y Lewis (1980) han destacado también sobre la base de un modelo de corte transversal sólo para 1965, que el efecto de la inequidad en el crecimiento de la producción dependería del nivel de progreso económico de cada país. En suma, ellos sugieren que la mayor equidad en la distribución del ingreso está significativamente asociada al mejoramiento en los indicadores sociales en los países de ingresos medios, pero no necesariamente en las sociedades de bajos ingresos.

El impacto de las “condiciones iniciales” sobre la calidad de vida que llevan las personas, entendido como desarrollo humano por Anand y Sen (1994), es un vacío existente en la literatura y que se intenta llenar en el presente estudio.

Canales de asociación

¿Son la distribución de la riqueza, la educación y el estándar de vida los canales de asociación entre las “condiciones iniciales” y el desarrollo humano? Un primer canal sería el desarrollo de los mercados. Sociedades con dotaciones iniciales de riqueza más homogéneas entre sus miembros favorecen el desarrollo de los mercados, gracias a la formación de una amplia demanda interna y el consecuente surgimiento de un aparato productivo dinámico, con acceso a las economías de escala y la mayor productividad. Industrias con altos costos fijos de entrada al mercado, tales como, las telecomunicaciones, la intermediación financiera y el transporte, son capaces de ofrecer más y mejores servicios, en tanto lo permita el tamaño del mercado. (Por ello, en sociedades más ricas y, a la vez, más equitativas la producción por habitante suele estar altamente asociada con los rápidos avances en el desarrollo humano). En este sentido, la calidad

¹¹ La base de datos inicial contenía al menos un coeficiente Gini de distribución del ingreso para 108 países; 54 países, con cuatro o más observaciones, y 32 países, con ocho o más observaciones.

¹² Kuznets (1955) postula una relación de U invertida entre inequidad y crecimiento. La evolución simultánea entre ambas variables en las primeras etapas de crecimiento es seguida por una progresiva reducción de la inequidad en las etapas finales.

de vida de la sociedad en conjunto es positivamente afectada por el mayor dinamismo del sector privado, que se traduce en mayores requerimientos de mano de obra, menores precios –debido a los más bajos costos unitarios de producción– y diversidad de bienes y servicios por escoger. Murphy, Shleifer y Vishny (1989) han señalado al respecto que en las sociedades más equitativas se promueve la expansión de una clase media sólida, la cual impulsa el proceso de industrialización a través de la demanda de bienes manufacturados internamente producidos. Asimismo, por ser la inversión pública altamente rentable, en especial en carreteras y otras vías de transporte y comunicación –debido al número potencial de usuarios– el Estado asume una participación más activa en la provisión de bienes públicos. En este escenario, las políticas públicas y el gasto público pueden tener un impacto mayor debido a que sus beneficios cubren un alto porcentaje de la población. Finalmente, una amplia demanda interna sería también fuente importante de bienestar, principalmente por el acceso a mayor gama de bienes y servicios de la población a través de su impacto en las tasas de inversión, que, a su vez, es promovida bajo mayor equidad inicial de capital humano.

La existencia conjunta de restricciones de acceso al crédito e inversión no uniforme en educación, constituyen un segundo canal de asociación entre las “condiciones iniciales” y el desarrollo humano. Ante la presencia de imperfecciones en el mercado crediticio e indivisibilidades en la inversión en capital humano, una desigual distribución inicial de riqueza está vinculada a las menores tasas de crecimiento económico en el largo plazo (Galor y Zeira, 1993). Si el crédito es costoso y de difícil acceso, sólo los grupos con poder económico están en capacidad de invertir en capital humano, dejando rezagados a los menos favorecidos. Al reproducirse este proceso de modo generacional, este rezago se profundiza en el largo plazo. Limitaciones en la inversión de capital humano en la población de menores recursos frenan su desarrollo humano, entendido no sólo como el acceso a un mejor lugar de trabajo –adecuadamente remunerado y con condiciones laborales favorables– sino también como la fuente de bienestar no material, como el conocimiento y las libertades implícitas en él.

También en otras dimensiones el encuentro del sistema crediticio imperfecto y la sociedad regida por una marcada inequidad en la distribución de la riqueza, conducen inevitablemente a la desigual asignación de oportunidades hacia el progreso. En particular, la alta concentración de la propiedad de la tierra y la posibilidad de utilizar ésta última como garantía real en el sistema financiero, otorgan a los grupos terratenientes sorprendentes ventajas en el aprovechamiento de los avances tecnológicos y los procesos de reforma del Estado, tales como las privatizaciones, concesiones, entre otras.

Un tercer canal es el político. Los estudios acerca de las “condiciones iniciales” que han puesto más énfasis en la importancia del canal político (Persson y Tabellini, 1994; Alesina y Rodrik, 1994) han descansado en el “teorema del votante medio”. Según éste, la inequidad en las “condiciones iniciales” configura el proceso político. Este determina, a su vez, el patrón de desarrollo de la sociedad. Asumiendo una diferente dotación inicial de factores –capital y trabajo– entre los individuos, una situación de gran inequidad implica menor asignación del factor capital para el votante medio. En consecuencia, la fuerte presión política por parte del electorado sobre las políticas redistributivas y tributarias, enfrentadas al capital, emerge en escena, dañando la inversión y el crecimiento en el largo plazo¹³. Como resultado, este proceso deteriora la capacidad de inversión social del Estado en los servicios públicos básicos en beneficio de los más necesitados y desvía recursos hacia el gasto no productivo. En América Latina, más que en cualquier otra realidad, tal tesis parece tener buen asidero en tanto las presiones hacia las políticas redistributivas y el paradigma populista (Dornbusch y Edwards, 1990) –originadas por el grado de desigualdad más dramático del planeta– serían el origen del movimiento pendular de las políticas públicas, del estancamiento del progreso económico y su consecuente impacto en la capacidad de la sociedad, en su conjunto, para alcanzar el progreso humano. Mientras Persson y Tabellini (1994) han afirmado que el “teorema del votante medio” sólo opera en democracias; Alesina y Rodrik (1994) han sugerido que se da inclusive en dictaduras por el temor del régimen de ser derrocado.

¹³ Alesina y Rodrik (1994) han destacado que las políticas tributarias enfrentadas al capital pueden tomar varias formas: sistemas progresivos de impuestos, salarios mínimos, restricciones al comercio y movimiento de capital, entre otras.

Estudios que, también, proponen el canal político como vínculo entre las “condiciones iniciales” y el desarrollo resaltan el papel que desempeñan los grupos de poder en la definición de los patrones de progreso. Cuando el poder económico captura al poder político, el Estado se distingue por su debilidad para emprender reformas conducentes a promover el progreso de las mayorías (Haggard, 1994; Bénabou, 1996). La existencia de grupos sociales con extenso poder económico y político promueve el desarrollo de las sociedades menos democráticas; los grupos privilegiados evitan la acumulación de capital humano y fomentan políticas que restringen la participación comercial de la vasta mayoría, limitando las posibilidades de crecimiento y desarrollo de sus propias naciones (Engerman y Sokoloff, 1997).

4. MODELO DE PREDICCIÓN

El estudio intenta probar dos hipótesis. La primera gravita en torno a las sociedades inicialmente más equitativas, que logran mucho más rápidos avances en el desarrollo humano de sus habitantes que aquellas que parten de condiciones de gran inequidad. La segunda propone que las políticas públicas, principalmente la política social, reportan menor efectividad sobre la calidad de vida de los individuos en condiciones estructurales de alta inequidad.

Para examinar ambas hipótesis se utilizan como referencia los modelos de “condiciones iniciales” y el crecimiento. En estudios previos, concentrados en la relación entre inequidad-“condiciones iniciales” y crecimiento económico (Rodrik, 1994; Person y Tabellini, 1994; Alesina y Rodrik, 1994; Deininger y Squire, 1998) se ha propuesto, en general, un modelo de predicción con base en algunas variantes menores, que incluye como variables explicativas los índices Gini iniciales, la producción per cápita inicial, el logro académico inicial y la inversión promedio del periodo en observación. Otras variables de control añadidas son los *dummies* por ubicación geográfica y las medidas de tipos de regímenes políticos.

Tomando como punto de partida este esquema, el modelo propuesto de corte transversal para evaluar la asociación entre inequidad inicial y desarrollo humano o la primera hipótesis, es el siguiente:

$$PIDH_i = \beta_0 + \beta_1 IDH60_i + \beta_2 GSOCIAL_i + \beta_3 GING60_i + \beta_4 GTIERRA60_i + \beta_5 INST_i + \mu_i$$

donde:

PIDH representa la variación promedio anual del IDH para el periodo 1960-94.

El IDH fue creado por las Naciones Unidas en 1990 e incluido como pieza medular en su *Reporte de Desarrollo Humano*, publicado anualmente por dicha organización. Los datos utilizados tienen cobertura mundial; han sido calculados para cada quinquenio; y tienen como punto de partida el año 1960¹⁴.

IDH60 es el valor del IDH hacia 1960, considerado como punto de partida en la investigación.

La inclusión de esta variable es sumamente importante, pues es necesario evaluar en qué medida el valor inicial del índice de desarrollo humano afecta su evolución. Coeficientes negativos y estadísticamente significativos para estas variables serían la evidencia de convergencia (Beaumol, 1986). En efecto es de esperar que los países con mejor calidad de vida inicial experimenten tasas de crecimiento menores en sus índices de desarrollo humano con respecto a los países más pobres, por el agotamiento del potencial de expansión de sus estándares de vida.

¹⁴ Los datos utilizados corresponden al periodo 1960-1994, extraídos del *Reporte de Desarrollo Humano 1997*. Información actualizada con cambios en su metodología de cálculo, está disponible a partir de 1970, lo cual le resta utilidad para los fines de la presente investigación.

GSOCIAL representa el gasto social en educación y salud como porcentaje del PBI como promedio del periodo 1960-1994.

De este modo se incorpora la política de gasto social como la variable que puede haber contribuido a los logros obtenidos en desarrollo humano. En este sentido, se esperaría una relación positiva entre las políticas de gasto social más generosas en términos de montos asignados y los avances en niveles de bienestar social.

GING60 y **GTIERRA60** son los índices Gini de distribución del ingreso y de propiedad de la tierra hacia 1960, respectivamente.

Se espera una asociación negativa entre los índices Gini de distribución del ingreso y de la propiedad de tierra con la evolución de los niveles de desarrollo humano. De acuerdo con la primera hipótesis planteada, existe asociación entre los altos valores del índice Gini –es decir, mayor desigualdad en la distribución inicial del ingreso o de la propiedad de la tierra– y las bajas tasas de crecimiento de los indicadores de desarrollo humano.

INST es la variable que permite evaluar si la calidad de las instituciones revela alguna correspondencia con la tendencia de los indicadores de desarrollo humano.

El estudio del papel de las instituciones en el desarrollo está cobrando cada vez más importancia. Hoy existe consenso acerca de que ellas tienen efecto directo en el progreso porque determinan la eficiencia y existencia de los mercados y las organizaciones, públicas y privadas. Según Burki y Perry (1998), las mejores instituciones proveen reglas claras, ampliamente conocidas, coherentes, aplicables a todos los individuos, predecibles, creíbles y propiamente aplicadas. También Reynolds (1983) concluyó que la variable más importante que explica las diferencias en el progreso es la organización política y la competencia administrativa de gobierno, con base en la información de 41 países en desarrollo –entre ellos, ocho de América Latina– durante los últimos cien años.

Para medir la calidad institucional, el modelo utiliza el Índice del Imperio de la Ley, uno de los seis índices de calidad institucional construidos por Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobaton (2002). Los valores del índice oscilan entre -2.5 y 2.5, donde los valores más altos se asocian a las sociedades donde el cumplimiento de la ley es más extendido. El índice ha sido construido sobre la base de encuestas que recogen las percepciones de las organizaciones no gubernamentales, agencias clasificadoras de riesgo y consultoras. Los datos están disponibles para 173 países para el periodo 1997-2001.

Debido a que la calidad de las instituciones puede resultar endógena a la variación del índice de desarrollo humano, el modelo utiliza variables instrumentales. El origen del código legal y el nivel de fragmentación lingüística son los instrumentos usados. Los datos fueron tomados de La Porta, López-de-Silanes, Shleifer y Vishny (1998) y están disponibles para 207 y 152 países, respectivamente. En ambos casos, se efectuaron las pruebas necesarias para comprobar la fuerte relación entre éstas y la variable de calidad institucional, así como su desvinculación con el índice de desarrollo humano.

