

Sorpresas distributivas después de una década de reformas: Latinoamérica en los Noventas

Por:

Miguel Székely y Juan Luis Londoño

Documento de Trabajo #352

Banco Interamericano de Desarrollo

Oficina del Economista Jefe

Note: This paper is published as Londoño, J.L. and M. Székely, "Sorpresas Distributivas Después de una Década de Reformas: America Latina en los Noventa", Chapter 5, *IDB-Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, 1998..

Indice

Introducción y Resumen	2
I. La evolución reciente de la equidad y la pobreza	4
A. Tendencias para el conjunto de la región	5
B. Los principales cambios en los países.....	8
Conclusion	10
II. Explicaciones plausibles del acontecer distributivo	10
A. La estructura de la desigualdad y sus tendencias	10
1. La importancia de los activos y sus tenencias: un ejercicio de estática comparativa.....	10
2. La importancia de la acumulación de activos en América Latina: un ejercicio dinámico	14
B. El impacto de las políticas.....	17
1. Las fluctuaciones macro y los cambios de políticas están correlacionados con la equidad.....	17
2. Las reformas estructurales tienen impactos sorprendentes sobre la equidad.....	19
III. Ideas para un desarrollo más equitativo en las próximas décadas	21
A. El pesimismo distributivo no tiene bases firme (afortunadamente).....	21
B. El escepticismo distributivo no es una buena compañía de las políticas públicas.....	23
C. Ampliar la gama de instrumentos en busca de la equidad	23
D. Una simulación de escenarios	28
Cuadros	31
Nota Metodológica.....	41

Introducción y Resumen

El desarrollo de América Latina en las últimas décadas no ha sido equitativo. La región ha tenido el grado de desigualdad más alto del mundo. Ello permea la opinión pública, los círculos intelectuales y la orientación de las políticas públicas.

Una encuesta internacional reciente¹ ha permitido calibrar la percepción actual de la población de la región en esta materia (Gráfico 1). En la actualidad existe entre la gente un ambiente de pesimismo. La mitad de la población considera que la situación de su país es mala, y el 60% cree que en los últimos años no ha progresado. Las dos terceras partes de la población consideran que hoy en día la distribución de la riqueza es injusta. La mitad de la gente piensa que con su ingreso familiar no alcanza a cubrir sus necesidades. Las tres cuartas partes de los encuestados considera que la pobreza aumentó entre 1990 y 1995.

Los círculos intelectuales han tendido a asociar este pesimismo de la gente con las reformas estructurales en las áreas comercial, financiera, fiscal y de privatización que han buscado dar mayor espacio a las fuerzas del mercado en la mayoría de los países de la región durante la última década. Y en los círculos de política se ha hecho más común la percepción de las bondades distributivas de una reversión de la orientación de las reformas estructurales².

Este breve documento de discusión evalúa el soporte empírico de tales percepciones que se han generalizado sobre los problemas de desigualdad y pobreza entre la población, los intelectuales y los responsables de la política. Su objetivo es brindar apoyo estadístico a las discusiones sobre el tema. Los capítulos siguientes buscan cubrir tres propósitos. Primero, describir sucintamente los grandes razgos de la evolución de la equidad y la pobreza en los países latinoamericanos en los últimos 25 años. Segundo, explicar la alta desigualdad y la falta de progreso distributivo durante este período, evaluando en forma explícita el impacto de las reformas estructurales. Finalmente, identificar las principales áreas de política que deberían estar en la agenda de política pública para lograr un desarrollo más equitativo en el nuevo siglo.

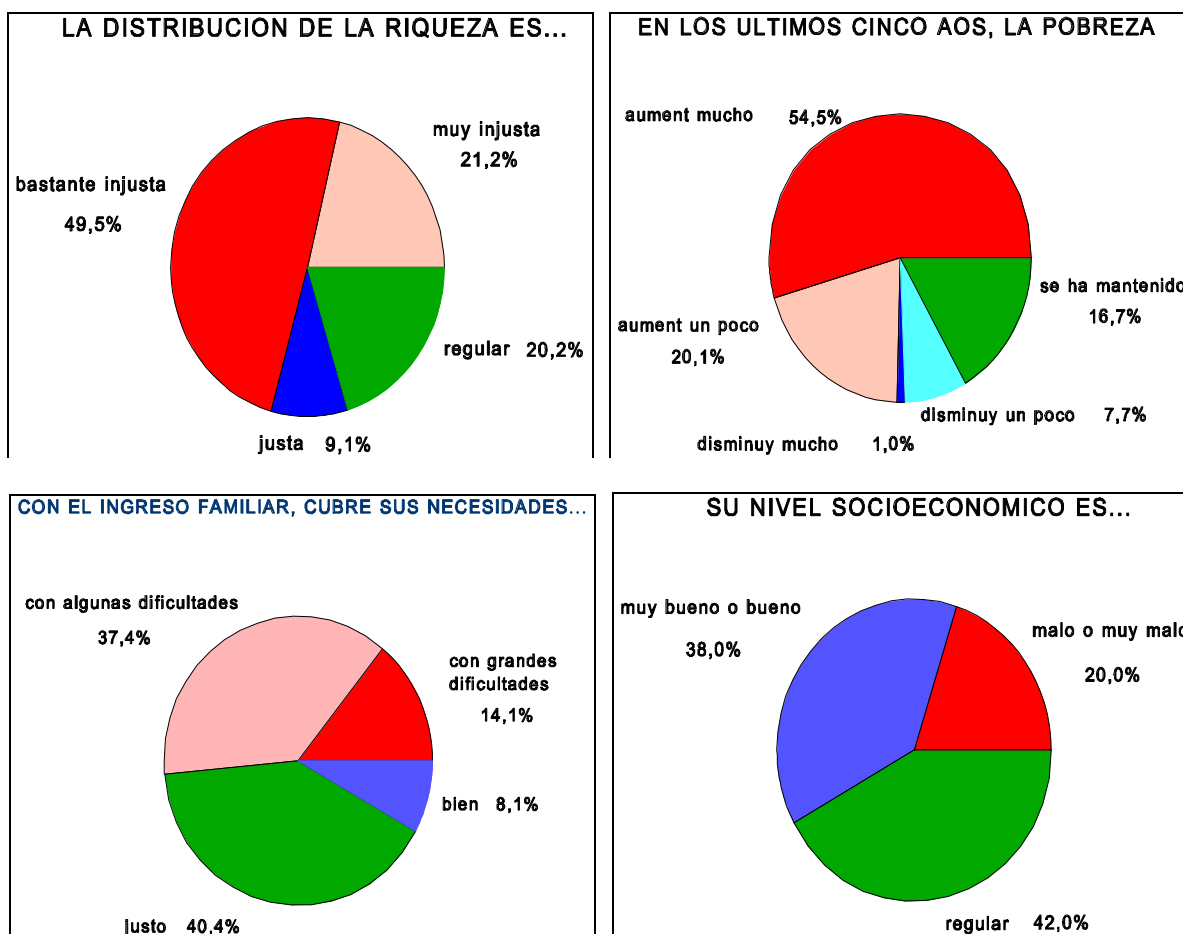
La conclusión central es que mientras la percepción de la alta desigualdad y creciente pobreza por parte de la opinión pública tiene, con algún rezago, fuerte asiento en las estadísticas, la atribución de tal evolución a la adopción de reformas de mercado en la última década carece de soporte empírico.

Gráfico 1

¹ Las cifras se derivan del Latin Barómetro (1996), una encuesta anual representativa de opinión pública que está siendo aplicada en 17 países de la región desde 1995.

² The Economist. (1997)

Las cifras indican que hoy en día, efectivamente, la desigualdad de América Latina en su conjunto es la más alta del



mundo, que la desigualdad empeoró en los años ochenta y que no ha mejorado en los noventa. La opinión pública de la región a este respecto parece ser, entonces, bastante acertada.

Sin embargo, el análisis sugiere que la falta de progreso distributivo no puede ser atribuida a las reformas estructurales. La dinámica distributiva de América Latina puede ser razonablemente explicada en términos de la dotación y distribución de los recursos primarios así como la dinámica de acumulación de capital físico y humano durante los últimos 25 años. La dinámica de la desigualdad del ingreso ha tenido su origen, además de los ciclos del ingreso y la inversión, en la insuficiente acumulación de capital humano y en la profunda y creciente desigualdad de oportunidades de educación.

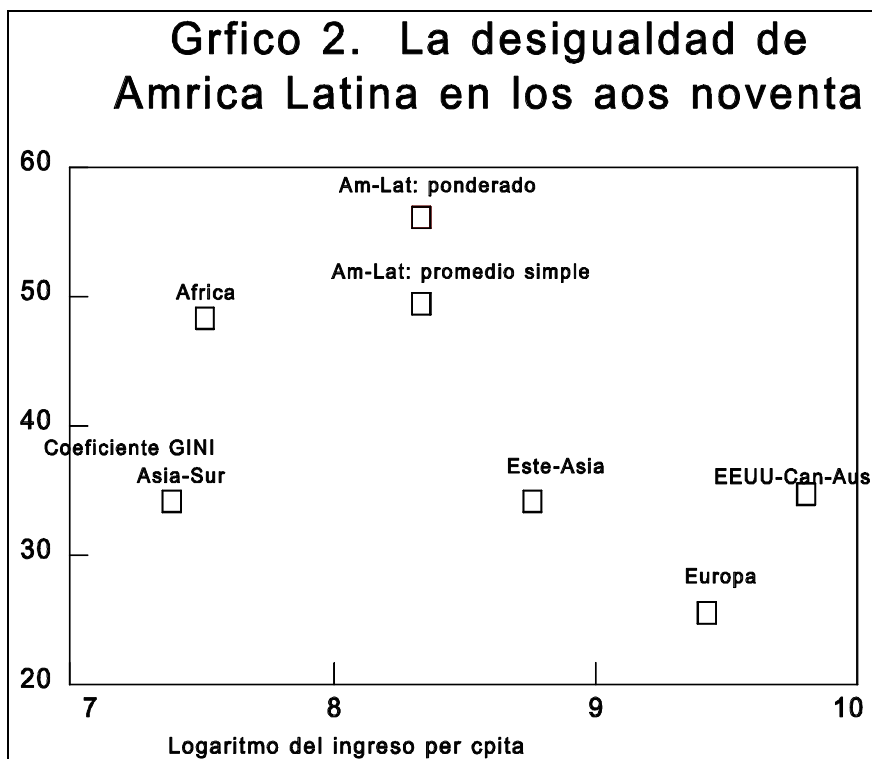
El documento encuentra que, en general, las políticas públicas han tenido efectos paradójicos sobre la equidad en la última década. En la medida en que las reformas estructurales contribuyeron positivamente a la recuperación del ingreso, la productividad y la inversión de capital físico, evitaron un deterioro mayor de la desigualdad. Es decir, si Latinoamérica no hubiera comenzado a poner en práctica las reformas estructurales, hoy la desigualdad sería mayor. La profundización de las reformas estructurales en lo que resta del siglo debería, así, sentar las bases para un desarrollo mas equitativo. Pero la desigualdad y la pobreza no disminuirán sensiblemente hacia adelante si, simultáneamente, no se amplía el abanico de instrumentos de política activa para acelerar la educación de la población, disminuir las crecientes desigualdades de los activos

educativos y hacer más amplio el acceso de la población a la tenencia de otros activos productivos. Ello podría hacerse en consonancia con una agenda de reforma de los mercados de capital, recursos naturales y trabajo, así como de las instituciones que toman decisiones de política pública.

Más que dar marcha atrás en el esfuerzo de reformas estructurales por sus supuestos efectos distributivos, la distribución del ingreso mejoraría más si la política pública orienta su acción a disminuir la desigualdad de oportunidades de la población asociada con la alta inequidad de la tenencia de los activos físicos y humanos. Una buena combinación de profundización de las reformas estructurales y el fortalecimiento de una acumulación equitativa de capital humano podrían eliminar todo el exceso de desigualdad que hoy caracteriza al continente.

I. La evolución reciente de la equidad y la pobreza

La compilación de cifras más recientes indica que a comienzos de los años noventa, América Latina en su conjunto continuaba siendo la región con mayor desigualdad del ingreso del mundo³. El promedio aritmético de los coeficientes Gini de los países de la región es de 0.49, que resulta más de 15 puntos por encima de los países desarrollados o que los países del sudeste asiático, y apenas comparable al promedio de países africanos (Gráfico 2). La evidencia indica que, después del enorme deterioro distributivo de los años ochenta, y a pesar de la recuperación económica la equidad y la pobreza no mostraron mucho progreso en los noventa.



