

339.2/M 864

c.2



900023978 - BIBLIOTECA CEPAL

85825



SECCIÓN DE OBRAS DE ECONOMÍA CONTEMPORÁNEA

---

LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN AMÉRICA  
LATINA Y EL CARIBE

Primera edición, Chile, 2000

Título original:

La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe.

© Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Naciones Unidas

© Fondo de Cultura Económica

Av. Picacho Ajusco 227; Colonia Bosques del Pedregal; 14200 México, D.F.

© Fondo de Cultura Económica Chile S.A.

Paseo Bulnes 152, Santiago, Chile

Registro de propiedad intelectual N° 116.318

I.S.B.N.: 956-289-026-0

Diseño de portada: Andrés Hannach

Ilustración de portada: Andrés Hannach

Composición y diagramación: Gilabert&Domeyko Ltda.

Impreso en Chile

SAMUEL A. MORLEY

# LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

MÉXICO - ARGENTINA - BRASIL - COLOMBIA - CHILE - ESPAÑA  
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA - GUATEMALA - PERÚ - VENEZUELA



COMISIÓN ECONÓMICA PARA  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)



## PRÓLOGO

Al iniciar una nueva década, el debate sobre política económica se concentra en las consecuencias de las reformas implementadas en América Latina y el Caribe en los dos últimos decenios. La apertura comercial, la liberalización financiera y las privatizaciones han alterado radicalmente las reglas del juego que rigen el trabajo y los negocios. Los cambios de política macroeconómica que acompañaron o precedieron a las reformas en ocasiones reforzaron los objetivos específicos de las reformas estructurales –sobre todo el crecimiento de las exportaciones–, pero en otras tuvieron efectos contrarios. Gracias a esa combinación de factores surgieron nuevas estructuras de mercado y transformaciones en el desempeño macroeconómico.

La evaluación de los efectos de las reformas sobre el crecimiento económico, el empleo y la distribución del ingreso trasciende los intereses de la academia. Los gobiernos, partidos políticos y actores sociales exigen evaluar más a fondo los resultados, con el fin de formular o proponer políticas que complementen las reformas o corrijan sus efectos no deseados. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) participa activamente en este proceso.

El presente libro forma parte de un proyecto llevado a cabo por la CEPAL, junto con investigadores de nueve países, para estudiar el impacto de las reformas. Con la dirección de la doctora Barbara Stallings, el proyecto produjo unos 14 libros y 70 documentos de trabajo. La síntesis se presenta en el primer volumen, titulado *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, y se complementa con cuatro volúmenes temáticos, donde se analizan la inversión, el cambio tecnológico, el empleo y la equidad. Además, en otros nueve volúmenes nacionales se examinan las características particulares de las reformas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia,

Costa Rica, Jamaica, México y Perú. Los documentos de trabajo están disponibles en el sitio web de la CEPAL ([www.cepal.cl](http://www.cepal.cl)).

El presente libro de Samuel Morley, actualmente investigador visitante del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) y ex consultor de la CEPAL, aborda un tema que preocupa cada vez más a los países de América Latina y el Caribe: la distribución del ingreso. La distribución del ingreso en la región es la más desigual de todo el mundo, situación que se ha mantenido desde que comenzaron a llevarse estadísticas. Desde 1980, la desigualdad ha aumentado. No cabe duda que parte de ella obedece a las recesiones de los años ochenta, pero según estudios recientes las economías de la región registraron un mejoramiento muy escaso en los años noventa, al recuperarse de sus recesiones previas. El consenso es que la distribución ha permanecido más o menos igual o que incluso ha empeorado ligeramente desde 1990.

Morley identifica tres factores que contribuyen a explicar el alto nivel de desigualdad de América Latina. En primer lugar, la región registra una distribución muy desigual de la educación y la brecha salarial entre mano de obra calificada y no-calificada más alta del mundo para los graduados universitarios. Segundo, la combinación de una distribución de la tierra altamente sesgada y el incremento de la tasa de crecimiento de la fuerza laboral en las últimas décadas ha reducido el salario relativo de la mano de obra no calificada. Tercero, los ricos de América Latina son mucho más ricos en relación con el resto de la población de lo que son en otras partes del mundo.

Lamentablemente, no parece de que el crecimiento vaya a mejorar mucho la distribución. Una razón es que actualmente el crecimiento es más intensivo en conocimiento de lo que solía ser. Esto puede ser simplemente un fenómeno latinoamericano, pero es probable que refleje cambios tecnológicos que se están dejando sentir en todo el mundo. El crecimiento intensivo en conocimientos ha favorecido a los graduados universitarios. Hasta el momento, este grupo contribuye menos que los ricos a la desigualdad global, dado que muchos de los que integran ese grupo no son ricos. No obstante, a diferencia de los ricos, Morley demuestra que la contribución de este grupo a la desigualdad aumentó notoriamente en el período posterior a las reformas. En la muestra de nueve países examinada en el libro, la desigualdad se habría reducido en todos los casos, a no ser porque incrementaron los ingresos relativos y el tamaño del grupo universitario.

Las pruebas del impacto de las reformas estructurales sobre la distribución del ingreso son de distinto signo, porque es difícil separar el



efecto de las reformas de todos los demás cambios que ocurrían al mismo tiempo. A nivel agregado, las reformas parecen haber tenido un efecto regresivo sobre la distribución, pero este es pequeño y sólo marginalmente significativo. Esto se debe a que las reformas en diferentes ámbitos tienen efectos contrapuestos sobre la equidad. Las reformas tributarias y comerciales son inequívocamente regresivas, aunque no muy significativas, pero la apertura de la cuenta de capital es inequívocamente progresiva. Los resultados de otras reformas no fueron lo suficientemente consistentes como para dar respuestas claras.

La CEPAL no podría haber desarrollado un proyecto de esta magnitud sin la cooperación de muchos individuos e instituciones. Queremos agradecerle a los investigadores individuales que participaron en cada uno de los nueve países, así como a los coordinadores que tuvieron bajo su responsabilidad los libros temáticos y los de cada país. Adicionalmente estamos en deuda con los miembros de la Comisión Asesora Externa: Nancy Birdsall, Directora de Programas Económicos de la Carnegie Endowment for International Peace; René Cortázar, Director Ejecutivo de la Televisión Nacional Chilena; Norman Hicks, Economista Principal del Banco Mundial; Juan Antonio Morales, Presidente del Banco Central de Bolivia; Pitou van Dijk, Profesor de Economía de la Universidad de Amsterdam y Dorothea Werneck, Gerente de la Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones.

El financiamiento externo provino de diversos donantes internacionales. En primer lugar, quisiéramos reconocer el papel fundamental que cumplió el Ministerio de Cooperación para el Desarrollo de los Países Bajos quien suministró la donación básica del proyecto. El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (CIID) también proporcionó una contribución importante que permitió ampliar el alcance del proyecto de manera significativa. Estas dos fuentes fueron complementadas con fondos de la Fundación Ford y de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI). Agradecemos profundamente a todos los donantes, sin cuyo apoyo no se podría haber emprendido el proyecto.

JOSÉ ANTONIO OCAMPO  
Secretario Ejecutivo, CEPAL  
Agosto de 2000



## PREFACIO

El presente libro es fruto de mi participación en el proyecto de la CEPAL, "Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe". Ya al inicio decidí que los temas que deseaba abordar superaban el mero impacto de las reformas, cuya importancia es evidente. Más bien quería preguntarme por qué la distribución es tan desigual, qué efectos están teniendo en ella el crecimiento, las reformas y los cambios de la estructura educativa y qué impacto puede esperarse que tenga el crecimiento de la región en la nueva era posterior a las reformas.

Para encarar algunos de estos temas, la CEPAL encargó la realización de estudios de caso sobre la distribución del ingreso en nueve países de la región. Tales estudios sobre la equidad formaron parte del componente nacional del estudio global del impacto de las reformas, y todos han sido publicados dentro de la serie "Reformas económicas" de documentos de trabajo de la CEPAL. Los datos de los nueve estudios me resultaron útiles para examinar cómo los cambios en la distribución del ingreso antes y después de las reformas se relacionaban con cambios en la brecha salarial entre mano de obra calificada y no-calificada, la estructura educativa, las condiciones del mercado de trabajo y la participación de los ricos en el ingreso.

Comparar la distribución del ingreso antes y después de las reformas no es una manera completamente satisfactoria de determinar el impacto de estas, ya que tantas cosas han cambiado al mismo tiempo. Para resolver este problema añadí a la muestra de los nueve países datos agregados de un número mucho mayor de países en un lapso más largo. Dicha muestra se utilizó para un estudio econométrico en que se relacionaban mediciones de la distribución con el crecimiento, las reformas,

la estructura educativa y demás variables. Al combinarlos con el análisis de los estudios de caso, los resultados ofrecen un visión sistemática del impacto de las reformas, el crecimiento y demás factores sobre la equidad. También destacan el importante papel que ha tenido la brecha salarial como factor inhibidor de futuras mejoras en la distribución.

El presente libro refleja de muchas maneras el aporte de ideas, sugerencias, información y estímulo de gran cantidad de personas, a las que me complace agradecer. En primer lugar, los autores de los nueve estudios de caso: Oscar Altimir y Luis Beccaria para Argentina, Luis Carlos Jemio para Bolivia, Marcelo Neri para Brasil, Osvaldo Larrañaga para Chile, Mauricio Cárdenas y Raquel Bernal para Colombia, Juan Diego Trejos para Costa Rica, Damien King y Ashu Handa para Jamaica, Rodolfo de la Torre para México y Jaime Saavedra y Juan José Díaz para Perú. Ellos proporcionaron la información y el análisis sobre los que se basa la mayoría de los componentes de los estudios de caso de este libro.

En la CEPAL tuve la suerte de trabajar con muchos colegas, que me prestaron valiosa ayuda. Ante todo debo mencionar a Barbara Stallings, la coordinadora del proyecto. Este libro no habría sido posible sin su estímulo, espíritu inquisitivo y atenta lectura de cada palabra que escribí. Graciela Moguillansky me presionó con determinación en cuanto a mis supuestos y mis conocimientos de econometría y, si bien en general nunca estuvimos de acuerdo, el libro resultó mejor gracias a la atención que le prestó. También deseo agradecer a Jürgen Weller por la ayuda que me ofreció y la información y análisis de los mercados de trabajo que elaboró para el proyecto. Su libro sobre el impacto de las reformas en los mercados de trabajo es un complemento importante de mi labor. Entre los muchos otros colegas de la CEPAL que deseo mencionar y agradecer en particular figuran Ricardo Bielschowsky, Beatriz David, John Durston, Hubert Escaith, Ricardo Ffrench-Davis, Pascual Gerstenfeld, André Hofman, Luis Felipe Jiménez, Jorge Katz, Arturo León, Pancho León, José Antonio Ocampo y Osvaldo Rosales, quienes brindaron un entorno intelectual estimulante así como una cálida bienvenida a un visitante temporal.

Quisiera agradecer además a Albert Berry, Nancy Birdsall, François Bourguignon, Eduardo Lora, Stephany Griffith-Jones, Enrique Ganuza, Richard Newfarmer, Miguel Székely, Anthony Tillet, Rob Vos y los participantes de los seminarios de la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe, la Brookings Institution, la Carnegie Endowment for

International Peace, el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Oxford y la CEPAL por sus comentarios sobre las versiones previas del libro. Muchas gracias también a Alejandra Tagle y María Eugenia Johnson por su apoyo y asistencia secretarial, y a Ximena Sánchez, que realizó varios trucos de magia computacional para transformar mi manuscrito en un documento con formato publicable. Vale decir que soy el único responsable de cualquier error, problema con los datos o lagunas analíticas que pudieran haber quedado en el presente libro.



## CAPÍTULO I

### INTRODUCCIÓN

La disparidad de la distribución del ingreso en América Latina viene despertando un clamor creciente. La distribución en la región es la más desigual del mundo entero: fenómeno que ha persistido desde que existen estadísticas al respecto. Casi todo el fruto del crecimiento económico de esta región ha ido a parar a manos de aquellos que ya tenían un ingreso elevado, y muy poco se ha derramado hacia quienes lo necesitan. Muchos críticos estiman que el nuevo modelo económico que ahora se aplica en América Latina está empeorando la situación. La apertura de las fronteras nacionales a las importaciones producidas con bajos salarios, la liberación de los flujos de capital del control del gobierno, la privatización de empresas estatales, y el abandono de los sistemas de impuesto a la renta progresivos en pro de impuestos sobre el consumo de base amplia: son todas reformas cuya implementación es dable suponer que desplazan la distribución del ingreso hacia los ricos.

Desde el punto de vista empírico, los críticos parecen tener la razón. Desde 1980, la distribución del ingreso ha empeorado en América Latina. No cabe duda que parte de ello se debe a las recesiones de los años ochenta. Sin embargo, según estudios recientes (por ejemplo, Londoño y Székely, 1997) la desigualdad mejoró muy poco en los años noventa, década en que las economías latinoamericanas se recuperaron de sus recesiones previas. Existe un consenso de que la distribución se ha mantenido más o menos igual o incluso ha empeorado ligeramente desde 1990.

Tanto la base objetiva como las implicaciones de tales afirmaciones genéricas son cuestionables. No todos los países tienen un problema de distribución, pues algunos han progresado. Sin embargo, es evidente que el problema es grave. En los años ochenta, la desigualdad ha au-

mentado notoriamente en las economías más grandes de la región –Argentina, Brasil, Chile y México– y no ha mostrado tendencia alguna a declinar desde 1990. De hecho, se ha incrementado aún más en Argentina y México. Buena parte de este libro se ocupa de explicar por qué ha ocurrido esto, cuanto se debió a la adopción de reformas y que puede hacerse para mejorar la situación.

El libro tiene dos vertientes. Una utiliza la suma de datos disponibles sobre la totalidad de los países de la región. Estos datos están basados en la distribución del ingreso entre familias o individuos, y es la distribución que interesa para las comparaciones de bienestar. La otra ofrece una visión más clara del impacto de las reformas centrándose en una muestra de nueve países de la región. Esa muestra pone de relieve la distribución del ingreso de la producción entre quienes la generan (es decir, la distribución de la renta primaria), porque es esa la distribución que tiene una relación más estrecha con las fuerzas de la oferta y la demanda en la economía. Uno de los intereses principales de este estudio es el impacto de las reformas económicas recientes. Si las reformas tuvieron algún impacto distributivo, éste debería apreciarse primero en los rendimientos de los factores, salarios relativos y mercados de factores. Por lo tanto, las variaciones de la distribución de la renta primaria debería servir para explicar cual ha sido el impacto de las reformas. En general, esa distribución y la distribución del ingreso entre las familias o individuos se mueven juntas, por lo que podemos utilizar nuestra muestra reducida de países para comprender cómo fue que el crecimiento y las reformas afectaron la distribución.

La configuración del libro es la siguiente. En la próxima sección de este primer capítulo se crea el marco del mismo entregando un perfil somero de la desigualdad en la región y una síntesis de las tendencias recientes por país. El capítulo II examina cuestiones de medición, presenta un modelo esquemático del proceso de distribución, y luego emplea ese modelo esquemático como base para sacar hipótesis sobre el impacto del crecimiento económico y las reformas sobre la distribución. El capítulo III aborda la cuestión de por qué la distribución del ingreso en América Latina es tan desigual. El capítulo IV presenta evidencia econométrica sobre los determinantes de la distribución, utilizando un gran número de observaciones transversales de series cronológicas de la distribución familiar de dieciséis países de la región. El capítulo V reseña los datos de los estudios especiales encargados por la CEPAL para



la muestra reducida de nueve países. Esta muestra presenta información sobre la oferta de factores y los rendimientos relativos de factores así como sobre las condiciones en el mercado laboral antes y después de la adopción de las reformas. Las comparaciones de estos indicadores brindan un mejor conocimiento de cómo las reformas afectaron los mercados de factores y la distribución, así como los cauces que utilizaron.

En el capítulo VI las descomposiciones especiales de los datos distributivos contribuyen a determinar las fuentes de las variaciones observadas en la distribución de la renta primaria, para saber más acerca de las fuentes de variaciones en la distribución, y averiguar por qué la distribución no ha variado apreciablemente en algunos países pese a las variaciones de los salarios relativos, la estructura educacional y el crecimiento económico. El capítulo VII versa sobre los estudios especiales de los ricos, definidos ya sea como el 10% superior de los perceptores de ingreso o bien como graduados universitarios. Esta parte del estudio es la respuesta a la conclusión de que una parte muy considerable de la desigualdad general se debe a las diferencias entre los ricos y todos los demás (BID, 1998). Quise averiguar hasta qué punto las variaciones de la desigualdad durante el período reformador podrían provenir de variaciones de los ingresos relativos de un pequeño grupo situado en el vértice de la pirámide de ingresos. En otras palabras, ¿Es que las reformas han beneficiado sobre todo a los ricos? Por último, el capítulo VIII resume las conclusiones.

#### A. AMÉRICA LATINA: LA MAYOR DESIGUALDAD DEL MUNDO

Se puede recurrir a diferentes mediciones para obtener una perspectiva general de la desigualdad en la región. La más directa y sencilla es la comparación del ingreso familiar per cápita en la población, ordenado por el nivel de ingreso. Una medida estándar de la desigualdad es el coeficiente de Gini, que mide la diferencia porcentual entre la distribución real y una distribución perfectamente igual en la que cada persona recibe exactamente el mismo ingreso. El coeficiente de Gini varía entre cero y uno, donde cero representa la igualdad perfecta y uno una situación hipotética en que un individuo recibe todo el ingreso.

Cualesquiera que sea el método que se elija para medir la desigualdad del ingreso, América Latina tiene en promedio la distribución más

desigual del mundo. Deininger y Squire (1996) recopilaron recientemente en el Banco Mundial un conjunto de coeficientes de Gini nacionales comparables para 108 países del mundo, que se remontan a más de treinta años. En el cuadro I.1 figuran sus estimaciones del Gini mediano por región y decenio. No sólo la distribución latinoamericana es la más desigual del mundo, sino que ha sido así al menos desde los años sesenta.

CUADRO I.1  
COEFICIENTES DE GINI MEDIANOS, POR REGIÓN Y DECENIO

<i>Región</i>	<i>Años 60</i>	<i>Años 70</i>	<i>Años 80</i>	<i>Años 90</i>
Europa oriental	.251	.246	.250	.289
Asia meridional	.362	.339	.350	.319
OCDE y países de altos ingresos	.350	.348	.332	.337
Asia oriental y Pacífico	.374	.399	.387	.381
Oriente medio y África del norte	.414	.419	.405	.380
África al sur del Sahara	.499	.482	.435	.469
América Latina	.532	.491	.497	.493

Fuente: Klaus Deininger y Lyn Squire, "A new data set measuring income inequality", *World Bank Economic Review*, vol. 10, N°3 (1996).

Aparte de las enormes diferencias entre América Latina y las demás regiones del mundo, lo que llama la atención es la falta de convergencia en el tiempo. De hecho, parece ocurrir lo contrario. La desigualdad latinoamericana disminuyó ligeramente en los años setenta, pero luego se revirtió en los años ochenta. En cambio, la desigualdad disminuyó sustancialmente en el Oriente medio y África, las otras dos áreas cuyos índices de desigualdad eran algo comparables con los de América Latina hasta los años setenta. Cualesquiera que sea el proceso que genere esta desigualdad, lo ocurrido desde 1970 ha tenido efectos diferentes en América Latina que en otras partes. En los países desarrollados la desigualdad se ha mantenido relativamente constante y baja. En las demás regiones en desarrollo con una desigualdad otrora elevada, esta ha caído en forma bastante acentuada. Sólo en América Latina la desigualdad ha permanecido en su alto nivel inicial.<sup>1</sup>

1. Es claro que Europa oriental es un caso especial donde el vuelco a una economía de mercado provocó un incremento único de la desigualdad, pero cuyo nivel máximo sigue siendo el más bajo del mundo.

Las diferencias entre los coeficientes de Gini regionales se traducen en grandes diferencias en los montos o proporciones del ingreso destinados a ricos y pobres. En los años noventa el 5% superior de la población latinoamericana recibió en promedio 25% del ingreso total mientras que el 30% inferior sólo obtuvo 7.5%. En Asia sudoriental el 5% superior recibió sólo 16% del ingreso mientras que el 30% inferior obtuvo 12.2%; las cifras comparables para África son 24% y 10.1% respectivamente. En los países desarrollados el 5% superior sólo obtuvo 13% del ingreso total mientras que el 30% más pobre obtuvo 12.7% (BID, 1998). Estas proporciones implican que en América Latina el ingreso promedio del 5% más rico es 20 veces el del 30% más pobre. En Asia sudoriental el ingreso promedio del 5% más rico es sólo 8 veces el del 30% más pobre.

#### B. UN EXAMEN MÁS DETENIDO DE LOS DATOS REGIONALES LATINOAMERICANOS Y CARIBEÑOS

Londoño y Székely (1997) calcularon recientemente los coeficientes de Gini y las proporciones de los quintiles de 13 países de la región para el período comprendido entre 1970 y 1995. Sus datos amplían considerablemente el conjunto de datos de Deininger y Squire, en particular para los años noventa. Para la región en su conjunto, efectuaron sus cálculos promediando las estimaciones de la distribución a nivel de cada país y combinando todos los países en una sola distribución a partir de la cual se calcularon Ginis agregados. Las diferencias entre ambos métodos no inciden en las tendencias globales, aunque sí lo hacen en la magnitud de las variaciones. El cuadro I.2 resume algunos de sus resultados.

Todas las series del cuadro envían el mismo mensaje. La desigualdad cayó en los años setenta, que fue el último período de crecimiento sostenido y generalizado en la región. Esas tendencias favorables se revirtieron en los años ochenta debido en parte a la recesión, en parte al ajuste estructural y en parte a incrementos acentuados de la inflación en varios países. Este retroceso eliminó todo el progreso alcanzado en los años setenta en reducir la desigualdad. En 1990 las proporciones del ingreso de los quintiles superiores e inferiores habían retornado a sus valores de 1970 y el coeficiente de Gini había hecho otro tanto.

La desigualdad aumenta durante las recesiones por varias razones, en particular cuando éstas van acompañadas de una inflación creciente,

CUADRO I.2  
 DATOS DE LA DISTRIBUCIÓN PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE,  
 1970-1995

	<i>Coefficient Gini</i>			
	1970	1980	1990	1995
Total América Latina y el Caribe <sup>a/</sup>	.580	.550	.583	.577
Promedio ponderado	.552	.525	.557	.558
Promedio simple	.512	.494	.516	.515
Proporción del quintil superior <sup>b/</sup>	.553	.534	.553	.556
Proporción del quintil inferior <sup>b/</sup>	.039	.040	.035	.036

Fuente: Juan Luis Londoño y Miguel Székely, "Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995", OCE Working Paper, N° 357, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (1997).

a/ Agregado de 13 países.

b/ Las proporciones de los quintiles superior e inferior son promedios no ponderados.

como fue el caso de América Latina en los años ochenta. Las recesiones traen consigo un desempleo creciente. En países donde el seguro contra el desempleo es escaso o inexistente, el desempleo creciente va a disminuir sin duda el ingreso en la base en la pirámide de ingresos. Cuando los países procuran controlar la inflación, lo habitual es que aplacen los ajustes del salario mínimo. En los años ochenta el poder adquisitivo real promedio del salario mínimo cayó en un cuarto (Edwards, 1991). Eso tiende también a reducir el ingreso real en la base y amplía la desigualdad del ingreso. Estas son las dos razones que Londoño y Székely aducen para explicar por qué el ingreso real del decil inferior cayó en más de 15% durante los años ochenta.<sup>2</sup>

Lo que resulta más preocupante y sorprendente es que la desigualdad creciente no se ha revertido significativamente durante la recuperación habida en América Latina desde 1990. Si la desigualdad aumentó en los años ochenta debido a la recesión, debería haber disminuido con la recuperación y el crecimiento de la región en los años noventa. Parece

2. Muestran que la participación en el ingreso del decil inferior cayó en 15%. Sin embargo, eso significa que el ingreso real tiene que haber caído en un porcentaje mayor, porque el ingreso real global en la región también venía cayendo.

ser que aquí ha obrado algo más que las influencias cíclicas, puesto que lo perdido por los pobres en las recesiones de los años ochenta no se ha recuperado en los años noventa.