Por otra parte, para examinar la segunda hipótesis o que el grado de efectividad del gasto público en los avances del desarrollo humano depende de las “condiciones iniciales” de inequidad, se han creado dos nuevas variables, formadas de la interacción entre la variable gasto social y los índices Gini. Estas representan una medida de la dependencia entre la política social y las condiciones estructurales de inequidad. Coeficientes negativos y estadísticamente significativos para estas nuevas variables sugerirían que existe dependencia entre la efectividad del gasto social y la inequidad inicial –a mayor desigualdad inicial, menor efectividad de la política social– resultado que validaría la segunda hipótesis. Sin embargo, cuando la nueva información sobre el gasto social y los indicadores Gini esté disponible, será de suma importancia reexaminar esta segunda hipótesis con regresiones de panel y variables rezagadas del gasto social; en tanto, la evidencia sugiere que el impacto de la política social en el desarrollo humano –en particular la inversión social en educación– puede tomar cerca de dos décadas.

Algunos problemas en el manejo de los datos han estado presentes. En primer lugar, el uso exclusivo de los datos disponibles de los coeficientes Gini para el año 1960, hubiese recortado de modo significativo la muestra. Para remediar esta limitación, se proponen dos salidas: la utilización de los coeficientes Gini referentes a los años cercanos a 1960, con una diferencia absoluta de un quinquenio, y el uso del valor promedio de dichos índices para aquellos casos en que no se cuente con información cercana a 1960. Recogiendo la iniciativa de Deininger y Squire (1998), tal procedimiento podría justificarse porque en un total de 53 países con más de cuatro observaciones, el coeficiente promedio de variación de los índices Gini de ingreso es apenas 0.02. Esto sugiere que dichos coeficientes varían escasamente alrededor de su media.

En segundo lugar, la información sobre el gasto social en educación y salud de amplia cobertura y calidad, obtenida de la base de datos del Departamento de Asuntos Fiscales del Fondo Monetario Internacional (FMI), está disponible sólo a partir de 1985. Ya que la variable requerida es el promedio del gasto social como porcentaje del PBI para el periodo 1960-1990, los cambios significativos en la política social en las primeras décadas del período en observación, podrían dañar la consistencia del coeficiente estimado para esta variable. Este temor se fundamenta, además, en que la sexta y séptima décadas fueron periodos caracterizados por un alto crecimiento, cuando la inversión social podría haber registrado un mayor valor como porcentaje del PBI. No obstante, la forma de reducir pero no eliminar los temores sobre este eventual riesgo, es analizando el coeficiente de variación en el periodo disponible. De un total de 124 países con más de cuatro observaciones en el periodo 1985-1999, el coeficiente promedio de variación es sólo 0.01, lo cual nuevamente sugiere que, en promedio, los valores de la muestra varían en una pequeña magnitud respecto a sus medias.

Una vez recopilados los datos para el modelo base (variable dependiente y variables de control) se cuenta con 92 observaciones (países); número que se va ajustando conforme se incluyen los índices Gini y el índice de calidad institucional.

Inequidad y Provisión de Servicios Básicos

En un intento por complementar la investigación y profundizar más en la medición del impacto de la inequidad inicial sobre la calidad de vida de la población, en este estudio se propone un modelo adicional que asocia la inequidad con la provisión de servicios públicos básicos, tales como el abastecimiento de agua potable, luz eléctrica y telefonía fija. En síntesis, usando un modelo de predicción para cada caso, el objetivo es evaluar el grado de asociación entre la distribución inicial del ingreso y de la propiedad de la tierra y el nivel de provisión de cada servicio público hacia 1999. El porcentaje de población con acceso a agua potable; el consumo per cápita de energía eléctrica; y el número de líneas telefónicas por cada mil personas, son variables obtenidas del *World Bank Indicators 2002*, disponible para 208 países. Si bien cada una de estas variables tiene sus limitaciones, poder usarlas en el intento de comprobar su asociación con la distribución inicial del ingreso y de la propiedad de la tierra, constituye un primer paso importante.

En todos los casos, el nivel promedio de inversión, medido como porcentaje del PBI en el periodo 1960-1999, y el grado de urbanización, medido como el porcentaje de la población asentada en zonas urbanas en el periodo 1960-1999, han sido tomados como variables de control.

Resultados

En el Cuadro N° 4 se resumen los resultados de las regresiones. La presencia de una marcada convergencia es una característica común en todos los casos. Ello sugiere que los países que presentaron altos niveles iniciales de calidad de vida hacia 1960, experimentaron tasas de crecimiento más lentas en sus indicadores de desarrollo humano que aquellas sociedades inicialmente menos favorecidas. Como ya fue anotado, esa convergencia era esperada en tanto la calidad de vida presenta incrementos marginales decrecientes conforme va alcanzando valores elevados debido al agotamiento de su potencial de expansión.

Los resultados de las regresiones respaldan la primera hipótesis: las sociedades inicialmente más equitativas logran avances más rápidos en el desarrollo humano de sus habitantes que aquellas sociedades que parten en condiciones de gran inequidad. Existe una fuerte y negativa asociación estadística entre los índices Gini de distribución del ingreso (véase Cuadro N° 4, columna 2) y de la propiedad de la tierra (columna 3) y la variación de los índices de desarrollo humano¹⁵. Sin embargo poco se puede afirmar con respecto a las relaciones de causalidad ante las limitaciones de las muestras de corte transversal para ese efecto (Maddala, 1999). No obstante, si ambas medidas de inequidad son incorporadas de manera simultánea en el modelo, el coeficiente Gini de distribución inicial del ingreso deja de ser estadísticamente significativo (columna 4); dicho resultado se mantiene cuando se incluye también la variable de calidad institucional (columna 5).

Cuadro N°4
VARIACIÓN DEL ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO: 1960-1994

| Variables | IDH | | | | | | | |
|--|---------|----------|---------|----------|----------|-----------|----------|-----------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| Intercepto | 3.64 * | 4.67 * | 4.11 * | 4.68 * | 4.67 * | 4.42 * | 3.63 * | 4.12 * |
| | (17.07) | (10.78) | (15.47) | (10.39) | (10.17) | (13.36) | (16.29) | (12.41) |
| IDH Inicial (1960) | -1.64 * | -1.83 * | -1.35 * | -1.47 * | -1.58 * | -1.58 * | -1.46 * | -1.72 * |
| | (8.67) | (8.26) | (7.38) | (6.58) | (6.04) | (6.84) | (8.04) | (7.81) |
| Gasto Social (% PBI) | 0.02 | 0.02 | -0.02 | -0.03 | -0.03 | -0.03 *** | -0.03 | 0.01 |
| | (1.13) | (0.86) | (1.31) | (1.27) | (1.58) | (1.86) | (1.32) | (0.28) |
| Gini Ingreso (1960) | | -0.02 ** | | -0.01 | -0.01 | | | |
| | | (2.55) | | (1.62) | (0.82) | | | |
| Gini Tierra (1960) | | | -0.08 * | -0.07 ** | -0.07 ** | -0.07 ** | | |
| | | | (2.94) | (2.21) | (2.06) | (2.36) | | |
| Calidad institucional ¹ | | | | | 0.13 | 0.17 * | | 0.21 * |
| | | | | | (1.08) | (1.76) | | (2.15) |
| Interacción (Gasto Social y Gini Tierra) | | | | | | | -0.07 ** | -0.05 *** |
| | | | | | | | (2.04) | (1.69) |
| R ² - ajustado | 0.64 | 0.67 | 0.79 | 0.79 | 0.79 | 0.80 | 0.78 | 0.79 |
| N° de observaciones | 92 | 75 | 58 | 53 | 52 | 57 | 58 | 57 |

Valores entre paréntesis representan los t-estadísticos.

1/ Calidad institucional: índice construido por Kaufmann, (el Imperio de la Ley) instrumentalizado con variable origen del código legal y fragmentación lingüística.

* = Significativo al 1% nivel de confianza

** = Significativo al 5% nivel de confianza

*** = Significativo al 10% nivel de confianza

En contraste, el coeficiente Gini de distribución de la propiedad de la tierra continúa siendo altamente significativo en todos los casos. Ello sugiere que la distribución inicial de la propiedad de la tierra, más no la distribución inicial del ingreso, conlleva factores económicos que influyen

¹⁵ Resultados similares se obtienen cuando se sustituye en el modelo el IDH inicial por sus tres componentes hacia 1960: producción per cápita, logro académico y expectativa de vida (ver Cuadro N° 5).

decisivamente en la velocidad de avance del desarrollo humano¹⁶. Como fue sugerido antes, uno de los factores podría ser la estrecha relación que existe entre la tenencia de activos, como la tierra y el acceso al crédito, para la inversión en capital humano y salud, en tanto que la tierra puede ser utilizada como garantía en presencia de imperfecciones en el mercado crediticio. Asimismo, los resultados podrían servir para validar el “teorema del votante medio”, el cual postula que las “condiciones iniciales” de alta inequidad en la distribución del capital resultan en la menor asignación de este factor productivo para el votante medio, quien a su vez ejerce fuerte presión política hacia las políticas redistributivas y tributarias enfrentadas al capital, dañando así la inversión y el crecimiento de largo plazo. Es necesario llevar a cabo una adicional investigación para identificar el posible canal de asociación entre la desigual distribución de la propiedad de la tierra y los avances en los indicadores de desarrollo humano.

Cuadro N°5
VARIACIÓN DEL INDICADOR DE DESARROLLO HUMANO: 1960-1994

| Variables | IDH | | | | | | |
|--|-----------|-----------|------------|------------|------------|-----------|-----------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Intercepto | 2.48 * | 3.03 * | 3.16 * | 4.80 * | 4.77 * | 4.34 * | 4.12 * |
| | (5.81) | (5.10) | (10.90) | (9.16) | (9.14) | (11.14) | (10.16) |
| GDP inicial (1960) | -0.01 ** | -0.01 * | -0.005 ** | -0.01 * | -0.01 * | -0.01 * | -0.01 * |
| | (2.19) | (3.08) | (2.36) | (2.71) | (2.92) | (2.83) | (3.10) |
| Educación inicial (1960) | -0.01 ** | -0.01 *** | -0.004 *** | -0.005 *** | -0.005 *** | -0.05 ** | -0.05 *** |
| | (2.09) | (1.92) | (1.83) | (1.79) | (1.95) | (2.02) | (1.96) |
| Expectativa de vida Inicial (1960) | -0.01 *** | -0.010 | -0.02 * | -0.03 * | -0.03 * | -0.03 * | -0.03 * |
| | (1.97) | (1.25) | (4.61) | (4.41) | (4.60) | (4.98) | (5.73) |
| Gasto Social | 0.024 | 0.034 | 0.124 | 0.025 | 0.165 | 0.008 | 0.045 |
| | (0.94) | (1.12) | (0.76) | (0.99) | (0.62) | (0.37) | (1.59) |
| Gini Ingreso (1960) | | -0.02 ** | | -0.01 *** | -0.007 | | |
| | | (2.17) | | (1.81) | (0.95) | | |
| Gini Tierra (1960) | | | -0.06 ** | -0.06 *** | -0.051 | -0.06 *** | |
| | | | (2.44) | (1.82) | (1.48) | (1.82) | |
| Calidad institucional | | | | | 0.160 | 0.171 | 0.21 ** |
| | | | | | (1.20) | (1.64) | (2.14) |
| Interacción (Gasto Social y Gini Tierra) | | | | | | | -0.048 |
| | | | | | | | (1.52) |
| R ² - ajustado | 0.63 | 0.62 | 0.85 | 0.86 | 0.86 | 0.86 | 0.85 |
| Nº de observaciones | 60 | 54 | 44 | 40 | 40 | 44 | 44 |

Valores entre paréntesis representan los t-estadísticos.

1/ Calidad institucional: índice construido por Kaufmann, (el Imperio de la Ley) instrumentalizado con variable origen del código legal y fragmentación lingüística.

* = Significativo al 1% nivel de confianza

** = Significativo al 5% nivel de confianza

*** = Significativo al 10% nivel de confianza

¹⁶ De particular importancia es el aumento del R²-ajustado cuando el índice Gini de tierra es adherido (columna 3) de 0.67 a 0.79.

De acuerdo con los resultados obtenidos de las regresiones incluidas en las columnas 4 y 5 (Cuadro N° 4), un cambio de 10 puntos en el índice Gini de distribución inicial de la propiedad de la tierra estaría asociado a una variación de 0.7 puntos porcentuales en la tasa de cambio anual de los índices de desarrollo humano¹⁷. Así, la evidencia estadística conduce a la tercera importante conclusión: la significativa magnitud del impacto –o incidencia económica– de la distribución inicial de la propiedad de la tierra en la tasa de variación de los índices de progreso humano.

Las “condiciones iniciales”, tal como fueron formalizadas en el modelo, tienen significativo poder explicativo. Las variables IDH inicial e inequidad inicial en la distribución de la propiedad de la tierra, explican 79% del cambio en la variación de los índices de desarrollo humano¹⁸.