La creciente disponibilidad de encuestas de hogares en la mayoría de países permite una descripción cada vez más precisa y oportuna de los niveles de desigualdad y pobreza y de las tendencias distributivas de la región. En esta sección resumiremos, con la ayuda de 10 gráficos, el análisis de 104 encuestas de hogares de 13 países en la región⁴. (Ver Cuadro 1).

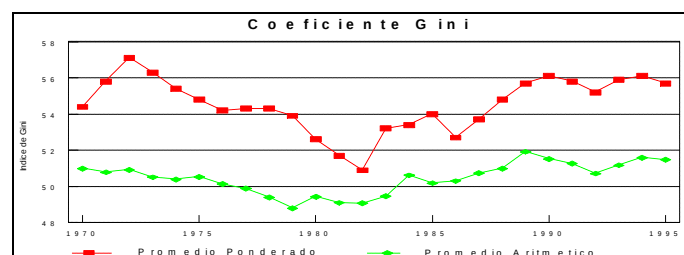
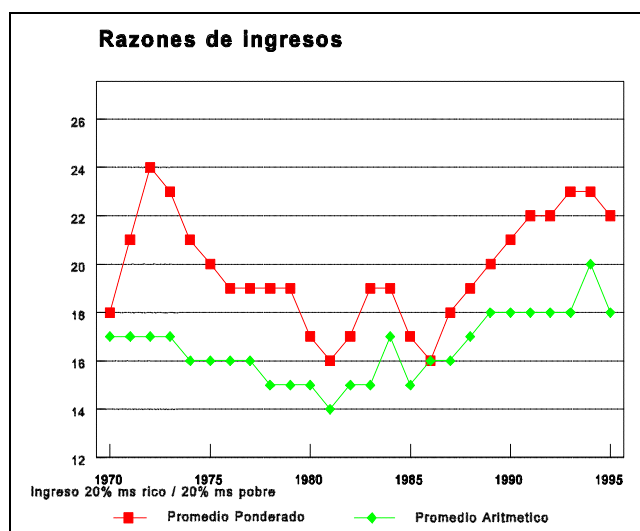
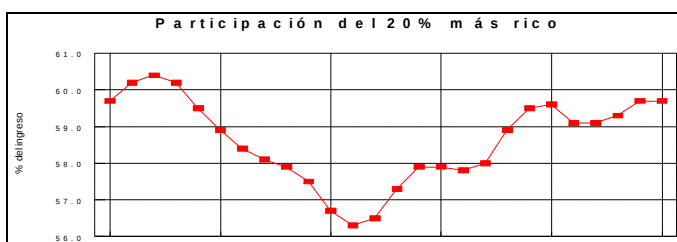
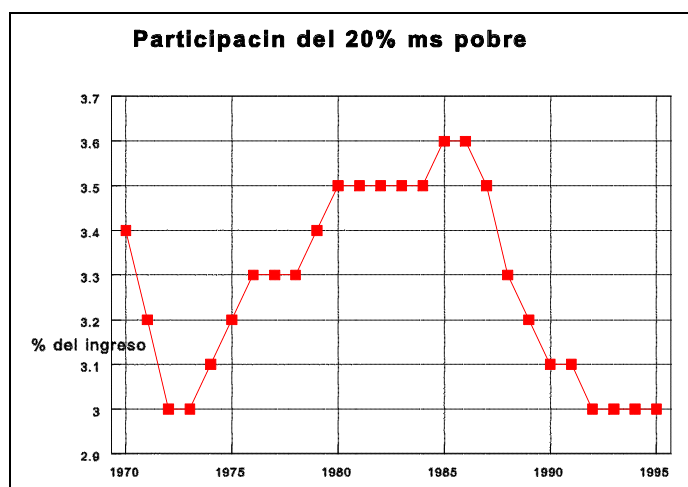
A. Tendencias para el conjunto de la región.

³ Tomadas de Deininger y Square (1996).

⁴ Se ha adoptado el criterio de Squire et al de trabajar con encuestas de hogares con dos criterios mínimos de calidad: tener cobertura nacional y considerar las múltiples fuentes de ingreso de los hogares. La metodología y análisis detallado de esta información están desarrollados por Londoño, Székely y Duryea (1997).

Contrario a la percepción de muchos analistas, la distribución del ingreso no ha permanecido estable en la región en los últimos veinticinco años. Durante este período se presentaron variaciones notables en la participación de los diversos quintiles de la población en el ingreso (graficos 3a y 3b), y en los indicadores más conocidos de la desigualdad ⁵ (Gráfico 3c y 3d). En este período, la participación de los más ricos en el ingreso ha fluctuado más de cinco puntos, su relación con la participación del ingreso de los más pobres ha variado de 14 a 24 veces, y el coeficiente Gini ha cambiado más de 6 puntos.

Sin embargo, las variaciones no han sido erráticas a lo largo del tiempo. En los últimos 25 años pueden distinguirse



claramente tres períodos.

En los años setenta se presentó un progreso distributivo rápido, especialmente entre los países más grandes. La participación en el ingreso del 20% más pobre aumentó y la del 20% más rico se redujo ostensiblemente. El coeficiente Gini

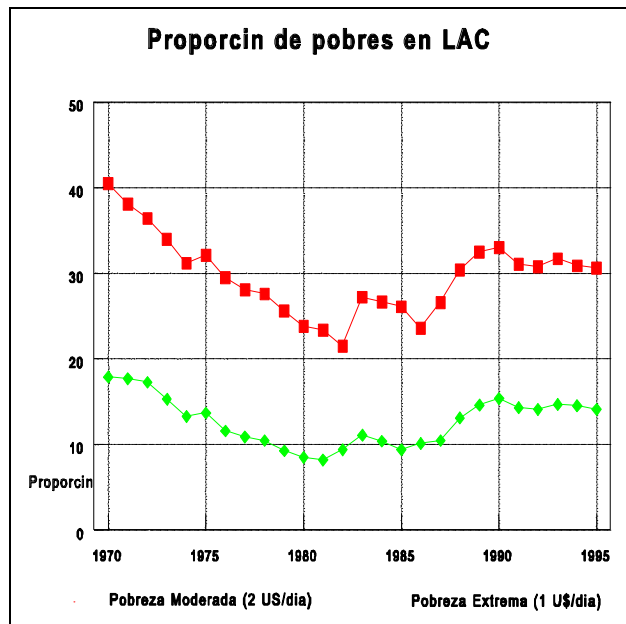
⁵ Los resultados para América Latina aquí presentado difieren de aquellos de Deininger y Squire (1996), por que se utiliza un mayor número de datos, mayor densidad temporal y técnicas mas adecuadas de agregación.

disminuyó claramente. En medio del crecimiento del ingreso per cápita, este mejoramiento distributivo contribuyó a un rápido descenso en la incidencia de la pobreza hasta 1982. Pero este descenso no resultó sostenible.

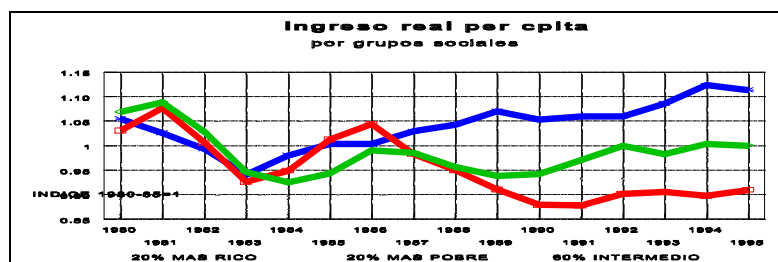
En los años ochenta, las tendencias se revierten, y se observa un deterioro notable en la distribución del ingreso de la

región. La participación del decil más rico pasa del 55.5 al 59.5% del ingreso, la del decil mas pobre se reduce notablemente y la razón entre ambas participaciones pasa de 14 a 24 veces. El coeficiente Gini aumenta 5 puntos. En medio del descenso del ingreso per cápita de la región, este deterioro distributivo generó un aumento explosivo en la incidencia y número de pobres.

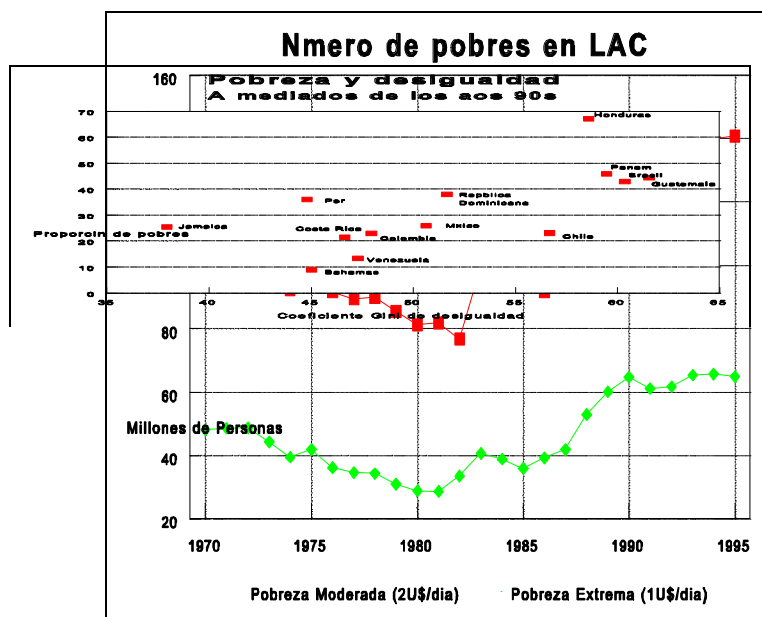
Entre 1990 y 1995 los altos niveles de desigualdad heredados de los ochenta se mantienen. La participación de los más pobres en el ingreso se estabiliza alrededor del 3% del ingreso y la participación de los más ricos fluctúa sin tendencia definida. Aunque la razón entre los más ricos y los más pobres se deteriora levemente durante estos años, el coeficiente Gini no presenta mayores cambios.



Las tendencias en los indicadores de distribución durante los últimos 15 años reflejan profundos cambios en los ingresos reales percibidos por los distintos grupos de la población. Los ingresos reales del 20% más rico de la población mantuvieron una tendencia continua de crecimiento a partir de la crisis de la deuda de comienzos del decenio de 1980 (Gráfico 4). Las clases medias sufrieron una caída de sus ingresos per cápita en los ochenta, pero se han recuperado desde entonces. El 20% más pobre, por el contrario registró un descenso importante de sus ingresos reales en los ochenta, que no ha recuperado durante los años noventa.



Con tal evolución de los ingresos de los quintiles más bajos, la pobreza ha variado enormemente en este largo período. En la década de 1970, la tasa de pobreza moderada descendió de más del 40% a poco más del 20% de la población, y el número de personas en tal condición descendió más de un 30% en términos absolutos (Gráfico 5a). En los ochenta, más de un 10% adicional de la población cayó bajo la línea de pobreza, la mayoría bajo la pobreza extrema. Los años ochenta



representaron un aumento de casi 60 millones de pobres para la región en su conjunto, 35 de ellos extremadamente pobres (gráfico 5b). En los años noventa, la estabilidad distributiva ha coincidido con pocos cambios en la incidencia y magnitud de la pobreza.

Así pues, los años noventa representan un significativo cambio en materia distributiva frente a la década anterior para el conjunto de la región. Las tendencias de deterioro distributivo registradas a mediados de los ochenta se detienen. Sin embargo, no se revierten: la desigualdad se estabilizó al nivel alto del final de los años ochenta. El crecimiento del ingreso durante esta fase de recuperación económica fué apenas el necesario para evitar que el número de pobres continuase aumentando, pero no permitió disminuirla.

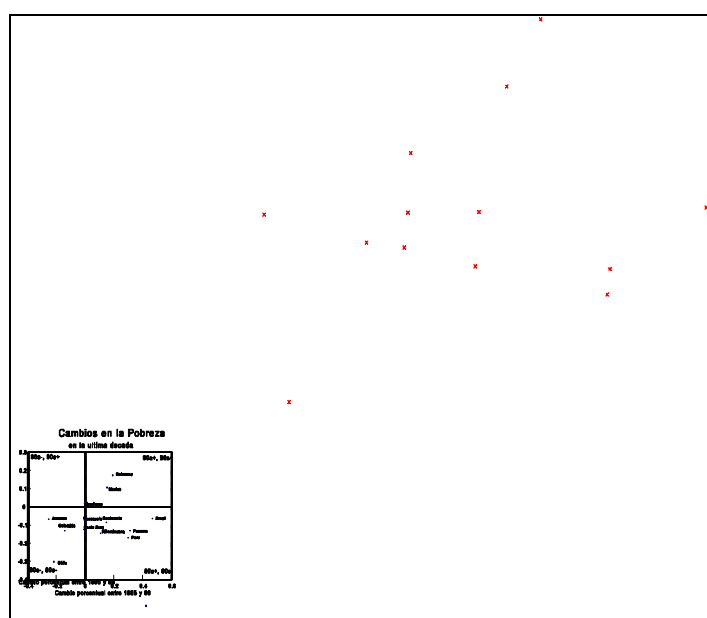
B. Los principales cambios en los países

Como lo han reconocido múltiples analistas, la región latinoamericana es bastante heterogénea y el análisis agregado de la sección anterior esconde una gran diversidad de niveles y tendencias de desigualdad y pobreza entre los distintos países.