El estudio de Londoño y Székely es la investigación más amplia y meticulosa de las tendencias de la desigualdad existente en la región. Sintetizan un gran volumen de información y se esfuerzan realmente por construir una base de datos consistente para la región. Sin embargo, su estudio tiene varias limitaciones que pueden influir en el nivel de desigualdad y las variaciones en el tiempo. La más importante es la exclusión de países con encuestas exclusivamente urbanas, lo que significó excluir a Argentina, Bolivia, El Salvador, Paraguay y Uruguay. De estos, Argentina, Uruguay y en menor medida El Salvador poseen bajos niveles de desigualdad urbana, mientras que Bolivia, Uruguay y El Salvador tenían una desigualdad declinante en los años noventa. Por tanto, la exclusión podría haber afectado las estimaciones.

Otra cosa que hay que tener presente es el significado de cualquier estimación a nivel agregado. Por cierto que no es difícil calcular un índice de distribución agregado, pero la región es todo menos uniforme, con respecto al crecimiento o las tendencias de la desigualdad. Algunos países están creciendo a paso firme, pero Brasil y México –las dos economías más grandes de la región– siguen todavía atrapados en ciclos de expansión y contracción.<sup>3</sup> En todo promedio ponderado de las estadísticas de distribución, lo que ocurra en esos dos países va a tener una gran influencia en los resultados agregados. En un sentido de mera definición, podría decirse que pese a la recuperación, la desigualdad no declinó en los años noventa, pero eso es engañoso porque ni Brasil ni México se recuperaron. Lo que tiene que aclararse es si la desigualdad declinó en aquellos países que se recuperaron o –más al tenor de este estudio– que realizaron reformas y alcanzaron cierta especie de senda de crecimiento sostenido.

Hay otro aspecto que afecta la interpretación de los datos regionales en el documento de Londoño y Székely. En varias de sus estadísticas combinaron todas las distribuciones nacionales disponibles en una distribución regional y luego calcularon los coeficientes de Gini y los ingresos promedio de los centiles superiores e inferiores (véase el cuadro

3. Argentina, la tercera economía más grande de la región, no figura en la muestra.

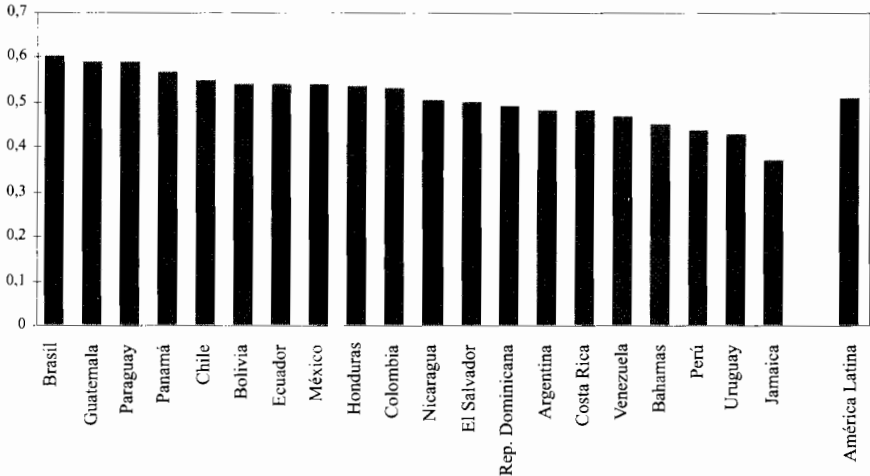
I.2). Esto equivale a tratar a América Latina como si fuera un solo país. No obstante, como hay diferencias muy grandes en los ingresos promedio entre los países, es probable que la mayoría de los situados en la base de la distribución regional provenga de los países más pobres. Por lo tanto, una estadística como las variaciones del ingreso real del centil superior o inferior tiende a reflejar más la diferente tasa de crecimiento de los ingresos entre los países que las diferencias de crecimiento del ingreso entre ricos y pobres dentro de ellos. Si cada país representa, por así decirlo, un experimento separado que muestra el efecto del crecimiento y la reforma sobre la distribución, entonces el promedio simple de los Gini nacionales es un mejor indicador que el Gini regional o el Gini promedio ponderado.

En el cuadro I.2 las tendencias de los tres Ginis son similares, pero hay diferencias bastante grandes en la magnitud de los movimientos, en particular en los años ochenta. Tanto el Gini regional como el Gini promedio ponderado muestran un incremento de la desigualdad de casi 10% entre 1980 y 1990, pero el promedio simple sube menos de 5% entre esos mismos dos años. De hecho, durante todo el período comprendido entre 1970 y 1995, el promedio simple de los Ginis para los 13 países de la muestra de Londoño y Székely varía entre un máximo de .517 en 1994 y un mínimo de .488 en 1979. A efectos prácticos, eso implica que el nivel promedio de la desigualdad en la región ha permanecido prácticamente constante durante los últimos 25 años.

### C. LA DESIGUALDAD DENTRO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

El análisis de los problemas de la agregación obliga a examinar más a fondo las diferencias de desigualdad entre los países y las diferencias de las tendencias de la desigualdad dentro de los países en el tiempo. El gráfico I.1 presenta las estimaciones más recientes disponibles para los coeficientes de Gini de 20 países de la región. Cinco de ellos cuentan con observaciones correspondientes a 1996 y nueve a 1995. Para Guatemala la más reciente es de 1989. Por lo tanto, las estimaciones son relativamente recientes y cubren más de 90% de la población de la región.

GRÁFICO I.1  
COEFICIENTES DE GINI RECIENTES PARA 20 PAÍSES DE AMÉRICA  
LATINA Y EL CARIBE



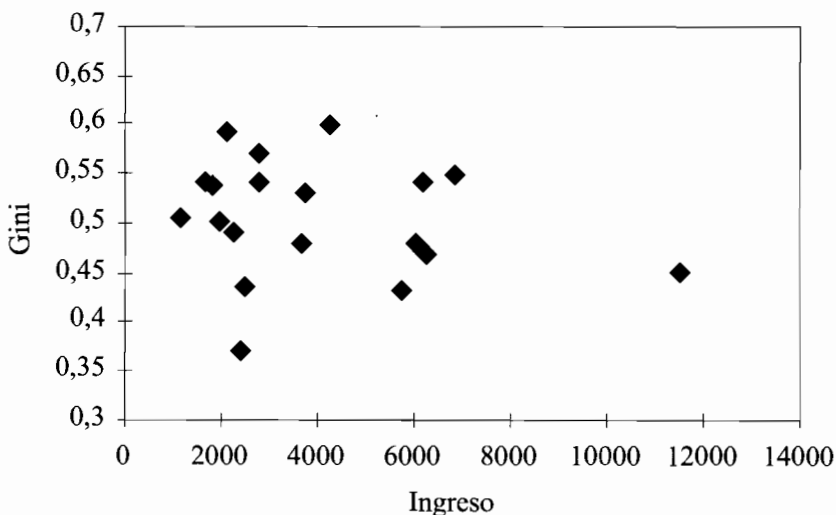
Fuente: Cuadro A.1 del Apéndice.

Lo primero que indican los datos es cuán elevada es la desigualdad en la región. Con la posible excepción de Jamaica, cuyo encuesta se basa en el gasto en vez del ingreso, ningún país de la región alcanza siquiera el nivel mediano del Gini para el África subsahariana, la región más inequitativa del mundo después de América Latina. La elevada desigualdad promedio de América Latina no se debe a uno o dos países periféricos. No menos de 12 de los 20 países del gráfico tienen Gini superiores a .50, cifra que es mayor que el Gini máximo en los 88 países no latinoamericanos, salvo 14, del conjunto de datos de Deininger y Squire.

Al clasificar los países por el grado y la persistencia de la desigualdad, se observa que Brasil, Chile, Guatemala, Honduras, México y Panamá tienen la máxima desigualdad de la región, mientras que Costa Rica, Jamaica, Uruguay, Venezuela y, cosa sorprendente, Perú son los más iguales. Respecto a algunos países como Bolivia y Paraguay, las encuestas nacionales son demasiado recientes como para indicar la persistencia de su desigualdad.

Una cuestión interesante que explora el libro más adelante es la relación entre la desigualdad y el nivel de desarrollo. El gráfico I.2 ilustra el nivel de ingreso per cápita medido en dólares de poder adquisitivo constante respecto a los coeficientes de Gini recientes para los 20 países señalados en el gráfico I.1. Si omitimos las Bahamas, que es un valor atípico en la dimensión ingreso, y Jamaica, que es un valor atípico en la dimensión Gini, las dos variables no muestran relación alguna. Algunos países con mayores ingresos como Uruguay y Argentina tienen bajos niveles de desigualdad; pero otros como Brasil, Chile y México tienen niveles elevados. Del mismo modo, hay una dispersión igualmente amplia de la desigualdad entre los países de bajos ingresos, con Jamaica y Perú al pie de la escala y Guatemala, Panamá y Paraguay en la cima.

GRÁFICO I.2  
LA RELACIÓN ENTRE LA DESIGUALDAD Y EL INGRESO



Fuente: Cuadro A.1 del Apéndice para los coeficientes de Gini; Robert Summers and Alan Heston, *The Penn World Tables: Version 5.6*, versión en disquete (1995) para el ingreso.



#### D. TENDENCIAS DE LA DESIGUALDAD EN EL TIEMPO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Se reitera que los datos sobre las tendencias distributivas en la región indican que la distribución mejoró en los años setenta, empeoró en los años ochenta y se mantuvo relativamente constante en los años noventa. Sin embargo, aunque esa descripción pueda calzar con los datos agregados, oculta tanto como revela. Hay algunas diferencias muy significativas entre los países o dentro del mismo país en el tiempo que no están representadas por los datos agregados. Para examinar el impacto de las reformas, se necesita tener alguna idea sobre cómo difiere el nivel de desigualdad entre los reformadores y los no reformadores, y cómo puede variar en el tiempo en respuesta a la reforma en un país determinado. El cuadro I.3 estima las tendencias de la distribución medidas por el coeficiente de Gini durante las tres últimas décadas.

Ante todo conviene dar una explicación sobre el cuadro. En ningún país hay un conjunto consistente de datos que se remonte hasta 1970. Por lo tanto, el cuadro refleja las observaciones más consistentes que pudimos encontrar en las décadas pertinentes. Dado que muchas variaciones son pequeñas, todo movimiento decenal que fuera inferior a 5% del valor inicial del Gini fue rotulado arbitrariamente como constante. Eso significa que para un Gini en torno a .50, toda cifra que se dé en la banda de .475-.525 se considera constante. En cada caso constante, se indica con un signo + o - el incremento o decremento de la desigualdad durante la década. Sobre Guatemala y Nicaragua, no hay encuestas, mientras que para Bolivia, Ecuador y Paraguay, la única información disponible es para el sector urbano; pero dado que la población rural es considerable en los tres países, la distribución urbana no refleja fielmente la distribución nacional. Los tres países cuentan ahora con encuestas de nivel nacional, pero éstas sólo se inician en 1995 o 1996. En el caso de Argentina y Uruguay (los otros dos países sobre los que sólo se dispone de encuestas urbanas), las tendencias se estiman sobre la base de los datos urbanos. Este trato diferente se justifica por la gran proporción de la población total que reside en zonas urbanas en estos dos países. Dado su tamaño reducido, es muy improbable que el sector rural pudiera revertir las tendencias observadas en el sector urbano.

CUADRO I.3  
TENDENCIAS DE LA DESIGUALDAD DISTRIBUTIVA DESDE 1970

	Años 70	Años 80	Años 90
Argentina	subió	subió	subió
Bahamas	constante-	constante+	constante+
Bolivia	n.d.	n.d.	n.d.
Brasil	constante	subió	constante-
Chile	subió	subió	constante-
Colombia	constante+	subió	constante-
Costa Rica	constante+	constante-	constante+
Ecuador	n.d.	n.d.	n.d.
El Salvador	n.d.	n.d.	cayó
Guatemala	n.d.	n.d.	n.d.
Honduras	n.d.	n.d.	cayó
Jamaica	¿subió?	cayó	cayó
México	cayó	subió	constante+
Nicaragua	n.d.	n.d.	n.d.
Panamá	n.d.	subió	n.d.
Paraguay	n.d.	n.d.	n.d.
Perú	constante+	n.d.	cayó
República Dominicana	n.d.	subió	n.d.
Uruguay	constante+	cayó	cayó
Venezuela	cayó	subió	subió

Fuente: Klaus Deininger y Lyn Squire, "A new data set measuring income inequality", *World Bank Economic Review*, vol. 10, N° 3 (1996); BID (Banco Interamericano de Desarrollo), *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997*, Washington, D.C. (1997); Damien King y Sudhanshu Handa, "Changes in the distribution of income and the new economic model in Jamaica", serie Reformas económicas, N° 57 (LC/L.1353), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2000); Jaime Saavedra y Juan José Díaz, "Desigualdad del ingreso y del gasto en el Perú antes y después de las reformas estructurales", serie Reformas económicas, N° 34 (LC/L.1225), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1999); Osvaldo J. Larrañaga, "Distribución de ingresos y crecimiento económico en Chile", serie Reformas económicas, N° 35 (LC/L.1226), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1999); y José Antonio Ocampo y otros, "Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia: 1978-1996", *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Enrique Ganuza, Lance Taylor and Samuel Morley (comps.), Nueva York, Naciones Unidas, Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1998).

Nota: El término "constante" denota a los coeficientes de Gini que se mantuvieron dentro de una banda de 5%, los incrementos o decrementos dentro de esta banda se designan con un signo más (+) o menos (-).

Los países con datos a comienzos y fines de los años setenta muestran grandes diferencias en las tendencias de la desigualdad. La afirmación de que la distribución mejoró parece depender de México, Argen-

tina y Venezuela. En Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú y Uruguay la desigualdad distributiva fue constante o en aumento. Los dos países que hicieron las reformas estructurales más significativas en los años setenta –a saber, Chile y Uruguay– experimentaron un aumento bastante grande de la desigualdad.

Hay muy poca diferencia entre las tendencias agregadas y la experiencia de cada país en los años ochenta. La desigualdad aumentó en todos los países de la muestra, salvo tres, y en ocho de ellos el aumento fue superior al 5%. Esta similitud entre las tendencias agregadas y las de cada país desaparece nuevamente en los años noventa. En general, la desigualdad no cambia mucho debido a tendencias compensatorias (muchas de ellas importantes) en los países.

Sólo dos países (Argentina y Venezuela) experimentaron un aumento claro y considerable de la desigualdad en los años noventa. El coeficiente de Gini también se elevó en las Bahamas, México y Costa Rica, pero el incremento fue inferior a 5%. En cambio, cinco países muestran una declinación significativa de la desigualdad y otros tres (todos grandes) en menor medida. Por lo tanto, los datos distributivos agregados dan una visión engañosa de los años noventa. Al parecer hubo bastantes cambios, pero fueron positivos en algunos países y negativos en otros. Esas diferencias cobran importancia cuando se investiga el impacto de las reformas, el crecimiento y el cambio tecnológico en la región.

En suma, hay una gran heterogeneidad en la región. Un subgrupo de países tiene altos niveles de desigualdad (El Salvador, Honduras y Perú), pero progresaron en los años noventa. En otro grupo (Costa Rica y Uruguay), la desigualdad cayó a un bajo nivel, pero es difícil que siga disminuyendo mucho más simplemente porque en toda sociedad existen límites inferiores para la desigualdad. Estos dos países han alcanzado niveles de desigualdad similares a los de los países desarrollados. En el tercer grupo, sin embargo, la desigualdad aumentó abruptamente en el pasado, y ahora parece haberse atascado en un nivel elevado. Este grupo comprende a Argentina, Brasil, Chile y México. Yo incluiría también en este grupo problemático a Colombia y Venezuela, porque aunque su desigualdad cayó más temprano, ésta se elevó durante todos los años noventa sobre todo en el sector urbano (CEPAL, 1999). Un cuarto grupo de países (Bolivia, Ecuador y Paraguay) está sólo ahora comenzando a informar sobre la desigualdad a nivel nacional, dado que sólo últimamente han empezado a levantar encuestas rurales. En estos tres

países, los últimos datos muestran un alto nivel de desigualdad nacional. Lamentablemente, los nueve países de estos dos últimos grupos albergan en conjunto más de 75% de la población total de la región. Por lo tanto, la mayoría de los pueblos de la región vive en países con niveles muy elevados de desigualdad –mayores que antes en casi todos los casos. Y lo que es peor, hay pocos signos alentadores de que la situación esté mejorando. Esta es la realidad y el problema tratado en este libro.

## CAPÍTULO II

# LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Corresponde examinar ahora los determinantes de la distribución del ingreso. Se presenta primero una visión esquemática del proceso, a fin de aclarar los conductos mediante los cuales factores económicos importantes afectan la distribución de la renta primaria y los factores demográficos afectan la distribución familiar o per cápita. A continuación, se analiza la relación entre el crecimiento económico y la distribución y se estudia el impacto de las reformas estructurales sobre los mercados de factores, los rendimientos relativos y la equidad.

### A. UN MODELO ESQUEMÁTICO DEL PROCESO DE DISTRIBUCIÓN

El gráfico II.1 presenta una visión esquemática de las características principales del proceso por el cual se determina la distribución primaria del ingreso en un momento dado y en el tiempo. El componente clave del modelo es una abstracción, denominada los mercados de factores. Estos llamados mercados no son un lugar físico, sino más bien una red de contratos, acuerdos de fijación de precios y entendimientos que determinan los precios de cada uno de los factores de producción. En aras de la sencillez sólo se consideran cuatro factores: capital físico, capital humano o mano de obra calificada, mano de obra no calificada y tierra. Naturalmente, en la realidad hay muchas clases diferentes de capital físico, cada una con un retorno diferente, y muchas categorías de mano de obra calificada.

Tal como en otros mercados económicos, los precios son determinados en mercados de factores por la interacción entre la oferta de cada factor y la demanda de servicios de factores. Los mercados se equilibran

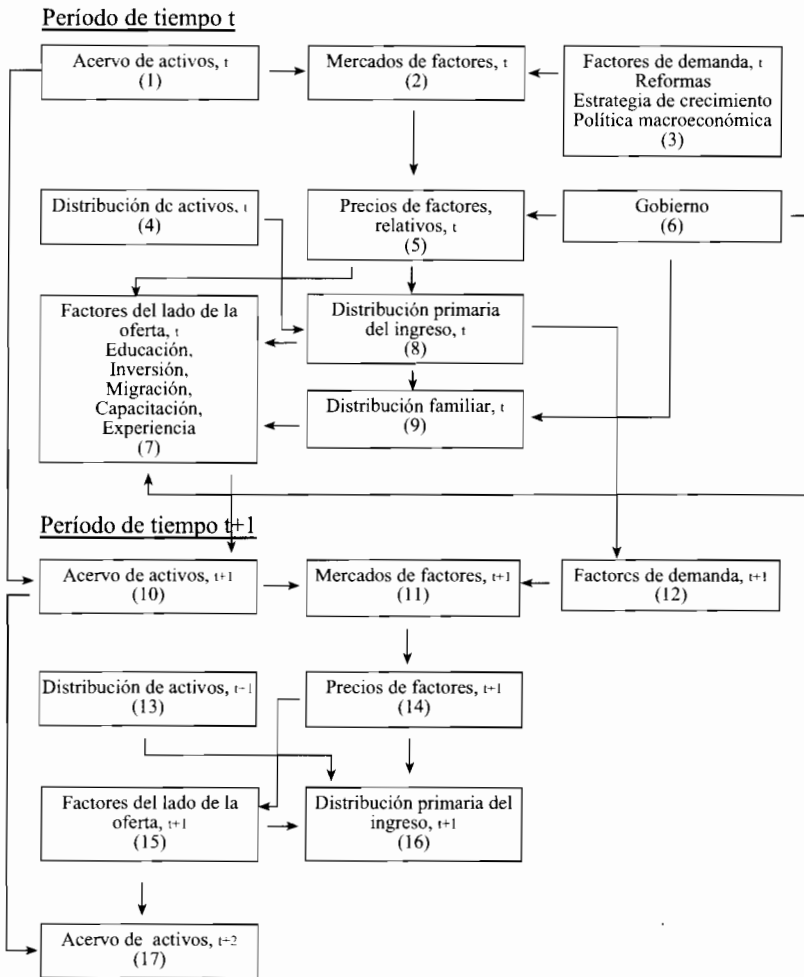
a un precio en que alguien está dispuesto a usar la oferta disponible de cada factor. Ese conjunto de precios de equilibrio del mercado determina el precio relativo de la mano de obra calificada y no calificada y la tasa de retorno del capital y la tierra. En el mercado laboral, puede ocurrir que la demanda sea tan escasa que muchos se vean forzados a trabajar a jornada parcial en el sector informal o queden desempleados debido a que el salario mínimo prescrito legalmente en el sector formal sobrepasa el producto marginal de una fuerza de trabajo con pleno empleo.

En el lado de la demanda, el crecimiento económico y la política macroeconómica expansionista incrementan la demanda de cada factor, lo que tiende a elevar el precio de cada uno (flecha de la casilla 3 a la casilla 2 del gráfico II.1). Lo que ocurra con los precios de factores relativos depende de la naturaleza del proceso de crecimiento. Si se usa intensamente mano de obra calificada, se ampliará la brecha salarial. Si está encabezado por sectores como la agricultura que usan sobre todo mano de obra no calificada, debería ocurrir lo contrario. Las reformas estructurales cambian la composición de la producción desplazándola hacia ciertos sectores y alejándola de otros. Es decir, el lado de la demanda determina la posición de las curvas de demanda de factores, la que debería depender negativamente de los propios precios y los precios de los complementos, y positivamente de los precios de los sustitutos.

El lado de la oferta es decisivo para comprender la dinámica del proceso. En el corto plazo la oferta de factores es fija porque cada factor es un acervo que produce un flujo de servicios. Ese acervo puede variar, pero tarda en hacerlo. Este análisis fracciona artificialmente el tiempo en períodos suficientemente breves como para que podamos considerar los acervos como constantes. En cada uno de estos períodos de tiempo, un acervo fijo de factores queda determinado por decisiones de inversión previas y un conjunto de curvas de demanda de factores. La combinación de los dos produce el conjunto de precios de factores de corto plazo señalado en el diagrama (flechas de las casillas 1 y 3 a la casilla 2 y de la casilla 2 a la casilla 5).