Uno de los hallazgos más reveladores del modelo se refiere a la asociación entre el gasto social y el desarrollo humano. En las regresiones obtenidas, no hay evidencia de la asociación entre el gasto social en educación y salud como porcentaje del PBI y la tasa de crecimiento de índice de desarrollo humano¹⁹. Aun cuando tal asociación existiese, es marginal la magnitud del impacto de los incrementos en la inversión social en los avances en el campo social. Varias razones podrían estar detrás de estos resultados. En primer lugar, el gasto social como porcentaje del PBI es un agregado que no hace distinciones explícitas sobre cómo se distribuyen estos recursos. Un mismo nivel de gasto social agregado de dos países o regiones podría esconder enormes diferencias en la forma en que éste es asignado entre los sectores, educación o salud, e inclusive en cómo las prioridades han sido establecidas dentro de ellos. Por ejemplo, a pesar que en América Latina se destinan actualmente mayores recursos a la inversión social como fracción del PBI con respecto al Sudeste Asiático, sus avances en términos de indicadores sociales y alivio de la pobreza son notoriamente inferiores (ver Cuadro N° 6). En esa dirección, Lloyd-Sherlock (2000) sostiene, en “Fallándole al Necesitado: El Gasto Público Social en América Latina”, que el fracaso de la política social en la región radica en que la distribución de la inversión social tiene poca relación con sus verdaderas necesidades sociales y las graves inequidades para el acceso de los servicios públicos²⁰. En segundo lugar, el escaso impacto del gasto social en el desarrollo humano sería producto de las ineficiencias en la dinámica de la gestión de lo social, la cual incluye los aspectos administrativos, técnicos, de ejecución y participativos (Rey de Marulanda, 2002).

¿Es acaso posible que la efectividad del gasto social dependa o esté condicionada por otra variable, como, por ejemplo, las “condiciones iniciales” de inequidad? Esta posibilidad es evaluada en las regresiones de las columnas 7 y 8 (Cuadro N° 4). Ellas incluyen la variable interactuada del gasto social y el índice Gini de distribución inicial de la propiedad de la tierra. Los resultados demuestran alguna evidencia estadística que sugiere que la efectividad del gasto social en los indicadores de desarrollo humano es menor en las sociedades que parten de severas condiciones estructurales de inequidad. Ello pareciera validar la segunda hipótesis planteada²¹. En otras palabras, la inversión social estaría, en efecto, asociada a los avances en los indicadores de desarrollo humano, pero la magnitud de ese impacto dependería del grado de inequidad en la distribución de la tenencia de la tierra de una sociedad en particular.

¹⁷ Nótese que los coeficientes de los índices Gini de distribución de la propiedad de la tierra son bastante similares en los casos en que el IDH y sus tres componentes: producción per cápita, logro académico y expectativa de vida, son utilizados como variables de control (Cuadros N° 5).

¹⁸ En el modelo que incorpora como variables de control los tres componentes del IDH: producción per cápita, logro académico y expectativa de vida, el poder explicativo de las condiciones iniciales se eleva a 85% (no reportado).

¹⁹ A similares conclusiones se llega al interpretar los resultados del modelo que incorpora como variables de control los tres componentes de IDH (Cuadro N° 5).

²⁰ Al respecto, “Caretas”, la publicación peruana en temas políticos, señaló en su edición del 19 de julio de 2002 que en un documento donde se resume la gestión de la Presidencia del Consejo de Ministros, fechado el 15 de julio, se indica que en el área del alivio de la pobreza “se descubrieron 32 programas y 15 de nutrición que se sobreponían y atendían a la misma población, y que, paradójicamente, un 38% de los beneficiarios resultaban no ser pobres....Por ello, a pesar de que en la última década se invirtieron unos US\$ 2,000 millones anuales en gasto social, los niveles de pobreza se mantuvieron en los mismos niveles que a mediados de los ochenta”.

²¹ La variable de gasto social y la interacción entre ésta y el coeficiente Gini de distribución de la propiedad de la tierra, en conjunto, resultaron estadísticamente significativas en las regresiones de las columnas 7 y 8 (Cuadro N° 4), de acuerdo a la prueba *F* a la cual fueron sometidas.

Cuadro N°6
GASTO SOCIAL POR REGIONES: Como porcentaje del PBI

| Región | 1980-1989 | 1990-1999 |
|----------------------------------|-----------|-----------|
| Europa Oriental | 8.2 | 8.8 |
| Medio Oriente y África del Norte | 6.5 | 6.9 |
| América Latina y el Caribe | 5.4 | 6.0 |
| África subsahariana | 5.4 | 5.8 |
| Asia del Sur | 4.5 | 5.3 |
| Sudeste Asiático y Pacífico | 6.2 | 5.1 |

Fuente: FMI

Severas desigualdades en la distribución de la riqueza –asociadas a la baja efectividad de la política social– podrían ser el resultado de las limitaciones que la inequidad y exclusión social imponen al acceso de las poblaciones más pobres a los servicios sociales, aun cuando éstos sean provistos. La asignación desigual de activos, ingresos y privilegios entre diferentes segmentos de la población es la que establece sus posibilidades individuales de alcanzar una determinada calidad de vida pero, a la vez, su capacidad de acceso a los servicios sociales, ya que estos requieren condiciones mínimas para su acceso y elegibilidad. Ejemplos son los programas públicos de seguridad social y vivienda, que demandan del potencial beneficiario no sólo que compruebe una fuente de ingreso sino sobre todo un mínimo de formalidad con respecto a estas fuentes. Los grupos sociales sin posibilidades de acceso a estos programas son, paradójicamente, los que más los necesitan. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 14 países de América Latina (2000), en promedio 44% del número total de empleos en las áreas urbanas, es informal. En contraste, se registra menos del 10% en las economías industrializadas del Sudeste Asiático. La vulnerabilidad de la población de América Latina es mayor si se agregan cifras sobre el empleo informal en las zonas rurales, datos no disponibles en el presente estudio.

En el caso de los servicios de salud y de educación, no son los criterios de elegibilidad pero sí las limitaciones en recursos de la población las que restringen las posibilidades de disfrute de los servicios sociales. Poblaciones apartadas pobres y excluidas se ven obligadas a realizar un análisis espontáneo de costo-beneficio para decidir si los servicios de salud brindados en un centro público de salud alejado varios kilómetros de sus viviendas, podrán compensar el gasto en tiempo y, sobre todo, en dinero para movilizarse hacia él. Por otra parte, la inequidad ha generado un costo de oportunidad enorme a la educación, ya que la decisión de los jefes de familia de enviar a sus hijos a las escuelas compete directamente con la posibilidad de generar nuevas fuentes de ingreso.

Sin embargo, aunque se presenta cierta evidencia estadística que respalda la posibilidad de que el impacto del gasto social en el desarrollo humano esté condicionado al grado de inequidad inicial, es necesario hacer una investigación adicional para ratificar tal hipótesis. En efecto, por la misma razón que se postula una relación temporalmente rezagada entre las “condiciones iniciales” de inequidad y los avances en el desarrollo humano, las acciones de política social pueden presentar ese mismo tipo de conexión. Vélez, Medeiros y Soares (2003) concluyeron en un estudio llevado a caso sobre la política educativa en Brasil en el periodo 1920-2000, que toma más de dos décadas observar los beneficios de la inversión social en educación en la fuerza laboral. La utilidad que puede conllevar la inclusión de variables rezagadas de la inversión social en el modelo, es significativa, lo cual será posible una vez que esté disponible la información sobre el gasto social en educación y salud para periodos más prolongados²².

²² Los datos sobre gasto social en educación y salud sólo están disponibles para el periodo 1985-1999, y son insuficientes para tales propósitos.

Las regresiones indicadas en las columnas 6 y 8 (Cuadro N° 4) incluyen la calidad institucional y desechan el coeficiente Gini de distribución del ingreso, como variable explicativa de relevancia²³. El coeficiente de la variable calidad institucional es significativo en un nivel de confianza del 10% y 5%, respectivamente, respaldando la hipótesis que las sociedades con mejores instituciones públicas y privadas experimentan rápido crecimiento en sus niveles de bienestar social. Este comportamiento podría esconder las relaciones existentes entre el grado de tenencia de activos productivos en el campo –y todos aquellos fenómenos sociales que de él se derivan, tales como su relación con el poder político y las prácticas clientelistas– y la configuración de las instituciones. La estructura de la propiedad de la tierra fue fundamental en la determinación del tipo de instituciones. Sociedades con fuerte presencia de la clase terrateniente desarrollaron cierto tipo de instituciones que protegieron a las elites; en tanto que las sociedades con distribuciones más homogéneas de la riqueza promovieron la participación ciudadana y las prácticas democráticas (Engerman y Sokoloff, 1997). Sin embargo se requieren mayores investigaciones para fortalecer esta posición.

Inequidad y Servicios Públicos Básicos

Para complementar los resultados obtenidos en el modelo sobre las “condiciones iniciales” de inequidad y desarrollo humano, se han planteado tres nuevos modelos que vinculan la inequidad y provisión de servicios públicos básicos, en particular el abastecimiento de agua potable, energía eléctrica y telefonía fija. Los coeficientes de las variables de distribución inicial de la riqueza resultaron también fuerte y negativamente asociados al nivel de cobertura de los servicios públicos básicos (Cuadro N° 7). En otras palabras, las sociedades que registraron bajo grado de inequidad en la distribución inicial de la riqueza, gozan, actualmente, de mayor acceso a los servicios públicos básicos.

En el modelo referente a la cobertura del servicio de abastecimiento de agua potable, los coeficientes de los índices Gini resultan estadísticamente significativos si se les incluye en forma separada (Cuadro N° 7, columnas 1 y 2). Sin embargo, si su inclusión es simultánea (columna 3), se desvanece la importancia estadística del coeficiente Gini de distribución de la tierra. En esa misma dirección, los resultados también sugieren que los avances en la expansión de la cobertura de servicios de telefonía fija son sólo función de las desigualdades en el ingreso (columna 9). Al existir la posibilidad de que el acceso al crédito sea el principal canal de asociación entre la distribución de la propiedad de la tierra y el aumento en la calidad de vida, no debe sorprender que no haya asociación estadística sólida entre esa variable de equidad y el acceso a los servicios de agua potable y telefonía, los cuales son más sensibles al nivel de ingreso del consumidor.

El caso del servicio de energía eléctrica es más controversial. El consumo anual de energía per cápita, que constituye la mejor información disponible en la cobertura requerida, oculta varios ángulos sobre el verdadero acceso a ese servicio. Esta medida no aporta ningún indicio sobre los criterios de distribución, uso y destino de la energía, tales como el consumo doméstico, comercial o industrial. En todo caso, la sólida y negativa asociación entre el consumo de energía eléctrica per cápita y el índice Gini de distribución de la propiedad de la tierra (Cuadro N° 7, columna 5 y 6) podría reflejar la relación directa existente entre el financiamiento de los activos productivos y la complementaria demanda de recursos energéticos para poder ponerlos en marcha.

Cuadro N°7
PROVISIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS Y EQUIDAD: 1960-1999

| | Agua Potable | | | Energía Eléctrica | | | Telefonía Fija | | |
|-------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|------------------|-------------------|------------------|-------------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| Inversión | 0.21 (0.89) | 0.24 (0.81) | 0.33 (1.11) | 0.02 (1.11) | 0.05 ** (2.55) | 0.07 * (2.87) | 0.03 ** (2.33) | 0.06 * (3.32) | 0.05 ** (2.19) |
| Urbanización | 0.99 * (3.81) | 1.12 * (3.97) | 1.18 * (4.16) | 0.10 * (5.41) | 0.09 * (3.74) | 0.08 * (2.81) | 0.12 * (7.76) | 0.12 * (5.81) | 0.13 * (5.95) |
| Urbanización (sq) | -0.01 ** | -0.01 ** | -0.01 * | -0.0005 * | -0.0004 *** | 0.00 | -0.001 * | -0.001 * | -0.001 * |

²³ En tanto que la variable calidad institucional (en el período de la Ley) puede resultar endógena a la variable de los índices de desarrollo humano, se utilizaron variables instrumentales en las regresiones reportadas en las columnas 5, 6 y 8 (Cuadro N° 4); el origen del código legal y un índice de fragmentación lingüística de los países.

5. “CONDICIONES INICIALES” DIFERENTES: SUDESTE ASIÁTICO Y AMÉRICA LATINA

América Latina y el Sudeste Asiático, en particular los países caracterizados como economías asiáticas de altos resultados (HPAE), ofrecen un marco ilustrativo para el análisis del impacto de las “condiciones iniciales” en el desarrollo humano²⁴. La prosperidad económica y social alcanzada por las HPAE y el rezago de América Latina frente a ellos es una realidad indiscutible hacia fines del siglo XX.