El grado de desigualdad y de pobreza hoy en día varía enormemente entre los países de la región (Gráfico 6). La menor desigualdad se presenta en los países del Cono Sur y del Caribe inglés. La mayor desigualdad y la mayor pobreza se presentan en el Brasil y en Centroamérica. La región andina tiene un grado de desigualdad y pobreza como el promedio de la región. México y Chile, aunque tienen pobreza moderada por su relativamente alto ingreso per cápita, presentan alta desigualdad.

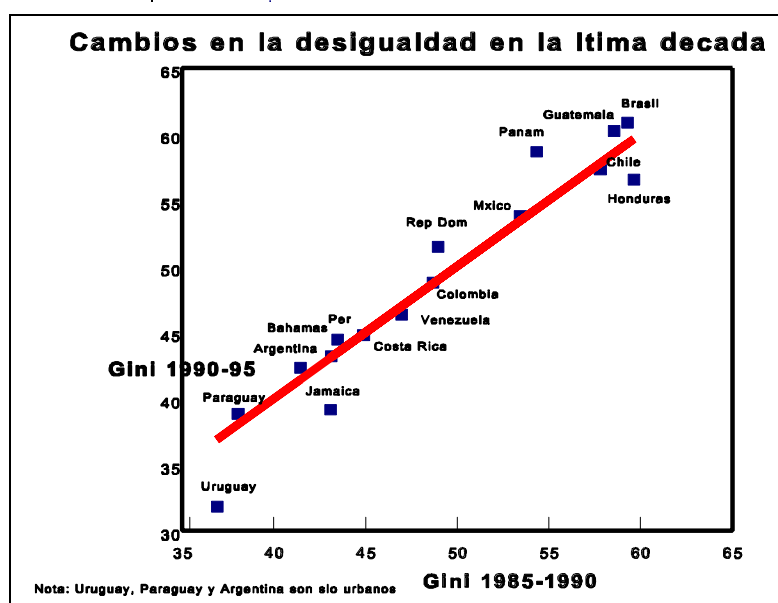
Los cambios distributivos y de pobreza también han sido bastante diversos entre los países en los últimos 10 años. En materia distributiva, las disparidades entre países tendieron a aumentar en los noventa (Gráfico 7a). Los países que mayor progreso distributivo lograron (Uruguay y Jamaica) fueron aquellos de menor nivel de desigualdad inicial. Países como Brasil, Guatemala y Panamá, con la más alta desigualdad inicial, tendieron a aumentarla.

La conjunción de diversidad de desigualdad y de ritmos de crecimiento económico generó enormes diferencias en la evolución de la incidencia de pobreza en los dos últimos quinquenios (Gráfico 7b). En ocho países los cambios de pobreza fueron del mismo signo en los ochentas y en lo que va corrido de los años noventa; Aumentó en ambos períodos en sólo dos países: México y Bahamas; Disminuyó en ambos en cinco países, tres de los cuales en forma significativa: Chile, Colombia y Jamaica. En ninguno de los países donde la pobreza disminuyó en los años ochenta aumentó en los noventa. En cinco países la pobreza aumentó en los ochenta (especialmente Brasil, Panamá y Perú) y disminuyó en los noventa.



Conclusión

Así pues, los años ochenta marcaron un gran deterioro en la distribución del ingreso y la pobreza para la mayoría de los países de la región. En los años noventa, tal deterioro no siguió presentándose, aunque tampoco se revirtió con la recuperación económica. Y la evolución se hizo más dispar entre los países, toda vez que aquellos con mayor crecimiento o menor desigualdad tendieron a mejorar más rápidamente sus condiciones de desigualdad y pobreza.



II. Explicaciones plausibles del acontecer distributivo

El capítulo anterior ilustró que América Latina y el Caribe han registrado cambios enormes en la distribución del ingreso en los últimos 25 años. Ellos constituyen la principal explicación de los enormes cambios de la pobreza. Este capítulo ofrece un marco de referencia para analizar la relación de tales cambios distributivos con las políticas estructurales de la última década. La teoría económica sugiere que son la dotación de recursos y la acumulación de factores los principales factores que determinan el acontecer distributivo de largo plazo. En este capítulo se examina la evidencia empírica que respalda esta hipótesis. En la primera sección se usan comparaciones internacionales para explorar la importancia de la dotación de recursos naturales y de población y de la acumulación de capital físico y humano en la explicación de los niveles y los cambios de la distribución del ingreso en la región. En la segunda sección se explora el impacto distributivo de las políticas de reforma estructural en la última década.

A. La estructura de la desigualdad y sus tendencias.

Aunque parezca obvio o demasiado simple, la distribución del ingreso en el largo plazo es principalmente una expresión de los ingresos relativos de los factores de la producción y la distribución de su propiedad entre los grupos de la población. Aunque en períodos cortos dichos precios relativos pueden apartarse de sus niveles de equilibrio⁶ reflejando por ejemplo imperfecciones de mercado o restricciones institucionales al ejercicio de la oferta y la demanda-, en períodos largos reflejan fundamentalmente su relación con los recursos primarios de la economía, así como la dinámica de la tenencia y acumulación de activos de capital físico y humano. Se espera entonces que países con distintas cantidades y concentraciones de factores y recursos tengan niveles de desigualdad del ingreso diversos. Y países con distintas dinámicas de acumulación de capital registren distintos cambios en sus indicadores distributivos. La relevancia empírica de este par de sencillas hipótesis se examina en las dos secciones siguientes.

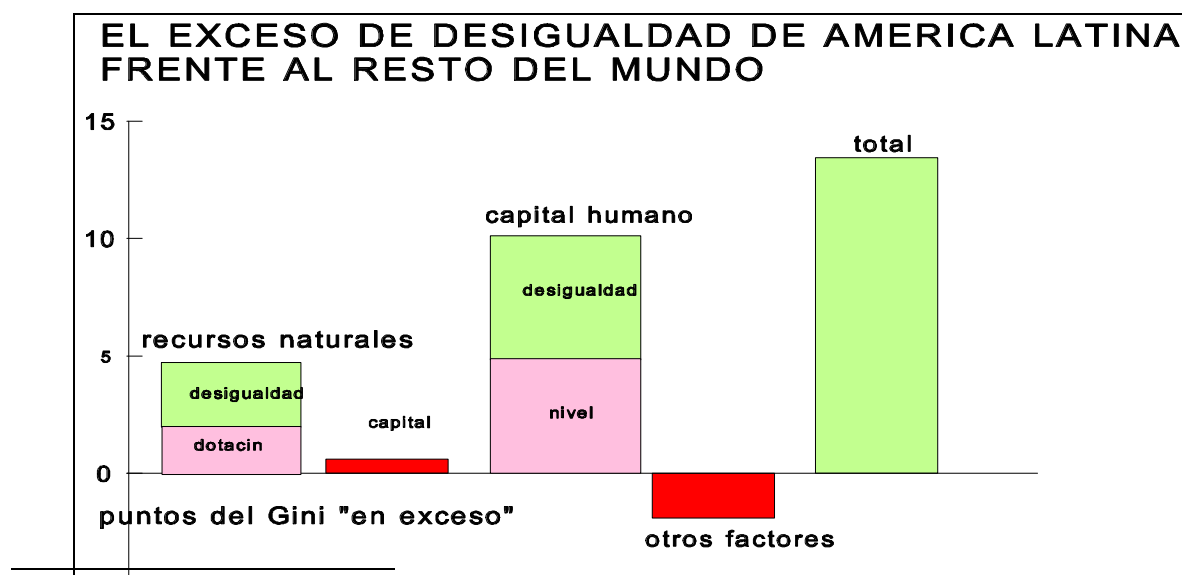
1. La importancia de los activos y sus tenencias: un ejercicio de estática comparativa

Hasta ahora, la falta de información comparable sobre la dotación de recursos y la acumulación de factores en países en desarrollo impidió estimar su impacto sobre la distribución del ingreso. Sin embargo, los esfuerzos recientes de la academia y las organizaciones internacionales han permitido compilar una base de datos para 73 países de todas las regiones del mundo para el año de 1990⁶. Para verificar la relación de los indicadores de recursos naturales, la intensidad de capital físico y humano, y de la dispersión de la propiedad de la tierra y los activos educativos con la desigualdad se estimaron regresiones utilizando el coeficiente Gini de cada país como la variable dependiente.

⁶ Para este ejercicio se combinaron varias fuentes de información. La dotación de recursos naturales proviene de Serageldin (1996). La acumulación de capital proviene de Nehru (1993). La acumulación de capital humano proviene de Barro-Lee (1996) y diversos Informes del Desarrollo Humano.

Los resultados, que se incluyen en el Cuadro 2, indican que la desigualdad del ingreso⁷ está estrechamente asociada con la dotación de recursos naturales y con el esfuerzo relativo (al tamaño de las economías) de acumulación de capital físico y humano. Independiente de su grado de su desarrollo, los países más intensivos en tierra y reservas mineras tienen mayor desigualdad del ingreso: diferencias de un punto en el coeficiente Gini están asociadas con diferencias de 50% en la relación del valor de los recursos naturales al tamaño de la economía. La mayor acumulación de capital físico está sistemáticamente asociada con menor desigualdad: cambios del 20% en la relación capital-producto están asociados con una disminución de 1 punto de desigualdad. La relación de la acumulación de capital humano con la desigualdad del ingreso resulta no lineal⁸. Las primeras fases de crecimiento de la educación están asociadas con mayor desigualdad: por ejemplo el paso de 1 a 2 años de educación de la fuerza de trabajo está típicamente asociado con un aumento de 3 puntos en la desigualdad; el paso de 4 a 5 años está asociado con un aumento de 1 punto. Se presenta un punto de quiebre cuando la educación alcanza entre 5 y 6 años. La desigualdad disminuye a partir de allí. Al pasar de 6 a 7 años, la desigualdad se reduce en medio punto. Al pasar de 9 a 10, se reduce en dos puntos.

Así pues, a lo largo de su proceso de desarrollo, la distribución del ingreso de los países con distinta dotación de recursos naturales refleja principalmente el impacto de la acumulación de capital físico y humano. Además de la intensidad de los recursos, la distribución del ingreso refleja también la disparidad en las tenencias de activos. Como también puede resultar obvio, la mayor desigualdad de la tierra y de los activos educativos tiene un impacto notable en el grado de desigualdad del ingreso. Un aumento de 8 puntos en el Gini de la tierra se asocia con un punto adicional de desigualdad del ingreso. Dos puntos de aumento en la desviación estándar de la educación generan un aumento de 1 punto en el coeficiente Gini. Estos resultados de sentido común son fuertemente corroborados por los datos.



⁷ En esta sección y en la siguiente, el indicador de desigualdad utilizado es el coeficiente Gini y los cambios en aquella se miden por cambios en este.

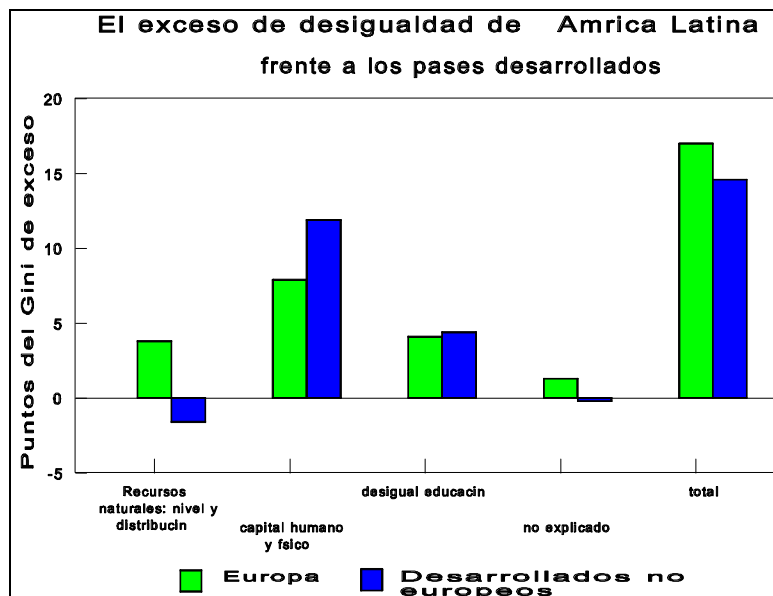
⁸ Ram (1989) presenta evidencia de esta relación no lineal

Los resultados de este ejercicio permiten descomponer las razones estructurales del alto nivel de desigualdad del ingreso de América Latina. Como se mostró en la Gráfico 2, el grado de desigualdad del ingreso en el continente es mayor que en Europa, los países de Norteamérica y Oceanía, y los países del sur y este de Asia. Frente a cada grupo de países, América Latina tiene un **exceso de desigualdad** de aproximadamente 15 puntos del coeficiente Gini. Frente al resto del mundo, América Latina es relativamente pobre en capital físico y humano, relativamente abundante en recursos naturales y con un alto grado de desigualdad de la tenencia de la tierra y los activos educativos.)Cuál es la asociación de las diferencias en la dotación de recursos, en la intensidad del capital físico o humano o en la desigualdad de las tenencias de activos del continente con su exceso aparente de desigualdad del ingreso?