Mientras este proceso establece la valoración de los factores de producción, la distribución de la propiedad de esos factores determina la distribución de la renta primaria, puesto que es el propietario el que recibe el pago por los servicios de factores. En el corto plazo, la distribución primaria está determinada entonces conjuntamente por los precios relativos de factores provenientes del mercado de factores y por el

GRÁFICO II.1  
EL PROCESO DE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO



patrón de la propiedad de los factores de producción (flechas de las casillas 4 y 5 a la casilla 8).

La dinámica del proceso viene de los factores del lado de la oferta (la casilla 7 situada a la izquierda del gráfico). La inversión incrementa el acervo de capital físico, mientras que el sistema educativo produce graduados que ingresan a la fuerza de trabajo y modifican la oferta de

No obstante, cabe formular advertencias importantes frente a este panorama optimista. Lo fundamental es que la capacidad de los estudiantes para continuar su educación en vez de entrar al mercado laboral depende de si ellos o sus familias son capaces de financiar el costo de esa educación así como compensar el ingreso no percibido que habrían obtenido en el mercado laboral. Estas restricciones financieras dependen sobremanera del nivel y la distribución del ingreso familiar; en el gráfico II.1, esto se representa mediante una flecha entre la distribución familiar (casilla 9) y la variación de la oferta de factores (casilla 7). La señal positiva en pro de más educación que dan los mayores retornos de la educación podría verse contrarrestada parcial o completamente por un aumento de la desigualdad en la distribución familiar proveniente de la misma señal. En ese caso, el ajuste progresivo de largo plazo de la oferta de factores a un aumento de la tasa de retorno se desacelerará o detendrá.

El gobierno desempeña un papel importante en el proceso de distribución. Para comenzar, ofrece directamente servicios educativos a nivel secundario y universitario. Al expandir la capacidad de estos sistemas, debería aumentar el nivel de conocimientos de los jóvenes cuando ingresan al mercado laboral. Al mismo tiempo, el gobierno establece el precio de la educación pública. Todo esto se representa mediante una flecha que va del gobierno (casilla 6) a la oferta de factores (casilla 7).

Se ha generado un debate contencioso en los últimos años sobre cuanto deben pagar los beneficiarios por la educación pública, en particular a nivel universitario. Dado que el grueso de los estudiantes universitarios del sistema público proviene de familias de mayores ingresos, todo subsidio del gobierno que reduzca el costo de la educación universitaria para los estudiantes es altamente regresivo. De la misma manera, sin embargo, si se eliminan esos subsidios sin tomar ninguna medida complementaria, se cerrará un cauce importante de movilidad ascendente. En forma más concisa, las respuestas progresivas de la oferta de factores que reducen la desigualdad de la renta en el largo plazo se atenuarán o cesarán por completo. La eliminación de los subsidios a la educación pública fundada en que son inequitativos tenderá por tanto a elevar la brecha salarial e incrementar la desigualdad de la renta en relación con lo que habría sido si el subsidio se hubiera mantenido. La solución obvia de esta paradoja es conjugar la eliminación de los subsidios a la educación pública con un sistema de préstamos o becas para



estudiantes de familias pobres. Esto permitiría que los estudiantes de las familias pobres continuaran su educación pese a sus dificultades financieras personales.

Muchas otras medidas del gobierno tienen también efectos importantes sobre la distribución. Por ejemplo, el gobierno establece el salario mínimo, que incide en los precios de factores relativos y el empleo (flecha de la casilla 6 a la casilla 5). También administra programas de transferencia como los programas nutricionales, las pensiones de jubilación, los subsidios de desempleo y similares. Todo esto afecta la relación entre la distribución primaria y la distribución familiar o personal. La mayoría está destinada a transferir ingreso o bienes a los miembros más pobres de la sociedad, limitando con ello el resultado regresivo que de otro modo se observaría con la solución exclusivamente de mercado. Todo esto está representado por la flecha entre el gobierno (casilla 6) y la distribución familiar (casilla 9).

La política macroeconómica es otra área de importancia a través de la cual el gobierno influye en la distribución del ingreso (flecha de la casilla 6 a la casilla 3). La experiencia demuestra que los ciclos económicos y la volatilidad tienen efectos considerables y significativos. En el corto plazo, la oferta de factores es fija. El impacto de los cambios cíclicos del ingreso se siente por el efecto que tienen sobre la demanda de factores. Aquí el interrogante clave es si las recesiones reducen más la demanda de mano de obra calificada o no calificada, y si la participación en las utilidades aumenta o disminuye. Todas estas son preguntas empíricas que deben zanjarse mediante el examen de los ciclos económicos de diferentes países, porque no hay una razón teórica imperiosa para esperar uno u otro resultado. En teoría, las recesiones y recuperaciones pueden ser progresivas o regresivas.

Las recesiones reducen la demanda de todos los factores de producción. Lo que ocurra con la brecha salarial dependerá de que disminuye más: la demanda de mano de obra calificada o no calificada. Pero hay dos cosas que complican el panorama. En primer lugar, las restricciones institucionales o de otra índole pueden limitar la flexibilidad salarial. En la base de la pirámide laboral, la rigidez puede provenir del salario mínimo o del de subsistencia, y más arriba puede provenir de los contratos sindicales. En los países desarrollados el salario mínimo establece un piso para los salarios de los no calificados. El salario mínimo no se

ha reducido jamás durante una recesión.<sup>4</sup> En los países muy pobres, el salario de subsistencia o el salario de reserva de la agricultura de subsistencia puede desempeñar el mismo papel que desempeña el salario mínimo en los países más desarrollados. En ambos casos, si una recesión deprime los salarios de la mano de obra calificada, la brecha salarial podría estrecharse para aquellos con trabajo remunerado.

Los países de América Latina y el Caribe ocupan probablemente un lugar intermedio entre estos dos casos extremos. Los salarios de la región para la mano de obra no calificada superan el nivel de subsistencia y caen en las recesiones, en particular en términos reales. Durante los años ochenta eran habituales las reducciones de 25%-30% del valor real del salario mínimo, las que fueron causadas por el alza de las tasas de inflación, o a retrasos de los ajustes para compensar la inflación. Los salarios de la mano de obra calificada disminuyeron menos, lo que explica la ampliación de la brecha salarial en los años ochenta en la mayoría de los países (Edwards, 1991).

En segundo lugar, puesto que las recesiones reducen el número total de ocupados, generalmente conducen a cierto desalojo, es decir, al desplazamiento de los menos calificados por los más calificados. Lo habitual es que durante las recesiones los trabajadores calificados no queden desempleados, sino que asuman las ocupaciones que antes desempeñaban los menos calificados o menos experimentados. Los graduados universitarios conducen taxis o enseñan en escuelas primarias; los ingenieros se ocupan como dibujantes; los oficinistas con experiencia reemplazan a los más jóvenes con menos años en el puesto. Esta especie de desalojo tiene dos efectos, ambos regresivos: tiende a ampliar la brecha salarial, e incrementa el desempleo, sobre todo de los jóvenes y menos calificados. Los salarios de los trabajadores calificados disminuyen porque estos asumen ocupaciones menos remuneradas que antes desempeñaban los menos calificados, pero los menos calificados también descienden en la escala ocupacional o simplemente pierden sus puestos de trabajo. Encaran la caída de los salarios reales y también el aumento del desempleo.

4. Pero hay muchos casos en que el salario mínimo disminuyó en términos reales debido a la inflación.

La inflación es otro factor con implicaciones importantes para la equidad. La inflación elevada fue un poderoso factor regresivo en muchos países durante los años ochenta. En esa época, los economistas postulaban que esto se debía a que los pobres eran incapaces de proteger sus ahorros de la inflación. Un factor más relevante parece ser ahora que los salarios reales de los no calificados estaban estrechamente relacionados con el valor real del salario mínimo, que era controlado por el gobierno mediante su política de ajustes del salario nominal. En cada país afectado por la hiperinflación, la política del gobierno de sólo ajustar periódicamente el valor nominal del salario mínimo provocó acentuadas reducciones del valor real del salario simplemente por desfases en los ajustes. En la medida en que los trabajadores calificados eran capaces de obtener ajustes salariales más frecuentes, podían evitar la contracción del poder adquisitivo real de sus salarios, ampliándose la brecha salarial. La gestión macroeconómica del gobierno que evita la hiperinflación y reduce el tamaño y número de los ciclos económicos tiene por tanto efectos favorables sobre la distribución.

#### B. EL IMPACTO DEL CRECIMIENTO SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

En un artículo clásico, Simon Kuznets analiza empíricamente la relación entre crecimiento y equidad, usando la experiencia histórica de Inglaterra y los Estados Unidos (Kuznets, 1955). Observa que en el curso del siglo XIX la desigualdad aumentó mientras ambos países crecían, pero en los albores del siglo XX la tendencia se revirtió y la desigualdad comenzó a declinar. Esta relación no lineal, en forma de U invertida entre el producto per cápita y la desigualdad ha sido denominada la curva de Kuznets; ha sido el tema de una prolífica literatura que ha buscado encontrar relaciones similares en otros países y en análisis transversales internacionales entre países.

El fundamento de Kuznets para establecer la relación se basa esencialmente en la idea de que el proceso de crecimiento es específico y no universal. Comienza en alguna parte en forma específica, ya sea en un sector, una región o una ciudad. Desde ese punto de partida, sus efectos se difunden mediante una serie de eslabonamientos con el resto de la economía. En las etapas iniciales de este proceso, la desigualdad aumen-

ta. Con posterioridad, a medida que el efecto del estímulo del crecimiento se difunde en la población, la desigualdad comienza a declinar.

En el estudio de Kuznets, el proceso de crecimiento fue la revolución industrial. La industrialización comenzó en los centros urbanos de economías esencialmente agrícolas. Los ingresos en los núcleos industriales eran muy superiores a los existentes en el sector agrícola. Al expandirse la parte industrial naciente de la economía, la desigualdad aumentó al principio porque las utilidades y los salarios de la industria y demás actividades urbanas beneficiaban sólo a una pequeña proporción de la población. Es decir, la desigualdad aumentó porque el proceso de crecimiento incrementó el pequeño número de aquellos pertenecientes al sector de altos ingresos. En relación con el resto de la población, el crecimiento incrementó la proporción de los ricos.

Esta es la fase de crecimiento cuando la curva de Kuznets tiene una pendiente positiva: cuando el crecimiento incrementa la desigualdad. Pero aquí no termina el cuento. La expansión industrial creó una gran variedad de ocupaciones urbanas, que en su mayoría eran mejor remuneradas que el trabajo rural, y en que casi todas tenían que ser llenadas por los migrantes rurales. Gradualmente, el tamaño relativo del sector urbano se expandió y el sector rural se contrajo. Cuando el sector urbano alcanzó un tamaño suficiente, su crecimiento ulterior redujo la desigualdad en vez de incrementarla. Una vez que la mayoría de la población se hubo sumado al sector de altos ingresos, la desigualdad quedó determinada principalmente por el número de rezagados en el sector rural de bajos ingresos. Superado ese punto, el crecimiento ulterior reduce la desigualdad porque reduce la proporción de pobres o de aquellos pertenecientes al sector de bajos ingresos.

Kuznets ofrece una explicación hipotética, que puede representar o puede no representar las tendencias de la desigualdad en los Estados Unidos y Gran Bretaña. No obstante, ilustra dos aspectos que son cruciales para investigar la desigualdad y el crecimiento en América Latina. Primero, el crecimiento es específico, no universal. Segundo, es la idea de los eslabonamientos. Los eslabonamientos son las conexiones entre otros sectores o actores económicos y el sector en que ocurre el crecimiento. En el relato que hace Kuznets de la industrialización, el eslabonamiento era la migración rural-urbana. Se creaban ocupaciones urbanas que luego eran llenadas por los migrantes rurales que llegaban a las ciudades para beneficiarse de la expansión urbana industrial.

Otro ejemplo de un proceso de Kuznets puede verse en la relación entre educación y crecimiento. El crecimiento crea empleos para la mano de obra educada. El retorno de la educación aumenta, y la proporción de graduados universitarios y secundarios en la fuerza de trabajo se expande gradualmente. Al principio, la desigualdad aumenta porque la varianza de la educación en la fuerza de trabajo aumenta. Sin embargo, cuando la proporción de trabajadores mal preparados ha caído lo suficiente, la expansión ulterior de la proporción de la fuerza de trabajo con educación universitaria y secundaria comenzará a reducir la varianza educativa. Esto es análogo al caso de la migración rural-urbana desarrollado por Kuznets, aunque en este caso no hay una migración física. Más bien, los que habrían ingresado a la fuerza de trabajo con bajos niveles educativos obtienen mejores niveles para aprovechar las oportunidades de empleo creadas por el crecimiento.

Estos eslabonamientos tipo Kuznets no son los únicos que interesan al considerar la relación entre crecimiento y desigualdad. Los eslabonamientos tipo Hirschman también son conductos importantes por los cuales los beneficios del crecimiento de los sectores dinámicos o de vanguardia llegan al resto de economía. En el caso de Hirschman, los beneficios del crecimiento no provienen de la migración; provienen de la mayor demanda de insumos del sector dinámico (eslabonamientos hacia atrás) o de las reducciones de costos y las mayores posibilidades de producción en actividades que utilizan los productos de este sector (eslabonamientos hacia adelante). Mientras más firmes sean estos eslabonamientos, mayores o más amplios serán los impactos del estímulo del crecimiento inicial. Hay otro tipo de eslabonamiento que proviene de las demandas de consumo de los beneficiarios iniciales del crecimiento. A medida que los integrantes del sector dinámico aumentan su consumo, un efecto multiplicador incrementa la demanda de vivienda, servicios urbanos y productos de consumo. Todo esto favorece la difusión del ingreso desde el sector dinámico iniciador hacia el resto de la economía.

Los eslabonamientos son un determinante clave de la relación entre crecimiento y desigualdad, puesto que determinan el "efecto difusor" del crecimiento en la economía. Mientras más firmes sean estos, los beneficios del crecimiento se difundirán con mayor rapidez y a mayor distancia, y el crecimiento tenderá a ser más equitativo. Esta noción puede aplicarse de varias maneras importantes en América Latina. En

algunas economías hay regiones extensas o poblaciones indígenas numerosas que sólo están vinculadas débilmente o marginalmente con el sector moderno y dinámico donde ocurre el crecimiento. El nordeste y el norte de Brasil, la región andina del Perú y las zonas indígenas del sur de México son ejemplos impactantes y trágicos. En estos tres casos, y en muchos otros, los eslabonamientos son débiles. Estas áreas albergan una proporción significativa de la población del país, lo que significa que sus niveles de ingreso relativos tendrán un efecto apreciable sobre la desigualdad, pero por razones que no se entienden del todo, el crecimiento de los sectores dinámicos no induce una gran actividad de los eslabonamientos hacia adelante o hacia atrás. En consecuencia, cuando estos países crecen, el efecto difusor hacia sus regiones atrasadas o pobres es muy limitado. En estas condiciones, el crecimiento tiende a ser inequitativo. Puede decirse que en estos países la desigualdad es elevada debido al crecimiento, en el sentido de que si todo el país hubiera permanecido en las mismas condiciones que sus regiones atrasadas, la desigualdad sería menor. El crecimiento siempre deja atrás a algunos. Aquí el aspecto clave es que si los eslabonamientos son débiles y las zonas rezagadas son extensas, entonces la economía tendrá poco movimiento hacia el punto de inflexión de Kuznets y el intervalo en que el crecimiento es inequitativo tenderá a dilatarse.

Por la misma razón, en aquellos países con poblaciones indígenas numerosas la desigualdad tenderá a aumentar con el crecimiento. Los vínculos entre la población indígena y el resto de la economía suelen ser débiles. Cuando viene el crecimiento, éste estimula escasamente los ingresos de la población indígena. A la inversa, la desigualdad tenderá a ser menor, en las economías más pequeñas y homogéneas. Es poco probable que los países pequeños con poblaciones homogéneas tengan regiones atrasadas o grupos que estén desvinculados de la economía moderna. Por ejemplo, países como Argentina y Uruguay, donde el grueso de la población reside en un número reducido de zonas urbanas interconectadas. Cuando un país de esta especie crece, una proporción mayor de la población se beneficia, porque la mayoría de la gente está vinculada directa o indirectamente al sector en que se inició el estímulo de crecimiento. La heterogeneidad es un aspecto clave al comparar las estadísticas de distribución de pequeñas economías urbanas como Hong Kong o Singapur con las de grandes economías diversas como México o Brasil.

Si los eslabonamientos y la homogeneidad relativa son importantes, cabría esperar que las distribuciones del ingreso urbano deberían tener un menor nivel de desigualdad que las distribuciones nacionales, y así es en efecto. En un estudio transversal tratado más adelante, los Ginis urbanos son sistemáticamente 3-5 puntos menores que los Ginis nacionales, y estas diferencias son altamente significativas. Además, la relación entre las variaciones del ingreso y las variaciones de la distribución también es diferente en el sector urbano. Dado que hay más eslabonamientos entre una fracción mayor de la población urbana que de la población nacional, los efectos difusores del crecimiento son mayores en el sector urbano. El crecimiento tiende a beneficiar a una mayor proporción de la población de las ciudades. En otras palabras, la curva de Kuznets debería ser más plana en el sector urbano porque la economía es más homogénea y el efecto de chorreo del crecimiento es más acentuado en las ciudades. No se trata de que el crecimiento no cree grandes diferenciales de ingreso entre el sector dinámico de vanguardia y el resto de la economía urbana, sino más bien de que el sector de vanguardia posee abundantes eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante dentro del resto de la economía urbana.<sup>5</sup>

### C. LA ADOPCIÓN DE REFORMAS

En los últimos 25 años la política de desarrollo ha experimentado un cambio radical en América Latina y el Caribe. A medida que los países terminaban por aceptar que el viejo modelo de industrialización basada en la sustitución de importaciones dirigida por el Estado era insostenible se implementaron profundas reformas estructurales en materia de aranceles, impuestos, control del sistema financiero internacional y externo, y en menor medida, el papel de las empresas estatales y la regulación laboral. Todas estas reformas persiguen abrir la economía interna a la competencia externa, reducir el papel del gobierno en orientar la asignación de recursos y la producción en la economía, y limitar el efecto distorsionador del sistema tributario sobre la toma de decisiones privada.

5. Para los pobres, puede que estas retroalimentaciones no sean otra cosa que una mayor demanda de guardias, choferes, jardineros y sirvientes, que será cubierta por la mano de obra urbana no calificada. Este es un efecto de chorreo del crecimiento que contribuye a reducir la pobreza urbana.

Este libro mide el impacto de estas diversas reformas sobre la distribución del ingreso. Esto exige contar con alguna especie de índice cuantificable con el cual comparar la magnitud de las reformas entre países o la marcha de las reformas en el tiempo en un solo país. Morley, Machado y Pettinato (1999), basados en los trabajos de Eduardo Lora en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ofrecen un conjunto de índices de reforma que son útiles para el análisis econométrico (véase Lora, 1997). Estos índices dan una buena idea de qué se reformó en cada país, cuándo ocurrió el cambio, y hasta dónde ha avanzado el proceso hasta la fecha. Son un marco de referencia útil para emplearlo tanto en los análisis econométricos como en las comparaciones simples de las distribuciones antes y después de las reformas.

Los índices miden, en lo posible, los esfuerzos del gobierno por implementar el paquete de reformas. El índice agregado es el promedio simple de los índices de reforma en cinco áreas: comercio, finanzas, impuestos, privatización y cuenta de capital. Cada área incorpora indicadores como tasas arancelarias o impositivas que reflejan la política del gobierno, y no los sustitutos (*proxies*) de esas políticas como la apertura al comercio o el déficit del gobierno. Cada índice está normalizado para que oscile entre cero y uno, donde uno representa el país y el año en que el sector fue el más reformado o estuvo libre de distorsión o de intervención gubernativa, y cero el país y el año con el máximo grado de intervención.<sup>6</sup> Este procedimiento no implica que el valor elevado de un índice sea necesariamente mejor que uno bajo, sino sólo que el sector se halla más cerca de una solución de mercado pura, no gubernativa.

El índice de reforma comercial es el promedio de dos subcomponentes, el nivel promedio y la dispersión de los aranceles. Una de las debilidades del índice es que no da una medición satisfactoria de las restricciones no arancelarias; en algunos casos, como Brasil, influyó notoriamente en el cronograma de la reforma comercial. La reforma financiera interna es el promedio de tres subíndices: el control de las tasas bancarias pasivas y activas y el coeficiente reservas/depósitos. La reforma tributaria tiene cuatro subcomponentes: la tasa máxi-

6. Formalmente cada subíndice se define como  $I_{it} = (IR_{it} - \text{Mín}) / (\text{Máx} - \text{Mín})$ , donde  $IR_{it}$  es el valor bruto del índice en el país  $I$  en el año  $t$ , y  $\text{Máx}$  y  $\text{Mín}$  son los valores máximos y mínimos del índice bruto para todos los países durante el período 1970-1995.



ma marginal del impuesto a la renta de las empresas, la tasa máxima marginal del impuesto a la renta personal, el impuesto al valor agregado (IVA) y la eficiencia del IVA. El índice de privatización es uno menos el porcentaje del valor agregado en la empresa de propiedad estatal al PIB no agrícola. La reforma de la cuenta de capital es el promedio de cuatro subcomponentes que reflejan el grado de control gubernativo de la inversión extranjera, los límites a la repatriación de utilidades e intereses, los controles sobre los empréstitos externos y las salidas de capital. A diferencia de los demás índices, este se basa en una interpretación subjetiva de las descripciones del Manual de Balanza de Pagos publicado por el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Esta definición de reforma establece una clara distinción entre las reformas estructurales y los cambios de la política macroeconómica tales como reducción del déficit fiscal, control de la inflación y gestión cambiaria. En muchos países las reformas y los cambios de la política macroeconómica se adoptan juntos frente a crisis de la balanza de pagos o de hiperinflación. Este libro estudia explícitamente solo las reformas estructurales. El impacto de las políticas macroeconómicas se capta por su efecto sobre la inflación y el nivel de ingreso.

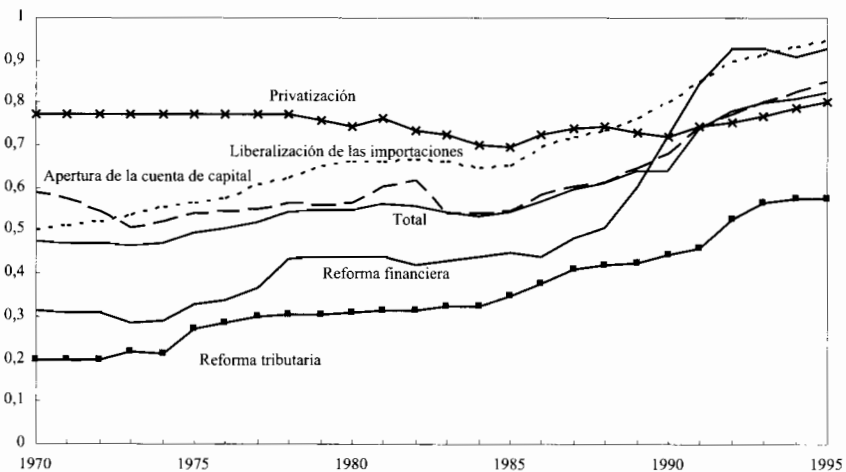
La elección de qué incluir en el índice de la reforma estructural es hasta cierto punto arbitraria. Podría decirse que la exclusión más importante es la reforma del mercado laboral. Se excluye porque en el trabajo de Lora, el índice de reforma laboral por país cambió tan poco entre 1985 y 1995, y porque su medición no capta los cambios importantes que ocurrieron en los países del Cono Sur en los años setenta. La eliminación de los subsidios a los precios es otra reforma excluida que probablemente tuvo efectos importantes en algunos países.