En múltiples estudios se da amplia evidencia estadística y empírica sobre los notables patrones de crecimiento económico, acumulación de capital humano e indicadores de bienestar social registrados en los llamados “Cuatro Tigres de Asia” y las economías asiáticas de reciente industrialización. En el Cuadro N° 8 se resumen algunos de los más importantes indicadores de desarrollo humano para seis economías latinoamericanas y seis HPAE en la década de 1990-1999. En promedio, el estándar de vida y la producción per cápita en los países del Sudeste Asiático bajo observación, son 30% y 80% superiores a los alcanzados por sus pares latinoamericanos, respectivamente²⁵. Si se suman la mayor esperanza de vida y más veloz acumulación de capital humano, se pueden visualizar significativos alcances en el desarrollo humano, de acuerdo a las Naciones Unidas.

²⁴ Las HPAE (*high performance Asian economies*) están conformadas por los Cuatro Tigres Asiáticos (Singapur, Corea del Sur, Hong Kong y Taiwán) y los Países de Reciente Industrialización (NIC o *newly industrialising countries*), por Malasia, Tailandia e Indonesia.

²⁵ El estándar de vida, uno de los componentes del desarrollo humano, ha sido calculado sobre la base del PBI per cápita y teniendo en cuenta el fundamento de que el nivel de ingreso puede actuar como importante medio o instrumento para elevar la calidad de vida (Sen, 1996). El índice ha sido construido sobre la base de las raíces cuadradas de los valores de la producción por habitante a fin de reflejar la utilidad marginal del ingreso.

Cuadro N°8
COMPONENTES DEL DESARROLLO HUMANO: 1990

| | Estándar de vida ¹ (índice) | PBI per cápita ² (US\$, 1985) | Expectativa de vida ³ (años) | HDI 2000 (índice) |
|-----------------|--|--|---|-------------------------|
| <i>LAC</i> | | | | |
| Argentina | 0.50 | 4 708 | 74 | 0.84 |
| México | 0.56 | 5 825 | 72 | 0.80 |
| Brasil | 0.46 | 4 043 | 67 | 0.76 |
| Chile | 0.48 | 4 335 | 76 | 0.83 |
| Colombia | 0.42 | 3 303 | 70 | 0.77 |
| Perú | 0.34 | 2 189 | 69 | 0.75 |
| Promedio simple | 0.46 | 4 067 | 71 | 0.79 |
| <i>HPAE</i> | | | | |
| Singapur | 0.80 | 11 698 | 78 | 0.89 |
| Corea | 0.60 | 6 665 | 73 | 0.88 |
| Hong Kong | 0.90 | 14 854 | 80 | 0.89 |
| Tailandia | 0.43 | 3 570 | 69 | 0.76 |
| Malasia | 0.52 | 5 117 | 72 | 0.78 |
| Indonesia | 0.32 | 1 973 | 66 | 0.68 |
| Promedio simple | 0.59 | 7 313 | 73 | 0.81 |

1/ Sobre la base de las raíces cuadradas de los valores del PBI
cápita de 1990. Penn Tables.

2/ PBI per cápita PPP para 1990.

3/ Valores para 1999. Banco Mundial

Hoy esas cifras no sorprenden a nadie. Lo que sí puede causar sorpresa a muchos es que hace sólo cuarenta años la situación era exactamente la inversa. En efecto, en 1960, la calidad de vida de un poblador medio latinoamericano superaba significativamente a la del habitante medio de las HPAE.

Ver para creer: En el Cuadro N° 9 se reproducen los indicadores de desarrollo humano para países similares hacia 1960. La riqueza generada por las economías de los hoy considerados “el milagro asiático” representaba en promedio apenas la mitad de la alcanzada en América Latina. Con excepción de Hong Kong, ninguna de las HPAE había superado los niveles de actividad económica del más débil de los países de la muestra latinoamericana, como era Colombia. Asimismo, el estándar de vida en el Asia Sur Oriental era, en promedio, 30% inferior al disfrutado en tierras latinoamericanas. Considerando en el cálculo la población de Indonesia, en 1960, la esperanza de vida en América Latina era diez años mayor que en las HPAE. En suma, hace cuatro décadas los niveles de desarrollo humano eran claramente favorables para América Latina.

Cuadro N°9
COMPONENTES DEL DESARROLLO HUMANO: 1960

| | Estándar de vida ¹ (índice) | PBI per cápita ² (US\$, 1985) | Expectativa de vida ³ (años) | HDI 1960 (índice) |
|-----------------|--|--|---|-------------------------|
| <i>LAC</i> | | | | |
| Argentina | 0.49 | 4 481 | 65 | 0.67 |
| México | 0.38 | 2 825 | 57 | 0.52 |
| Brasil | 0.30 | 1 780 | 55 | 0.39 |
| Chile | 0.39 | 2 897 | 57 | 0.58 |
| Colombia | 0.29 | 1 686 | 57 | 0.47 |
| Perú | 0.32 | 2 031 | 48 | 0.42 |
| Promedio simple | 0.36 | 2 617 | 57 | 0.51 |
| <i>HPAE</i> | | | | |
| Singapur | 0.29 | 1 626 | 64 | 0.52 |
| Corea | 0.21 | 898 | 54 | 0.40 |
| Hong Kong | 0.34 | 2 231 | 66 | 0.56 |
| Tailandia | 0.21 | 940 | 53 | 0.37 |
| Malasia | 0.27 | 1 409 | 54 | 0.33 |
| Indonesia | 0.17 | 641 | 41 | 0.22 |
| Promedio simple | 0.25 | 1 291 | 55 | 0.40 |

1/ Sobre la base de las raíces cuadradas de los valores del PBI
cápita de 1960. Penn Tables.

2/ PBI per cápita PPP para 1960.

3/ Valores para 1960. Banco Mundial.

¿Qué sucedió en estos cuarenta años? ¿Qué se hizo o se dejó de hacer en América Latina para obtener avances tan decepcionantes en el ámbito del desarrollo humano? En cuarenta años, el estándar de vida promedio de las HPAE creció más del doble (1.4 veces) y el de América Latina sólo mejoró modestamente (0.26). Mientras el PBI per cápita en el Sudeste Asiático casi se quintuplicó en el mismo período, el de Latinoamérica apenas creció en la mitad de su valor hacia 1960. De acuerdo con las Naciones Unidas, sólo en cuarenta años las HPAE pasaron de ser consideradas uno de los grupos con menores avances en el desarrollo humano a ser catalogadas, hacia finales del siglo XX, como las sociedades que han obtenido mayores logros en el progreso humano en el período. Ello ha conllevado a que los ciudadanos de estas selectas economías

puedan disfrutar de un nivel de vida sólo superado por las poblaciones de los países miembros de la OCDE.

Diversas interpretaciones han sido planteadas para entender las raíces de estos dos senderos tan opuestos. Uno de los más vastos estudios detrás de los orígenes del éxito de las HPAE, *El Milagro del Asia Oriental* del Banco Mundial (1993), atribuye la paternidad del suceso principalmente a las “políticas amigables al mercado” seguidas por estos países en las últimas décadas; esas políticas, según el documento, permitieron la rápida acumulación de capital físico y humano. En contraste, en el mismo estudio, se sugiere que las políticas intervencionistas y la carencia de un marco institucional de mercado en América Latina resultaron en un magro desenvolvimiento económico. Otros, lejos de otorgar el mayor crédito a la práctica del *laissez faire*, han sugerido que la consistente y decidida intervención gubernamental en el diseño, implementación y promoción de las políticas industriales, agrarias y sociales, es la verdadera responsable del éxito de las HPAE (Ranis, 1989, 1990; Haggard, 1994; Larraín y Vergara, 1993; Balassa, 1988). En tanto, el intervencionismo latinoamericano habría sido más obstructivo que constructivo, pues cuando no persiguió intereses exclusivos de los grupos de poder, la intromisión gubernamental fue tan sólo fruto de las inmanejables presiones populares hacia el populismo macroeconómico (Dornbusch y Edwards, 1990). La distinta evolución demográfica del Sudeste Asiático y América Latina también ha sido sugerida como origen de las diferencias en los patrones de desarrollo en ambas regiones. Este planteamiento propone que el bajo índice de fertilidad y la menor relación de dependencia observados en las HPAE habrían elevado el ahorro agregado – gracias a la reducción de la población de jóvenes dependientes– y aumentado la participación de la mujer en el mercado laboral –hechos que habrían incidido favorablemente en el crecimiento económico (Williamson, 1993; Coale y Hoover, 1958). Asimismo, las bajas relaciones de dependencia, tales como las registradas en las economías del Sudeste Asiático, estarían asociadas a los sistemas educativos de mejor calidad; en tanto que la menor población de estudiantes reduciría la presión en la que opera el sistema educativo.

Sin negar la posible certeza de algunos de los planteamientos anteriores, la evidencia estadística y empírica presentada por el presente estudio resulta bastante clara: el papel que desempeñaron las “condiciones iniciales” –en especial las de equidad– en la configuración del patrón de desarrollo humano en los últimos cuarenta años fue determinante. Y, es altamente probable que dicha asociación haya regido en similar período para el caso de las HPAE y América Latina. Peor aún, la inequidad inicial en América Latina habría alimentado las subsecuentes políticas hacia un sendero de inequidad; así como la relativa equidad inicial en el Sudeste Asiático habría generado una política endógena hacia un sendero de igualdad (Williamson, 1993). Más dramáticamente, la inequidad fue útil para la eficiencia del patrón de crecimiento escogido por América Latina, en tanto que la alta concentración de la tierra y extensa y barata mano de obra fueron los requerimientos para una operación eficiente de la exportación de productos agrícolas (Thorp, 1998).

La interpretación de las cifras incluidas en el Cuadro N° 10 es categórica. Los “Cuatro Tigres del Asia” y las “economías asiáticas de reciente industrialización” eran sociedades, individual y colectivamente, significativamente más equitativas y provistas de mejor capital humano en comparación con América Latina hacia 1960. De acuerdo con los índices Gini, no sólo el ingreso estuvo proporcionalmente peor distribuido en América Latina, sino que el grado de concentración de la propiedad de la tierra llegó a niveles espectaculares²⁶. Malasia, la sociedad más desigual del bloque asiático, no logró siquiera acercarse a los niveles de inequidad observados en la muestra latinoamericana. En las figuras N° 1 y N° 2, se muestra la relación entre los coeficientes Gini de distribución del ingreso y de la propiedad de la tierra iniciales (alrededor de 1960) y la variación porcentual promedio anual del IDH en el período 1960-1990. El grado de inequidad en las sociedades del Sudeste Asiático resultó menor con respecto a América Latina y, a la vez, la calidad de vida en esa región experimentó mayor velocidad de crecimiento. En suma, las sociedades más equitativas en sus fases iniciales de desarrollo lograron mayores avances en el progreso humano.

²⁶ Hacia 1960, el 5% de las unidades productivas agrícolas (haciendas) poseían 80% de la tierra, en tanto que 80% de las unidades productivas eran propietarias del 5% de la tierra (Barraclough, 1973).