El exceso de desigualdad del ingreso que hoy se observa en América Latina frente al país promedio del resto del mundo está evidentemente asociado con el nivel, composición y distribución de sus activos, como se observa en el gráfico 8. La relativa escasez de capital explicaría algo más de un punto del coeficiente Gini. La mayor intensidad y la mayor desigualdad en la distribución de los recursos naturales estarían asociadas con casi 5 puntos de la mayor desigualdad. El factor más importante resulta, sin embargo, el capital humano. La insuficiencia de su nivel explica casi la tercera parte del exceso de desigualdad y su enorme desigualdad explicaría un porcentaje aún mayor. Así las cosas, en la dotación y distribución de recursos naturales y capital humano radica la especificidad del alto nivel de desigualdad latinoamericano.

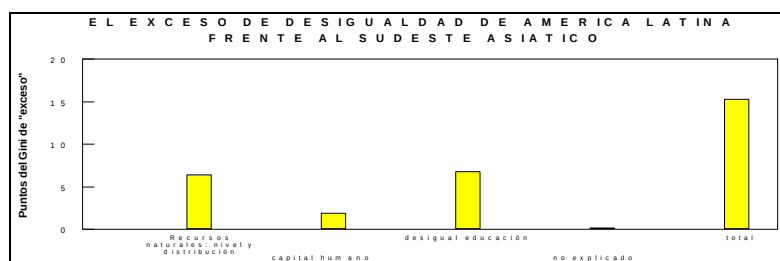
La importancia de los factores de desigualdad específicos de América Latina, no obstante, difiere en la comparación frente a los países desarrollados y los países del este de Asia. Respecto de los países desarrollados, la mayor diferencia radica en los niveles de acumulación de capital físico y humano (Gráfico 9a). La menor profundidad del capital físico explica mas de 3 puntos y la menor profundidad del capital humano explica entre 5 y 10 puntos de las diferencia de desigualdad. En comparación con los países desarrollados, y especialmente con Estados Unidos, Canadá y Australia, la intensidad o propiedad de los recursos naturales de América Latina tienen un impacto menor en alta inequidad. Por otra parte, en comparación con los países del sudeste asiático, la distribución de los activos desempeña una función mas importante que su nivel de acumulación (Gráfico 9b). La mayor desigualdad de la propiedad de los recursos naturales y las grandes diferencias de la

desigualdad de la educación en la fuerza de trabajo explican mas del 80% de las diferencias de desigualdad del ingreso entre estas regiones.



Resumiendo, la dotación de recursos, la acumulación de capital físico y humano y la propiedad de los activos están, pues, en el centro de la explicación de los altos niveles de desigualdad del ingreso de América Latina, aunque la importancia relativa de unos y otros factores difiere con relación a las diferentes regiones del mundo.

2. La importancia de la acumulación de activos en América Latina: un ejercicio dinámico



Los resultados del ejercicio anterior pueden dar luces para explicar la dinámica de *los cambios* distributivos ocurridos en América Latina en los últimos 25 años. Si en el mundo entero *el nivel* de la desigualdad está asociado con los niveles de activos de capital físico y humano relativos al

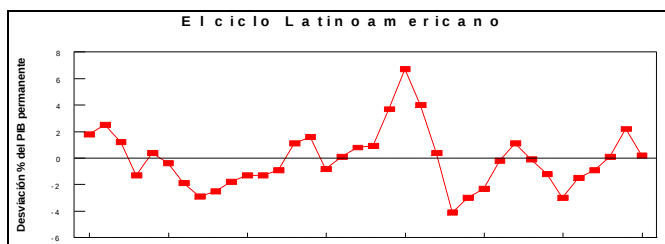
tamaño de las economías *los cambios* en la desigualdad de los países de América Latina deberían guardar relación con los esfuerzos relativos de acumulación de activos de capital físico y humano y con el crecimiento económico. Con la base de información disponible, esta hipótesis fue probada en un panel de datos para 12 países y 97 observaciones para el período 1970-1995, aplicando modelos de mínimos cuadrados generalizados de coeficientes aleatorios cuyos resultados se presentan en el Cuadro 3.

Los resultados sugieren que la desigualdad del ingreso en América Latina ha estado estrechamente asociada con la dinámica de acumulación de capital físico y humano. Para sorpresa de muchos, la mayor inversión ha estado asociada con desigualdad menor. Típicamente, un aumento de la inversión entre 4 y 5 puntos del PIB ha estado asociado con una disminución de 1 punto del coeficiente Gini. Asimismo, la acumulación de capital humano también ha coincidido con menor desigualdad del ingreso. Típicamente, un aumento de 1 año de educación por encima de lo esperado para el nivel de desarrollo ha estado asociado con una disminución del coeficiente Gini de algo más de 2 puntos.

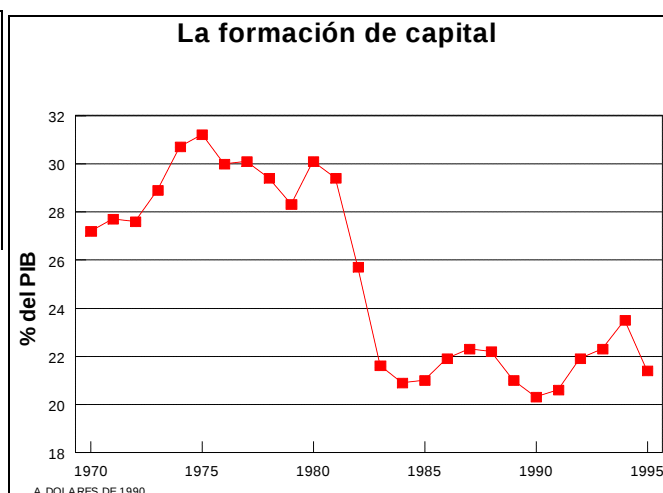
Pero en América Latina la distribución del ingreso también ha reflejado el impacto del crecimiento económico y de los cambios en la desigualdad educativa.

La aceleración del ingreso permanente ha estado asociada con descensos en la desigualdad, sugiriendo que, aunque la relación estadística no es muy fuerte, la región se encontraría en una fase descendente de la llamada Curva de Kuznets. Es decir, para una economía del nivel de desarrollo de América Latina no sería de esperar que el crecimiento de largo plazo esté asociado con aumentos de desigualdad. Por otra parte, la aceleración temporal del producto por encima de su nivel permanente ha estado fuertemente asociada con mejoras en la equidad. Típicamente, una expansión del ingreso 5% por encima de su nivel permanente, o una recesión de similar magnitud, han estado asociadas con cambios del coeficiente Gini cercanos a los 2 puntos. Las recesiones, en general, han resultado muy inequitativas.

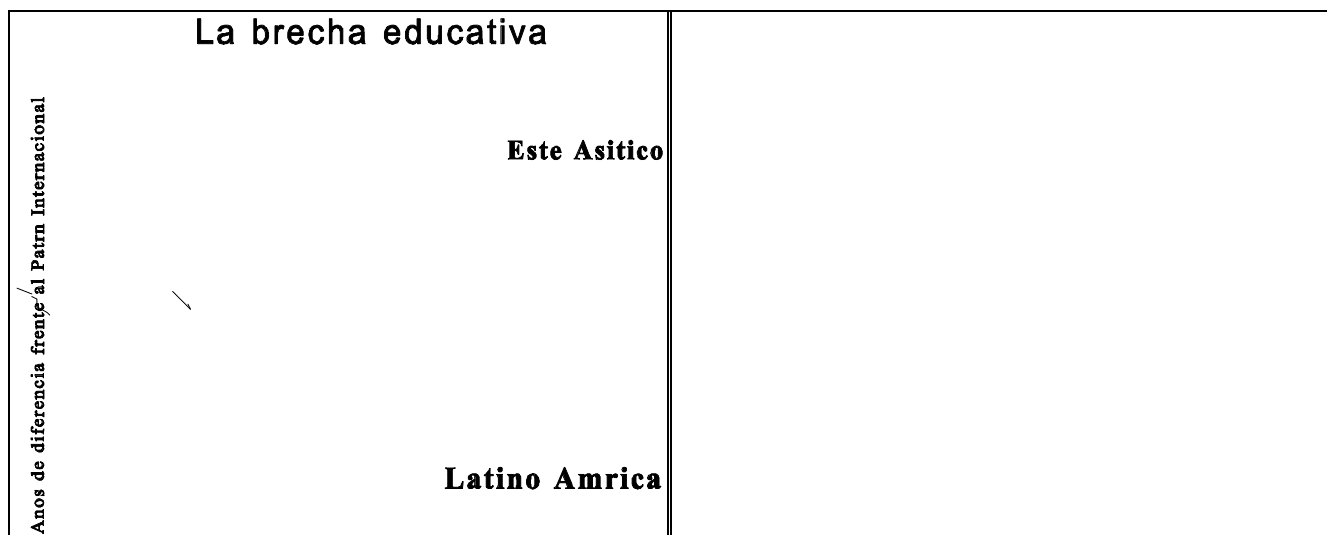
La alta desigualdad de la educación, sin embargo, ha condicionado el impacto de la acumulación sobre la distribución del ingreso. Los crecimientos en la desigualdad de la educación han estado asociados en forma directa con aumentos de la desigualdad del ingreso. Y también han tenido un impacto indirecto. La inversión de capital físico tuvo un impacto sobre la disminución de la desigualdad inusualmente débil en la década de 1990. En aquellos países con mayor inequidad educativa la



inversión de capital estuvo asociada con mayor desigualdad del ingreso. Ello podría reflejar los efectos colaterales de la mayor complementariedad del capital físico y humano⁹ ante población con mucha heterogeneidad de activos educativos, o los posibles sesgos de la nueva tecnología que se ha encontrado más intensiva en capital humano y ahorradora de mano de obra no calificada.



América Latina tuvo en los últimos 25 años enormes cambios en su acumulación y distribución de activos. Como lo muestra los Gráficos 10a y 10b, en medio de las oscilaciones cíclicas, la región tuvo durante los últimos 15 años un ritmo insuficiente de acumulación de capital físico y humano. La inversión de capital pasó de un promedio del 29% del PIB en los setenta a un promedio del 22% en los últimos 15 años. La lenta expansión de la educación generó una creciente brecha educativa de la fuerza de trabajo (grafico 10c). Al final de los años sesenta América Latina tenía un nivel de educación no muy distinto del



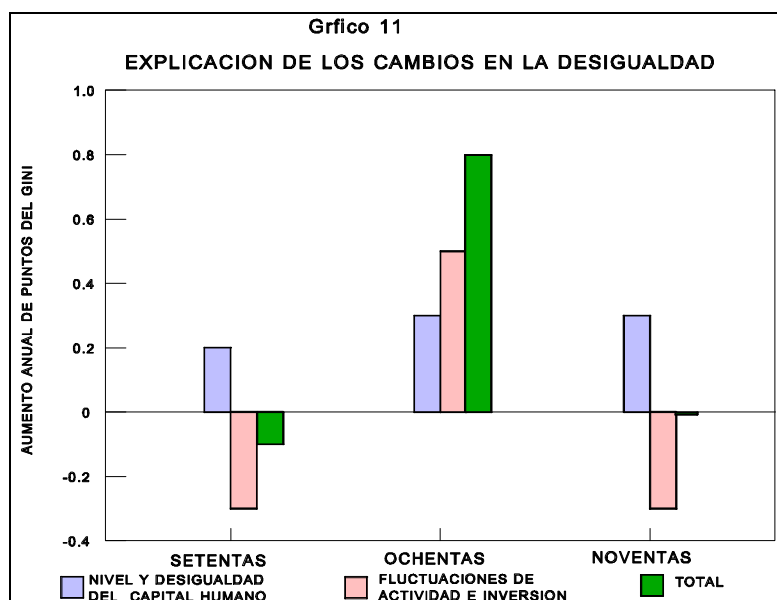
⁹ Flug y Hercovitz (1996) encontraron que en el corto plazo la mayor inversión tiende a generar un aumento relativo a los salarios calificados que tiende a desaparecer en 4 o 5 años con la respuesta de la oferta de trabajo calificado.

normal para su nivel de desarrollo en esa época. Pero el crecimiento de la educación ha sido mucho más lento que en el resto del mundo en las últimas tres décadas, generando una brecha evidente. Como fruto del crecimiento de esta brecha, América Latina tiene actualmente apenas 5.2 años de educación, 2 menos que lo esperado para su nivel de desarrollo y cuatro años menos que los países del sudeste Asiático de similar desarrollo. La insuficiencia educativa para el promedio de la región, fué acompañada, además, de un grado de desigualdad creciente de las oportunidades educativas, toda vez que la desviación estandar creció sistemáticamente durante el período (grafico 10d).