#### *a) Reformas por componente*

El gráfico II.2 presenta los promedios regionales para cada uno de los índices de reforma. Este ofrece una visión rápida de lo que se ha reformado más y cuando ocurrió el proceso. El gráfico muestra que el proceso de reforma ha sido todo menos uniforme. Comenzó en los años setenta en tres de las cinco áreas –comercio, liberalización financiera y reforma tributaria– y se circunscribió sobre todo a Argentina, Chile, Colombia y Uruguay. Estos reformadores tempranos son los responsa-

bles de casi todo el incremento de los índices de reforma comercial y financiera durante los años setenta. En este período también subió el índice de reforma tributaria, lo que refleja la adopción de sistemas tributarios basados en el valor agregado por un número considerable de países. Además, hubo un endurecimiento significativo de los controles de la cuenta de capital a comienzos de los años ochenta, debido principalmente a cambios de política en el gobierno de Perón en Argentina y el gobierno militar en Perú. Sin embargo, con posterioridad hubo una liberalización significativa durante los gobiernos militares en Argentina y Chile. En este período inicial, la única privatización fue la venta de un gran número de empresas estatales relativamente pequeñas en Chile.

GRÁFICO II.2  
ÍNDICES DE REFORMA, 1970-1995<sup>a/</sup>



Fuente: Samuel A. Morley, Roberto Machado y Stefano Pettinato, "Indexes of Structural Reform in Latin America", serie Reformas económicas, N° 12 (LC/L.1166), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1999).

a/ La muestra incluye a los nueve países del proyecto además de Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Después de 1982, la crisis de la deuda latinoamericana no sólo estancó el proceso de reforma sino que incluso lo revirtió en varios de los reformadores tempranos. Chile, Bolivia y Argentina respondieron a la crisis de la deuda con la imposición de controles temporales a las transacciones de la cuenta de capital. Muchos países, entre ellos Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú, incrementaron también las restricciones arancelarias y no arancelarias a las importaciones. El proceso de liberalización financiera se revirtió o estancó durante este período, y la reforma tributaria o la apertura de la cuenta de capital no progresaron durante este período.

Alrededor de 1985 se inició la adopción mucho más generalizada y amplia del paquete de reformas estructurales, la que se aceleró significativamente después de 1990. Países como Argentina, Chile y Uruguay, que habían sido líderes en la primera ronda, siguieron ampliando sus reformas mediante nuevas reducciones arancelarias, mayor liberalización financiera y de la cuenta de capital y nuevas reformas tributarias.<sup>7</sup> La mayoría de los demás países de la región siguieron a los reformadores tempranos reduciendo los aranceles, eliminando los controles al crédito y las tasas de interés, y reformando sus sistemas tributarios. En este período hubo un cambio manifiesto de la relación del gobierno con los mercados financieros internos y externos. En el plano interno, casi todos los países liberaron sus tasas de interés. A nivel externo, hubo un movimiento muy masivo y generalizado para integrar más estrechamente los mercados de capital nacionales e internacionales.

*i) Reforma comercial.* El proceso de reforma se inició en los años setenta con reformas comerciales, tributarias y financieras importantes en los países del Cono Sur. Los cambios más considerables y tempranos se registraron en los regímenes arancelarios y comerciales. Argentina, Chile y Uruguay fueron los líderes. Por ejemplo, Chile cuyo nivel de protección arancelaria era el segundo más alto de la región en 1970 pasó a tener el nivel más bajo en 1982. Uruguay redujo sus tasas arancelarias en un porcentaje incluso mayor. Sin embargo, estos no fueron los únicos países que abrieron sus mercados internos. Respecto a los diecisiete

7. Chile liberalizó sustancialmente la cuenta de capital después de 1985. Sin embargo, gracias al encaje y otras restricciones, todavía en 1995 el índice de reforma de la cuenta de capital de Chile seguía siendo uno de los más bajos de la región.

países con datos disponibles, los aranceles promedio se redujeron a la mitad durante los años setenta. La dispersión arancelaria y las barreras no arancelarias como las cuotas de importación también se redujeron.

Después de la crisis de la deuda en 1982, la liberalización del comercio sufrió un retroceso temporal, tal como lo hicieron otras áreas reformadas, sobre todo en Chile y Argentina. Se aumentaron las restricciones cuantitativas a las importaciones hasta que pasó la crisis después de mediados de la década. Posteriormente, se reanudó el proceso de reforma comercial y se difundió a todo el resto de los países de la región. El arancel regional promedio, que era de 46% en 1985, cayó a sólo 12% diez años más tarde. En 1995, ningún país de la región usaba su sistema arancelario para proteger la industria nacional o promover sectores determinados, excepto la industria automotriz brasileña. La tasa arancelaria media más elevada era de 18% en la República Dominicana, y la varianza promedio de las tasas arancelarias entre productos a nivel nacional se redujo de 20% en 1986 a 6.4% en 1995.

*ii) Liberalización financiera interna.* A comienzos de los años setenta el gobierno fijaba topes a las tasas de interés, particularmente sobre los préstamos, en la mayoría de los países de la región. El grueso del crédito era asignado por decisión del gobierno y no mediante la oferta y demanda. En un esfuerzo por mantener la solidez financiera del sistema bancario, los bancos centrales solían imponer encajes elevados. El resultado neto de todo esto era lo que la literatura sobre el desarrollo denominaba presión financiera: es decir, un sistema en que se desalentaba el ahorro y la intermediación financiera. No sólo el volumen resultante de los fondos de inversión tendía a ser menor de lo que habría sido en un sistema reformado, sino que su asignación tendía también a ser inadecuada debido a los controles crediticios.

Tal como en el área del comercio, las reformas financieras comenzaron primero en los años setenta en unos pocos países (Chile, Colombia y Uruguay). Hubo entonces una pausa, o incluso un retroceso por varios años después de 1982, hasta que el proceso se reanudara en la mayoría de los países de la región a fines de los años ochenta y a comienzos de los años noventa. Durante este período, hubo dos reformas que gozaron de gran aceptación: la liberación de las tasas de interés y el abandono del crédito dirigido. En 1995 sólo Venezuela controlaba las tasas sobre los préstamos, y ningún país de la muestra controlaba las tasas sobre los

depósitos. La información sobre los controles crediticios es menos precisa, pero es evidente que es el mercado privado, y no el gobierno, el que ahora es el asignador primario del crédito.

*iii) Liberalización financiera internacional.* La apertura del mercado financiero interno al capital externo es más reciente, más polémica y menos generalizada que las dos reformas ya consideradas. En la literatura hay un debate en curso sobre la secuencia y el papel adecuados de abrir las economías al comercio y al capital extranjero. Las autoridades latinoamericanas han alcanzado un consenso claro sobre la conveniencia de la liberalización comercial, pero hay menos consenso sobre cómo tratar las restricciones o controles a las transacciones de capital externo. Esto obedece en parte a los riesgos y volatilidad crecientes que acarrea la mayor integración de los mercados de capital nacionales y extranjeros. Nadie duda que el capital extranjero puede desempeñar un papel positivo en la inversión y el desarrollo, pero la entrada rápida de capital extranjero, sobre todo en los años noventa, no sólo incrementó el riesgo de volatilidad sino que tendió también a elevar el valor de la moneda local, con efectos adversos sobre la producción interna de bienes comerciables (véanse Rodrik, 1998; Ffrench-Davis y Reisen, 1997).

En 1970, todos los países latinoamericanos, excepto dos, mantenían un control estricto de las transacciones de capital externo, tanto respecto de sus ciudadanos como de los extranjeros que deseaban invertir. Muchos países limitaban los sectores que estaban abiertos a los inversionistas extranjeros y establecían topes a la repatriación de intereses y dividendos. Los bancos nacionales tenían una capacidad limitada para endeudarse en el exterior, y en la mayoría de los países las salidas de capital requerían de la autorización previa del Banco Central.

A diferencia de la reforma comercial y financiera interna, la apertura de las transacciones de capital externo no se inició en forma generalizada en los años setenta. Argentina, Costa Rica, Honduras, Perú y Venezuela tenían sistemas relativamente abiertos en 1970. Pero, salvo Uruguay, ningún país efectuó una apertura notoria de su sistema antes de la crisis de la deuda de 1982. De hecho, Argentina y Perú incrementaron significativamente el control gubernamental sobre las transacciones financieras externas. Sólo a fines de los años ochenta se inició de verdad la liberalización de la cuenta de capital, e incluso entonces solo en unos pocos países, tales como Argentina, Costa Rica y

Guatemala. En los años noventa fueron muchos más los países que adoptaron esta reforma. La mayoría de ellos eran economías pequeñas como El Salvador, Jamaica y la República Dominicana. Las economías más grandes –Brasil, Chile, Colombia, México– continuaron manteniendo controles importantes sobre las transacciones de capital extranjero.

*iv) Reforma tributaria.* El cuarto componente del paquete de reformas es la reforma tributaria. Se han adoptado dos elementos principales en la mayoría de los países. El primero fue el impuesto al valor agregado (IVA). Los reformadores sostenían que si bien todo tributo tiene efectos distorsionadores sobre las decisiones privadas, estos son menores con un IVA genérico que con aranceles o altas tasas marginales del impuesto a la renta. Además, la evasión tributaria debería ser menos generalizada con el IVA que con un sistema tributario basado en el ingreso. El IVA se introdujo en los años setenta en nueve de los 17 países con datos disponibles. En los años ochenta todos los países restantes de la región adoptaron el IVA y su cobertura o eficiencia aumentó en casi todos los países.

El otro elemento de la reforma tributaria fue la reducción de las tasas marginales de impuesto sobre la renta de las empresas y personas, lo que redujo notoriamente la progresividad del impuesto sobre la renta. Todos los países de la región han reducido su tasa máxima marginal de impuesto a contar de 1970. No todos han llegado al extremo de Uruguay, que eliminó por completo el impuesto sobre la renta personal, pero en general la tasa marginal media sobre la renta personal cayó desde un 50% en 1970 a un 25% en 1995. La tasa media sobre las empresas cayó de 37% en 1970 a 29% en 1995. Casi todos estos cambios ocurrieron a partir de 1985.

*v) Privatización.* El próximo componente de la reforma que corresponde considerar es la privatización. Las empresas estatales eran una parte importante del viejo modelo de desarrollo, que dependía esencialmente no sólo de la protección arancelaria y la asignación dirigida del crédito, sino también de la propiedad de elementos claves de la estructura de producción, sobre todo las industrias básicas como empresas mineras y petroleras y la infraestructura. Muchas de estas empresas funcionaban mal. A menudo incurrían en grandes déficit, que se suma-

ban al problema fiscal del gobierno.<sup>8</sup> Tenían una escasez crónica de capital para expandirse, ya que dependían del gobierno central para su financiamiento. Además, el nivel y calidad de los servicios de las empresas públicas no se mantenían a la par de las expectativas o demanda del público. El incremento de la demanda en materia de rendición de cuentas y de adopción de estándares objetivos de asignación recursos indujo a los gobiernos a transformar estas empresas en privadas, someténdolas por tanto a la disciplina de los mercados privados de capital y bienes.

Aunque la privatización puede tener sentido para los reformadores por razones económicas objetivas, en la práctica ha desatado a menudo enconadas batallas políticas. Por lo tanto, la privatización se ha extendido menos entre los países o entre las entidades públicas nacionales que las demás reformas consideradas hasta ahora. Chile comenzó el proceso en los años setenta. Entre 1974 y 1978, privatizó más de 500 empresas, la mayoría de las cuales se habían nacionalizado durante el gobierno de Allende (1970-1973). El proceso experimentó un breve retroceso después de la crisis bancaria de 1982, pero en 1992 se había vendido 96% de todas las empresas estatales chilenas (Edwards, 1995, pp. 171, 186).

El segundo país en embarcarse en una campaña decidida de privatización fue México bajo el gobierno de Salinas. A fines de su presidencia en 1993, el número de empresas estatales se había reducido de 1155 a menos de 80 (Edwards, 1995, p. 191). En ninguno de esos países el gobierno privatizó las grandes mayores empresas explotadoras de recursos naturales (CODELCO en Chile y PEMEX en México). Por ello, la participación de las empresas del gobierno en el valor de la producción ha variado mucho menos que el número de las mismas. En términos del volumen de transacciones entre 1985 y 1994, Argentina, Bolivia, Jamaica y Perú fueron otros países que se embarcaron en programas de privatización de envergadura en los años noventa. En términos del volumen de ventas, Argentina y México fueron los mayores reformadores, con ventas que representan entre 1% y 2% del PIB.

8. Las pérdidas operacionales de una empresa gubernamental no indican necesariamente ineficiencia. Algunas provienen del control estatal de precios sobre los bienes o servicios que estas empresas suministraban al público.

No todos los países han sido privatizadores. En algunos, como la República Dominicana, El Salvador o Guatemala, la empresa estatal no fue nunca un componente destacado en la economía, mientras que otros, como Ecuador, Jamaica y Venezuela, se resistieron a privatizar grandes empresas mineras o petroleras, así como otras empresas gubernamentales.

*vi) Reforma del mercado laboral.* El mercado laboral es el área que menos se ha reformado en términos de leyes y disposiciones institucionales, con la importantísima excepción de los cambios introducidos por los regímenes militares del Cono Sur en los años sesenta y setenta. Según Lora (1997) sólo cinco países introdujeron cambios significativos en el período 1985-1995: Argentina, 1991; Colombia, 1990; Guatemala, 1990; Panamá, 1995 y Perú, 1991.

El objetivo fundamental que inspira la reforma del mercado laboral es incrementar su flexibilidad y reducir las distorsiones. Para los reformadores el término flexibilidad significa hacer que la mano de obra sea más reactiva a las variaciones de la demanda y de la tecnología de producción. Todos los países poseen reglamentos que estipulan cuánto debe pagar una empresa a un empleado permanente que desee despedir. Tras un año de servicio Bolivia, Ecuador, y México exigen un pago que oscila entre 3 y 5.5 meses de sueldo (Lora, 1997). Después de diez años de servicio, la mayoría de los países de la región exigen por lo menos 6 meses, y ocho países más de 12 meses. Las reglamentaciones complementarias limitan la capacidad para contratar mano de obra temporal en 14 países, y sólo cuatro (Argentina, Colombia, Ecuador y Perú) han introducido liberalizaciones parciales.

Las bondades o deficiencias de esta reglamentación dependen de la perspectiva del observador. Para los trabajadores con empleo permanente la reglamentación incrementa claramente la seguridad de empleo y reduce la competencia de los empleados temporales. Al mismo tiempo, la reglamentación tiene dos efectos colaterales costosos (véase Burki y Perry, 1997). Primero, tiende a inducir la sustitución del trabajo por el capital. Transforma el trabajo en un factor de producción semifijo, lo que es riesgoso en un mundo incierto: a diferencia del capital, los trabajadores tienen que ser remunerados independientemente de si la demanda de productos justifica o no su presencia. El otro efecto —que es regresivo— es que la reglamentación crea un mercado laboral distorsionado o segmentado. Un subgrupo privilegiado de trabajadores ocupan empleos



permanentes bien remunerados, y el resto de la fuerza de trabajo labora en ocupaciones temporales desprotegidas, muchas en el sector informal. Las reformas buscaban reducir el costo del despido, incrementar el uso de contratos de trabajo temporales y establecer cierta especie de plan de seguro de desempleo para los trabajadores. Salvo el caso del subgrupo de países ya mencionado, poco se ha avanzado en materializar este proyecto. En términos de distribución la reforma laboral debería favorecer al capital, puesto que incrementa la flexibilidad y reduce el costo de la mano de obra. Debería favorecer también a aquellos situados en la base de la pirámide laboral en relación con los que ocupan empleos protegidos y permanentes.

Un segundo componente de las reformas laborales era reducir los cargos o impuestos fijos basados en la remuneración del trabajador que gravan a las empresas, en particular, esos cargos en que las prestaciones guardan poca relación con la contribución. Los ejemplos comprenden las contribuciones a la seguridad social, las asignaciones familiares, y las prestaciones por incapacidad, muerte, enfermedad y maternidad. Si esas contribuciones estuvieran vinculadas a las prestaciones, podrían considerarse como indemnización de los trabajadores la que podría tomarse en cuenta razonablemente al determinar los paquetes de remuneraciones. Si no están vinculadas a las prestaciones, entonces son esencialmente un impuesto al trabajo, lo que tiende otra vez a hacer que la producción sea más intensiva en capital de lo que debería ser, dado que el trabajo es un factor abundante en la región. En general, estos recargos salariales son elevados en América Latina y no se redujeron mucho durante el período 1985-1995 (Lora, 1997).

En Chile, el gobierno militar redujo la cobertura del salario mínimo, relajó las condiciones para despedir trabajadores, suspendió los sindicatos, cerró los tribunales del trabajo, limitó las actividades permisibles de los sindicatos y fomentó la organización de sindicatos competitivos en las empresas (Ffrench-Davis y Raczynski, 1990, p.8). En Argentina, bajo los regímenes militares entre 1976 y 1983, se prohibieron las actividades sindicales y el gobierno estableció los aumentos salariales. Este nuevo entorno laboral, sumado a la inflación y la drástica recesión posterior a 1982, condujo a una violenta declinación de los salarios reales entre 1976 y 1983 (Beccaria, 1991; Altimir y Beccaria, 1999a). Parte de estos cambios son similares al paquete de reformas laborales, pero la mayoría no lo son. Más bien, lo que ocurrió en Chile y Argentina en los años setenta

fue un cambio de régimen que restringió drásticamente el poder de los sindicatos independientes frente a los gerentes o el gobierno y redujo la influencia de la mano de obra en la fijación de salarios. Hasta cierto punto este último efecto, que también se dio en Brasil en los años sesenta y Uruguay a comienzos de los años setenta, fue parte de un programa de estabilización antiinflación y no de una reforma laboral como la descrita. Este cambio de régimen tuvo efectos dramáticos y regresivos sobre la distribución en los cuatro países en que ocurrió.

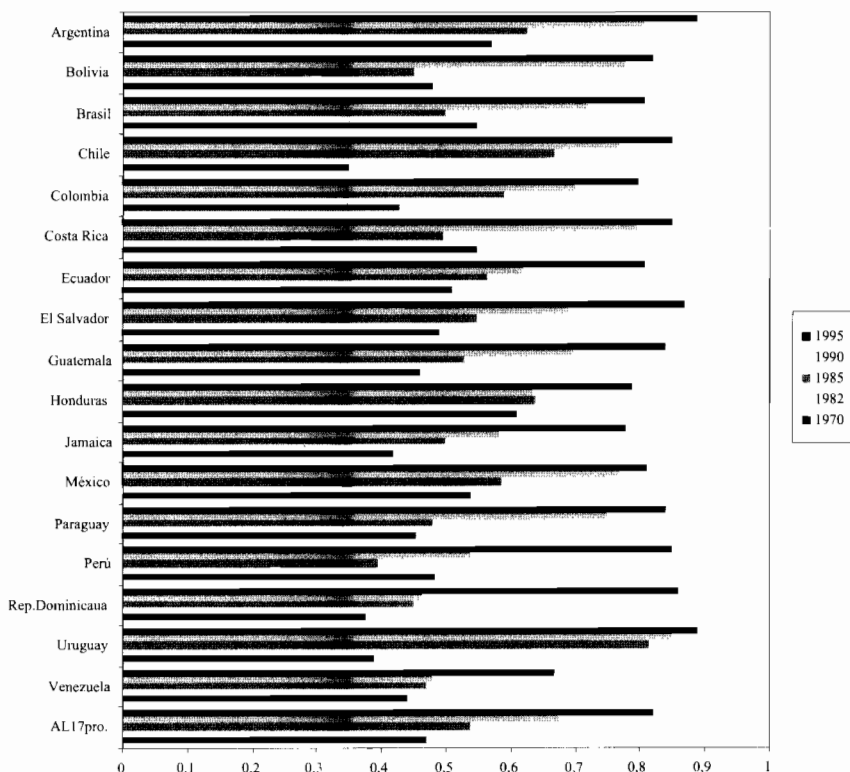
### *b) El proceso de reformas por países*

Esta sección desagrega el índice general de reforma por países para mostrar en forma más explícita la cronología y magnitud de las reformas (véase el gráfico II.3). Este promedio se basa sólo en los cinco subíndices señalados en el gráfico II.2, de modo que excluye las reformas del mercado laboral y la liberación de los controles de precios. El gráfico indica el nivel del índice general de reforma de cada país en cinco fechas: 1970, 1982, 1985, 1990 y 1995. El gráfico está ordenado conforme al nivel de los índices para el período más reciente, y alberga algunas sorpresas. En particular, Uruguay aparece como el país más reformado de la región, seguido de Argentina y El Salvador. Chile, el reformador temprano por antonomasia, sólo ocupa el séptimo lugar en 1995.

Hay varias razones que explican estos resultados. Una es la convergencia. Países como El Salvador, Paraguay, Perú y la República Dominicana adoptaron las reformas en forma relativamente tardía. Sin embargo, una vez que lo hicieron las adoptaron en forma sistemática y generalizada. En Chile, las reformas fueron más selectivas: Chile tiene aranceles bajos y un sistema tributario reformado, pero ocupa un lugar inferior al promedio en materia de liberalización de la cuenta de capital y sólo ligeramente superior al promedio en materia de privatización.

¿Quiénes fueron los principales reformadores en diferentes períodos? Si se definen arbitrariamente como "principales" las variaciones del índice de reforma superiores al 50% durante un período, sólo Chile y Uruguay merecen esta calificación durante 1970-1982. Entre 1985 y 1990, los reformadores destacados fueron Bolivia, Costa Rica y Paraguay. Después de 1990, Brasil, El Salvador, Perú y la República Dominicana elevaron su índice de reforma en más de 50%. En los demás países, o

GRÁFICO II.3  
ÍNDICES DE REFORMA POR PAÍS, 1970-1995



Fuente: Samuel A. Morley, Roberto Machado y Stefano Pettinato, "Indexes of Structural Reform in Latin America", serie Reformas económicas, N° 12 (LC/L.1166), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1999).

bien el proceso de reforma fue más gradual, como en los casos de Guatemala, Jamaica y México o, como Honduras, la economía ya se hallaba bastante liberalizada a comienzos de los años setenta.<sup>9</sup>

9. Honduras tenía en 1970 el índice de reforma más elevado de .597, y ha experimentado muy pocas variaciones en las décadas ulteriores.

#### D. EL IMPACTO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

En la sección precedente se describieron los profundos cambios de política estructural implementados en las dos últimas décadas en América Latina. ¿Cómo han afectado estos cambios la equidad? El objetivo general del paquete de reformas en su conjunto era suprimir toda suerte de aislamiento de la asignación de recursos determinada por el mercado. Las reformas comerciales eliminaron la protección arancelaria de la producción interna, las reformas financieras y la privatización redujeron la influencia del gobierno sobre la asignación de recursos. Las reformas de la balanza de pagos integró los mercados de capital extranjeros y nacionales y redujo la capacidad de los gobiernos para controlar los movimientos de capital. Asimismo, la reforma del mercado laboral incrementó la flexibilidad laboral o, dicho en otras palabras, redujo la capacidad del trabajo para defenderse contra las fluctuaciones de la demanda impulsadas por el mercado, o en su defecto, de las reducciones salariales. Todo esto equivale a dar un salto muy impresionante hacia un nuevo mundo, justificado por los incrementos previstos en materia de eficiencia, ingreso y crecimiento. Independientemente de que las reformas hayan tenido beneficios positivos previstos, se ha prestado poca atención a los ganadores y perdedores en el proceso o a sus implicaciones distributivas. Nótese que aquí se hace hincapié sólo en las reformas económica estructurales, y no en el impacto de los cambios de la política macroeconómica que llevaron a disminuir la inflación y reducir los déficit fiscales.