Cuadro N°10
CONDICIONES INICIALES: 1960

| | Gini Ingreso (índice) | Gini Tierra (índice) | Sin educ. (%) | Primaria Total (%) | Full Full (%) | Secundaria Total (%) | Full Full (%) | Superior Total (%) | Full Full (%) | Matrícula Primaria ¹ (%) | Matrícula secundaria (%) | Analf. (%) |
|-----------------|-----------------------------|----------------------------|---------------------|--------------------------|---------------------|----------------------------|---------------------|--------------------------|---------------------|---|--------------------------------|---------------|
| <i>LAC</i> | | | | | | | | | | | | |
| Argentina | | 0.86 | 12 | 73.4 | 19.9 | 11.6 | 5.3 | 3 | 1.8 | 95 | 34 | 7 |
| México | 0.57 | 0.62 | 46 | 48.3 | 10.4 | 4.3 | 1.5 | 1.4 | 0.8 | 83 | 17 | 25 |
| Brasil | 0.53 | 0.83 | 43.1 | 42.8 | 11.6 | 12.1 | 4.3 | 2 | 1.4 | 70 | 17 | 32 |
| Chile | 0.46 | | 20.2 | 55.3 | 22.1 | 22.4 | 11 | 2.1 | 1.4 | 90 | 28 | 12 |
| Colombia | 0.52* | 0.86 | 35.1 | 51.3 | 10.9 | 11.9 | 3.9 | 1.9 | 1.3 | .. | .. | 22 |
| Perú | 0.55* | 0.94 | 42.8 | 44.9 | 11.7 | 9.7 | 4.1 | 2.6 | 1.8 | 78 | 27 | 28 |
| Promedio simple | 0.52 | 0.82 | 33.2 | 52.7 | 14.4 | 12.0 | 5.0 | 2.2 | 1.4 | 83 | 25 | 21 |
| <i>HPAE</i> | | | | | | | | | | | | |
| Singapur | 0.39* | . | 54.3 | 20.6 | 8.3 | 25 | 8.3 | 0 | 0 | 94 | 44 | 27 |
| Corea | 0.32 | 0.35 | 56.9 | 29.6 | 26.2 | 10.9 | 5.8 | 2.6 | 1.9 | 94 | 38 | 13 |
| Hong Kong | 0.41* | . | 30.8 | 47.1 | 19.3 | 17.3 | 8.1 | 4.7 | 2.7 | 87 | 33 | 22 |
| Tailandia | 0.42 | 0.46 | 48.1 | 46.4 | 33.9 | 4.9 | 1.6 | 0.6 | 0.6 | .. | .. | 20 |
| Malasia | 0.51* | 0.75 | 58.5 | 32.7 | 11.5 | 7.2 | 2.4 | 1.5 | 1.3 | 88 | 33 | 42 |
| Indonesia | 0.33 | 0.55 | 75.5 | 22.6 | 7.6 | 1.9 | 0.5 | 0.1 | 0 | 72 | .. | 44 |
| Promedio simple | 0.36 | 0.53 | 54.0 | 33.2 | 17.8 | 11.2 | 4.5 | 1.6 | 1.1 | 87 | 37 | 28 |

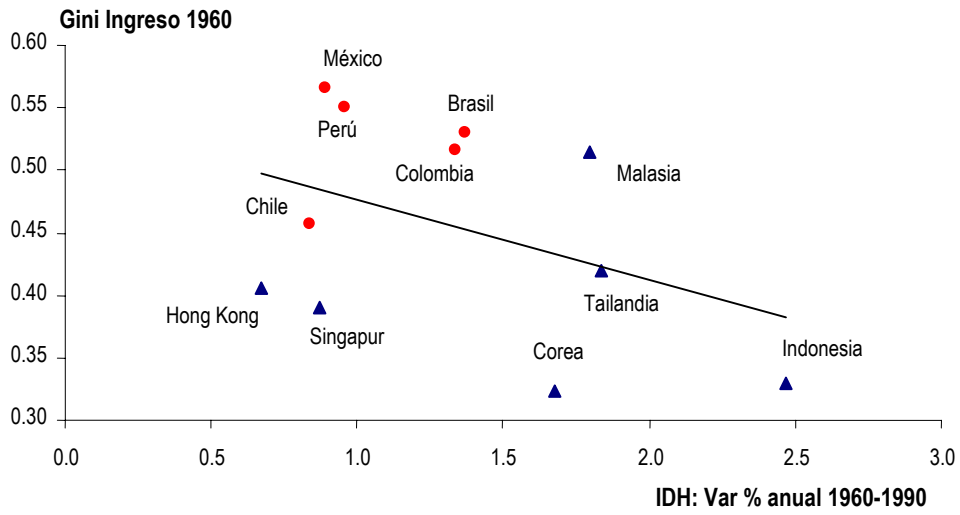
Fuente: Deininger y Squire (1996), Barro y Lee (1994), Banco Mundial (2002).

* Datos correspondientes a 1970.

1/ Tasa de matrícula neta hacia 1970.

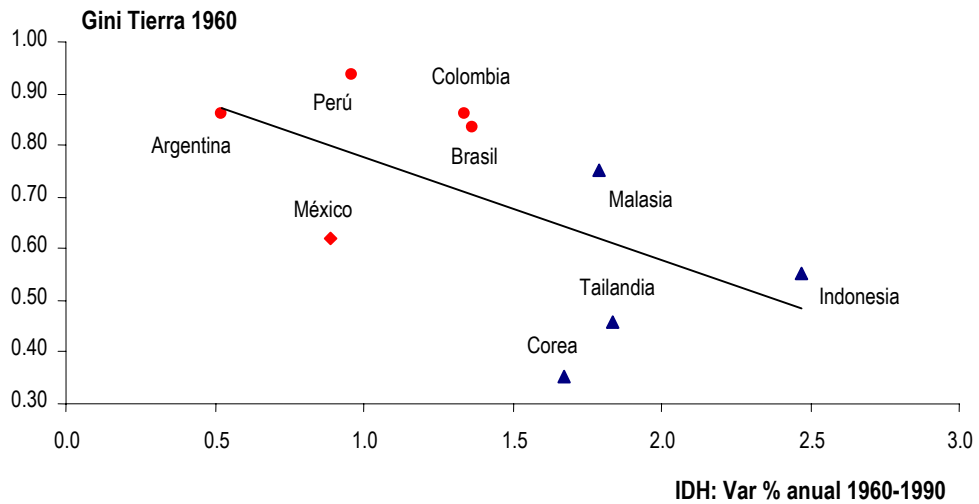
Las “condiciones iniciales” del capital humano y, sobre todo, su potencial para las décadas futuras, fueron también más favorables en el Sudeste Asiático. En vista que algunas cifras relativas al capital humano ocultan realidades, es necesario analizarlas con cuidado. A pesar que en América Latina hubo notorios avances en el acceso a la educación escolar –en particular, a la primaria– frente a sus pares asiáticos, el sistema educativo latinoamericano fue incapaz de retener a la ya captada población estudiantil; ello determinó que solamente un bajo número de estudiantes completaran el ciclo educativo. Hacia 1960, en promedio sólo 53% de la población latinoamericana de los países seleccionados tuvo acceso a la escuela primaria; sin embargo, apenas 14% –casi la cuarta parte de aquellos que ingresaron– la terminó. Por el contrario, 33% de la población en las HPAE estuvo enrolada al menos en la escuela primaria, pero 18% –esto es más de la mitad– la culminó de manera satisfactoria. Así, la relativa baja porción de población sin ningún tipo de instrucción formal en América Latina, refleja la capacidad de captación del sistema educativo de la región pero esconde al mismo tiempo, en sus ineficiencias, el alto porcentaje de estudiantes retirados al término del primer o segundo año de educación primaria, quienes podrían engrosar las filas de aquellos con escasa o nula preparación y que, en el caso más extremo, podrían haber representado 71% de la población total. Aunque con problemas de ineficiencia menos pronunciados, los diagnósticos fueron similares para el nivel de educación secundaria y superior entre ambas regiones. En balance, 31% de la población total de las HPAE contaba por lo menos con la primaria completa hacia 1960, mientras que en los países de América Latina sujetos al análisis, dicha cifra ascendió a 29% de su población. Pese a sus esfuerzos por reclutar un mayor número de población estudiantil –lo cual implicó un mayor esfuerzo fiscal– en América Latina fue menor la acumulación de capital humano.

Fig. N° 1: Gini Ingreso y Cambio en el Índice de Desarrollo Humano, 1960-1990



Fuente: NU (1997), Deininger y Squire (1998).

Fig. N° 2: Gini Tierra y Cambio en el Índice de Desarrollo Humano, 1960-1990



Fuente: NU (1997), Deininger y Squire (1998).

Asimismo, el potencial de acumulación de capital humano fue favorable para las economías asiáticas. Para las generaciones nacidas en la década de 1960-1969, las posibilidades de acceder a la educación básica fueron significativamente superiores a las registradas en América Latina. Las tasas de matrícula neta para la educación primaria y secundaria hacia 1970 alcanzaron 87% y 37% en las HPAE frente a 83% y 25%, observadas en América Latina, respectivamente²⁷.

Las hipótesis vertidas para explicar la relativa equidad inicial en el Sudeste Asiático con respecto a América Latina se centran, principalmente, en las características y transformaciones experimentadas en el sector agrícola en ambas regiones hacia mediados de siglo. La importancia relativa del sector en la actividad económica global en la fase inicial de desarrollo –con la única excepción de Singapur y Hong Kong, que son ciudades– ha llevado a concluir que las raíces de las condiciones de igualdad podrían haber germinado en el tipo de relaciones productivas en el campo. En efecto, hacia 1965, el 80% de la población de las HPAE vivía en zonas rurales y el valor agregado generado por la agricultura constituía cerca del 40% de la riqueza producida. En América Latina, la situación no era tan distinta; cerca de la mitad de la población total habitaba en el campo y la actividad agraria generaba una sexta parte de la producción total (Ver Cuadro N° 11).

Cuadro N°11
INDICADORES DEL SECTOR AGRÍCOLA: 1960

| | Agricultura Valor Agregado ¹ (% PBI) | Población Rural (% of total) | Tierra Cultivable (% total) | ha/hab |
|-------------|---|------------------------------------|-----------------------------------|--------|
| <i>LAC</i> | | | | |
| Argentina | 12.9 | 26.4 | 6.7 | 0.9 |
| México | 13.7 | 49.3 | 11.7 | 0.6 |
| Brasil | 18.7 | 55.1 | 2.5 | 0.3 |
| Chile | 8.7 | 32.2 | 4.9 | 0.5 |
| Colombia | 29.3 | 51.8 | 3.4 | 0.2 |
| Perú | 16.5 | 53.7 | 1.4 | 0.2 |
| Ponderado | 16.0 | 48.7 | 4.4 | 0.4 |
| <i>HPAE</i> | | | | |
| Singapur | 3.1 | 0.0 | 4.9 | 0.0 |
| Corea | 37.8 | 72.3 | 20.6 | 0.1 |
| Hong Kong | . | 15.0 | 12.7 | 0.0 |
| Tailandia | 31.9 | 87.5 | 20.4 | 0.4 |
| Malasia | 28.8 | 73.4 | 2.5 | 0.1 |
| Indonesia | 56.0 | 85.4 | 9.9 | 0.2 |
| Ponderado | 38.3 | 80.8 | 11.4 | 0.2 |

Fuente: Banco Mundial. *World Development Indicators* (2002.)

^{1/} Datos correspondientes a 1965.

En este sentido, las diferencias en la estructura productiva agrícola, las políticas gubernamentales y, entre éstas últimas, el grado de alcance de la reforma agraria –cuando fue

²⁷ La tasa de matrícula neta es el ratio entre los estudiantes enrolados en un respectivo nivel educativo en las edades correspondientes a ese nivel y toda la población de esa edad. La tasa de matrícula bruta es el ratio entre el total de alumnos enrolados en un respectivo nivel educativo, sin importar edad, y el total de la población en edad correspondiente. Para profundizar en el análisis de tasas de matrícula, leer a Barro (2000).

implementada— habrían moldeado los patrones de distribución inicial de la riqueza en ambas regiones. Por una parte, la estructura productiva estuvo ligada al grado de concentración de la tierra y la existencia de una elite terrateniente. En América Latina, la unidad productiva agrícola dominante fue la hacienda de gran extensión, cuyos orígenes se remontan al sistema colonial de reparto de tierra y las condiciones climáticas que promovieron la producción de ciertos cultivos. Principalmente en los Andes, las haciendas nacieron de las ‘encomiendas’, institución colonial por la cual la Corona española asignaba tierras e indígenas a sus representantes más ilustres²⁸. En otras regiones geográficas, las grandes concentraciones de tierra productiva estuvieron determinadas por las condiciones climáticas que favorecieron los cultivos, cuyos máximos rendimientos se obtienen a gran escala de producción, tales como el café, tabaco, azúcar y arroz. La consolidación de estas unidades productivas fue, a su vez, alimentada por las políticas pro exportadoras de bienes primarios durante gran parte del siglo XX (Thorp, 1998). En estos casos, la búsqueda de altas ganancias fomentó la concentración; en tanto que la necesidad de extensiva mano de obra barata promovió la explotación de la población campesina²⁹. Esto desembocó en un sistema altamente polarizado en el que los activos fueron acumulados por una pequeña pero poderosa elite.

La extensa unidad productiva no destacó en el Asia Oriental. Por una parte, los imperios británico y holandés no ejercieron considerable control sobre la propiedad de la tierra y respetaron los derechos de las localidades sobre éstas; asimismo, el sistema colonialista japonés no impulsó las extensas posesiones de tierra al punto de compararlas con las observadas en América Latina. Por otra parte, la agricultura a escala no estuvo tan extendida; fue más bien la proliferación de plantaciones sobre la base de unidades familiares la que promovió la producción (Cleary y Eaton, 1996). Este esquema productivo habría desincentivado la acumulación de tierra en pocas manos y, al mismo tiempo, el nacimiento de una clase terrateniente poderosa.