Tales cambios en la acumulación y distribución del capital físico y humano parecen estar estrechamente asociados con los cambios observados de la desigualdad del ingreso en América Latina. Al aplicar los coeficientes de las ecuaciones estimadas a los valores observados de las variables de la región se obtiene una descomposición de las razones de cambio del coeficiente Gini en las últimas décadas. El Gráfico 11, que sintetiza los principales resultados, muestra que la desigualdad del ingreso aumentó en el largo plazo debido a las crecientes insuficiencia y desigualdad del capital humano. Por sí mismos, ellos habrían generado en forma continua un aumento de mas de cinco puntos del coeficiente Gini en los últimos 15 años. A esta tendencia estructural se superpusieron el efecto de los ciclos de actividad económica y de inversión. La recesión económica de los años ochenta estuvo asociada con más de medio punto adicional de desigualdad, y la contracción de la inversión en capital físico pudo haber generado 2 puntos adicionales en el coeficiente Gini. La recuperación del producto y de la inversión en los noventa pudo haber disminuído la desigualdad medio punto.

Así pues, la evolución de la desigualdad del ingreso refleja el influjo de largo de una creciente desigualdad educativa en medio de cambios en los esfuerzos de acumulación. Los bajos ritmos de acumulación de capital físico y

humano de América Latina en los últimos 15 años estuvieron estrechamente asociados con una creciente desigualdad del ingreso. El deterioro estructural del capital humano de la región en los ochentas coincidió con una caída del ingreso y la inversión que generaron aumentos enormes de desigualdad. En el primer quinquenio de los años noventa la recuperación del ingreso y la inversión de capital físico fueron suficientes para amortiguar efecto del deterioro estructural de la equidad educativa, y es por esta razón que observamos una distribución del ingreso relativamente estable.



B. El impacto de las políticas.

La sección anterior de este capítulo ofreció un marco de referencia para analizar el impacto de las políticas de estabilización y de reforma estructural sobre la equidad en América Latina en la última década. Como se mostró, en el largo plazo, la distribución del ingreso en Latinoamérica ha estado influída por los cambios en el ritmo y modalidad de acumulación de capital

físico y humano. En períodos más cortos la distribución del ingreso de la región ha recibido la influencia de las características de una economía particularmente volátil, que presenta cambios en el ritmo de actividad económica, la dinámica del proceso inflacionario y algunos precios relativos claves como la tasa de cambio y los salarios. El impacto de las políticas de estabilización y de reforma estructural debe examinarse en su interacción con estos procesos de corto y largo plazo.

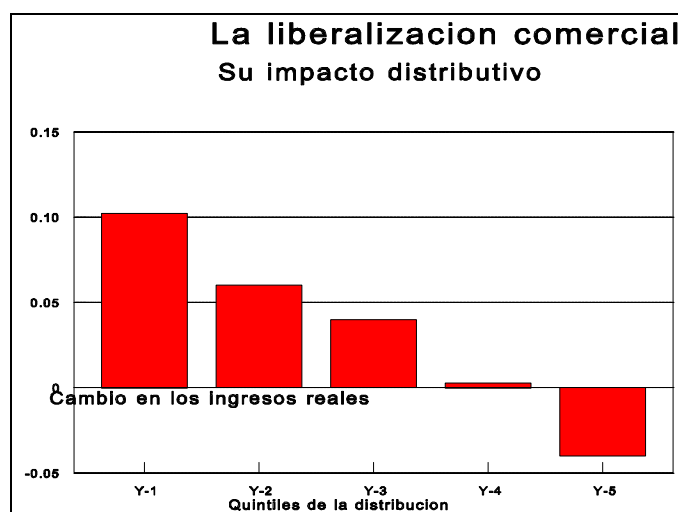
La gran innovación de política económica en América Latina durante los años noventa fue la adopción, paralelamente con las políticas de estabilización, de políticas de reforma estructural que buscaron dar más juego al mercado en materia comercial, financiera y laboral, así como reorientar la acción fiscal y productiva del Estado. En este informe, hemos adoptado la definición cuantitativa del Índice de Reformas estructurales descrito en Lora (1997) para cada uno de los países durante el período 1985-1996. El impacto de las fluctuaciones macroeconómicas y de los cambios en política se manifiestan sobre la distribución del ingreso en una forma no siempre capturada por los indicadores agregados de desigualdad como el coeficiente Gini. Por tanto, en esta sección analizaremos el efecto de tales hechos sobre la participación de los diferentes quintiles de la población en el ingreso, y utilizaremos como indicador sintético el cociente entre los ingresos del quintil más alto y el quintil más pobre.

Las conexiones entre las fluctuaciones macroeconómicas, las políticas estructurales y la distribución del ingreso las analizaremos en dos etapas. Primero identificaremos algunas correlaciones simples entre las fluctuaciones macroeconómicas y los cambios de política, con los indicadores distributivos. Posteriormente, analizaremos el impacto de las políticas en la distribución del ingreso a través de su impacto macro y de acumulación.

1. Las fluctuaciones macro y los cambios de políticas están correlacionados con la equidad.

La distribución del ingreso de América Latina ha estado sujeta a los cambios de corto plazo característicos de una economía particularmente

volátil (BID, 1995). Las variaciones de corto plazo de la distribución del ingreso han sido notables en los últimos 25 años, desplazando recurrentemente las tendencias de largo plazo. Las correlaciones simples, se presentan en el Cuadro 4.



Los ciclos de actividad económica y de inversión han tenido empíricamente una clara relación negativa con la desigualdad. Tanto la mayor actividad como la mayor inversión han afectado significativamente la equidad. Sin embargo, la equidad ha resultado negativamente afectada por la dinámica inflacionaria de América Latina durante las últimas décadas. El impuesto inflacionario ha tendido a reducir la equidad directamente, e indirectamente por su asociación con menores ritmos de crecimiento del producto y de la inversión. Contrario a lo que se esperaría, los datos no muestran una relación discernible entre los movimientos de la tasa de cambio real y la distribución del ingreso.

La evolución de los ingresos reales de los distintos grupos de la población también tiene correlación estadística con los cambios de las políticas estructurales. En la base de datos disponibles y como se documenta en el Cuadro 5, no fue posible identificar ninguna relación significativa entre la distribución del ingreso y los cambios en las políticas financieras, de privatización y fiscal¹⁰. Sin embargo, se identifica un efecto significativo de la política de apertura comercial sobre la distribución del ingreso. Como se observa en el Gráfico 12, en los trece países analizados durante el período 1985-1995 la adopción de políticas de liberalización comercial estuvo asociada con una aceleración de los ingresos reales del 60% menos pudiente de la población (ubicada en los tres primeros quintiles), y con una reducción de los ingresos reales del 20% más rico. El efecto es sumamente progresivo, toda vez que la aceleración resulta particularmente notoria (y significativa estadísticamente) para el 20% más pobre de la población.

2. Las reformas estructurales tienen impactos sorprendentes sobre la equidad

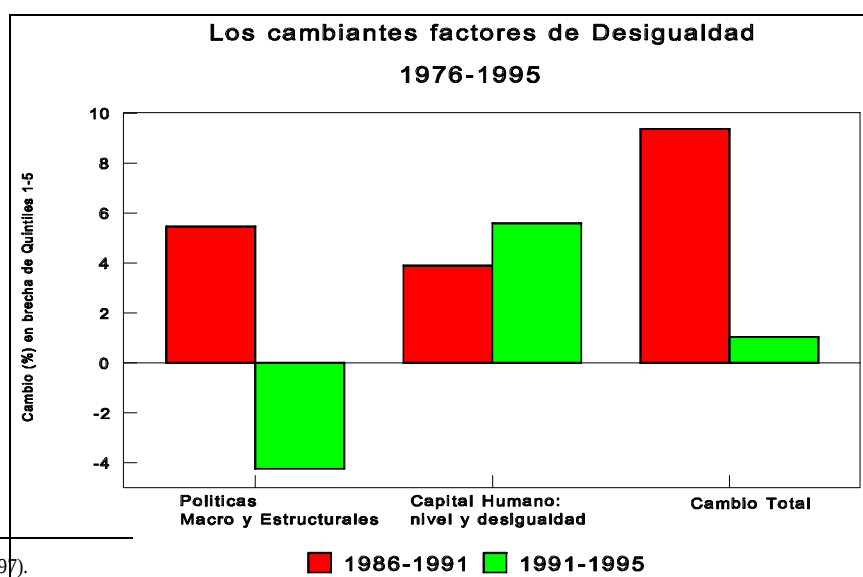
La correlación entre la distribución del ingreso, las fluctuaciones macroeconómicas y el avance de reformas estructurales sugiere una posible conexión entre unas y otras. Aún sin la especificación completa de un modelo macro y de crecimiento, es posible identificar los mecanismos de transmisión de las políticas sobre la equidad mediante ecuaciones de forma reducida.

¹⁰ Ello puede indicar que el mayor impacto de estas tres políticas se da sobre los ingresos después de impuestos y la valoración de los activos, elementos que no se capturan adecuadamente en las encuestas de hogares disponibles.

Los ejercicios de la sección anterior encontraron una estrecha conexión entre el aumento de la inversión y del crecimiento económico y los cambios en la distribución del ingreso a lo largo del ciclo económico. Se ha encontrado, además, que las reformas estructurales afectaron el crecimiento económico de América Latina entre 1985 y 1996 precisamente al afectar la dinámica de inversión y la productividad¹¹. Por lo tanto el impacto de las reformas estructurales sobre la distribución del ingreso puede cuantificarse indirectamente al precisar los cambios de la inversión y la productividad atribuibles a los cambios en las reformas estructurales.

Para ello se ha desarrollado un modelo empírico en dos etapas. En la primera, se predice el comportamiento de la inversión y la productividad de cada país que resultaría de sus reformas estructurales¹². En la segunda se calcula el efecto de esta **dinámica inducida** en la productividad y la inversión sobre la participación de los distintos quintiles en el ingreso, controlando los efectos transitorios de las fluctuaciones macroeconómicas y la dinámica de formación de capital humano.

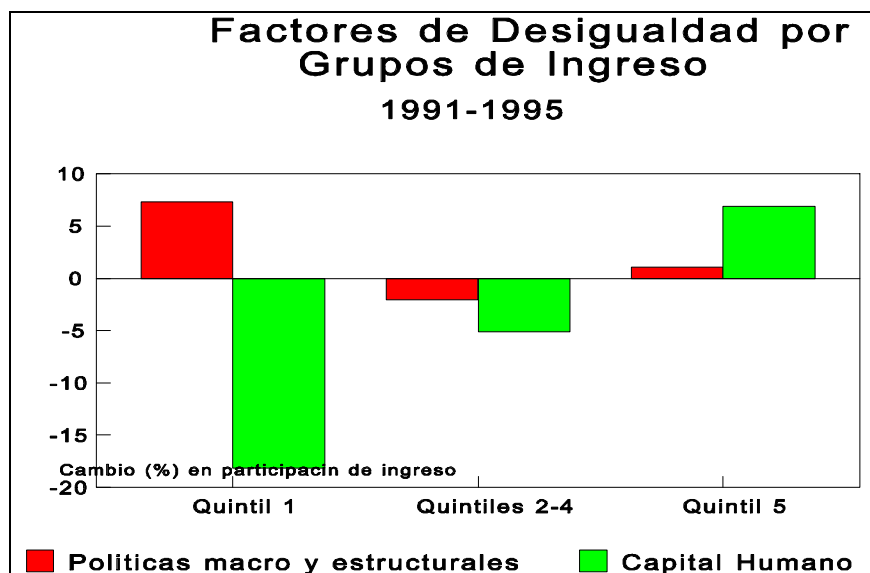
Los resultados, que se presentan en detalle en el Cuadro 6, permiten extraer interesantes lecciones. Primero, la estabilización macroeconómica tiene claros efectos sobre la distribución del ingreso. En general, la expansión del ingreso per cápita, tanto en forma transitoria como permanente, resulta progresiva mientras que las recesiones generan aumentos significativos en la desigualdad. Además, como es de esperarse, la inflación deteriora la distribución del ingreso. En segundo lugar, los resultados muestran que las reformas estructurales tienen un impacto sobre la distribución del ingreso que interactúa muy estrechamente con las características educativas de la fuerza de trabajo de cada país. Aún en períodos cortos, los aumentos en los años de educación tienden a disminuir la desigualdad. Asimismo, la inequidad de los activos educativos genera un deterioro distributivo en forma directa, y también condiciona el impacto progresivo de las nuevas inversiones. De acuerdo con los resultados, la inversión tiene un efecto progresivo directo, pero además tiene efectos distributivos que son contingentes a la estructura de capital humano de cada país, ya que al parecer los nuevos bienes de capital estarían haciendo uso para que proporcional del escaso capital humano.