Varios estudios recientes examinan la relación entre las reformas y la distribución. Albert Berry (1998) presenta una serie de estudios de caso sobre nueve países de la región. Concluye que en todos los casos, salvo Costa Rica, y tal vez también Colombia, el período de reformas coincidió con un aumento muy acentuado de la desigualdad. La expectativa de que la reforma comercial conduciría a una reducción de los diferenciales de salarios no se ha confirmado en la práctica, lo que indica que o bien la ventaja comparativa de América Latina no radica en los productos intensivos en mano de obra no calificada o bien que la apertura ha forzado un cambio tecnológico a favor de una producción más intensiva en capital y conocimientos. Los datos del estudio de Berry terminan

a poco de iniciarse la década de las reformas, de modo que no queda claro si los aumentos de la desigualdad que observa son parte de un ajuste de corto plazo o una tendencia desfavorable de largo plazo.

El libro de Victor Bulmer-Thomas (1996) llega a conclusiones igualmente pesimistas, aunque por razones algo diferentes. El análisis teórico de cada una de las distintas reformas lleva a los colaboradores de este volumen a concluir que, considerando todas las reformas en conjunto, los salarios reales caerán, el desempleo aumentará, la tasa de interés real subirá, la informalización incrementará y la riqueza se concentrará más, todo lo cual es regresivo. Sin embargo, estas predicciones se formulan con datos que sólo abarcan hasta 1992. Por lo tanto, la conclusión principal del libro es que el problema con el nuevo modelo económico tenía menos que ver con la equidad que con si la nueva dependencia de los mercados y el sector privado sería capaz de producir o no tasas de crecimiento sostenidas y sustentables del ingreso per cápita.

Londoño y Székely (1997) del BID llegan a una conclusión muy distinta. Utilizando regresiones de un conjunto de países en contraposición a los estudios de caso nacionales, observan que la equidad se relaciona positivamente tanto con el crecimiento como con la inversión. Estos a su vez, se relacionan positivamente con las reformas estructurales del nuevo modelo económico, lo que lleva a la conclusión de que las reformas son de hecho progresivas. Esto se ve confirmado por la correlación directa de las participaciones en el ingreso de diferentes quintiles de la población con los índices de las distintas reformas. Aunque no se halló una relación significativa entre las participaciones en el ingreso y la mayoría de los índices, la liberalización comercial se relacionó positivamente con la participación en el ingreso del quintil inferior y negativamente con la participación del quintil superior. A diferencia de muchos otros investigadores, estos autores concluyen, entonces, que la reforma comercial favoreció a los pobres y los no calificados.

La literatura que trata de los efectos de la reforma comercial sobre la desigualdad salarial va en aumento (Robbins, 1995 y 1996; Wood, 1994 y 1997; Edwards, 1997; Ocampo y Taylor, 1998). Todos estos estudios concluyen que la desigualdad salarial ha aumentado en general en aquellos países que abrieron sus mercados internos a la competencia externa. Si bien un incremento de la desigualdad salarial no se traduce necesariamente en un incremento de la desigualdad del ingreso total, estos resultados sugieren que la afirmación de Heckscher-Ohlin de que

el comercio debería favorecer a los países con gran oferta de mano de obra no calificada, debe aceptarse con reserva. Wood (1994) sostiene que la experiencia de Asia oriental en los años sesenta y setenta respalda la teoría de que la mayor apertura al comercio tiende a reducir la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados en los países en desarrollo. Sin embargo, en América Latina la mayor apertura ha ampliado los diferenciales salariales desde mediados de los años ochenta. Wood (1997) considera que estos hechos conflictivos no obedecen probablemente a diferencias entre Asia oriental y América Latina, sino más bien a diferencias entre los años sesenta y los años ochenta, especialmente el ingreso de China al mercado mundial y tal vez el advenimiento de nuevas tecnologías que están sesgadas contra los trabajadores no calificados.

Spilimbergo, Londoño y Székely (1997) señalan que lo que realmente importa es la dotación de factores de cada país, incluida la tierra, en relación con la oferta mundial efectiva promedio de cada factor. También concluyen que la apertura comercial está asociada con una mayor desigualdad, para una dotación dada de factores, pero el efecto depende de la abundancia relativa de cada tipo de factor. La desigualdad aumenta en los países que están relativamente bien dotados de conocimientos, pero declina en los países que están bien dotados de capital físico y tierra. Dado que, en su muestra, las dotaciones de factores de América Latina son relativamente cercanas a los promedios mundiales, el efecto de la apertura sobre la desigualdad es modesto: un alza de 10% de su índice de apertura solo eleva el coeficiente de Gini promedio en .63 de un punto. América Latina, en su especificación empírica, no posee un alto nivel de mano de obra no calificada en relación con el promedio ponderado de la dotación de factores del resto del mundo, lo que es consistente con el ingreso de China y otros grandes países asiáticos al sistema comercial mundial. Si lo anterior es válido, eso explicaría por qué, incluso en un mundo Heckscher-Ohlin, la apertura no ha reducido el diferencial de salarios.

La finalidad de la reforma comercial es que la producción de bienes comerciables abandone los sustitutos de importación ineficientes para dedicarse a los bienes exportables en que los países tengan una ventaja comparativa. La conexión con la distribución del ingreso viene de las diferencias en las demandas de factores entre estos dos tipos de productos: es una cuestión de intensidad de factores relativa. Pero también hay

que considerar el lado de la demanda. El éxito de la vieja estrategia de desarrollo hacia adentro basada en la sustitución de importaciones dependía en gran medida de un mercado interno floreciente. Para que una estrategia de esa índole genere un crecimiento satisfactorio, tiene que haber una clase media en aumento con un poder adquisitivo creciente. Los salarios reales crecientes son una parte integral de esa estrategia. Las economías capitalistas maduras descubrieron hace tiempo que tanto los propietarios del capital como sus trabajadores podían beneficiarse de una estrategia en que los salarios crecientes incrementaban simultáneamente tanto los costos como las utilidades, debido al aumento del tamaño del mercado interno inducido por remuneraciones crecientes.

La estrategia de crecimiento inducida por las exportaciones es completamente diferente. Su éxito depende de controlar los costos, de tal manera que el mercado interno es irrelevante. El alza de los salarios reales representa una clara amenaza al crecimiento en el modelo exportador. Carecen del efecto positivo indirecto mediado por la demanda que tienen en la estrategia de crecimiento orientada al mercado interno. Los países que se embarcan en una senda de crecimiento abierta al exterior hipotecan sus niveles de salarios frente a los niveles salariales y los costos de la mano de obra en otros países. Las ventajas de una mayor eficiencia en la producción de exportaciones en comparación con la de la sustitución de importaciones podrían compensar las desventajas de esta competencia salarial, de modo que en definitiva los trabajadores mejoren su situación. Sin embargo, eso no resulta obvio de inmediato, sobre todo en las grandes economías.

¿Cuál es el efecto probable de liberalizar la cuenta de capital? Esta reforma integra en mayor medida los mercados de capital locales e internacionales, aproximando las tasas locales de interés y utilidades (ajustadas por riesgo) a las tasas del resto del mundo. Que esto sea o no progresivo depende de las reacciones de los propietarios del capital extranjero y nacional. Si los controles sobre la repatriación de capital y utilidades han disuadido a los inversionistas extranjeros de ingresar a un país, las reformas deben inducir una entrada de capital extranjero. El efecto distributivo es ambiguo. Los coeficientes de salarios/utilidades deben subir debido al aumento de la relación capital/trabajo, lo que es progresivo. Al mismo tiempo, si el capital y la mano de obra calificada son complementarios, aumentará la brecha salarial entre mano de obra calificada y no calificada, lo que es regresivo. Una ambigüedad similar

resulta de las acciones de los propietarios de capital nacionales. Parte de la liberalización de la cuenta de capital entraña la eliminación de restricciones a las salidas de capital de los ahorrantes e inversionistas nacionales. Si la demanda de divisas era excesiva en un régimen de control del capital, las reformas deberían provocar una salida de capital, con resultados precisamente opuestos a los descritos para las entradas de capital extranjero.

Aparte del efecto de estas reformas sobre la oferta y demanda de factores, la eliminación de barreras a los movimientos de capital incrementa el poder negociador del capital en sus negociaciones con los trabajadores y el gobierno. Lo probable es que esto sea regresivo, ya que si los inversionistas son libres para trasladarse de un país a otro, a los gobiernos les será mucho más difícil gravar el capital o aprobar reglamentos que obliguen a las empresas a cargar con más costos de infraestructura o reglamentación laboral. De hecho, en un mundo de movilidad perfecta del capital, los países se verían obligados a competir en ofrecer paraísos fiscales generosos, créditos subvencionados y demás asistencia costosa, como manera de atraer al capital extranjero. El mismo argumento es válido para el capital nacional. Tanto el gobierno como los trabajadores se verían obligados a aceptar acuerdos suficientemente generosos como para inducir a los empresarios y tenedores de riqueza nacionales a invertir su dinero en su país de origen. Así, la apertura de la cuenta de capital modifica el equilibrio de poder a favor de los tenedores del capital. Esta es una de las razones de que casi todos los países latinoamericanos hayan reducido la tributación de las utilidades de las empresas y la tasa máxima marginal del impuesto sobre la renta en los últimos años.

Las reformas financieras eliminaron los controles sobre las tasas de interés, disminuyeron los encajes obligatorios de los bancos y redujeron el uso del crédito dirigido o subsidiado. El efecto directo de esto sobre la distribución tal vez sea menor, pero en la medida en que estas reformas incrementaron el ahorro privado y la inversión, debería ser progresivo.

El cuarto componente del proyecto de reformas es la reforma tributaria, que redujo las tasas sobre la renta de empresas y personas y reforzó el papel del IVA. Desde la perspectiva de la distribución, el efecto de estos cambios en el sistema tributario fue traspasar la carga impositiva desde los ricos hacia las clases medias y bajas. La introduc-



ción y ulterior expansión del impuesto al valor agregado significó apartarse de gravar el ingreso e inclinarse por gravar el consumo. Dado que los pobres consumen una mayor fracción de su ingreso que los ricos, este cambio tiene que haber sido regresivo, excepto en ciertos países que exoneraron del impuesto las necesidades básicas. Los cambios del impuesto sobre la renta amplificaron la tendencia regresiva. Se rebajaron las tasas marginales máximas del impuesto sobre la renta personal y la tasa del impuesto a las empresas se redujo en más de 20%. Aunque el análisis cabal de la incidencia de todos estos cambios escapa al alcance de este estudio, es casi seguro que fueron regresivos.

Otro componente importante de la reforma regional fue la privatización. Las empresas estatales eran un componente clave del viejo modelo de desarrollo, que fue rediseñado radicalmente por las reformas aquí analizadas. El impacto de la privatización sobre la distribución depende de tres elementos. Primero, si el precio de venta de los activos de las empresas estatales es menor que su verdadero valor de mercado, los compradores han recibido un regalo de los contribuyentes. Segundo, en el caso de las empresas de servicios de utilidad pública como las de electricidad, teléfonos y agua potable, el impacto depende de lo que ocurra con el precio de los servicios que ofrecen al público. En muchos casos las empresas de servicios públicos de propiedad estatal subvencionaban a sus clientes vendiendo bajo el costo. La transferencia de empresas de esta índole al sector privado y la eliminación de los subsidios podrían ser progresivas o regresivas, según quienes fueran sus clientes. A primera vista, la reforma parece regresiva. Sin embargo, un estudio sobre la fijación de precios de la gasolina y la electricidad en Perú y Venezuela llegó a la conclusión opuesta, porque los que son suficientemente ricos para tener artefactos eléctricos y automóviles provienen del tope de la escala distributiva y no del pie de ella (Hausmann y Rigobón, 1993). El hecho es que la mayoría de los subsidios de esta índole beneficiaron probablemente a la clase media.

Ninguno de estos dos primeros efectos se reflejan en nuestros datos de distribución, porque reflejan ingresos y no gasto o riqueza. Pero el tercer efecto de la privatización se refleja en los datos de ingresos, a saber, su efecto sobre la demanda de mano de obra y el empleo. En la típica empresa de propiedad estatal, la productividad laboral era baja. Por razones políticas, muchos gobiernos parecían más interesados en usar estas empresas para crear empleo que para ofrecer un buen servicio

al menor costo posible. Esto cambió cuando las empresas estatales se vendieron. A las privatizaciones en países como Argentina y Chile, se les achacó buena parte de la destrucción de puestos de trabajo y el desempleo creciente que acompañaron la reforma. El impacto distributivo de esto depende de quienes fueron los empleados desplazados. No existe un buen estudio de este asunto, pero a juzgar por el perfil de la fuerza de trabajo de la empresa estatal típica, estas ocupaciones correspondían sobre todo al medio del cuadro de la distribución de ingresos. Por lo tanto, es probable que la privatización haya perjudicado sobre todo a la clase media, que representaba tanto a los usuarios principales de los servicios subvencionados de las empresas estatales como también a los empleados principales de las mismas.

### CAPÍTULO III

## ¿POR QUÉ ES TAN DESIGUAL LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN AMÉRICA LATINA?

Las cifras comparativas sobre la igualdad por regiones del capítulo I dejan en claro que la gran desigualdad no es un fenómeno reciente. No es sólo el resultado de las recesiones de los años ochenta o de las reformas económicas, sino que proviene de condiciones que se remontan mucho tiempo atrás. En este capítulo se aborda el tema de por qué se da esta situación. ¿Qué factores estructurales, condiciones contextuales o políticas gubernamentales pueden explicar una desigualdad tan elevada y persistente?

En el corto plazo la distribución primaria está determinada por la interacción de tres factores: la cantidad de factores de producción, su propiedad y la interacción de la oferta y demanda de esos factores. Para comprender esta desigualdad persistente y elevada resulta fundamental conocer el papel que desempeña la oferta y distribución de activos productivos en la sociedad. Cabe considerar cuatro activos: la tierra, la mano de obra calificada, la mano de obra no calificada y el capital. Dos de ellos, la mano de obra calificada y el capital, son escasos en América Latina, lo que significa que sus tasas de retorno son elevadas, y todos, salvo la mano de obra no calificada, están distribuidos en forma desigual en comparación tanto con los países industrializados como con otras áreas en desarrollo. Esta distribución desigual de activos escasos, más que cualquier otra cosa, es lo que explica la excesiva desigualdad de América Latina. No cabe duda que la situación se ha exacerbado debido a la estrategia de crecimiento relativamente intensiva en conocimientos y capital, que elevó las tasas de utilidad y el retorno de la educación. Eso no habría importado tanto, sin embargo, si la propiedad del capital humano y físico estuviera más difundida.

### A. EDUCACIÓN

La educación es una de las claves del enigma distributivo. América Latina tiene una distribución muy desigual de la educación y las mayores brechas salariales entre mano de obra calificada y no calificada del mundo. Muchos estudios demuestran que el nivel de educación y experiencia son los determinantes principales de la posición de un individuo en la escala de distribución del ingreso (véanse en particular Birdsall y Londoño, 1997; Londoño y Székely, 1997). Por lo tanto, es razonable suponer que gran parte de la explicación de la desigualdad de la renta debe radicar en el perfil educativo de la población y en la brecha salarial.

Otro enigma es cómo explicar los diferenciales salariales altos y persistentes de la educación en América Latina. No pueden explicarse, cómo podría creerse, por una escasez relativa de graduados universitarios. Comparada con la típica economía en Asia, en realidad la proporción de graduados universitarios en la población adulta es mayor en América Latina. Sin embargo, los retornos de la educación universitaria son mayores en América Latina que en Asia. Además, la participación de los graduados universitarios en la fuerza de trabajo se ha expandido rápidamente en América Latina desde 1970, pero la brecha salarial ha aumentado. Estos son factores decisivos para explicar por qué la desigualdad no ha disminuido en la región, pero no explican por qué la expansión de la oferta no ha disminuido la brecha salarial según nivel de educación y las tasas de retorno de la educación universitaria. Este es uno de los interrogantes tratados en esta sección.

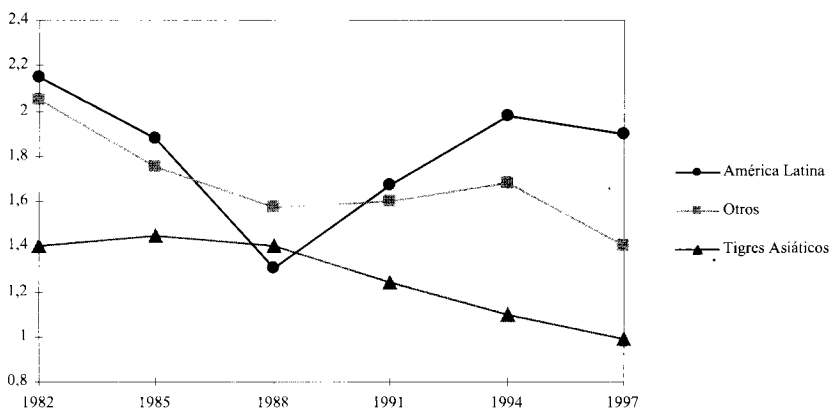
Los datos históricos o comparativos sobre los diferenciales de salarios entre la mano de obra calificada y no calificada o entre diferentes grupos de instrucción son muy escasos. Lora y Marquez (1998) compararon los salarios medios de empleados y obreros en América Latina y varias otras regiones. Sus datos indican que en 1982 el diferencial de los empleados en América Latina duplicaba el de los países desarrollados, y era 50% más que en los cuatro tigres asiáticos.<sup>10</sup> Desde 1982 ese di-

10. Hong Kong (China), República de Corea, Taiwan (República de China) y Singapore.

ferencial ha caído en todas partes salvo en América Latina, donde ha aumentado notoriamente desde 1988 pese a la mayor participación de los graduados secundarios y universitarios.

El gráfico III.1 ilustra los promedios simples de los salarios de varias ocupaciones. Dicha estadística suma el efecto de la experiencia, la educación y otros factores. Otra manera de estimar los diferenciales salariales de la educación es ejecutar regresiones transversales de las rentas respecto a la educación, la experiencia, el género y cualquier otro factor pertinente y luego emplear los coeficientes educativos para calcular las tasas de retorno por nivel educativo. Los retornos de la educación superior son elevados en todos los países en desarrollo (al menos 20%). En todo el mundo son mayores que los de la educación secundaria y primaria (BID, 1998, gráfico 2.23). Este mismo patrón se da también en la mayoría de los países latinoamericanos (BID, 1998, gráfico 2.24). Desde una perspectiva comparativa, el retorno de la educación superior en América Latina es mayor que en Asia o los países industrializados, lo que es consistente con lo consignado en el gráfico III.1.

GRÁFICO III.1  
SALARIOS RELATIVOS: EMPLEADOS VERSUS OBREROS, 1982-1997



Fuente: BID (Banco Interamericano de Desarrollo), *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1998-1999*, Washington, D.C. (1998).

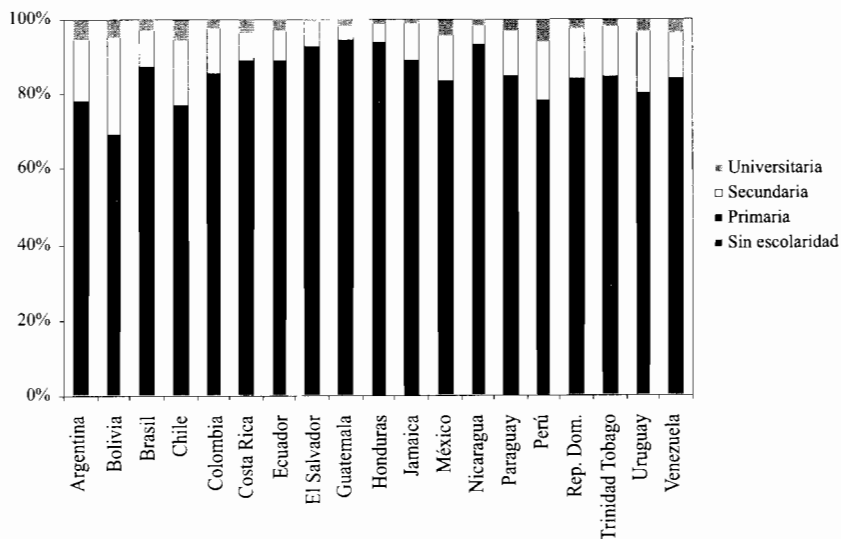
Por ende, todos los hechos apuntan hacia una alta brecha salarial en América Latina. Es alta en relación con otros países en desarrollo, y aumentó en los años noventa en la mayoría de los casos donde hay encuestas de hogares.

Los esfuerzos por explicar estas brechas salariales llevan naturalmente a preguntarse por la oferta y la demanda. La demanda de conocimientos no es directamente observable, pero sí la oferta. Barro y Lee (1996) reunieron un conjunto de datos que indican la composición educativa de la población adulta en 138 países. Si se toma el perfil de los hombres adultos de esa muestra como sustituto de la fuerza de trabajo en su conjunto, se puede establecer una comparación interesante entre América Latina y Asia. La pregunta que hay que tener presente es si las diferencias del perfil educativo entre regiones o países servirán para explicar las diferencias de salarios relativos (véanse los gráficos III.2 y III.3).

Los perfiles educativos de los dos gráficos destacan la extraordinaria proporción de graduados universitarios en América Latina y el Caribe y el número reducido de adultos sólo con enseñanza secundaria. Todos los países de la muestra tienen una mayor proporción de graduados universitarios que Indonesia, y 13 tienen más que Singapur. En cambio, ningún país latinoamericano tiene una proporción tan elevada de graduados de la enseñanza secundaria como Malasia, la República de Corea o Taiwán. Así, si se equipara la mano de obra calificada con los graduados universitarios, América Latina tiene una mayor proporción de mano de obra calificada que todos los países asiáticos, salvo dos (República de Corea y Taiwán). Siendo así, lo que intriga es por qué la tasa de retorno de los graduados universitarios es mayor en América Latina que en Asia. O bien la demanda tiene que ser muy intensiva en conocimientos en América Latina, o bien deben estar interviniendo otros factores.

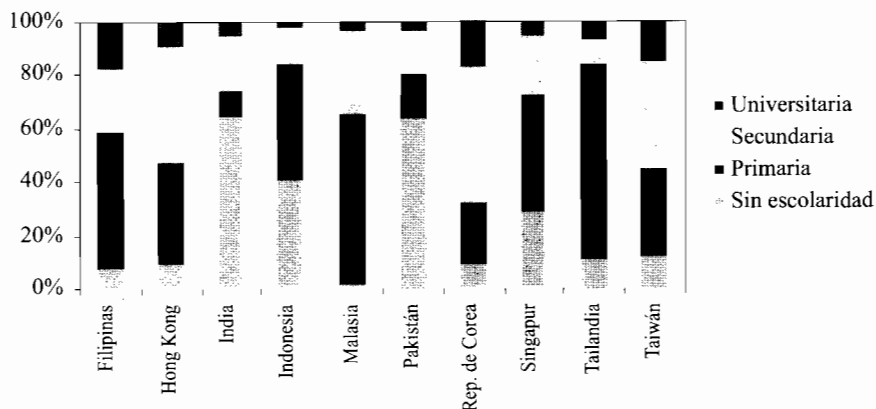
Es posible que en los países en desarrollo el acervo de mano de obra calificada incluya tanto a los graduados universitarios como a los de la enseñanza secundaria. Con arreglo a esa definición los cuatro tigres y Malasia tienen más mano de obra calificada que la mayoría de los países latinoamericanos, lo que contribuiría a explicar los diferenciales salariales entre empleados y obreros. Pero subsiste el rompecabezas de por qué las tasas de retorno relativas de la educación universitaria en América Latina son tan altas comparadas con otras áreas.