Si la estructura productiva agrícola estableció el marco en el que las “condiciones iniciales” de equidad evolucionaron en ambas regiones, fueron la reforma agraria y las distintas políticas de desarrollo agrario las que terminaron por definir las. En el caso del Sudeste Asiático, la redistribución de los activos productivos y la creación de oportunidades en las áreas rurales han sido algunos de los pilares del progreso humano de la región. Las políticas agrarias fueron diseñadas para permitir la participación de los campesinos en el desarrollo como productores e inversionistas y no como simples beneficiarios pasivos de transferencias de ingresos (Oxfam, 1997). El objetivo final de la política agraria en las HPAE fue la creación de un sistema de producción agrícola basado en pequeños propietarios-productores. Ello fue complementado con la implementación de medidas específicas, como la reforma agraria, la construcción de infraestructura rural, la asistencia crediticia, las políticas de estabilización de precios y protección arancelaria contra los bienes competitivos importados. Todas estas medidas han convertido al Sudeste Asiático en la región más equitativa en la tenencia de la tierra (ver Cuadro N° 2).

La reforma agraria —política redistributiva por excelencia— fue implementada sólo en Corea y Taiwán; la última de ellas está fuera del alcance del presente estudio. En Corea, la reforma agraria estuvo acompañada de la fijación de límites a la propiedad de la tierra y tuvo dos fases: la primera, inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando la tierra distribuida perteneció a los anteriores ocupantes japoneses, y la segunda, al terminar la Guerra de las Dos Coreas. Un factor adicional que contribuyó a mejorar las condiciones de equidad en Corea fue la destrucción de la riqueza por la guerra y la inflación (Koo, 1994; Oshima, 1988).

La ausencia de un programa de redistribución de las tierras en el resto de países del Sudeste Asiático bajo observación, se debió principalmente a que la concentración de la propiedad de la tierra no constituyó un reto para el desarrollo en esas sociedades ni un problema social de envergadura que requiriese solución impostergable. En efecto, en Singapur y Hong Kong el sector agrícola era prácticamente inexistente. En 1965, la riqueza generada por la actividad agrícola en

²⁸ La ‘encomienda’ se deriva, a su vez, de instituciones milenarias andinas, tal como el tributo indígena en forma de trabajo de la tierra, aprovechadas por los colonizadores. Estas son parcialmente mantenidas en la era republicana por las elites que heredan el poder colonial bajo el régimen de haciendas.

²⁹ Al respecto, Engerman y Sokoloff (1997) realizaron una investigación sobre el impacto de las asignaciones iniciales de los recursos naturales y las condiciones climáticas en el desarrollo institucional y económico de largo plazo de las colonias británicas y españolas desde el siglo XVI.

esos países apenas superó el 3% de la producción total y su población rural alcanzó el 1% y el 15% de la población total, respectivamente.

En Malasia, Indonesia y Tailandia la cuestión agraria tuvo otra solución. Ante la inexistencia de una clase terrateniente sólida, la respuesta al problema agrario se centró en el acceso antes que en la redistribución de la tierra. Hacia inicios de la sexta década, la política de desarrollo agrario en Malasia e Indonesia estuvo dominada por los programas de asentamiento de campesinos en tierras cultivables, proveyendo a éstos últimos de títulos de propiedad. Donde existió concentración de tierra, fue subdividida y distribuida entre los pequeños productores. En Tailandia, donde la población ha sido relativamente pequeña, el problema de acceso fue resuelto a través de la cesión de territorio a la población desposeída y la subsiguiente titulación de propiedades (Cleary y Eaton, 1996).

En contraposición, la estrategia de desarrollo agrario en América Latina no estuvo adecuadamente articulada y no existió voluntad política para enfrentar el problema agrario. La reforma agraria es una medida que suele ser sólo parte de la estrategia de desarrollo agrario y fue implementada a lo largo de la región con la única intención de frenar las crecientes demandas populares y presiones políticas (Deininger, 2000), o de ceder a la presión internacional preocupada por la expansión de la revolución socialista (Kay, 1998)³⁰. Y, es que la redistribución de activos en el campo era urgente en la región, caracterizada por la alta concentración de la propiedad y la presencia de una vasta mayoría campesina desposeída y en extrema pobreza.

La reforma agraria no sólo fue utilizada con fines ajenos al desarrollo de los más excluidos, sino que también tuvo serias limitaciones en su cobertura y concepción. Se calcula que, en América Latina, la redistribución de la propiedad de la tierra sólo comprometió 15% de las áreas agrícola y alcanzó a 22% de los potenciales beneficiarios (Thiesenhusen, 1995). Asimismo, según Deininger (2000), la reforma agraria latinoamericana fue implementada sobre el modelo de las haciendas y experimentó tres dificultades que la llevaron finalmente al fracaso: (1) el cambio requerido en la dinámica agraria, la cual incluye transformaciones en el patrón de producción; la construcción de infraestructura; la parcelación y la asistencia técnica; (2) la falta de experiencia de los beneficiarios en el manejo y toma de decisiones sobre la producción; (3) las limitaciones al acceso de los beneficiarios a los mercados de bienes y de crédito. En la mayoría de casos, la reforma agraria sólo comprendió la redistribución parcial de tierras. En el caso de México, considerado uno de los más exitosos de América Latina en cuanto a su cobertura, el sector agrícola fue finalmente excluido y marginado de la estrategia de desarrollo nacional.

A diferencia del Sudeste Asiático, en América Latina el impacto de la reforma agraria –y la ausencia de una política sectorial de desarrollo– en las condiciones de equidad y alivio de la pobreza fue marginal (Kay, 1998; Thiesenhusen, 1995). Cualquier impacto positivo de la redistribución de activos fue cancelado con el pobre desempeño del sector debido a la ineficacia de la política agraria. Irónicamente, en muchos casos, la reforma agraria impulsó la modernización y el fortalecimiento de las haciendas, favorecidas por el patrón pro exportador de bienes primarios o prácticas clientelistas.

En búsqueda de una más justa distribución de la riqueza y de asegurar las “condiciones iniciales” más favorables para impulsar el crecimiento y desarrollo humano en las décadas venideras, América Latina cometió su pecado original. La conclusión a la que llega De Janvry (1989), en *A Study in Resistance to Institutional Change: The Lost Game of Latin America Land Reform*, es más que reveladora:

“Los Estados de América Latina han perdido la oportunidad de crear una red de bienestar social a través de la reforma agraria debido a que eligieron modernizar las medianas y grandes predios, usando la expropiación como amenaza en vez de proceder con efectiva expropiación y redistribución. Esa amenaza fue tomada seriamente y conllevó a estrategias defensivas por parte de los terratenientes. Estas incluyeron modernización, manipulación del Estado en hacer creíble la

³⁰ A inicios del sexto decenio, el gobierno de los EE.UU. estableció la iniciativa de la Alianza para el Progreso con la finalidad de promover programas de reforma agraria a lo largo y ancho de América Latina, por el temor a la expansión de la revolución socialista cubana en la región (Kay, 1998).

promesa de no-expropiación si modernización era puesta en marcha, y un efectivo clientelismo, lo que hizo de las subsecuentes reformas agrarias socialmente no económicas”.

Los efectos de las políticas agrarias en las “condiciones iniciales” de distribución de la riqueza y su impacto en los patrones de crecimiento de los indicadores de desarrollo humano en ambas regiones, son contundentes. Los resultados del modelo de predicción evaluado en el capítulo anterior así lo confirman. En el Cuadro N° 12 se indican cuáles deberían haber sido los valores del IDH de 1994 para la muestra de países latinoamericanos bajo observación, si en ellos se hubiese registrado un nivel de equidad en la distribución inicial de la propiedad de la tierra similar al promedio de sus pares del Sudeste Asiático³¹. En promedio, el valor del IDH actual de los países de América Latina sería cinco puntos más elevado; es decir que estas sociedades en vez de ocupar el puesto 62 en el ranking mundial –compuesto por 173 países– hubiesen mejorado al puesto 42. El impacto es aún más pronunciado en aquellos países como Argentina, Colombia y Perú, tres de los cuales que registran mayores inequidades en la distribución de la tenencia de la tierra en el mundo –con coeficientes Gini de 0.86, 0.86 y 0.94, respectivamente.

Cuadro N°12
CAMBIO EN VALORES DEL IDH PARA PAÍSES SELECCIONADOS SI LOS NIVELES DE EQUIDAD FUERAN SIMILARES A LOS DEL SUDESTE ASIÁTICO

| País | IDH 1994 (real) | Impacto ¹ | IDH 1994 (estimado ²) | Ranking Mundial IDH | |
|-----------------|--------------------|----------------------|--------------------------------------|---------------------|-----------|
| | | | | del puesto | al puesto |
| Argentina | 0.88 | 0.07 | 0.95 | 36 | 4 |
| México | 0.85 | 0.02 | 0.87 | 50 | 44 |
| Brasil | 0.78 | 0.05 | 0.83 | 68 | 62 |
| Colombia | 0.85 | 0.05 | 0.90 | 51 | 28 |
| Perú | 0.72 | 0.06 | 0.78 | 89 | 73 |
| Promedio | 0.82 | 0.05 | 0.87 | 62 | 46 |

Fuente: Naciones Unidas

1/ Diferencia entre el valor IDH estimado de la regresión de la columna 6 (Cuadro N° 4), usando los valores reales de Gini Tierra de cada país reportado y el valor estimado de similar regresión, utilizando el valor promedio simple del coeficiente Gini Tierra de los seis países del Sudeste Asiático estudiados.

2/ Valor estimado del IDH para cada país reportado, si hubieran registrado niveles de equidad en la distribución inicial de la tierra similares a sus pares del Sudeste Asiático.

³¹ Los valores estimados del IDH fueron calculados sobre la base de la regresión reportada en la columna 6 del Cuadro N° 4, utilizando el promedio simple del coeficiente Gini de distribución de la propiedad de la tierra de los seis países asiáticos estudiados (0.50) y los valores reales del IDH inicial, el gasto social y el índice de calidad institucional de cada uno de los países latinoamericanos.

Las experiencias en el Sudeste Asiático y América Latina deberían propiciar un debate con mayor poder de convocatoria con respecto a la magnitud de la importancia de las “condiciones iniciales” de equidad hacia el sendero del progreso humano. Abierto en reconocer que muchas de las reformas implementadas y la estabilidad política disfrutada en el Asia Oriental fueron posibles gracias a la vigencia de regímenes autoritarios, el presente estudio comparte la idea que en América Latina urge encontrar espacios de consenso y capitalizar los avances de sus democracias³².

6. CONCLUSIONES

“La década de la frustración” no es un apelativo fuera de lugar para recordar el balance social alcanzado en la década de 1990-1999 en América Latina. En ese ámbito, no es posible imaginar mayor decepción ante el panorama caracterizado por el sorprendente aumento – políticamente intencionado– del 50% de la inversión social por habitante; un crecimiento económico de 15% real per cápita, aunque modesto con respecto a las expectativas iniciales, y sólo los magros avances en los principales indicadores de desarrollo humano. Usando el léxico de Amartya Sen, en América Latina se hizo un buen trabajo por avanzar en el alcance de los *medios* que conducen a elevar la calidad de vida de sus habitantes, pero se falló rotundamente en alcanzar los *finés*, el bienestar humano en sí mismo. Por lo tanto, el diagnóstico no debería ser complejo: no hubo una adecuada calidad ni un nivel de crecimiento de la producción, ni efectividad en el gasto social.

Esta investigación ha puesto especial énfasis en la importancia de las condiciones estructurales de inequidad como posible explicación del pobre desempeño de los indicadores de desarrollo humano en la región. La inequidad en América Latina –la más extrema del planeta– podría haber cancelado los beneficios que el crecimiento económico y la inversión social deberían haber logrado en términos de calidad de vida de los habitantes de la región. En suma, los resultados del estudio sugieren que las sociedades inicialmente más equitativas logran avances más rápidos en sus indicadores de desarrollo humano que aquellas que parten de “condiciones iniciales” de gran inequidad. Esta asociación es estadísticamente sólida. Pero es necesario hacer una investigación adicional para evaluar los canales por los cuales la inequidad podría estar dañando la rapidez de los avances en el progreso humano.

Los resultados obtenidos insinúan, al mismo tiempo, que la relación de dependencia entre el gasto social y la inequidad es negativa y estadísticamente significativa. En otras palabras, la investigación encuentra cierta evidencia para afirmar que en las sociedades que parten de condiciones de gran inequidad, el gasto social es menos efectivo en términos de avances en indicadores de desarrollo humano que en aquellas sociedades estructuralmente más equitativas. La explicación podría descansar en que la inequidad y exclusión social generan un problema de selección adversa en la provisión de los servicios sociales: los potenciales beneficiarios para los cuales los programas sociales fueron diseñados, paradójicamente no son elegibles a dichos programas por carecer de los requisitos de elegibilidad. Ejemplos son los casos de los programas de seguridad social, vivienda y salud. En otros casos, la inequidad y exclusión social postran a los segmentos sociales más vulnerables a tal marginación, que su identificación como objetivo de la política social se dificulta y sus capacidades de organización para ser escuchados son prácticamente nulas.