¹¹ Véase Lora y Barrera (1997).

¹² De acuerdo con los resultados de Lora (1997) aplicables al conjunto de países de nuestra muestra

Por lo tanto, los resultados sugieren que, una vez controlados los condicionantes macroeconómicos y del capital humano, las reformas estructurales generan reducciones en la desigualdad al atraer más inversiones y aumentar la productividad. Este efecto, sin embargo, es significativamente menor en aquellos países en que el capital humano se encuentra muy mal distribuido. A pesar de ello, las reformas estructurales han resultado progresivas para la distribución del ingreso.



Con los coeficientes que se obtienen de las regresiones, es posible tratar de identificar las razones que condujeron a un distinto comportamiento de la desigualdad en los años ochenta y lo que va de los noventa. El ejercicio, que se presenta en el Gráfico 13, reproduce una vez más lo que se ha encontrado anteriormente: mientras en los ochenta aumentó la desigualdad, en los noventa permaneció relativamente estable. Pero permite descomponer los diferentes mecanismos a través de los cuales se produjeron los cambios en el indicador general de desigualdad. En ambos períodos la insuficiente e inequitativa expansión del capital humano tendieron a aumentar la desigualdad del ingreso, y este efecto resultó similar en importancia al del impuesto inflacionario. La diferencia entre los dos períodos radica en el cambiante ritmo de crecimiento económico (que tendió a aumentar la desigualdad en los ochenta y a disminuirla en los noventa) y de inversión del segundo período, fenómenos ambos que tuvieron efectos equitativos. El efecto sobre la equidad de las nuevas inversiones, sin embargo, fué amortiguado e incluso contrarrestado en aquellos países con mayor inequidad educativa porque los beneficios resultaron más que proporcionales para los trabajadores con mayor educación.

La comprensión de los eventos distributivos de los noventa puede ser iluminada con un análisis más desagregado del impacto de las reformas estructurales entre los grupos de la población. Los resultados más importantes, que se presentan en detalle en el Cuadro 6b, se ilustran en el Gráfico 14. La participación en el ingreso del quintil más pobre de la población tendió a beneficiarse del mayor crecimiento económico, de la mayor inversión y de la pequeña expansión educativa del período. Tal participación tendió a perjudicarse por la persistencia de niveles de inflación, por el nuevo efecto desigualizante de la inversión sobre las demandas de personal calificado y, sobre todo, por el crecimiento de la desigualdad educativa. La participación del quintil más rico tendió a ser favorecida por la débil y desigual expansión educativa así como de la mayor inversión en capital físico. Las clases medias se vieron afectadas aún con la lenta expansión educativa y el mayor crecimiento e inversión asociados con las reformas estructurales.

III. Ideas para un desarrollo más equitativo en las próximas décadas.

En esta sección final del trabajo presentamos un breve resumen de las implicaciones de las conclusiones empíricas, sintetizamos el principal mensaje, señalamos interrogantes para la discusión del logro de un desarrollo más equitativo en las próximas décadas, y presentamos una breve simulación de escenarios

A. El pesimismo distributivo no tiene bases firme (afortunadamente).

Las discusiones sobre el porvenir de la equidad en América Latina se caracterizan generalmente por un cierto pesimismo de la mayoría de historiadores que interpreta como inevitable la persistencia de la desigualdad en la región. La dificultad de romper círculos viciosos de mayor desigualdad y menor desarrollo ha sido suficientemente enfatizada en los círculos intelectuales latinoamericanos. Este así llamado **Apesimismo estructural** que caracteriza a nuestros analistas sociales tiende a ser retroalimentado por la información incompleta de la cual usualmente disponen la opinión pública y los círculos intelectuales sobre la evolución de la distribución del ingreso y sus conexiones con las políticas públicas. En la región se ha generalizado la idea de la aceleración del deterioro distributivo en el nuevo modelo económico de los noventa y que ello se debe fundamentalmente a las reformas estructurales orientadas a los mecanismos de mercado.

La evidencia empírica recogida en este documento cuestiona estas hipótesis que van camino de convertirse en sabiduría convencional en el continente y que parecerían dar argumentos para dar marcha atrás en la nueva orientación de políticas. En terminos polémicos, las aseveraciones que pueden hacerse después de esta revisión empírica son:

1. La evidencia distributiva de los noventa en el continente no refleja un supuesto empeoramiento con respecto a la década de 1980. Por el contrario, los índices de desigualdad parecen haberse estabilizado para la región en su conjunto, y han mejorado para un número creciente de países. En materia distributiva, los noventa son ciertamente distintos de los ochenta. De haber continuado las tendencias anteriores, la situación distributiva sería hoy menos favorable.
2. La evidencia distributiva durante los últimos 25 años no refleja los supuestos efectos negativos de un crecimiento más acelerado de las economías, o de un mayor esfuerzo de acumulación de capital, o de una estabilización macroeconómica. Por el contrario, si la equidad no fue mayor, se debió parcialmente a que el crecimiento económico ha sido muy frágil, la inversión muy baja y la inflación todavía muy alta. Aún más, en el mundo en desarrollo y en la región hay efectos positivos evidentes sobre la equidad de un mayor crecimiento económico, de una mayor inversión de capital y de una menor inflación.
3. La evidencia distributiva de los últimos 10 años no refleja los supuestos efectos negativos de las reformas estructurales que han ampliado el espacio del mercado en la asignación de recursos. Por el contrario, si las reformas estructurales tuvieron un impacto distributivo, probablemente este fué positivo, derivado de la reducción del impuesto inflacionario, la eliminación de rentas inequitativas o del estímulo sobre la inversión o la productividad de la economía. Sin haber desarrollado las reformas en la última década, especialmente la liberalización comercial, la situación distributiva hoy sería aún menos favorable. Si la situación distributiva no progresó más rápidamente ello se debe en gran medida a que las reformas estructurales no avanzaron con la rapidez ni la coherencia necesarias.

4. La falta de progreso distributivo no parece deberse a una supuesta obsesión desigualizante de las élites y del modelo de desarrollo de la región, frente a lo cual no caben más que políticas compensatorias. Por el contrario, este documento sugiere que las razones de la alta desigualdad y del panorama distributivo tienen orígenes que pueden precisarse: la creciente desigualdad del capital humano, la insuficiencia de acumulación de capital físico y humano, y la muy desigual distribución de la propiedad de otros activos productivos en la sociedad y que estas fuentes del problema son escenarios donde las políticas públicas pueden tener un enorme impacto.

B. El escepticismo distributivo no es una buena compañía de las políticas públicas.

En la América Latina de la postguerra ha sido un lugar común tomar el grado de desigualdad de la sociedad como un dato inmodificable, y tratar de construir opciones para el logro de la equidad en otros espacios¹³ o esperar alguna filtración inevitable (*trickle down*) de los beneficios del crecimiento. La evidencia de variaciones de la desigualdad del continente a lo largo de las tres últimas décadas y las enormes diferencias de la desigualdad entre países sugiere un espacio de acción mayor en la búsqueda de la equidad. El problema del lento progreso distributivo reciente de América Latina no radica ni en el mayor crecimiento, ni en la mayor inversión ni en las políticas de estabilización ni en las políticas de reforma estructural desarrolladas. Estos hechos, por el contrario, en su aún frágil desarrollo, han servido para aminorar las tendencias de deterioro distributivo. No hay que tener miedo o remordimiento a las reformas desarrolladas para generar una aceleración del crecimiento del ingreso, la productividad y la inversión sobre la base de un financiamiento sano. En esa materia no queda otro camino que impulsar las reformas, ganando en profundidad y consistencia.

C. Ampliar la gama de instrumentos en busca de la equidad.

La discusión de la búsqueda de la equidad no puede detenerse en torno del tema de las reformas estructurales, o del creciente concurso del mercado en la asignación de recursos. La evidencia parece indicar que probablemente esta nueva orientación de las políticas habría contribuido recientemente a evitar un deterioro de la distribución del ingreso. La discusión debe centrarse mas bien, en nuestra opinión, en una nueva generación de políticas públicas para estructurar una participación mas amplia de la población en los enormes esfuerzos de construcción de capital físico, humano y social que requiere el continente para eliminar el exceso de desigualdad con que ha sido conocido por los analistas internacionales.

Sin entrar a profundizar sobre su contenido específico, la nueva agenda de desarrollo debería contener una reflexión sobre la mejor estructuración de los mercados de factores y de las instituciones de decisión de política pública

a. Estructuración de los mercados de factores

Durante los decenios de 1980 y 1990, gran parte de las discusiones de política pública se concentró en las distorsiones de los mercados de bienes, donde la intervención pública en materia comercial y cambiaria ofrecía múltiples canales para la generación de ineficiencia. En lo que resta de la década, y en el nuevo siglo, una energía igual o mayor debe concentrarse en a los mercados de factores.

¹³ La academia internacional, sorprendentemente, ha recogido recientemente como propia esta vieja idea latinoamericana. Para una crítica de esta nueva visión véase Nancy Birdsall y Juan Luis Londoño (1997).

La discusión sobre los mercados de factores por supuesto, *debe comenzar*, por los mercados de capital, de trabajo y de recursos naturales.

América latina requiere un esfuerzo enorme de **inversión de capitales** para asegurar una senda de crecimiento sostenible. La recuperación de la inversión de los años noventa probablemente haya servido para reconstituir el acervo de capital que tenía la economía regional antes del comienzo de la crisis de la deuda. Pero ello significa que el capital por trabajador sea hoy entre un 20 y un 30% menor que al de hace 15 años. Con menor capital por trabajador resulta muy difícil sostener aumentos de los ingresos reales de los trabajadores y sus familias!. Los analistas de la región probablemente hayan exagerado los conflictos entre mayor acumulación y equidad en el pasado al concentrarse en los mecanismos de ahorro forzoso para su financiamiento. La evidencia recogida en este documento indica que ese conflicto no ha sido común. El progreso en la equidad y en los niveles de vida de la población requiere niveles de acumulación de capital muy superiores a los observados en los noventa. Como debe ser claro de la experiencia de los setentas cuando la inversión creció pero no resultó sostenible, en la agenda de investigación y discusión debe aparecer muy alto el conjunto no distorsionante de estímulos y soportes para acelerar la acumulación de capital físico al tiempo que se amplía el acceso de la población a la propiedad de los nuevos activos. La incorporación de mecanismos institucionales en los mercados de crédito para colateralizar mas eficazmente o mejorar los equilibrios reputacionales sería de enorme utilidad. La democratización de las oportunidades de ahorro e inversión debe ocupar un lugar primordial en la agenda del nuevo siglo.

La reforma de los **mercados laborales** de la región es, ciertamente, la que menos ha avanzado de todas las reformas estructurales pues continúa predominando una legislación creada, bajo presiones de grupos de interés, para compensar las fallas de los mercados de bienes y aseguramiento. En la medida en que se han eliminado las distorsiones de los mercados de bienes, estas fallas aparecen ahora mas evidentes, especialmente en los países con mas tradición corporativa. La reducción de la inflación ha hecho mas evidente el enorme peso de las rigideces laborales. La falta de priorización de esta area en la onda de reformas del consenso de Washington deberá sin duda revisarse en el futuro cercano.

Ante el nuevo escenario de globalización de la economía mundial, la economía latinoamericana ha puesto un creciente peso sobre sus **recursos naturales**. Un porcentaje mayor de sus exportaciones de bienes hacia afuera de la región tiene origen primario (en contraste del mayor desarrollo del comercio manufacturero entre los países latinoamericanos), y un porcentaje creciente de la inversión extranjera se orienta hacia los recursos agroforestales y la minería. La experiencia latinoamericana no parece ser especialmente afortunada para el manejo de los recursos naturales para un desarrollo económico sostenible. Y la experiencia mundial del siglo XX no parece ser tampoco rica en ejemplos de países que hayan sustentado su desarrollo en la creciente explotación de los recursos naturales (Sachs y Warner, 1996). Los derechos de propiedad de la tierra, del agua y del subsuelo tienen enormes limitaciones para su uso optimo no solo ambiental sino con fines de desarrollo económico y social. Las nuevas modalidades de estructuración de los mercados de la tierra y el agua⁶ rural y urbanas⁷ y de las reservas mineras deberían tener mayor figuración en la agenda de discusiones sobre desarrollo y equidad. Los estímulos fiscales que se han generalizado para la explotación capital intensiva de recursos naturales como la minería podrían ser contraproducentes para el crecimiento del conjunto de la economía y el bienestar de la población.