GRÁFICO III.2  
 PERFIL EDUCACIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, HOMBRES  
 MAYORES DE 25 AÑOS, 1985



Fuente: Robert Barro y Jong-Wha Lee, "International measures of schooling years and schooling quality", *American Economic Review Papers and Proceedings*, vol. 86, N° 2, y base de datos adjunta (1996).

GRÁFICO III.3  
 PERFIL EDUCACIONAL EN ASIA, HOMBRES, 1985



Fuente: Robert Barro y Jong-Wha Lee, "International measures of schooling years and schooling quality", *American Economic Review Papers and Proceedings*, vol. 86, N° 2 y base de datos adjunta (1996).

La estructura educacional de la fuerza de trabajo en América Latina ha experimentado cambios importantes desde 1970 (véase el cuadro III.1). Casi todos los países han logrado universalizar la enseñanza en las cohortes jóvenes que ingresan a la fuerza laboral. Con el tiempo esto ha reducido considerablemente el porcentaje de la fuerza laboral sin educación, pero demasiados escolares siguen desertando tras completar la enseñanza primaria con el fin de ingresar al mercado laboral. Esto se da sobre todo en países como Bolivia, Brasil, El Salvador, Guatemala y Honduras donde el nivel educativo de la fuerza de trabajo era relativamente pobre. En esos países, buena parte del progreso logrado en reducir el grupo sin escolaridad ha sido contrarrestado por una expansión del grupo sin otra educación que la primaria. En 1985 más de tres cuartos de los hombres adultos seguían sin más educación que la primaria en once países de la muestra. Sólo tres países de la muestra de Asia dan una cifra tan elevada.<sup>11</sup>

Lo que más difiere la experiencia latinoamericana de la asiática en el período transcurrido desde 1970 es la rápida expansión del componente universitario en relación con la enseñanza secundaria (véase el cuadro III.2). En Asia tanto el componente secundario como el universitario prácticamente se duplicaron entre 1970 y 1985. Este patrón no se da en América Latina y el Caribe, donde la proporción de graduados universitarios se expandió dos veces más rápido que la de graduados secundarios. Asia destinó buena parte de los dólares asignados a la enseñanza a eliminar la cola izquierda de su distribución educacional y a universalizar la educación secundaria. América Latina dejó que la mayoría de sus cohortes jóvenes abandonaran la escuela tras completar la enseñanza primaria, y usó en cambio el dinero para expandir la cobertura universitaria.

11. Los datos del cuadro III.1 correspondientes a 1995 son proyecciones basadas en los cambios observados en las proporciones entre 1960 y 1985, el último año sobre el cual Barro y Lee tienen observaciones fidedignas comparables en el plano internacional. Por tanto, las comparaciones de América Latina con Asia están basadas en las observaciones de 1985 y no en las proyecciones.



CUADRO III.1  
PERFILES EDUCACIONALES DE LA POBLACIÓN  
ADULTA, 1970, 1985, 1995

País	Sin escolaridad		Primaria		Secundaria		Educación superior					
	1970	1985	1970	1985	1970	1985	1970	1985				
Argentina	8.3	4.6	2.2	72.4	65.0	62.0	15.3	22.0	26.2	4.0	8.2	9.4
Bolivia	51.6	40.4	34.3	24.2	34.9	40.6	20.2	17.2	16.1	3.9	7.4	8.9
Brasil	42.6	28.6	18.8	46.1	56.6	67.6	9.6	8.3	5.6	2.0	6.3	7.8
Chile	13.1	2.1	2.1	61.0	61.2	61.7	22.2	28.3	30.2	3.8	8.3	10.7
Colombia	25.6	17.5	4.6	62.5	56.4	63.7	10.2	20.3	24.4	1.5	5.6	7.2
Costa Rica	20.6	10.2	3.4	68.7	65.3	67.3	7.6	12.7	15.2	3.1	11.6	13.9
Ecuador	39.5	22.7	17.4	51.1	50.2	49.5	7.3	13.4	18.1	1.9	13.5	15.1
El Salvador	54.7	25.8	10.2	38.3	63.1	76.5	6.1	8.4	9.8	0.9	2.6	3.4
Guatemala	62.4	50.1	39.5	32.8	39.7	48.0	3.7	6.6	8.5	1.0	3.4	4.0
Honduras	57.0	33.5	27.5	37.9	51.3	55.8	4.1	11.9	13.0	0.8	3.3	3.6
Jamaica	4.0	2.1	2.1	84.3	72.8	76.6	10.5	22.2	26.6	1.0	2.8	3.5
México	35.0	21.3	18.8	54.7	61.1	60.3	7.8	10.5	12.5	2.6	6.9	8.3
Paraguay	19.6	13.6	6.9	68.0	66.8	67.6	10.3	14.9	19.9	2.1	4.5	5.5
Perú	35.0	18.0	9.2	47.1	47.5	47.1	13.4	22.4	28.2	4.5	11.9	15.4
República Dominicana	40.1	26.9	18.5	45.9	53.3	55.7	12.1	13.2	17.8	1.9	6.4	7.8
Uruguay	14.61	8.1	4.2	67.0	54.2	52.6	15.9	28.6	30.4	2.4	9.0	12.7
Venezuela	47.1	19.9	7.7	39.2	47.8	49.0	11.1	22.1	30.9	2.6	9.9	12.2

Fuente: Robert Barro y Jong-Wha Lee, "International measures of schooling years and quality", *American Economic Review Papers and Proceedings*, vol. 86, N° 2 y base de datos adjunta (1996).

a/ Proyecciones.

CUADRO III.2  
 CRECIMIENTO PROMEDIO POR TIPO DE EDUCACIÓN EN AMÉRICA  
 LATINA Y ASIA, 1970-1985

<i>Región</i>	<i>Sin escolaridad</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>	<i>Universitaria</i>
América Latina	0.57	1.10	1.61	3.24
Asia	0.64	1.04	1.91	2.25

Fuente: Robert Barro y Jong-Wha Lee, "International measures of schooling years and quality", *American Economic Review Papers and Proceedings*, vol. 86, N° 2 y base de datos adjunta (1996).

Hay dos aspectos de esta diferencia entre las dos regiones que son importantes para este análisis. Primero, América Latina ha expandido con mayor rapidez que Asia la oferta de graduados universitarios en la fuerza laboral. Por lo tanto, el aumento de los salarios relativos o de los retornos de la educación universitaria en América Latina no puede atribuirse a una falta de expansión de la oferta. Segundo, la estrategia educativa que privilegia lo universitario seguida por América Latina ha incrementado la varianza en la propiedad del capital humano, o lo que podría denominarse desigualdad educacional. Cuando un país comienza el proceso de mejorar la educación de su población, la desigualdad educacional aumenta al mejorar el nivel educacional de las cohortes jóvenes en relación con las cohortes más viejas. Esa tendencia se revierte gradualmente a medida que las cohortes más viejas se retiran y son reemplazadas por cohortes jóvenes con una educación mejor y más pareja. La estrategia educacional latinoamericana ha aplazado la llegada a este punto de inflexión. No sólo la desigualdad educacional sigue incrementando en la región, sino que también aumenta con mayor rapidez de lo que cabría esperar comparada con la experiencia de otros países. Londoño y Székely (1997) muestran que la desviación estándar de la educación se eleva junto con los niveles educativos, de poco más de tres años en los años sesenta a más de 4.5 años en los años noventa. Eso duplica con creces el incremento de la desigualdad educacional que se habría pronosticado a partir del aumento del nivel educativo promedio durante el mismo período.

Los elementos comparativos dentro de América Latina también demuestran que la desigualdad educacional aumentó en los años noventa. En el cuadro III.3 se comparan los años promedio de educación de los

adultos (mayores de 25 años) en diferentes niveles de ingreso en las encuestas de hogares más recientes con la misma medida correspondiente a 1989 para los mayores de 18 años. Debido a diferencias en la definición del término adulto, los valores absolutos para los dos años no son estrictamente comparables, pero sí es comparable la relación entre el nivel educativo medio de los del quintil superior y aquellos del quintil inferior. Esta medida aumenta en todos los países, salvo Brasil, lo que significa que las diferencias educacionales entre ricos y pobres están aumentando en América Latina. Hasta ahora, las tendencias de la desigualdad educacional no han contribuido a revertir la desigualdad del ingreso en la región.

CUADRO III.3  
EDUCACIÓN POR QUINTIL, 1989 Y AÑO RECIENTE

País	Educación promedio en el año más reciente, mayores de 25 años			Educación promedio en 1989, Mayores de 18 años		
	Primer quintil	Quinto quintil	Razón	Primer quintil	Quinto quintil	Razón
	(1)	(2)	(2)/(1)	(1)	(2)	(2)/(1)
Argentina	7.26	12.35	1.70	6.6	11.0	1.66
Bolivia	6.20	11.75	1.89	7.0	10.4	1.48
Brasil	2.23	8.98	4.01	2.1	8.7	4.14
Chile	6.56	11.85	1.80	6.1	10.9	1.78
Costa Rica	4.48	10.07	2.24	4.8	9.4	1.95
Ecuador	3.89	10.51	2.70	n.a.	n.a.	n.a.
El Salvador	1.88	8.69	4.61	n.a.	n.a.	n.a.
Honduras	2.20	8.22	3.73	2.1	7.5	3.57
México	2.54	10.51	4.12	3.0	9.0	3.00
Panamá	4.83	12.22	2.52	5.1	11.7	2.29
Paraguay	3.52	9.30	2.64	6.3	11.2	1.77
Perú	4.02	9.92	2.46	7.1	11.1	1.56
Uruguay	6.17	10.80	1.75	6.1	10.4	1.70
Venezuela	4.80	9.69	2.01	6.3	9.9	1.57

Fuente: BID (Banco Interamericano de Desarrollo), *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1998-1999*, Washington, D.C. (1998); A. Psacharopoulos y otros, "Poverty and Income Distribution in Latin America: the Story of the 1980s", Technical Paper N° 351, Washington, D.C., Banco Mundial (1997).

La creciente desigualdad educacional en la región resulta en parte de la estrategia educacional latinoamericana. Por una parte, el grupo con educación escasa o nula (la cola izquierda de la distribución) se redujo sustancialmente; eso fue útil. Por otra parte, el número de graduados universitarios (la cola derecha de la distribución) se expandió notoriamente. Esto incrementó la desigualdad educacional, dado el tamaño relativamente reducido del grupo a comienzos del período. En otras palabras, en América Latina y el Caribe la expansión de las oportunidades educacionales más allá del nivel primario se limitó a una pequeña minoría de nuevos entrantes al mercado de trabajo. En cambio, la estrategia asiática expandió el grupo del medio, es decir, aquellos con educación secundaria, en relación con el grupo superior, y naturalmente una mayor proporción de su fuerza de trabajo estaba en este grupo. En términos de varianza, Asia redujo la cola izquierda, y expandió el medio de la distribución, igualando así la educación con la fuerza de trabajo; América Latina no lo hizo. A la larga, las tendencias de la desigualdad educacional se revertirán en América Latina, como lo hicieron en Asia, debido a que la desigualdad intracohortes viene ahora en descenso en casi todos los países de la región. Sin embargo, la estrategia latinoamericana de expandir la educación primaria y universitaria a expensas de la educación secundaria ha retardado el momento en que la desigualdad educacional general comience a declinar en la mayoría de los países de la región.

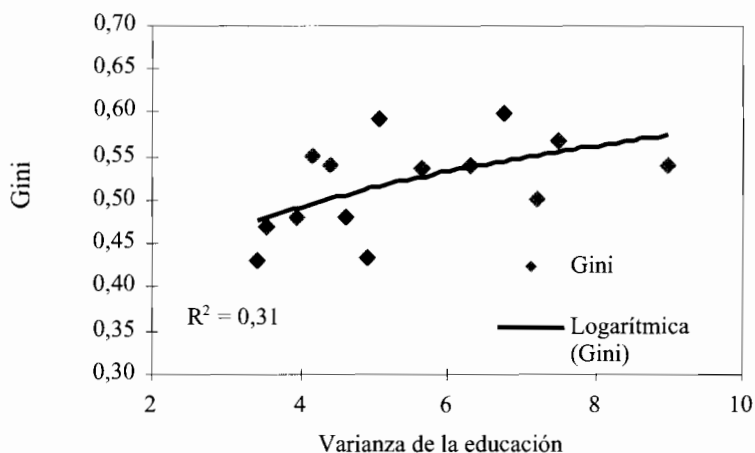
Dentro de América Latina, hay una relación negativa entre el nivel y la varianza de la educación.<sup>12</sup> Países como Argentina, Chile y Uruguay tienen los niveles medios educativos más altos junto con bajos niveles de desigualdad educacional. También poseen el porcentaje más elevado de graduados de la enseñanza secundaria en su fuerza de trabajo. Una de las razones de que la desigualdad educacional siga siendo tan elevada en la región es que los educadores tardíos como Brasil, El Salvador, Guatemala, Honduras y México no han seguido este ejemplo. Todavía siguen perdiendo muchos estudiantes potenciales antes de que ingresen a la enseñanza secundaria.

En el gráfico III.4 puede verse la relevancia de la desigualdad educacional para la distribución del ingreso. El gráfico calcula la varianza

12. Usando datos del BID (1998, apéndice, cuadro 1.2.3. p.30) una regresión entre la varianza y el nivel de educación muestra una relación negativa significativa (a nivel de 10%).

por decil del nivel educativo de 14 países en América Latina a partir de datos del BID (1998) y la relaciona con un coeficiente de Gini reciente para cada país. La relación entre ambos no es demasiado estrecha, pero hay una clara relación positiva.

GRÁFICO III.4  
 VARIANZA DE LA EDUCACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO



Fuente: BID (Banco Interamericano de Desarrollo), *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1998-1999*, Washington, D.C. (1998).

La distribución del ingreso está relacionada tanto con el retorno como con la varianza del capital humano. Ambos han incrementado en los últimos 25 años, pese a las considerables inversiones en educación que se han hecho en la región. Hasta ahora, los cambios del perfil educativo de la fuerza de trabajo regional no han logrado reducir la desigualdad del ingreso, y en la práctica pueden haberlo aumentado.

Aquí intervienen dos factores: el diferencial de salarios que perciben los trabajadores más educados y la distribución o varianza de la educación en la fuerza de trabajo. Ambos suelen moverse juntos, es decir, si se expande la oferta de personas instruidas, se reduce en general la brecha salarial. Pero eso no ocurrió en América Latina. Para complicar más las cosas, es muy posible que el diferencial de salarios aumente y la desigualdad de remuneraciones disminuya simultáneamente si hay

una expansión suficiente del número de personas educadas o una contracción del número de personas sin educación. Cabe señalar que interesan ambos factores, y que tal vez no se muevan juntos. Ni la distribución de la educación ni el diferencial de salarios bastan por sí mismos para explicar las diferencias entre países en cuanto al nivel o la tendencia de la desigualdad de la renta.

## B. CAPITAL FÍSICO

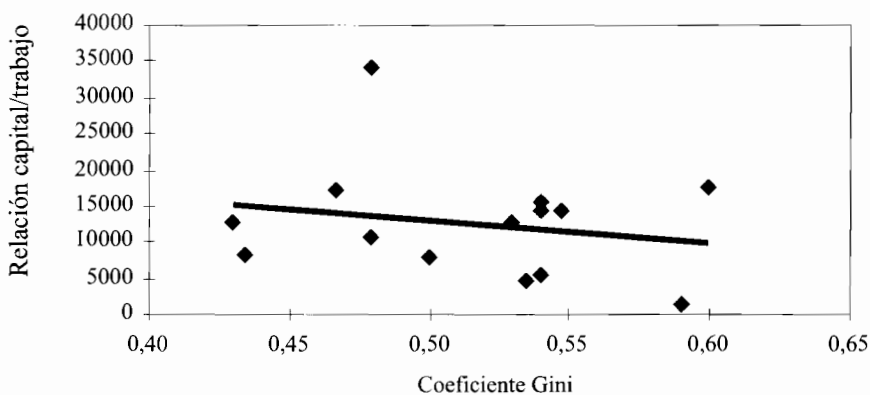
El efecto del capital físico o de la acumulación de capital sobre la distribución es ambiguo. El efecto directo de incrementar el acervo de capital por trabajador debería ser progresivo. El aumento de la oferta de cualquier factor en relación con otros factores debería en teoría disminuir su tasa de retorno. Dado que la propiedad del capital está altamente sesgada a favor del tope de la tabla de distribución, la disminución de la tasa de retorno debería reducir la posición relativa del ingreso de los ricos.

Sin embargo, este efecto directo progresivo de la acumulación de capital puede ser compensado por el efecto indirecto del diferencial de salarios. El capital físico puede ser un sustituto o un complemento de la mano de obra calificada y no calificada. Supóngase que es un complemento de la mano de obra calificada y un sustituto de la mano de obra no calificada, como sería, el caso de la maquinaria de la construcción o los computadores. La acumulación de capital tiende entonces a elevar la demanda y los salarios de la mano de obra calificada mientras reduce el salario de los no calificados. En este caso la acumulación de capital incrementa la brecha salarial, lo que tiende a desigualar la distribución de las rentas laborales. Esto tiene dos efectos opuestos: a saber, el directo progresivo que reduce la tasa de retorno, y el indirecto regresivo que amplía la brecha salarial. Cuál de estos efectos es más potente, o de hecho qué factores son complementarios y cuáles son sustitutos del capital físico, es un interrogante empírico que sólo puede decidirse mediante el examen de los datos. La respuesta puede ser distinta de un país a otro.

De hecho, las estimaciones recientes de la relación capital/trabajo y los coeficientes de Gini de 14 países latinoamericanos sugieren que la relación entre ambas variables es escasa o nula (véase el gráfico III.5).

La línea de regresión que figura en el gráfico tiene un coeficiente de pendiente negativo, pero es insignificante. De hecho, la suspensión del valor atípico en el gráfico (Costa Rica) hace que la relación desaparezca por completo. Esto indica que es improbable que la acumulación de capital sea una fuente importante de mejoramiento de la distribución. Ello tal vez seguiría siendo válido, incluso si hubiera una notoria relación negativa con el coeficiente de Gini, debido al tiempo que tarda la inversión en modificar significativamente la relación capital/trabajo. Supóngase que un país elevó su coeficiente de inversión de 15% a 20%. Si la relación capital/producto es 4, lo que es una estimación razonable, esta variación de la inversión elevaría a lo más la tasa de incremento de la relación capital/trabajo en un 1% anual.

GRÁFICO III.5  
INTENSIDAD DE CAPITAL Y DISTRIBUCIÓN



Fuente: Relaciones capital/trabajo extraídos de Robert Summers y Alan Heston, *The Penn World Tables: Version 5.6*, versión en disquete (1995); coeficientes de Gini del Apéndice A-1 del presente volumen.

La comparación de la relación capital/trabajo de los países latinoamericanos y asiáticos sugiere que los bajos coeficientes capital/trabajo no pueden ser la fuente de la excesiva desigualdad en América Latina. El coeficiente promedio capital/trabajo de los 14 países del gráfico III.5 es 3.5 veces el de Filipinas y más del doble del de Tailandia. En efecto, es solo 25% menos que la intensidad de capital de la República de Corea.

El otro papel posible que podría tener el capital para explicar una desigualdad excesiva sería que su tasa de retorno o participación en el ingreso nacional fuera notoriamente mayor en América Latina que en otras partes. Lamentablemente, es difícilísimo obtener buenas estimaciones comparables de las tasas de retorno, sobre todo de aquellas corregidas por riesgo. Sin embargo, la teoría señala que la eliminación de las barreras a la movilidad del capital que ha acompañado la globalización en los últimos años debería tender a eliminar diferencias. Los países con tasas de retorno elevadas deberían recibir entradas de capital y asistir como resultado a una declinación de la tasa de utilidades.

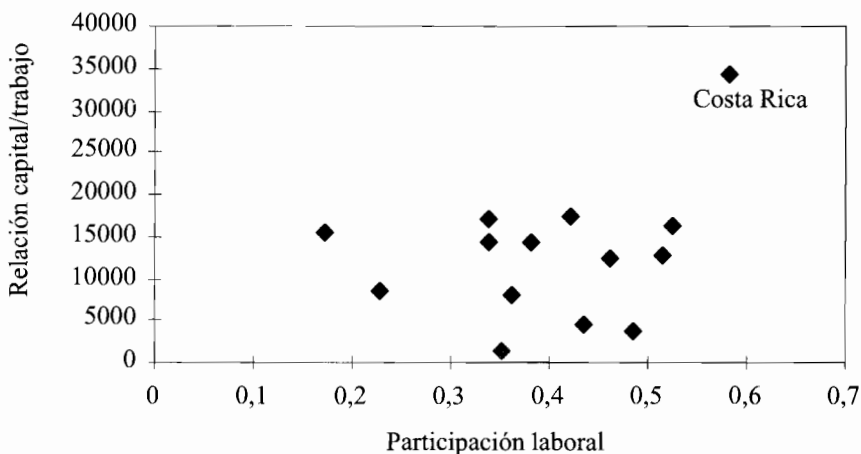
En cuanto a la participación del capital en el ingreso nacional y su relación con la intensidad de capital, el BID llega a la conclusión optimista de que cabe esperar que la formación de capital incremente la participación del trabajo en el ingreso nacional (BID 1998, gráfico 4.5). No obstante, esa conclusión se basa íntegramente en un análisis transversal que incluye países desarrollados con altos niveles de capital por trabajador, alta participación del trabajo y un bajo nivel de desigualdad. Analizada aparte, América Latina no parece mostrar ninguna relación entre la intensidad de capital y la participación del trabajo (véase el gráfico III.6). Tampoco la participación laboral promedio en América Latina difiere mucho de la de aquellos países de Asia con datos disponibles.<sup>13</sup>

¿La gran desigualdad de América Latina podría ser el resultado de una mayor participación en las utilidades en esta región? Es bien sabido que las encuestas de hogares que sirven de base para medir la desigualdad en este proyecto subestiman mucho el ingreso total por concepto de utilidades. No obstante, sí contienen algunos ingresos provenientes de esa fuente y, como cabría esperar, su distribución está mucho más

13. La participación laboral promedio en 16 países latinoamericanos fue .41 y en cinco países asiáticos fue .43. La primera cifra se calcula a partir de los datos de cuentas nacionales de la CEPAL, y la otra a partir de Naciones Unidas, *National Accounts Yearbooks*.