Sin embargo, conforme se disponga de nueva información sobre el gasto social y los indicadores Gini, será de suma importancia reexaminar esta segunda hipótesis con regresiones de panel con variables rezagadas del gasto social, en tanto la evidencia sugiere que el impacto de la política social –en particular, la inversión social en educación– en el desarrollo humano puede tomar cerca de dos décadas.

³² Según la Encuesta Anual de Libertades, elaborada por *Freedom House* en la década de 1970-1979, las libertades civiles en las sociedades del Sudeste Asiático fueron más restringidas con respecto a América Latina. De una escala del 1 al 7, donde 1 representa la máxima libertad y 7, la menor, el índice promedio de libertades civiles de los países asiáticos bajo observación fue de 4.6, en comparación con el 4.0 registrado en la muestra latinoamericana, entre 1972 y 1980.

Las dos conclusiones más importantes del estudio son especialmente relevantes y retadoras para América Latina. Los hacedores de política para la región no sólo deben confrontar un clima de alta desigualdad y exclusión social que desincentivan las mejoras en la calidad de vida que llevan sus poblaciones, sino que, además, la principal herramienta para compensar el desequilibrio social –la inversión social– es menos efectiva en esa atmósfera. Por ello, para poder comprender en su verdadera dimensión la inequidad en América Latina y sus efectos en el desarrollo humano de sus pobladores, así como los límites que impone a las políticas públicas, hay que poner de manifiesto la necesidad de reconocer la magnitud de la exclusión social. Las autoridades deben tomar conciencia que, en espíritu, las políticas públicas deben ser concebidas para manejar los recursos públicos teniendo en cuenta los criterios de equidad. De ahí la importancia de repensar los objetivos de la política social y calidad de la administración y ejecución del gasto público.

Entonces, ¿cómo luchar contra ese estigma original que es la inequidad? Hace cuarenta años, los países del Sudeste Asiático resolvieron el problema a través de una coherente, comprehensiva y continua estrategia de desarrollo agrario que tuvo en la reforma agraria y los programas de acceso a la tierra sus principales políticas. Tal como se sugiere en este documento, el éxito logrado en el campo social por los países asiáticos de gran desenvolvimiento económico, está asociado a la reducción del grado de desigualdad como resultado de la implementación de reformas en el sector agrario. América Latina, por su parte, cometió su pecado original al no aprovechar las condiciones políticas y sociales internas, así como el propicio ambiente político internacional para implementar una estrategia de desarrollo agrario que tuviera al pequeño productor agrícola como su principal beneficiario y generar una red de bienestar social en la región.

Hoy, la posibilidad de implementar reformas en la distribución de los activos en el campo sigue siendo un tema de debate. Es ampliamente aceptado que los principales problemas sociales, tales como la pobreza y la exclusión social, se han trasladado del campo a la ciudad, como resultado de las políticas centralistas y la violencia política. Hoy, la pobreza urbana duplica en valores absolutos aquella registrada en el campo; en 1999, ya existían 27 millones de hogares estaban bajo la línea de la pobreza en las urbes, frente a 14 millones en las áreas rurales, según la CEPAL. Sólo hace veinte años, la magnitud de la pobreza en ambos espacios era bastante similar –alrededor de 12 millones de personas. Por lo tanto, hoy es necesario rescatar, en forma paralela a la implementación de una consistente política agraria, el concepto de la distribución de los activos productivos como medio para reducir la inequidad y lograr más rápidos avances en el progreso humano, pero desde la dimensión urbana. Ello implica concentrar los esfuerzos de la política social en proveer a los segmentos sociales más vulnerables los activos productivos y las herramientas necesarias para que garanticen su movilidad social y menor inequidad, como son la educación y salud. Hoy en día, la educación de calidad competitiva y la vida saludable son quizás dos de los activos más rentables para el progreso humano.

La decisión de luchar frontalmente contra la inequidad no es simplemente cuestión de ética, sino también de eficiencia. La desigualdad en la distribución de la riqueza promueve la ineficiente asignación de recursos en el mercado, en tanto que, por ejemplo, no capitaliza los talentos del capital humano de una sociedad. Asimismo, en el ámbito público crea ineficiencias en la asignación de los dineros del Estado debido a la dificultad de alcanzar a los grupos sociales-objetivo y generar impacto social.

El esfuerzo desplegado en esta investigación tiene limitaciones, como en la mayoría de este tipo de ejercicios. Un análisis adicional es necesario para fortalecer y complementar los resultados del trabajo. Este esfuerzo constituye una contribución en la exploración de los métodos y las perspectivas que permitan entender, ante la frustración acumulada, porque en América Latina se alargan sus rezagos en indicadores de desarrollo humano con respecto a las demás regiones del mundo.

APÉNDICE

Índices de Desarrollo Humano

El IDH fue creado por las Naciones Unidas en 1990 e incluido como pieza medular en su *Reporte de Desarrollo Humano*, publicación anual de dicho organismo. Los datos utilizados tienen cobertura mundial; han sido calculados para cada quinquenio y tienen como punto de partida el año 1960³³.

El IDH fue construido sobre la base de tres componentes: (1) Esperanza de vida al nacer, medida en años; (2) logro académico, medido como la combinación del nivel de analfabetismo (con un peso de 2/3) y el promedio simple de las tasas de matrícula primaria, secundaria y terciaria (1/3); y (3) estándar de vida, medido como el PBI per cápita real ajustado por el índice de Paridad de Poder de Compra (PPP) y ajustado para mostrar la utilidad marginal del ingreso³⁴.

Cada uno de estos componentes se expresa en un índice, calculado a partir de la siguiente fórmula:

$$\text{Índice} = \frac{\text{Observación } x_i - \text{Valor Mínimo } x_i}{\text{Valor Máximo } x_i - \text{Valor Mínimo } x_i}$$

Donde los valores mínimos y máximos para cada componente, son los siguientes:

- Esperanza de vida: 25 y 85 años³⁵.
- Analfabetismo: 0% y 100 por ciento.
- Matrícula combinada de primaria, secundaria y terciaria: 0% y 100 por ciento.
- PBI per cápita real ajustado por PPP: US\$100 y US\$40 000 dólares.

Para el cálculo del índice de estándar de vida, sin embargo, se hace previamente un ajuste en los valores del PBI per cápita real PPP³⁶. A fin de reflejar la utilidad marginal del ingreso, se utiliza el índice de Atkinson, el cual mantiene intactos los valores que están por debajo del promedio mundial y aplica una tasa de utilidad marginal decreciente a los valores por encima del promedio mundial; tasa, cuya velocidad se acelera conforme los valores se acercan al valor máximo de la muestra. El promedio simple de los tres índices obtenidos constituye el IDH de un país en un periodo determinado. Los valores posibles del IDH oscilan entre 0 y 1, donde un mayor valor del índice está asociado a un mejor nivel de desarrollo humano.

La construcción del IDH constituye un gran avance en el estudio del desarrollo humano. Conceptualmente es una medida más aproximada del progreso humano, porque está compuesta por variables que reflejan los desarrollos básicos en la calidad de vida que llevan los individuos. En particular, las variables de expectativa de vida y alfabetismo son valores humanos en sí mismos,

³³ Los datos utilizados corresponden al período 1960-1994, extraídos del *Reporte de Desarrollo Humano 1997*. Información más actualizada está disponible, así como los leves cambios en su metodología de cálculo, pero sólo a partir de 1970, lo cual les resta utilidad para los fines de la presente investigación.

³⁴ La asociación entre el PBI per cápita y el desarrollo humano sería positiva pero a tasas decrecientes. En las fases avanzadas del desarrollo económico, los incrementos adicionales de la producción aportan sólo beneficios marginales a los niveles de desarrollo humano. De no tomar en consideración este criterio, se podría caer en el error de decir que, por ejemplo, en 1990 el estándar de vida de la población estadounidense era seis veces mayor que la de Colombia, a saber por la relación entre sus niveles de producción per cápita.

³⁵ Se refiere a los valores mínimo (25 años) y máximo (85 años) observados en la muestra sobre expectativa de vida a escala mundial entre 1960 y 1990.

³⁶ Ajustes sobre la base del PPP permiten homogenizar el valor de un dólar con respecto a su capacidad de compra de bienes y servicios en el mercado estadounidense.

que inclusive conducen al alcance de valores adicionales. El ingreso promedio, por su parte, ha sido incluido como un importante medio para el alcance de una mejor calidad de vida. Por otra parte, el IDH resuelve dos de las más importantes limitaciones con fines estadísticos de los indicadores de bienestar social y desarrollo humano, antes construidos: una, que es internacionalmente aceptado y, dos, que posee amplia cobertura geográfica y temporal. La información está disponible para 175 países para el período 1960-1994 de acuerdo con el *Reporte de Desarrollo Humano 1997*.

No obstante, el IDH presenta algunas limitaciones: unas son conceptuales y otras, de medición, sobre todo cuando se intenta evaluar las posibles inferencias o asociaciones. En primer lugar, el peso otorgado a cada uno de los componentes que integran el IDH es arbitrario. Tal como ha sido construido el IDH, se podría afirmar que el incremento en un punto porcentual en el PBI per cápita tiene el mismo impacto en el nivel de desarrollo humano que el incremento de un punto porcentual en la esperanza de vida.

Segundo, el grado de analfabetismo dista de ser el indicador más adecuado para medir el logro académico, ya que demuestra escasamente las diferencias con respecto a los niveles educativos y cualitativos. Por ejemplo, en Uruguay y EE.UU. se registran niveles de analfabetismo cercanos a cero; sin embargo, pocos se atreverían a señalar que las reservas en capital humano son iguales en ambos países. Según la data de Nehru y Dhareshwar (1994), por ejemplo, las reservas en capital humano –como el número de años promedio de educación de la población– es 50% mayor en EE.UU. que en Uruguay.

Tercero, el índice de Atkinson, usado para reflejar la utilidad marginal del ingreso en el estándar de vida, conduce a resultados que no son muy consistentes³⁷. Por ejemplo, el PBI per cápita ajustado para EE.UU. resulta equivalente al del promedio de América Latina a principios de la novena década, lo cual sugiere que el estándar de vida fue igual en ambos casos. Estos resultados insinúan un sobreajuste en aquellos valores cercanos al valor máximo de la muestra.

Como limitaciones adicionales al IDH, se señalan su alta correlación con uno de sus componentes, en particular el PBI per cápita real. Esto pondría en tela de juicio su utilidad como una opción de medida del bienestar y sus limitaciones técnicas, tales como el hecho de usar los flujos como insumos –PBI per cápita y matrícula escolar– y las reservas –esperanza de vida y analfabetismo– (Astorga y Fitzgerald, 1997).

Cuadro N°13

ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO: Índices promedio regionales por década

| Región | 1960-1969 | 1970-1979 | 1980-1989 | 1990-1999 | 2000 ¹ |
|--------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------------|
| OCDE y otros países industrializados | 0.75 | 0.82 | 0.86 | 0.92 | 0.92 |
| Sudeste Asiático y Pacífico | 0.36 | 0.49 | 0.59 | 0.76 | 0.77 |
| Europa Oriental | . | . | . | 0.74 | 0.78 |
| América Latina y el Caribe | 0.46 | 0.55 | 0.63 | 0.74 | 0.74 |
| Medio Oriente y África del Norte | 0.30 | 0.38 | 0.51 | 0.68 | 0.70 |
| Asia del Sur | 0.23 | 0.27 | 0.32 | 0.46 | 0.57 |
| África subsahariana | 0.18 | 0.23 | 0.29 | 0.38 | 0.46 |

Fuente: *Reporte de Desarrollo Humano 1997, 2002, Naciones Unidas.*

1/ Cifras de 2000 construidas sobre la base de nueva metodología.

Si bien, como se mencionó antes, el uso del PBI per cápita ha sido extendido en la literatura para medir los avances en el bienestar social, la evidencia estadística podría apuntar a que el valor

³⁷ Esta limitación fue corregida en el *Reporte de Desarrollo Humano 1998*, en donde la utilidad marginal del ingreso es calculada sobre la base de los valores logarítmicos del PBI per cápita ajustado por PPP.

de la producción por habitante no es estrictamente el reflejo de los logros alcanzados en el desarrollo humano de acuerdo al IDH, tal como se sugiere en la presente investigación. En efecto, aunque la correlación de estas variables y el PBI per cápita real para 1990 en la muestra completa, es de 0.91 respectivamente, la asociación se debilita cuando se considera sólo a los países en desarrollo –es decir, 80% de la muestra total– cayendo a 0.86. Mas aún, dicha correlación se reduce a 0.82 para África y a 0.89 para América Latina, respectivamente. Adicionalmente, la correlación entre los crecimientos promedio anuales del PBI per cápita real³⁸ y los índices de desarrollo humano IDH, es de 0.11.