Pero el punto candente de la discusión de cómo hacer un desarrollo más participativo en el nuevo siglo es, sin duda, la formación de **capital humano**. La insuficiencia y la asimetría de su acumulación en las últimas dos décadas es el eje nodal de la explicación de la paradoja distributiva de América Latina. Para disminuir su desigualdad y acelerar su crecimiento económico,

la región. Especialmente los países más grandes como Brasil y México, debe concentrar su esfuerzo en aumentar la acumulación de capital humano en medio de una creciente equidad de oportunidades. La región tiene hoy una brecha educativa de al menos dos años en su fuerza de trabajo, que debería ser eliminada en las próximas dos décadas. El aumento de la calidad de la educación primaria y la relevancia y eficiencia de la educación universitaria han sido en el centro de las discusiones. Sugerimos que el centro de atención debe volcarse crecientemente hacia la educación secundaria. La eliminación de la brecha educativa en las dos próximas décadas requiere la universalización del acceso a la educación secundaria para las nuevas generaciones. Ello implica varias decenas de millones de cupos educativos.

Para ello se requiere superar los viejos enfoques. Se precisa un esfuerzo simultáneo sobre las fuerzas de la oferta y la demanda de servicios de educación para acelerar un proceso de reformas que produzca resultados mejores que en las dos décadas anteriores.

Los límites institucionales de la organización industrial de un modelo persistentemente burocrático y crecientemente ineficaz de la educación son ahora evidentes¹⁴. La región ha ido dando los primeros pasos en la identificación de un modelo que, al tiempo que mejora la autonomía, pluralismo y eficiencia de la organización de las escuelas fortalece la capacidad de los estudiantes y sus familias de adquirir, con financiamiento solidario, servicios de mejor calidad¹⁵. La transformación de los mecanismos de asignación de recursos corrientes y de capital está en el corazón de esta reforma.

Pero una mayor capacidad de oferta educativa puede resultar redundante si simultáneamente no se estimula la demanda de servicios educativos por parte de la población joven y adulta. La limitación que los mercados financieros impone a los jóvenes y sus familias que requieren desarrollar su educación secundaria parece incluso más fuerte que la impuesta sobre la acumulación de capital físico de las empresas.¹⁶ La orientación creciente de los subsidios públicos hacia las demandas de las poblaciones con menor capacidad de pago, bien sea a través de vouchers o de mecanismos públicos de capitación, parecen ser parte de la solución. Pero un desarrollo más activo de los mercados de capital y del financiamiento internacional sería enormemente útil para este propósito.

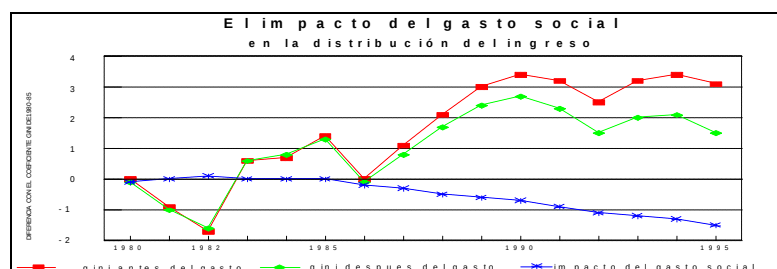
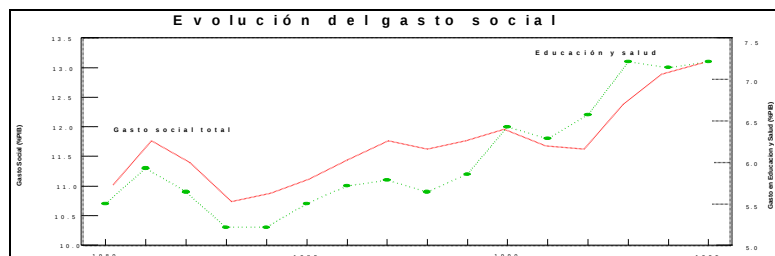
b. La Estructuración de las instituciones de política pública

¹⁴ Véase *¿Cómo organizar con éxito los servicios sociales?* Capítulo especial del IPES 96.

¹⁵ Nancy Birdsall y Juan Luis Londoño (1997)

¹⁶ Véase Spilimbergo (1996)

La evidencia empírica indica que, detrás del exceso de desigualdad del ingreso en la región se percibe una desigualdad muy alta en el acceso a los activos, a los recursos públicos y a las decisiones públicas por gran parte de la población. La liberalización de los mercados con las reformas estructurales debe ir acompañada de un esfuerzo activo más coherente por estructurar la interacción de una población heterogénea en los nuevos mercados y en la nueva sociedad. El primer punto en la agenda está relacionado, por supuesto, con el continuo proceso de modernización de la acción de las instituciones del Estado.)Cómo combinar los procesos de descentralización y reforma del Estado en marcha para mejorar sustancialmente la equidad y eficiencia en la asignación de los recursos públicos respecto del pasado? La crisis fiscal y la recesión generaron una reducción del gasto social per cápita en la década anterior. La recuperación de la economía y las presiones sociales que han acompañado



los procesos de reforma estructural de los noventa indujeron una recuperación notable del gasto público social en la mayoría de los países de la región, el cual ha crecido notablemente. Después de su descenso en los ochenta, el gasto social ha aumentado más de 2 puntos porcentuales del PIB en los noventa, y gran parte de ello ha resultado en los sectores de educación y salud (Gráfico 15a). Este nuevo gasto, sin embargo, se dió en su mayoría en el marco de las modalidades inequitativas de asignación de recursos, que impidieron que su impacto en la equidad del ingreso efectivo fuera mayor. Como lo muestra el gráfico 15b, tal expansión del gasto social parecería haber generado desde finales de los ochenta una disminución de la desigualdad de más de un punto. Ello, sin duda, ha aliviado el efecto social de la inercia regresiva de la distribución del ingreso primario. Sin embargo, a ese ritmo, y con estas modalidades de asignación de recursos, eliminar el exceso de inequidad del continente por la vía fiscal requeriría más que duplicar el gasto social. Ello, claro es, no resulta deseable, factible ni sostenible¹⁷. Por ello es urgente innovar mecanismos que hagan del presupuesto público una herramienta verdaderamente progresiva, con mayor incidencia en los grupos de la población más necesitados.

¹⁷ Hausmann, 1994

Paralelamente, la atención que se concentró en la generación de una nueva institucionalidad monetaria en los ochenta debería volcarse a la generación de una nueva institucionalidad fiscal. Como lo han sugerido varios analistas¹⁸, las presiones fiscales son recurrentes en economías del grado de volatilidad que caracteriza a América Latina. Hacia el futuro y una vez superadas las dificultades de los ochenta, cobrará importancia pensar, más que en procesos de ajuste fiscal, en la configuración de reglas automáticas de ajuste en la asignación de recursos públicos, que resulten óptimas en el largo plazo y poco distorsionantes en períodos cortos. La región está, sin duda, sufriendo las consecuencias de un sistema impositivo aún distorsionante y poco equitativo, cuya reformas con miras de largo plazo deberían figurar muy alto en la agenda. Simultáneamente, es necesario desarrollar mecanismos de asignación de recursos públicos que busquen, más que transferir recursos, estabilizar los ingresos de un gran grupo de la población cuyo bienestar se afecta enormemente con la enorme varianza de su actividad. En general, los mecanismos de seguros en los diversos campos podrían desempeñar un papel más activo en la discusión de desarrollo y equidad hacia el futuro.

Finalmente, la agenda social debe contemplar, en conjunción con la reforma de las entidades de financiamiento y ejecución de la acción social, la modernización de las modalidades de decisión social.) Cómo hacer compatible la democracia y la participación con mecanismos más transparentes de asignación de recursos públicos y provisión más eficiente de bienes meritorios?) Cómo hacer compatible la competencia en los productos y las crecientes opciones de los consumidores con la primacía de instituciones de modulación de los mercados más genuinamente defensoras del interés público?) Cómo articular el fortalecimiento del Estado con la mayor cohesión de las gentes y sus comunidades alrededor de sus responsabilidades?) Cómo extender la democracia al campo de las oportunidades económicas?

D. Una simulación de escenarios.

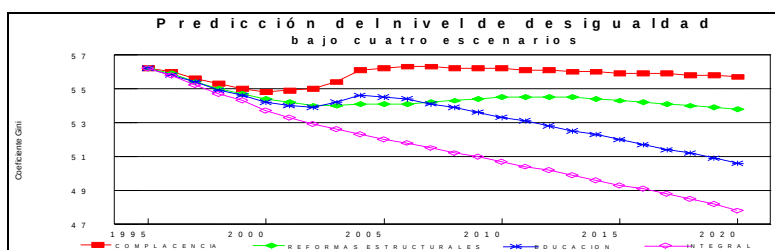
La modelación de un conjunto tan complejo de áreas de acción en la nueva agenda es, por supuesto, una tarea formidable, que sobrepasa con creces la capacidad de cualquier analista. Para cerrar estas líneas de reflexión hemos optado, sin embargo, por presentar simulaciones simples derivadas de utilizar los modelos que relacionan la distribución del ingreso con la acumulación de activos y las reformas estructurales presentados en los capítulos anteriores para proyecciones futuras.

¹⁸ IPES, 1995, Hausman y Talvi, 1996

Para el efecto se han construido cuatro escenarios. En el primero, que denominamos **de complacencia** con las tendencias actuales de la economía, supone que en el período 1997-2020 predominan las tendencias que se presentaron en la región durante el decenio de 1990. La economía crece al 3.7% anual, la inversión de capital físico crece con el PIB y la educación se expande al ritmo de las últimas décadas, aumentando la brecha educativa. En el segundo escenario, que denominamos **de reformas estructurales** se concentra la atención en la profundización de las reformas estructurales, lo cual, de acuerdo con el informe complementario¹⁹, daría pie para acelerar gradualmente el crecimiento de la economía hasta una senda estable de crecimiento del 5.7 anual a partir del año 2002, y aumentar la inversión de capital físico tres puntos del PIB. El tercer escenario, que denominamos de **expansión educativa** se propone, sobre la senda de crecimiento económico y de inversión actual, expandir la educación hasta eliminar la brecha educativa, lo cual representa alcanzar un promedio de educación de 9 años de la fuerza de trabajo en el año 2020. El cuarto escenario combina los dos anteriores, desarrollando simultáneamente una profundización de las reformas estructurales y una expansión educativa con igualdad de oportunidades para las nuevas generaciones.

El Gráfico 16 presenta la evolución del Coeficiente Gini que resulta de los modelos empíricos anteriormente descritos. Como se observa, de continuar las tendencias actuales de crecimiento y acumulación de capital físico y humano que hoy registra la región, no sería esperable un mayor cambio en los indicadores globales de desigualdad durante los próximos 20 años, pues después de una pequeña reducción transitoria asociada con la recuperación reciente, la región mantendría los altos niveles de inequidad actuales en forma casi indefinida. La pobreza, que probablemente no cambiaría mucho de nivel, fluctuaría acorde con los altibajos del crecimiento económico.

La desigualdad podría presentar, sin embargo, cambios considerables en cualquiera de los otros tres escenarios de políticas públicas activas. La profundización de las reformas estructurales generaría un mayor producto y un acervo de capital más alto que podrían reducir algo más de dos puntos del coeficiente Gini en forma permanente desde comienzos del nuevo siglo. Este efecto se lograría en forma relativamente rápida, y modificaría considerablemente la desigualdad en los próximos diez años. Un esfuerzo sistemático para expandir la educación hasta cerrar su brecha actual parecería tener considerable efecto sobre la desigualdad. Su impacto crece en el tiempo. En los próximos dos quinquenios no es muy grande, pero con la incorporación gradual de la población mas educada a la fuerza de trabajo se acelera notablemente, hasta generar una reducción del coeficiente Gini de aproximadamente cinco puntos. Finalmente, las mayores ganancias en materia de equidad se derivan de un esfuerzo conjunto de reformas estructurales y de reformas educativas para estimular la acumulación y distribución del capital humano. En esta estrategia integral, los coeficientes de desigualdad podrían llegar a reducirse entre 8 a 10 puntos en las próximas dos décadas, con lo cual la región eliminaría el exceso que la ha caracterizado en los últimos años. No obstante, sin un esfuerzo complementario de redistribución de las oportunidades de inversión y tenencia de activos productivos, América Latina en su conjunto no alcanzaría ni en los próximos veinticinco años los niveles de equidad que hoy caracterizan a los países europeos o del sudeste asiático.