GRÁFICO III.6  
INTENSIDAD DE CAPITAL Y PARTICIPACIÓN LABORAL



Fuente: Relaciones capital/trabajo extraídos de Robert Summers y Alan Heston, *The Penn World Tables: Version 5.6*, versión en disquete (1995); participación laboral extraída de BID (Banco Interamericano de Desarrollo), *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1998-1999*, Washington, D.C. (1998).

sesgada a favor de los ricos de que está el ingreso laboral. Para los 12 países del estudio del BID con datos disponibles al respecto, el Gini promedio del ingreso no laboral fue .64 comparado con .53 para el ingreso laboral (BID, 1998, cuadro 1.2.1 del apéndice). Sin embargo, debido a la subdeclaración, el monto total del ingreso proveniente de esta fuente es demasiado exiguo como para variar significativamente la distribución. El Gini del ingreso total, que incluye las utilidades distribuidas, supera en menos de un punto porcentual el Gini del ingreso laboral exclusivo. Este hecho lleva a dos conclusiones importantes. Primero, la gran desigualdad reportada en las encuestas de hogares en América Latina proviene sobre todo de la desigualdad del ingreso laboral, no de las utilidades. Segundo, debido a que las encuestas no captan el ingreso por concepto de utilidades, la desigualdad debe ser mucho mayor de lo que parece desprenderse de esas encuestas de hogares.

### C. LA DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA Y LA MANO DE OBRA NO CALIFICADA

En América Latina la distribución de la tierra ha sido siempre la más desigual del mundo. En un estudio reciente de la distribución de la tierra en los países en desarrollo, cuatro países de la región encabezaban la lista, y 11 de los 16 primeros países de la misma lista pertenecían a América Latina. Ningún país latinoamericano figura en el grupo de desigualdad baja o incluso mediana (Thiesenhusen, 1995, p.9). La FAO estima que alrededor de 1970 el 7% de los latifundios más grandes de la región (los que superaban las 100 hectáreas) ocupaban 77% de la tierra. En el otro extremo, el 60% de los predios más pequeños sólo poseían 4% de la tierra. En Asia, los predios de más de 100 hectáreas comprendían 1.6% de toda la tierra, mientras que 96% de las granjas tenían menos de 10 hectáreas y representaban 68% de toda la tierra (Cardoso y Helwege, 1992, apéndice D.).

A primera vista puede parecer sorprendente que la distribución de la tierra en la región tenga que ser tan desigual, ya que América Latina, tal como América del Norte y Australia, tenía tierras sin dueño en abundancia cuando comenzó la colonización. Sin embargo, si esas tierras se hubieran puesto a disposición de todos los que llegaron, habría sido imposible que se desarrollara una aristocracia terrateniente porque no se habría dispuesto de la mano de obra necesaria para producir un excedente explotable. La obtención de ese excedente requería de trabajadores dispuestos u obligados a trabajar por menos de su producto marginal. Cuando se dispone de tierra barata o gratuita, el salario no puede ser inferior al valor de lo que alguien podría producir en su propia granja, puesto que de otro modo comenzaría a labrar esta última. La disponibilidad de tierra barata le fija un piso al salario del trabajo agrícola. A menos que la producción entrañe economías de escala importantes, no será rentable contratar trabajadores, y las granjas típicas serán las pequeñas que puedan ser cultivadas por una sola familia. Ese era el patrón típico de colonización donde había tierra gratuita disponible en Australia, Canadá y el oeste de los Estados Unidos.

En América Latina los patrones de colonización fueron completamente distintos. En primer lugar, la tierra no se puso a disposición de

los colonos, sino que el Estado la reservó o la cedió en grandes extensiones a unos pocos afortunados. Para asegurar una oferta de mano de obra con salarios suficientemente bajos como para garantizar un excedente explotable, algunos países recurrieron a la esclavitud, otros a una serie de sistemas de servidumbre que ataban los campesinos a la tierra. En Centroamérica, se aprobaron leyes contra la vagancia, que obligaban a los campesinos a donar una cierta cantidad de trabajo a los terratenientes. Estos son ejemplos de cómo un grupo reducido con poder político pudo utilizar las facultades legales del Estado para mantener su posición económica.

Está clara la relevancia de todo esto para la distribución del ingreso. Los países con una distribución muy desigual de la tierra tendían a tener un salario de reserva bajo para la mano de obra rural no calificada, sobre todo al aumentar el crecimiento de la población en el siglo XX. Esa condición significaba también bajos salarios para los no calificados de las ciudades debido a la migración rural-urbana. Varios países trataron de modificar esta situación inequitativa mediante la reforma agraria. Bolivia, Cuba, México y Nicaragua son los ejemplos más extremos, pero también se implementaron reformas en Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela (Cardoso y Helwege, p.261). En la mayoría de los casos estas reformas no cubrieron una gran proporción de los predios, y tampoco igualaron en forma manifiesta la propiedad de la tierra. O bien la tierra reformada se destinó a granjas colectivas, como en los ejidos de México, o bien fue vendida más tarde por los nuevos propietarios.<sup>14</sup>

En vez de confrontar a los poderosos oligarcas terratenientes, la solución más típica de los pobres rurales fue escapar a las ciudades mediante la migración. Las ciudades pasaron a ser la válvula de escape de los pobres campesinos sin tierra, que es precisamente lo contrario de la hipótesis de Turner sobre los Estados Unidos. En general, esto evitó las confrontaciones violentas, pero al costo de transferir a las ciudades la desigualdad y los bajos salarios para los no calificados.

El bloqueo del acceso a la tierra a los no calificados tiene el mismo efecto que bajar la curva de la oferta o el salario de reserva. A ello se

14. Una reforma no será efectiva en redistribuir la tierra a menos que las granjas pequeñas tengan una ventaja de productividad que eleve el precio de reserva por encima de lo que esté dispuesto a pagar un gran terrateniente. Véase Carter y Coles (1998).

debe que los salarios relativos sean tan bajos en las economías con gran oferta de mano de obra no calificada en relación con la oferta de tierra disponible. Y lo que es peor, la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar ha aumentado desde 1950 debido al efecto retardado de las reducciones de la tasa de mortalidad. En épocas previas la tasa de crecimiento de la población era baja porque la tasa de natalidad elevada era compensada con una tasa de mortalidad infantil igualmente elevada y un ciclo vital breve. El equilibrio del crecimiento lento se rompió primero debido a la reducción de las tasas de mortalidad, y más tarde por la reducción de la tasa de natalidad, pero hubo un desfase entre la primera y el segunda. Durante ese intervalo que los demógrafos denominan la transición, la tasa de crecimiento de la población aumenta temporalmente. Esa transición ocurrió en América Latina en el período comprendido entre 1950 y alrededor de 1980, con diferencias de un país a otro, de modo que la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo se incrementó de 1.9% en los años cincuenta a 2.3% en los años sesenta, 3.8% en los años setenta y luego cayó a 2.9% en los años ochenta (Weller, 2000).<sup>15</sup> La población en edad escolar (0-14) alcanzó su máximo como proporción de la población total en torno a 1970 (Duryea y Székely, 1998, gráfico 1).

Esto causó un aumento muy considerable del tamaño de las cohortes de edades jóvenes en el período posterior a 1950. Esas cohortes o bien tenían que ser educadas o eran absorbidas por la fuerza de trabajo. Como la mayor parte del sistema educativo no se expandió lo suficiente para absorberlas, la mayoría ingresó a la fuerza laboral con un bajo nivel de educación y conocimientos. Así, la transición demográfica incrementó la tasa de crecimiento y la oferta de mano de obra no calificada en una región en que la falta de acceso a la tierra y demás insumos productivos significaba que la gente inundaría las ciudades y deprimiría el salario de los no calificados.

Como si eso fuera poco, durante ese mismo período de transición la mayoría de los países de la región aplicaban una estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones, lo que implicaba un rápido crecimiento de la demanda de mano de obra calificada y de capital y no

15. Los incrementos de la tasa de participación, sobre todo en los años ochenta, afectaron la magnitud de las variaciones de la tasa de crecimiento y revirtieron la tasa de crecimiento máxima a alrededor de 1980; véase Weller (2000).

de mano de obra no calificada. El resultado predecible fue un aumento del sector informal, el estancamiento de los salarios reales de los no calificados y el alza del diferencial de salarios. Además, se creó una rémora u oferta excesiva de trabajadores poco instruidos, la que tendrá efectos regresivos sobre la distribución hasta que sea eliminada finalmente mediante la combinación de un crecimiento más rápido y ojalá más intensivo en mano de obra, inversiones en educación y una reducción gradual del crecimiento de la población al culminar la transición.

#### D. LA CONTRIBUCIÓN DE LA DESIGUALDAD EN EL TOPE DE LA DISTRIBUCIÓN

Otra de las razones de por qué la distribución del ingreso es tan desigual en América Latina es que la brecha que existe entre el ingreso promedio de los ricos y los que les siguen en la pirámide de ingresos es de una magnitud inusitada. Los datos señalan que hay una segmentación entre los ricos y todos los demás que es mucho mayor que la que existe en otros países. En otras palabras, los ricos en América Latina son mucho más ricos en relación con el resto de la población de lo que son en otras partes. Los investigadores del BID demuestran esta situación de dos maneras. Primero, comparan las diferencias de ingreso promedio entre deciles adyacentes de países de América Latina y los Estados Unidos. Lo sorprendente es que no hallan una diferencia significativa entre las comparaciones interdeciles de América Latina y los Estados Unidos, salvo en la cúspide misma de la distribución (BID, 1998, gráfico 1.9b). Sin embargo, en ese punto las diferencias son muy considerables. Por ejemplo, la brecha entre el 9° y el 10° decil es dos o tres veces mayor en un país latinoamericano típico que en los Estados Unidos.

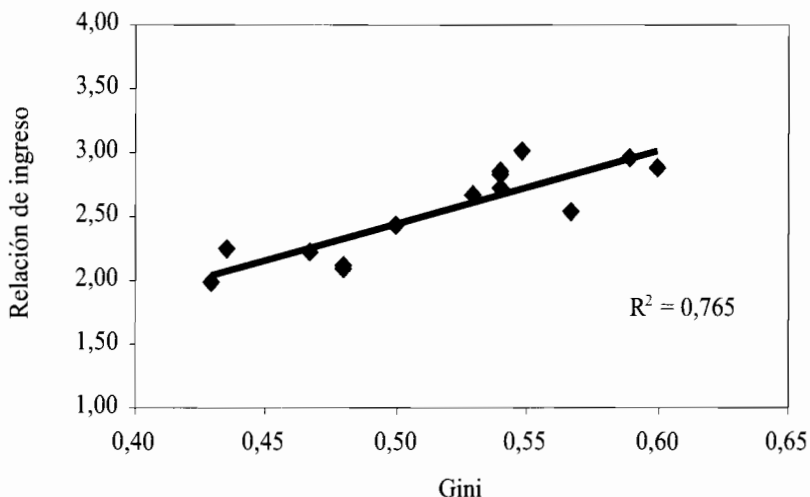
Otro método que emplea el BID para destacar la significación de la desigualdad general de los altos ingresos relativos de los ricos es calcular un coeficiente de Gini con y sin el decil superior (BID, 1998, p.16). Naturalmente que ello conduce a una reducción espectacular del Gini en todos los países, pero las reducciones son mucho más grandes en América Latina que en los Estados Unidos. Once de los 17 países tienen un Gini total que es al menos 12 puntos mayor que el Gini de los Estados Unidos. Sin embargo, para el Gini del 90%, la diferencia máxima (la de Paraguay) se encoge a sólo ocho puntos y para siete países de

América Latina es de hecho menor que el Gini del 90% para los Estados Unidos. La desigualdad excesiva en la región no se debe a las grandes brechas entre aquellos situados en la base y el resto. Tales brechas existen, pero las diferencias en este sentido entre el país latinoamericano típico y los Estados Unidos no son grandes. La búsqueda de una respuesta que explique esta desigualdad excesiva debe comenzar por el tope de la distribución.

Estas diferencias entre los dos deciles superiores tienen una estrecha relación positiva con el coeficiente de Gini. En el gráfico III.7 se indica la relación entre los ingresos relativos del 9º y 10º decil y el Gini correspondiente para todos los países de la muestra del BID; el año se sitúa en torno a 1995. La implicación de esta relación positiva es que los altos niveles de desigualdad están asociados casi siempre con altos ingresos relativos en la cúspide misma de la distribución. La misma relación positiva se da dentro de los países en el tiempo. La desigualdad creciente está estrechamente vinculada con los incrementos del ingreso relativo del decil superior. Al parecer, entonces, la búsqueda de respuestas que expliquen esta desigualdad excesiva en la región debe comenzar por un examen detenido de por qué los del decil superior pueden ganar tanto más en la mayoría de los países latinoamericanos que en el resto del mundo. Analizaremos este asunto con más detenimiento en el capítulo VII.

Si el determinante principal de la desigualdad es de hecho la cantidad y distribución de activos, la implicación aleccionadora es que es difícil que la desigualdad varíe mucho si los gobiernos no toman medidas decididas para modificar la distribución de activos. La acción exclusiva de las fuerzas del mercado, aun si van acompañadas de mejoramientos modestos de la educación, no traerá mucho cambio. La creación de capital, ya sea humano o físico, tarda su tiempo. Incluso un gran esfuerzo por universalizar la enseñanza primaria o ampliar la cobertura de la enseñanza secundaria tardará 5-10 años en producir un mejoramiento notorio de las cohortes jóvenes que ingresan al mercado laboral. Dado que cada cohorte de nuevos integrantes sólo comprende 2%-3% de la masa laboral, las mejoras educacionales tardan incluso más en hacer una mella apreciable en la cantidad o distribución de conocimientos. Se puede hacer más, incluso en el corto plazo, para mejorar la distribución de la tierra o al menos ampliar el acceso a ella. La desigualdad excesiva que impera actualmente en América Latina es el legado de decisiones previas que han dejado la región con una distribución des-

GRÁFICO III.7  
RELACIÓN ENTRE EL INGRESO DEL 9º Y DEL 10º DECIL Y  
COEFICIENTE DE GINI



Fuente: BID (Banco Interamericano de Desarrollo), *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1998-1999*, Washington, D.C. (1998, cuadro 1.2.1 del Apéndice).

igual de activos. El más importante de estos activos es el capital humano. Es muy poco lo que puede hacer una sociedad en el corto plazo para modificar esa distribución. Hoy, América Latina está obligada a vivir con los resultados de las políticas educativas inadecuadas de antes. El modelo de crecimiento actual o cualquier alternativa viable no puede mejorar la distribución de la renta a menos que no se rompa el cuasimonopolio de los calificados mediante inversiones masivas que amplíen el acceso a conocimientos y reduzcan la magnitud de la masa laboral no calificada.





## CAPÍTULO IV

### LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO FAMILIAR

En los capítulos anteriores se brindó una visión preliminar de los datos sobre los niveles y variaciones de la distribución del ingreso y se propusieron algunas hipótesis sobre las relaciones causales con las variables macroeconómicas como el crecimiento, la inflación, las políticas reformadoras y la distribución de activos, sobre todo tierra y educación. En este capítulo se describe una tentativa econométrica para detectar las relaciones sistemáticas entre todas estas variables y la distribución del ingreso familiar, usando todos los datos que pudieron reunirse para un panel de 16 países de la región.

Es evidente que la tentativa de usar datos de panel para captar la relación de series de tiempo de un solo país presenta serias dificultades econométricas. En esencia, entraña la suposición de que la relación entre la distribución y el ingreso en los países de altos ingresos de hoy es similar a la que los países menos desarrollados pueden esperar cuando alcancen el nivel de los países más adelantados, es decir, que los efectos desconocidos propios del país sobre la distribución no revisten la importancia suficiente como para contrarrestar el efecto del crecimiento del ingreso. Para abordar este problema, se reúne primero una base de datos con un número relativamente grande de observaciones de series de tiempo por país. Segundo, se incorporan factores distintos del ingreso que varían entre los países y que podrían tener un impacto sobre la distribución o sobre su reactividad frente a los cambios del ingreso. Tercero, se usa un modelo de efectos fijos, con constantes específicas por país para captar cualquier factor desconocido propio del país que afecte la relación de distribución.

Muchos estudios previos han tratado de estimar econométricamente modelos de distribución del ingreso. La mayoría han sido estimaciones

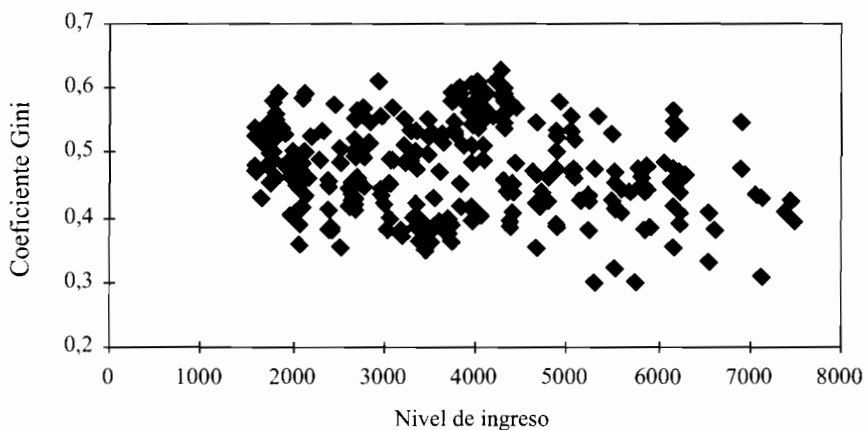
de la relación tipo Kuznets, usando datos de diferentes países sobre distribución e ingreso (Ahluwalia, 1976; Anand y Kanbur, 1993; Bruno, Ravallion y Squire, 1996; Clarke, 1995; Deininger y Squire, 1996; de Janvry y Sadoulet, 1999; Fields, 1994; Ravallion y Chen, 1997). Todos estos estudios, salvo uno, emplean una muestra mundial de países. La dificultad que plantea este enfoque, como señala Fields (1994), es que dado que América Latina es una región de ingreso medio y tiene la desigualdad más grande del mundo, la simple elección de la muestra puede producir una curva de Kuznets en forma de U invertida. Fields concluye que la inclusión de una variable ficticia (*dummy*) para las observaciones latinoamericanas hace desaparecer la presunta relación entre ingreso y desigualdad. Deininger y Squire (1996) llegan exactamente al mismo resultado. Bruno, Ravallion y Squire (1996), utilizan datos de 63 encuestas que abarcan 44 países, para testear la hipótesis de Kuznets tanto para los niveles como para las variaciones en el tiempo. En ningún caso hallan pruebas de una U invertida, y en ningún caso la relación entre la distribución y el ingreso es significativamente diferente de cero. Ravallion y Chen (1997) regresan las variaciones de los coeficientes de Gini frente a las variaciones del consumo real medio durante 64 períodos en 67 países. Hallan una relación negativa y significativa entre ambos en la muestra completa. Sin embargo, cuando excluyen de la muestra las observaciones de Europa oriental y Asia central la relación desaparece.

El presente capítulo tiene por finalidad algo más amplio que simplemente estimar una curva de Kuznets. Más bien, el objetivo es adecuar un modelo general para los determinantes de la distribución. En la estimación se incluyen variables distintas del nivel de ingreso que podrían tener influencia sobre la distribución. En consecuencia, la base de datos es mucho mayor que la que suele utilizarse en la estimación de la curva de Kuznets en la región latinoamericana. Esto ha sido posible gracias a la labor pionera de recopilación de datos realizada en el Banco Mundial, el BID y la CEPAL, y a los informes y análisis de recientes encuestas de hogares en un gran número de países de la región. Se emplean dos muestras diferentes, una para los niveles y otra para las variaciones de la distribución. Para los niveles, la muestra consiste en 262 observaciones en 16 países entre 1960 y 1997. En la encuesta no se incluye ningún país que no tenga al menos cuatro observaciones separadas. La muestra de las variaciones comprende 124 observaciones sobre

el mismo conjunto de países. Cada observación en la muestra de variaciones se basa en un conjunto consistente de estimaciones efectuadas por el mismo investigador empleando la misma metodología. El análisis de las variaciones de la distribución como función de las variaciones del ingreso y otras variables debería reducir el efecto de las variables inespecificadas propias del país que pudieran afectar el nivel del Gini, pero no su reactividad frente a las variaciones del ingreso.

El gráfico IV.1 diagrama los coeficientes de Gini y los niveles de ingreso para todas las observaciones de la muestra. Naturalmente muchas encuestas entrañan serios problemas de comparabilidad los que se trasladan a las estimaciones de la distribución provenientes de esas encuestas. Algunas encuestas están basadas en la distribución del ingreso familiar, otras en el ingreso familiar per cápita. La mayoría de las encuestas están basadas en el ingreso, pero algunas emplean los datos del gasto.

GRÁFICO IV.1  
COEFICIENTES DE GINI VERSUS NIVEL DE INGRESO



Fuente: Apéndice A.1 del presente volumen para los coeficientes de Gini; Robert Summers y Alan Heston, *The Penn World Tables: Version 5.6*, versión en disquete (1995) para el ingreso.

Otra distinción importante es la que se hace entre encuestas urbanas y nacionales. Tanto Fields (1994) como Deininger y Squire (1996) han sostenido con firmeza que en cualquier análisis de la distribución del ingreso sólo deben utilizarse las encuestas nacionales. Sin embargo, en muchos países (p. ej. Bolivia, Ecuador y Paraguay) de lo único que se disponía hasta hace poco eran las encuestas urbanas, y en otros dos (a saber, Argentina y Uruguay) siguen siendo todavía las únicas encuestas disponibles. Esto plantea la opción de o bien excluir estos países de la labor analítica o de tratar de controlar las diferencias sistemáticas entre las encuestas urbanas y nacionales usando variables ficticias. En esta obra se sigue esta última estrategia. Esto no sólo expande sustancialmente el tamaño de la muestra, sino que permite también observar cualquier diferencia sistemática de reacción frente al ingreso o el crecimiento del ingreso entre las encuestas urbanas y nacionales. Los resultados de las muestras urbanas y nacionales se presentan por separado para verificar la sensibilidad de las estimaciones a esta agregación.

Dado que la distribución de activos debe tener un efecto sobre la distribución del ingreso, se incluyen medidas para la distribución de la tierra y la distribución de la educación. La primera es una variable ficticia que es igual a uno para aquellos países con una distribución desigual de la tierra.<sup>16</sup> Esta variable tiene dos variantes, una con el valor de uno para todas las observaciones en los países con una distribución desigual de la tierra, y la otra con el valor de uno para las observaciones nacionales pero no para las urbanas. En la segunda variante, entonces, todas las observaciones sobre Paraguay, por ejemplo, tienen un cero para esta variable pese a que Paraguay tiene una distribución muy desigual de la tierra, porque todas las observaciones sobre ese país son urbanas.

Se utilizan diversas variables para medir la distribución de la educación, dos de las cuales se mencionan aquí. Una es la relación entre el porcentaje de la fuerza laboral adulta con educación universitaria y aquella sin escolaridad. Esta medida refleja la oferta relativa de mano de obra calificada y no calificada. Otra mide simplemente el porcentaje de adultos con educación universitaria o sin escolaridad. Esta variante

16. Nos vimos obligados a usar aquí una variable ficticia en vez de una estimación numérica, porque las estimaciones para diferentes países en algunos casos no están disponibles y en otros parecen basarse en medidas diferentes.

se fundamenta en el hecho de que el crecimiento tendrá un efecto diferente sobre la desigualdad si las economías tienen mano de obra calificada escasa o abundante. En las primeras esperaríamos que los diferenciales de salarios aumentaran, mientras que en las últimas podrían ser constantes. Eso debe tener un efecto sobre la relación observada entre el ingreso o el crecimiento del ingreso y el Gini.