En el Cuadro N° 13 se muestra la evolución del IDH por región y década. En la década de 1960-1969, los países miembros de la OCDE y América Latina –a cierta distancia el segundo del primero– eran sociedades en donde se disfrutaban de los mejores niveles de calidad de vida en el mundo. Posteriormente, en la década de 1990-1999, el Sudeste Asiático pasó a ser catalogado como la región en donde se registraron los mejores indicadores de bienestar social, sólo detrás de los países desarrollados. Asimismo, entre 1960 y 1994, América Latina fue la región que presentó la menor tasa de crecimiento en sus indicadores de desarrollo. En contraste, en el Medio Oriente, el Norte de África y el Sudeste Asiático se reportaron avances más significativos.

³⁸ Para el periodo 1960-1990, según estudios previos.

BIBLIOGRAFIA

- Alesina, Alberto y Rodrik, Dani (1994). "Distributive Politics and Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics*. (109) 2: 465-90.
- Anand, Sudhir y Ravallion, Martin (1993). "Human Development in Poor Countries: On the Role of Private Incomes and Public Services". *Journal of Economic Perspectives*. (7) 1: 133-150.
- Anand, Sudhir y Sen, Amartya (1994). *Human Development Index: Methodology and Measurement*. Occasional Papers. Human Development Report Office. United Nations Development Program (UNDP). Nueva York.
- Annad, Sudhir y Sen, Amartya (1996). *Sustainable Human Development: Concept and Priorities*. Discussion Papers Series. Office Development Studies. United Nations Development Program (UNDP). Nueva York.
- Asilis, Carlos y Ghosh, Tais (2002). *The Savings Trap and Economic Take-Off*. Oxford Economic Papers. (54) 20-43. Oxford University Press.
- Astorga, Pablo y Fitzgerald, Valpy (1997). *The Standard of Living in Latin America during the Twentieth Century*. Development Studies Working Paper N° 117. Centro Studi Luca D'Agliano – Queen Elizabeth House. Oxford.
- Balassa, Bela (1988). "The Lessons of East Asian Development: An Overview". *Economic Development and Cultural Change*. (36) 3: 273-90
- Banco Interamericano de Desarrollo. "Is growth enough?" *Latin American Economic Policies*. N° 14. Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
- Banco Mundial (1993). *El Milagro de Asia Oriental*. Banco Mundial. Washington, DC.
- Banco Mundial (2003). *World Development Indicators*.
- Barracuogh, S. (1973). *Agrarian Structure in Latin America*. Lexington Books. Massachusetts.
- Barro, R. y Lee, J. (2000). *International Data on Educational Attainment Updates and Implications*. Working Paper N° 7911. National Bureau of Economic Research. Cambridge.
- Beaumol, W. (1995). *Convergence of Productivity: Cross National Studies and Historical Evidence*. Oxford University Press.
- Bénabou, Ronald (1996). *Inequality and Growth*. Working Paper N° 5658. National Bureau of Economic Research. Cambridge.
- Berry, R, y Cline, W. (1979). *Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries*. Baltimore. The John Hopkins University Press.
- Binswanger, Hans P. y Deininger, Klaus. (1997). "Explaining Agricultural and Agrarian Policies in Developing Countries". *Journal of Economic Literature*. (35) Diciembre. 1958-2005
- Birdsall, Nancy y Jaspersen, Frederick (1997). *Pathways to Growth: Comparing East Asia and Latin America*. Inter-American Development Bank. Washington, DC.
- Blomstrom, M. y Meller, P. (1991). *Diverging Paths: Comparing a Century of Scandinavian and Latin American Economic Development*. Inter-American Development Bank. Washington, DC.

- Bureau of Economic Analysis (2000). *Survey of Current Business*. Enero: 6-14
- Burki, Shahid Javed y Perry, Guillermo (1998). *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Banco Mundial. Washington, DC.
- Chong, Alberto (2001). *Inequality, Democracy and Persistence: Is There a Political Kuznets Curve?* Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Documento de Investigación N° 445.
- Cleary, Mark y Eaton, Peter (1996). *Tradition and Reform: Land Tenure and Rural Development in South-East Asia*. Oxford University Press. Kuala Lumpur.
- Coale, A. and Hoover, E. (1958). *Population Growth and Economic Development in Low-Income Countries*. Princeton University Press. Princeton.
- Deininger, Klaus y Squire, Lyn (1996). "A New Data Set Measuring Income Inequality". *The World Bank Economic Review*. (10) 3: 565-91
- Deininger, Klaus y Squire, Lyn (1998). "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth". *Journal of Development Economics*. (57) 259-287.
- Deininger, Klaus (2000). "Negotiated Land Reform as One Way of Land Access: Experience from Colombia, Brazil and South Africa". En Alan de Janvry, Elisabeth Sadoulet y J.P. Platteau, compiladores. *Land Reform Revisited: Access to Land, Rural Poverty, and Public Action*.
- De Janvry, Alan y Sadoulet, Elisabeth (1989). "A study in Resistance to Institutional Change: The Lost Game of Latin America Land Reform". *World Development*. (17) 9: 1397-1407.
- Desai, M., Sen, A., y Boltvinik, J. (1992). *Social Progress Index: A Proposal*. United Nations Development Program (UNDP). Nueva York.
- Dornbush, Rudiger y Edwards, Sebastian (1990). "Macroeconomic Populism". National Bureau of Economic Research. Working Paper N° 2986. Cambridge.
- Engerman, Stanley L. y Sokoloff, Kenneth L. (1997). "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies". En S. Harber, compilador. *How Latin America Fell Behind*. Stanford University Press.
- Fondo Monetario Internacional (2002). Departamento de Temas Fiscales. Data base de Gasto social en Educación y Salud. No publicado.
- Froyen, R. (1998). *Macroeconomics: Theories and Policies*. Prentice Hall.
- Galor, Oded y Zeira, Joseph (1993). "Income Distribution and Macroeconomics". *Review of Economic Studies*. (60) 35-52.
- Haggard, Stephan (1994). "Politics and Institutions in the World Bank's East Asia", En Albert Fishlow, compilador. *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*. Overseas Development Policy. Washington, DC. Ensayo N° 11.
- Hicks, Norman (1979). "Growth vs Basic Needs: Is There a Trade Off". *World Development*. (7) 985-994.

- Hicks, Norman (1982). "Sector Priorities in Meeting Basic Needs: Some Statistical Evidence". *World Development* (10). 6: 489-499.
- International Country Risk Guide (2002). Base de datos del Índice de Riesgo Político. www.icrgonline.com
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton (2002). "Governance Matters II: Updated Indicators for 2000-01". World Bank Policy Research Department Working Paper.
- Kay, Cristóbal (1998). "Latin America's Agrarian Reform". Institute of Social Studies. Documento de Trabajo N° 268. La Haya, Holanda.
- Koo, Anthony Y.C. (1994). "Initial Pre-Takeoff Conditions and Stages of Growth". En Gustav Ranis, Sheng-Cheng Hu, Yun-Peng Chu. *The Political Economy of Comparative Development into the 21st Century*. Edward Publishing, Inc.
- Krugman, Paul (1991). "History versus Expectations". *The Quarterly Journal of Economics*. Mayo. 651-667.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert Vishny (1998) "Law and Finance". *Journal of Political Economy* . (Diciembre).
- Larraín, Felipe y Vergara, Rodrigo (1993). "Investment and Macroeconomic Adjustment: The Case of East Asia". En Luis Servén y Andrés Solimano, compiladores. *Striving for Growth after Adjustment*. Banco Mundial. Washington, DC.
- Leipziger, D., y Lewis, M. (1980). "Social Indicators, Growth and Distribution". *World Development*. (8) 299-302.
- Lin, Ching-Yuan (1988). "East Asia and Latin America as Contrasting Models". *Economic Development and Cultural Change*. (36) 3.: 153-97
- Lindert, Peter y Williamson, Jeffrey (1985). "Growth, Equity and History". *Exploration in Economic History* (22) 341-377.
- Lloyd-Sherlock, Peter (2000). "Failing the Needy: Public Social Spending in Latin America". *Journal of International Development* (12): 101-119.
- Madison, Angus (1985). *Two Crises: Latin America and East Asia*. Development Center Studies. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).
- Maddala, G.S. (1999). *Introduction to Econometrics*. John Wiley & Sons.
- Marulanda, Nohra Rey (2002). *Situación y Problemática del Gasto en América Latina*. Instituto Interamericano de Desarrollo Social (INDES). No publicado. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
- Melo, M., Denizer, Cevdet, Gelb A. y Tenev, S. (1997). *Circumstance and Choice: The Role of Initial Conditions and Policies in Transitions Economies*. Development Research Group. Documento de Trabajo N°1866. World Bank. Washington, DC.
- Molina, Carlos (2000). *Educación, Desarrollo y Equidad*. Seminario sobre Desarrollo y Equidad. Instituto Interamericano de Desarrollo Social (INDES). No publicado. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.

- Morris, David (1979). *Measuring the Condition of the World's Poor: The Physical Quality of Life Index*. Overseas Development Council.
- Murphy, K., Shleifer, A. y Vishny, R. (1989). "Income Distribution, Market Size and Industrialization". *The Quarterly Journal of Economics*. Agosto. 537-564.
- Nehru, Vikram y Dhareshwar, Ashok (1994). "A New Database on Physical Capital Stock: Sources, Methodology and Results". *Journal of Development Economics*. (46) 2: 379-401.
- Nelson, Joan M. (1998). *Poverty, Inequality, and Conflict in Developing Countries*. Proyecto sobre Seguridad Mundial preparado para Rockefeller Brothers Fund. Nueva York.
- Oshima, H. (1988). "Human Resources in East Asia's Secular Growth". *Economic Development and Cultural Change*. (36) 3: 103-22.
- Oxfam International (1997). *Growth with Equity: An Agenda of Poverty Reduction*. Policy Papers. Septiembre.
- Panagariya, Arvind (1985). "Increasing Returns, Dynamic Stability, and International Trade". *Journal of International Economics* (20) 46-63.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Panorama Social 2002*. Santiago de Chile.
- Persson, Torsten y Tabellini, Guido (1994). "Is Inequality Harmful for Growth". *The American Economic Review*. (84) 3: 600-621.
- Ranis, Gustav (1989). "The Role of Institutions in Transition Growth: The East Asian Newly Industrializing Countries". *World Development*. (17) 9: 1443-1453.
- Ranis, Gustav (1990). "Contrasts in the Political Economy of Development Policy Change". En Gary Gereffi y Donald L. Giman, compiladores. *Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*.
- Reynolds, Lloyd (1983). "The Spread of Economic Growth to the Third World: 1850-1980". *Journal of Economic Literature* (21) Septiembre: 941-980.
- Rodrik, Dani (1994). "King Kong Meets Godzilla: The World Bank and The East Asian Miracle". En *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*. Overseas Development Policy. Washington, DC. Ensayo N° 11.
- Samuelson, P. y Nordhaus, W. (1998). *Economics*. McGraw Hill.
- Sen, Amartya (1997). *On Economic Inequality*. Oxford University Press.
- Sheenan, Glen y Hopkins, Mike (1979). *Basic Needs Performance*. International Labor Office (ILO) Geneva.
- Stewart, Frances (1985). *Basic Needs in Developing Countries*. The John Hopkins University Press. Baltimore, Maryland.
- Stiglitz, J. y Weiss, A. (1981). "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information". *American Economic Review*. (71) 3: 393-410
- Streeten, Paul (1984). "Basic Needs: Some Unsettled Questions". *World Development* (12) 9: 973-978.

- Summers, Robert y Heston, Alan (1996). "International price and quantity comparisons: potentials and pitfalls". *American Economic Review*, 86(2), May.
- Thiesenhusen, William C. (1995). *Broken Promises: Agrarian Reform and the Latin American Campesino*. Westview Press. Oxford.
- Thorp, Rosemary (1998). *Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
- UNDP (1994). *Human Development Report*. United Nations Development Program (UNDP). Nueva York.
- UNDP (1997). *Human Development Report*. United Nations Development Program (UNDP). Nueva York.
- UNDP (2002). *Human Development Report*. United Nations Development Program (UNDP). Nueva York.
- Vargas Llosa, Mario (2002). "La Tortuga y la Liebre". *Caretas* N° 1723. Lima, Perú.
- Velez, Carlos; Medeiros, Marcelo y Soares, Sergei (2003). "Schooling Expansion in Demographic Transition: A Transient Opportunity for Inequality Reduction in Brazil". (En proceso de publicación).
- Williamson, Jeffrey G. (1993). "Human Capital Deepening, Inequality, and Demographic Events along the Asia-Pacific Rim". En Naohiro Ogawa, Gavin W. Jones, y Jeffrey G. Williamson, compiladores. *Human Resources in Development along the Asia-Pacific Rim*. Oxford University Press. Singapore.