¹⁹ Lora y Barrera (1997)

CUADROS

Cuadro 1. Bases de datos sobre distribución del ingreso en America Latina

Año	Baha-mas	Brasil	Chile	Colom-bia	Costa Rica	Rep Dom.	Guatemala	Hon-duras	Jamaica	México	Panamá	Perú	Venezuela	Total	% por año	Número de Encuestas	Densidad (%) (Obs. /NA)
Total por país	10.0	16.0	8.0	8.0	10.0	4.0	3.0	2.0	7.0	5.0	5.0	4.0	22.0	104.0	1485.7	104	4.57
(%) Por país	9.6	15.4	7.7	7.7	9.6	3.8	2.9	1.9	6.7	4.8	4.8	3.8	21.2	100.0			
1970	1	1		1	1						1	1	1	7	100.0	16.0000	0.2400
1971			1	1	1								1	4	57.1		
1972		1		1										2	28.6		
1973	1											1		2	28.6		
1974				1										1	14.3		
1975	1								1					2	28.6	15.0000	0.2200
1976		1											1	2	28.6		
1977					1					1			1	3	42.9		
1978				1									1	2	28.6		
1979	1	1			1		1				1		1	6	85.7		
1980		1	1								1		1	4	57.1	16.0000	0.2400
1981		1			1								1	3	42.9		
1982		1			1								1	3	42.9		
1983		1			1								1	3	42.9		
1984						1				1			1	3	42.9		
1985		1											1	2	28.6	27.0000	0.4000
1986	1	1			1	1					1	1	1	7	100.0		
1987		1					1						1	3	42.9		
1988	1			1					1				1	4	57.1		
1989	1	1	1		1	1	1	1	1	1	1		1	11	157.1		
1990		1	1		1				1				1	5	71.4	28.0000	0.4100
1991	1		1	1					1				1	5	71.4		
1992	1	1	1			1		1	1	1			1	8	114.3		
1993	1	1	1	1					1				1	6	85.7		
1994			1							1		1	1	4	57.1		
1995		1											1	2	28.6	2	2.20

* Todos los datos provienen de encuestas de ingresos o gastos de los hogares con cobertura nacional, y que incluyen todas las fuentes de ingreso.
70 observaciones provienen de la base de datos de Deininger-Squire, y 34 han sido obtenidas directamente de las encuestas.

Cuadro 2. La desigualdad y la acumulación de activos

	1	2	3
Variable dependiente: Coeficiente Gini			
Constante	44.12 (5.3)	40.13 (5.3)	16.23 (2.4)
Dummy Africa			17.07 (5.2)
Dotación de factores			
Tierra	2.68 (3.4)	2.56 (3.5)	1.52 (2.3)
Capital físico	-5.98 (4.0)	-3.03 (1.9)	-2.89 (2.1)
Educación		2.48 (2.3)	3.78 (2.9)
Educación 2		-0.26 (3.2)	-0.31 (3.4)
Desigualdad de activos			
Desigualdad de la tierra			0.12 (2.2)
Desigualdad de activos educativos			0.49 (2.3)
R cuadrado	0.22	0.38	0.59
Educación de máxima desigualdad		4.8	6.2

Nota: Las variables tienen distintas unidades. Para la tierra y el capital físico, se utiliza el logaritmo del cociente entre el stock del respectivo recurso^o valorado a precios internacionales^o y el PIB. La educación se mide en años de escolaridad de la fuerza de trabajo. La desigualdad de la tierra se mide por su coeficiente Gini y la desigualdad de los activos educativos se mide por la varianza de los años de educación.

Cuadro 3. La dinámica distributiva de America Latina. 1970-1995

	1	2	3	5a	6	7
Variable dependiente: coeficiente Gini						
Dummies de país	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Constante	56.62 (25.9)	73.36 (3.4)	70.89 (3.2)	77.6 (3.8)	76.1 (2.9)	71.17 (3.3)
Inversión de capital físico	-28.96 (3.8)	-15.64 (1.82)	-15.91 (1.83)	-18.38 (1.90)	-24.3 (2.5)	-27.1 (2.1)
Interacción con la desigualdad educativa				3.44 (1.5)		1.62 (0.2)
Interacción con el tiempo					6.1 (1.9)	7.86 (2.1)
Brecha Educativa	1.59 (2.5)	1.97 (2.4)	1.95 (2.4)	2.21 (2.8)	2.50 (2.2)	2.21 (2.6)
Interacción con la desigualdad educativa				0.21 (1.00)	0.40 (0.5)	0.11 (0.4)
Interacción con el tiempo						0.11 (0.4)
Ciclo económico		-35.48 (2.9)	-35.20 (2.8)	-36.06 (2.8)	-33.9 (2.8)	-34.79 (2.82)
Ingreso permanente		-2.44 (0.9)	-2.32 (1.0)	-2.95 (1.13)	-1.40 (0.5)	-2.04 (0.7)
Desigualdad educativa			1.18 (1.0)			
N	84	84	84	84	84	84
R2 within	0.18	0.26	0.27	0.28	0.3	0.35
R2 between	0.21	0.29	0.26	0.28	0.27	0.26
R2 (adjusted)	0.17	0.26	0.22	0.25	0.24	0.24

Nota: La inversión de capital fijo se mide en proporción al PIB a precios constantes de 1990. La brecha educativa se mide en años. La desigualdad educativa es la desviación estandar de los años educativos de la fuerza de trabajo. La variable tiempo toma valor de 1 después de 1985. El ciclo económico es la desviación porcentual del PIB per capita de su valor de largo plazo, aplicando el filtro de Prescott. Las regresiones se corrieron como un modelo de panel con efectos aleatorios, y los resultados reportados pasan las pruebas de Hausman. Las pruebas t-student se presentan entre paréntesis.

Cuadro 4. Algunas correlaciones básicas

	1	2	3	4	5	7
	Variable dependiente: nivel de desigualdad					
Dummy de Países	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Ciclo economico		-58.5 (-3.6)	-29.2 (-1.7)		-53.2 (-3.3)	-30.3 (-1.7)
Inflación				0.60 (3.1)	0.50 (2.6)	0.39 (2.0)
Inversión/ PIB	-49.0 (-4.3)		-37.4 (-2.6)			-30.5 (-2.1)
Constante						22.2
R cuadrada	0.19	0.08	0.2	0.24	0.27	0.31

Nota : El nivel de desigualdad se mide por la razón entre el quinto y el primer quintil de la distribución.

Cuadro 5. Distribución del ingreso y reformas estructurales

	1	2	3	4	5	6
	Variable Dependiente: Participaciones de cada quintil en el ingreso					
	Share5/1	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Dummy de Países	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Cambio en Políticas						
Comercial	-0.12 (-4.4)	0.10 (3.5)	0.06 (5.9)	0.04 (2.6)	0.01 (0.6)	-0.04 (-2.1)
Financiera	-0.14 (-0.3)	-0.51 (-1.3)	0.15 (1.1)	-0.02 (-0.1)	-0.03 (-0.1)	-0.13 (-0.6)
Laboral	0.9 (1.6)	-1.3 (-2.7)	-2.8 (-1.7)	-0.09 (-0.4)	-0.04 (-0.1)	-0.18 (-0.6)
Privatización	0 (0.1)	0 (-0.4)	0 (-0.9)	0 (0.8)	0 (0.6)	0 (0.8)
Política fiscal	0.4 (1.0)	0.03 (0.07)	0.11 (0.8)	0.13 (0.7)	0.13 (0.5)	0.07 (0.3)
Constante	-0.04	0.04	0.02	0.03	0.03	0.02
R cuadrada	0.65	0.61	0.81	0.44	0.07	0.43

Fuente: Regresiones estimadas con datos de 13 países Latinoamericanos con información para el período 1970-1995. Las regresiones fueron estimadas como un panel con efectos aleatorios. Todas las regresiones pasan la prueba de Hausman. Entre paréntesis las estadísticas t-estudiantil.

Cuadro 6a. Desigualdad, inversión y productividad

	(1)	(2)	(3)	(4)
Variable dependiente: share 5/ share 1				
Dummy de Países	Si	Si	Si	Si
A. Efectos de las fluctuaciones macroeconómicas				
Cambios en el PIB per cápita Transitorio*	-0.8 (-2.1)	-1.2 (-2.4)	-2.3 (-3.0)	-2.4 (-3.5)
Cambios en el PIB per cápita Permanente*	-1.6	-1.0 (-1.0)	-1.7 (-1.7)	-2.3 (-2.4)
Cambios en el impuesto inflacionario*	-0.16 (3.0)	-3.10 (-2.4)	-0.33 (-2.7)	-0.32 (-3.0)
Nivel de Impuesto Inflacionario corriente	0.004 (1.4)	0.10 (1.3)	0.17 (2.3)	0.19 (2.9)
B. Efectos de los cambios de política de reforma estructural				
Inversión **	-0.5 (-2.3)	-0.5 (-2.1)	1.8 (0.2)	-4.7 (-0.9)
Productividad Permanente**	-0.8 (-1.3)	-0.12 (-1.6)	-0.14 (-1.9)	-0.20 (-3.0)
Productividad Transitoria**	10.1 (1.3)	1.70 (1.5)	0.06 (2.9)	0.06 (3.7)
C. Efectos del capital humano				
Cambio en años promedio de escolaridad		-0.35 (-0.3)	2.4 (2.0)	-28.9 (-2.4)
Distribución de la educación			0.14 (2.1)	7.0 (2.5)
Interacción inversión-distribución de educación***				2.6 (1.9)
Constante	-2.61	-3.8	-4.6	-5.9
R cuadrada	0.73	0.74	0.8	0.85

Fuente: Regresiones estimadas con datos de 13 países Latinoamericanos en el período 1970-1995. Las regresiones son estimadas con un panel y con efectos aleatorios. Todas las regresiones pasan la prueba de Hausman.

* Variable ortogonal generada con una regresión de la variable original con cada política.

** Variable instrumental creada con los índices de política.

Cuadro 6b. Ingreso por quintil, inversión y productividad

Ingreso por quintil, inversión y productividad

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Variable Dependiente Medida en Cambios				
	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Dummy de países	Si	Si	Si	Si	Si
A. Efectos de las fluctuaciones macroeconómicas					
Cambios en el PIB per cápita Transitorio*	2.7 (3.5)	-1.0 (-4.7)	-0.7 (-4.4)	-0.04 (-0.01)	-0.02 (-0.1)
Cambios en el PIB per Cápita Permanente*	1.7 (1.7)	0.36 (1.3)	1.4 (6.8)	1.6 (4.2)	-0.9 (-4.5)
Cambios en el impuesto Inflacionario*	0.3 (2.4)	0.03 (1.0)	0.04 (1.8)	0.04 (1.1)	-0.07 (-3.1)
Nivel de impuesto inflacionario corriente	-0.2 (-2.6)	0.01 (0.2)	0.02 (1.4)	0.06 (0.3)	0.02 (1.5)
B. Efectos de las política de reforma estructural					
Inversión **	9.2 (1.7)	2.8 (1.5)	-2.9 (-2.0)	-4.0 (-1.6)	1.4 (1.1)
Productividad permanente**	0.2 (2.7)	0.01 (0.4)	0.01 (0.8)	-0.04 (-1.7)	-0.01 (-0.1)
Productividad transitoria**	-0.07 (-3.6)	-0.04 (-6.5)	-0.02 (-5.4)	-0.06 (-1.0)	0.01 (3.5)
C. Efectos del capital humano					
Cambio en años promedio de escolaridad	31.5 (2.3)	13.4 (3.7)	6.3 (2.4)	-1.1 (-0.3)	-3.6 (-1.6)
Distribución de la educación	-7.7 (-2.5)	-3.0 (-3.6)	-1.4 (-2.3)	0.3 (0.3)	0.8 (1.5)
Interacción inversión-distribución de educación	-2.6 (-2.1)	0.1 (1.1)	0.2 (0.5)	0.25 (0.4)	0.3 (1.6)
Constante	5.7	0.13	-0.3	-1.1	-0.4
R cuadrada	0.85	0.93	0.93	0.8	0.91

Fuente: Regresiones estimadas con datos de 13 países Latinoamericanos para el período 1970-1995. Se reportan las regresiones estimadas con efectos aleatorios. Todas las regresiones pasan la prueba de Hausman.

* Variable ortogonal generada con una regresión de la variable original con cada política.

**Variable instrumental creada con los índices de política.

La distribución de la educación se mide por la desviación estandar de la educación de la fuerza de trabajo.