Otra variable importante que parece haber tenido un efecto potente sobre la distribución es la inflación. Los mercados laborales reaccionan con bastante rapidez a las tasas de inflación moderadas, pero no a las extremas. Cuando la tasa de inflación es baja, los salarios nominales se ajustan y la estructura salarial puede cambiar un poco debido a las variaciones de precios. Eso no ocurre en los episodios de hiperinflación. Los ajustes salariales –sobre todo del salario mínimo– pueden quedar rezagados con respecto a la tasa de inflación. Aunque el aumento de los salarios nominales corresponda plenamente al aumento de la inflación, de todas maneras el nivel promedio del salario real en el período de ajuste es una función negativa de la inflación. Este factor no es tan importante cuando la tasa de inflación es baja, pero cobra suma importancia cuando la tasa es elevada, que es una de las razones de por qué se acorta el intervalo entre ajustes salariales en períodos de hiperinflación. La implicación es que las tasas de inflación elevadas tendrían un impacto sobre la distribución. Para verificar esta hipótesis, el modelo incluye una variable ficticia de la inflación. En las regresiones de nivel tiene un valor de 1 para cualquier año en que la inflación anual supere el 1000%. En las regresiones de variación empleamos una variable ficticia que tiene un valor de 1 cuando la tasa de inflación sube más de 1000% y un valor de -1 cuando cae más de 1000%.

Por último, las regresiones incorporan un término de tendencia temporal para verificar si ha habido variaciones sistemáticas de la curva de Kuznets en el tiempo. Tanto el término de la constante como el del ingreso incluyen una tendencia. La primera verifica si la curva de Kuznets se ha desplazado hacia arriba o hacia abajo en el tiempo y la segunda verifica si la pendiente de la curva ha variado.

### A. EL MODELO PARA EL NIVEL DE DISTRIBUCIÓN

Podemos escribir el modelo general de regresión para el nivel de distribución como sigue:

$$\text{Gini}_{it} = A_i + B_i Y_{it} + C_i 1/Y_{it} + DZ_{it} + ER_{it} + FS_i + GT_i Y_{it} + HT + \text{error} \quad (\text{IV-1})$$

donde  $i$  denota el país y  $t$  denota el año.

$A$  es una constante de regresión que puede variar entre los países pero, en este modelo, no entre los años.  $Y$  es el ingreso.  $Z$  es un vector de variables como inflación, distribución de la tierra y educación las que se postula podrían tener un efecto sobre la distribución.  $R$  es el índice de reforma, y  $S$  es un vector de variables ficticias que refleja varias características de la muestra (p. ej. encuestas urbanas versus nacionales, ingreso familiar versus ingreso per cápita, gasto versus ingreso).  $T$  es un término de tendencia.

Si no hay efectos propios del país,  $A_i = A$  y  $B_i = B$ . Si además no hay efectos de las características de la muestra,  $F = 0$  y se supone que todos los países de la muestra están en la misma curva de Kuznets. Si no hay efectos propios del país, pero las características de la muestra son importantes, entonces  $F$  es diferente de cero. Aquí el *nivel* observado de la curva de Kuznets difiere según el tipo de encuesta, pero las *pendientes* son las mismas. O bien, este supuesto puede verificarse permitiendo que  $B_i$  difiera entre países y verificando si esta especificación alternativa mejora significativamente la adecuación de la regresión. El término de tendencia verifica posibles desplazamientos de la pendiente o de la posición vertical de la curva de Kuznets en el tiempo.

La ecuación IV-1 ofrece una manera sistemática de determinar si el ingreso y la distribución están relacionados (es decir, si hay una curva de Kuznets), manteniendo constantes los demás factores que podrían influir en la distribución. Al mismo tiempo, verifica la relación hipotética entre educación, distribución de la tierra, inflación y distribución, y –lo que es fundamental para los propósitos de esta obra– examina el efecto de la reforma, manteniendo constantes todos estos otros factores.

Los cuadros IV.1, IV.2 y IV.3 estiman los determinantes de la distribución del ingreso. El cuadro IV.1, usando todas las observaciones disponibles (la muestra combinada), señala cuatro regresiones alternativas: tres con efectos fijos y una con efectos aleatorios (un intercepto único). Las dos primeras regresiones usan exactamente el mismo modelo y verifican si las ponderaciones transversales (*cross-section*) o los mínimos cuadrados sin ponderar son la especificación preferible. La tercera regresión indica el efecto de agregar una tendencia a los términos constantes. La cuarta apunta a una explicación de las diferencias entre las constantes de distintos países. Los cuadros IV.2 y IV.3 repiten las regresiones básicas para las muestras urbanas y nacionales consideradas por separado, para averiguar en qué medida la agregación incide en los resultados.

Tal vez el resultado más importante es que el modelo general de regresión se ajusta bien a los datos, pues explica entre 85% y 97% de la varianza total del coeficiente de Gini en el tiempo y entre los países. Además, las estimaciones y la significación del coeficiente parecen ser robustas y consistentes entre las regresiones alternativas de efectos fijos. De las cuatro especificaciones, las con efectos fijos y ponderaciones transversales (regresiones 2 y 3) son las que mejor se ajustan. Un test de Wald aplicado a la suma de los residuales al cuadrado de las regresiones de efectos fijos y constantes comunes (compárense las regresiones 3 y 4) rechaza decisivamente la hipótesis de que una sola curva de Kuznets es común a los distintos países. Los factores no especificados de los países afectan notoriamente el nivel de desigualdad respecto a un nivel de ingreso dado.

*i) Curva de Kuznets.* ¿Qué indican los resultados sobre la existencia o forma de la curva de Kuznets? Obsérvense los coeficientes sobre el ingreso y la inversa del ingreso. Ambos son negativos y ambos son altamente significativos en todas las especificaciones de efectos fijos. Esto también se cumple en las regresiones separadas para las muestras urbanas y nacionales que figuran en los cuadros IV.2 y IV.3, con la excepción del término  $1/\text{ingreso}$  en la muestra urbana. (Este es el término que le da la pendiente positiva a la curva con bajos niveles de ingreso, y el resultado sugiere que en la muestra urbana la curva tiene una pendiente descendente dentro de la gama de ingresos observada en la muestra.) Este resultado apoya la hipótesis de que hay una relación estable e identificable entre ingreso y desigualdad en la región (una

CUADRO IV.1  
CURVAS DE KUZNETS ESTIMADAS CON MUESTRA COMBINADA

Variable	Estimación de efectos fijos por mínimos cuadrados						Intercepto único	
	Ordinarios		Con ponderación transversal		(3)			
	Coefficiente	Estadística-t	Coefficiente	Estadística-t	Coefficiente	Estadística-t		
INGRESO	-0.0001	-7.0504	-0.0001	-7.317398	-0.0001	-7.9707	-0.000102	-5.2978
1/INGRESO	-260.3067	-2.9407	-208.7411	-2.8671	-336.4263	-4.0021	-69.31056	-1.1264
INFLACIÓN	0.0114	1.2774	0.0112	1.3838	0.0138	1.7027	0.0510	3.8580
EDUCACIÓN UNIVERSITARIA	-0.0065	-2.8047	-0.0082	-3.2362	-0.0039	-1.3811	-0.0080	-5.4828
EDUCACIÓN PRIMARIA	0.2482	3.1068	0.1965	2.7995	0.2311	3.2581	0.0167	0.3300
TENDENCIA*INGRESO	0.0000	6.0880	0.0000	6.2408	0.0000	7.1460	0.0000	4.6505
TENDENCIA			-0.0030	-3.1760	-0.0030	-3.1760	-0.0015	-1.4856
REFORMA PROMEDIO	0.0261	1.2573	0.0303	1.6333	0.0633	2.8999	-0.0095	-0.3703
URBANA	-0.0336	-5.3983	-0.0333	-6.9739	-0.0320	-6.7043	-0.0278	-3.7291
CEPAL	-0.0522	-8.3100	-0.0510	-9.2131	-0.0530	-9.4478	-0.0568	-6.8944
GASTO	-0.0874	-4.6603	-0.0875	-2.9325	-0.0838	-2.8620	-0.1109	-9.4870
POR HOGAR	-0.0089	-1.5645	-0.0118	-2.3858	-0.0154	-3.0176	-0.0144	-1.8140
DISTRIBUCIÓN DE TIERRA							0.0364	4.5922
CONSTANTE							0.7387	8.2049
R-cuadrado ajustado	0.8468		0.9729		0.9726		0.9306	
Error estandard	0.0274		0.0273		0.0268		0.0467	
Suma residuos	0.1768		0.1751		0.1687		0.5402	
Estadística-F	146.8103		940.4532		845.5984		270.2431	
Probabilidad (Estadística-F)	0		0		0		0	
No. de observaciones	262		262		262		262	



CUADRO IV.2  
CURVA DE KUZNETS ESTIMADA CON MUESTRA URBANA

Variable	(1)		(2)		(3)	
	Coefficiente	Estadística-t	Coefficiente	Estadística-t	Coefficiente	Estadística-t
CONSTANTE	0.638532	7.192282	0.63856	7.220107	0.64272	7.573593
INGRESO	-0.0000655	-3.460007	-0.0000649	-3.458332	-0.0000613	-3.502406
1/ INGRESO	-77.0826	-0.834087	-78.90591	-0.858713	57.34615	0.633523
INFLACION	0.050199	3.27413	0.049649	3.271231	0.034843	2.458605
SIN ESCOLARIDAD	0.001908	3.415206	0.001871	3.437436	0.001456	2.318449
TENDENCIA	-0.003353	-1.493729	-0.003089	-1.485051	-0.003263	-1.587047
TENDENCIA*INGRESO	0.00000136	2.952585	0.00000135	2.946409	0.00000156	3.64106
REFORMA PROMEDIO	0.012198	0.320243				
LIBERALIZACIÓN COMERCIAL					0.013151	0.435331
REFORMA FINANCIERA					0.041569	2.327227
REFORMA TRIBUTARIA					0.030098	1.255619
APERTURA CUENTA CAPITAL					-0.136489	-4.821436
PRIVATIZACIÓN					-0.043319	-1.70211
CEPAL	-0.058326	-6.515791	-0.058633	-6.613158	-0.067288	-8.141843
R-cuadrado ajustado	0.465197		0.469264		0.56967	
E.E. de la regresión	0.040767		0.040611		0.036569	
Error estandar	0.194446		0.194616		0.151112	
Suma de residuos	0.194446		0.194616		0.151112	
Estadística-F	14.59135		16.78887		14.78958	
Probabilidad (Estadística-F)	0		0		0	
No. de observaciones	126		126		126	

Nota: Todas estas regresiones usan efectos fijos y ponderaciones transversales.

CUADRO IV.3  
CURVA DE KUZNETS ESTIMADA CON MUESTRA NACIONAL

Variable	(1)		(2)	
	Coefficiente	Estadística-t	Coefficiente	Estadística-t
CONSTANTE	0.909964	14.38141	0.617703	9.312883
INGRESO	-0.0000788	-6.047558	-0.0000291	-2.266974
1/ INGRESO	-557.4071	-6.043466	-194.1939	-2.145082
INFLACIÓN	0.02444	1.198074		
EDUCACIÓN UNIVERSITARIA	-0.010499	-7.236491	-0.009492	-7.60405
SIN ESCOLARIDAD	0.002566	5.538963	0.002715	6.58017
TENDENCIA	-0.003769	-2.996997	-0.001197	-1.103537
TENDENCIA *INGRESO	0.00000124	3.677888	0.000000602	2.038764
REFORMA PROMEDIO	0.136146	3.457715		
LIBERALIZACIÓN COMERCIAL			0.081856	3.098284
REFORMA FINANCIERA			0.017831	0.954765
REFORMA TRIBUTARIA			0.108429	3.669748
PRIVATIZACIÓN			0.025497	0.998892
APERTURA CUENTA CAPITAL			-0.12167	-6.162735
POR HOGAR	-0.063041	-6.952319	-0.035718	-4.341743
GASTO	-0.076538	-5.187983	-0.054946	-4.229492
R-cuadrado ajustado	0.682121		0.791045	
Error estandard	0.041473		0.033625	
Suma de residuos	0.215004		0.137939	
Estadística-F	29.96904		40.31313	
Probabilidad (Estadística-F)	0		0	
No. de observaciones	134		134	

Nota: Todas estas regresiones usan efectos fijos y ponderaciones transversales.

curva de Kuznets), y que esta relación tiene la misma forma en U invertida que Kuznets observó en Gran Bretaña y los Estados Unidos. La desigualdad aumenta con niveles de ingreso bajos, pero alcanzado cierto nivel de ingreso hay un punto de inflexión tras el cual la desigualdad comienza a declinar al aumentar el ingreso.

Este es un resultado importante, pero deja abierto el interrogante de si realmente hay una sola curva de Kuznets para todos los países. Para verificar esto, se volvió a ejecutar el modelo, permitiendo esta vez que los coeficientes B y C difirieran entre los países (no se indican los resultados). Esto mejora notoriamente el ajuste de la regresión, lo que significa que los países difieren en la manera como reacciona la desigualdad frente a las variaciones de ingreso. No obstante, incluso en esta estimación, 12 de 16 coeficientes  $B_i$  y 10 de 16 coeficientes  $C_i$  son negativos, y sólo dos países (Bolivia y Paraguay) tienen un  $B_i$  positivo y significativo. Por lo tanto, parece justo concluir que si bien hay diferencias significativas entre los países, los valores promedio de B y C que figuran en el cuadro IV.1 son bastante representativos de la relación típica o promedio entre ingreso y desigualdad en la región. Queda abierto el interrogante de si hay una sola curva que represente tanto las muestras urbanas como nacionales, lo que se examinará cuando se analicen las encuestas urbanas.

ii) *Educación*. La educación es un determinante importante para analizar la curva de Kuznets. El modelo incluye tres variables de educación: el porcentaje de la población adulta sin escolaridad, el porcentaje de aquellos sin más escolaridad que la primaria, y el porcentaje de personas con educación universitaria. Un alto porcentaje de trabajadores con educación precaria (la variable escuela primaria) tiene un efecto muy considerable y regresivo sobre la distribución.<sup>17</sup> Conforme a la regresión 2 del cuadro IV.1, sólo esta mejora debería haber reducido el coeficiente de Gini en unos tres puntos porcentuales ( $0.197 \cdot 0.17$ ). Al mismo tiempo, el coeficiente negativo para la educación universitaria indica que incrementar la proporción de graduados universitarios en la población adulta es progresivo (desplaza hacia abajo la curva de Kuznets). Nótese que la magnitud absoluta del efecto de expandir la proporción de graduados

17. Esta observación es consistente con los resultados de otros estudios de corte transversal; véase Bruno, Ravallion y Squire (1996).

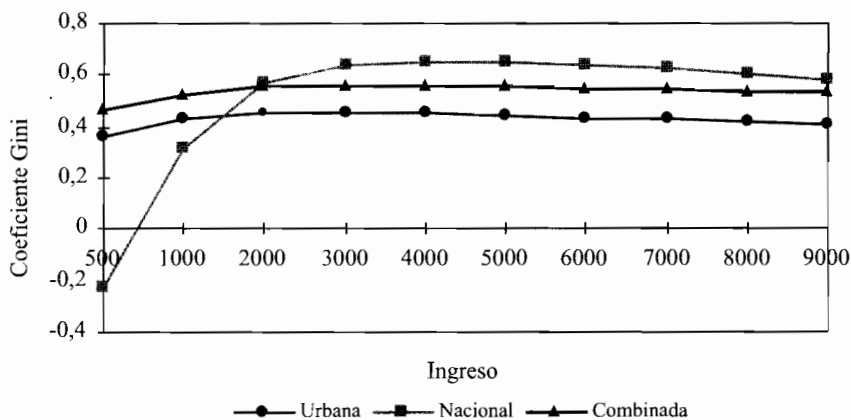
universitarios es mucho menor que el efecto de reducir la proporción de aquellos con educación precaria, lo que sugiere que se obtiene un impacto distributivo mayor gastando dinero en reducir el tamaño del grupo con educación primaria o menos que en expandir la cobertura de la educación universitaria. Este es exactamente el mismo mensaje que se obtiene al comparar los perfiles educativos de Asia y América Latina.

*iii) Inflación.* Conforme a lo postulado, los episodios de inflación elevada (más 1000% anual en el modelo) son regresivos. Estos episodios agregan en promedio un punto porcentual al Gini. Este efecto es robusto para métodos de estimación alternativos, pero no es significativo en ninguna regresión con un término de interacción entre la tendencia y el ingreso.

*iv) Diferencias urbano-rurales.* En el cuadro IV.1 la variable ficticia urbana es negativa, significativa y robusta. En promedio, cabe esperar que el Gini sea unos tres puntos porcentuales menor en las encuestas urbanas que en las nacionales. Si se comparan las curvas de Kuznets que implican las regresiones consignadas en el cuadro IV.1 con las de las muestras urbanas y nacionales separadas, ilustradas en los cuadros IV.2 y IV.3, se advierte que mientras la forma general es la misma, (las tres tienen la forma en U invertida) los coeficientes y la significación de los diversos términos del ingreso y la tendencia son diferentes. El gráfico IV.2 ilustra el trazado de las curvas de las tres estimaciones.

Como cabía esperar, la curva urbana del gráfico IV.2 es más baja que la curva nacional dentro de la gama relevante de ingresos. Llega más pronto a su punto más alto y es ligeramente más plana que la curva nacional. Eso es consistente con la lógica que presentó Kuznets para la relación. A su juicio, la distribución varía con el desarrollo porque la gente se traslada del sector rural de bajos ingresos al sector urbano de ingresos más elevados. Cuando los niveles del ingreso agregado son bajos, el sector urbano es pequeño, de manera que esta variación estructural incrementa la desigualdad (es decir, la curva nacional tiene una pendiente ascendente). Pasado cierto punto, cuando el sector urbano ha crecido lo suficiente, la migración rural-urbana sostenida reduce la desigualdad porque contrae el tamaño del grupo que es pobre (es decir, pasado el punto de inflexión la curva desciende). Sin embargo, dentro del sector urbano hay muchos menos motivos para esperar que el crecimiento del ingreso tenga estos efectos. El sector urbano es más homo-

GRÁFICO IV.2  
CURVAS DE KUZNETS URBANA, NACIONAL Y COMBINADA



Fuente: Cuadros IV.1, IV.2 y IV.3.

géneo, de modo que los beneficios del crecimiento del ingreso deberían difundirse en forma más pareja. Esto implica que la curva urbana de Kuznets debería ser bastante plana (más plana que la curva nacional), y de hecho lo es.

v) *Otras características de la muestra.* Todas las características de la muestra tenían un efecto significativo sobre el nivel de la curva de Kuznets. Las medidas de la distribución basadas en el gasto tienen Ginis de unos nueve puntos porcentuales menos que las basadas en el ingreso. También tienen curvas notoriamente más planas, tal como lo indica la inclusión de un término de interacción (no señalado) en la regresión. Esto es de esperar. En la medida en que las variaciones del ingreso son temporales y no permanentes, el gasto debería reflejar más estas últimas que las primeras. Eso implica que el gasto tiende a variar menos que el ingreso medido entre los diferentes niveles de ingreso, de modo que la distribución del gasto es más pareja que la distribución del ingreso medido.

Otra característica de la muestra es si la distribución está basada en el ingreso familiar o en el ingreso familiar per cápita (la variable ficticia por hogar). Las encuestas basadas en el ingreso familiar tienen Ginis que son alrededor de un punto porcentual menores que las basadas en el ingreso familiar per cápita, y esta diferencia es significativa. Refleja el hecho de que las familias pobres tienden a tener más integrantes. Por último, las distribuciones de la CEPAL son sistemáticamente 5-6 puntos porcentuales más iguales que las demás, debido al tratamiento que hacen del consumo hogareño y demás fuentes de subdeclaración.

*vi) Reformas.* Esta sección examina los efectos del índice de reforma promedio, aplazando la consideración de cada uno de los subíndices. Resulta evidente de los tres cuadros, que, en general, las reformas tienen un efecto regresivo sobre la distribución. El coeficiente es positivo en las tres muestras, y es significativo en algunas. Sin embargo, el efecto es relativamente exiguo. Según el coeficiente de reforma de las regresiones 2 y 3 del cuadro IV.1, cabe esperar que el incremento en 10% del índice de reforma promedio incremente el coeficiente de Gini entre un tercio y dos tercios de un punto porcentual. Aunque este efecto no es muy grande, el signo sí confirma las afirmaciones de Berry (1998) y Bulmer-Thomas (1996), quienes emplearon datos históricos hasta principios de los años noventa en el análisis transversal de unos pocos países para demostrar que la desigualdad se había ampliado tras la imposición del paquete de reformas. Los datos de este libro provienen de una muestra transversal de muchos más países y abarcan un período mucho más extenso, pero apuntan a la misma conclusión.

Ante todo dos advertencias: primero, aquí se entiende por efecto de las reformas el impacto directo aparte de cualquier efecto que las reformas puedan haber tenido a través de la inflación o el crecimiento del ingreso. Si las reformas incrementan la tasa de crecimiento o conducen a una menor inflación, como parecen haberlo hecho en algunos países, el efecto positivo de esos dos factores puede superar el efecto regresivo directo sobre la desigualdad de las propias reformas.<sup>18</sup> Segundo, las

18. En un trabajo reciente, Escaith y Morley (2000) han estimado el efecto de este mismo paquete de reformas sobre el crecimiento. Sus resultados muestran que el índice de reforma promedio no tuvo un efecto significativo sobre la tasa de crecimiento. Ello se debió a que los diversos componentes del paquete de reformas tenían efectos diferentes y contrapuestos.

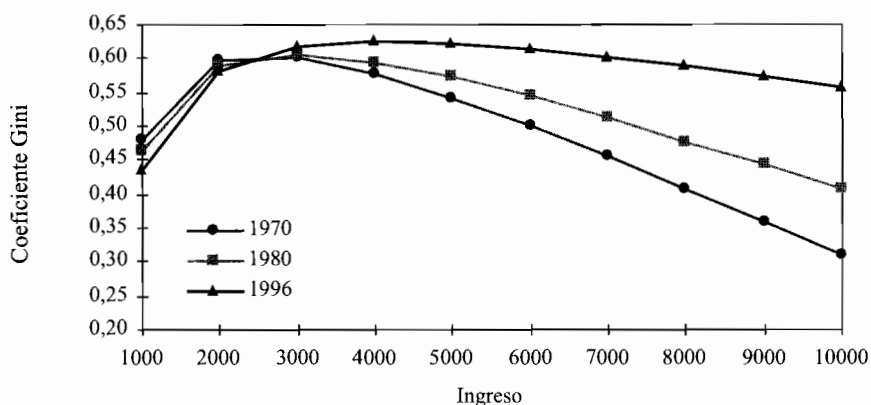
distintas reformas parecen tener efectos radicalmente diferentes y contrapuestos sobre la distribución. Se obtendrán conclusiones muy distintas si el patrón de la reforma difiere del cambio general medido aquí.

*vii) Distribución de la tierra.* La regresión 4 del cuadro IV.1 reestima el modelo con un intercepto único y agrega una medida de distribución de la tierra para ver si ésta sirve para explicar por qué difieren los interceptos específicos de los países. La variable de distribución de la tierra es altamente significativa y positiva, pues agrega alrededor de 3.6 puntos porcentuales al Gini promedio, lo que es un efecto considerable. El cambio en el modelo afecta también la significación y el tamaño de algunas de las demás variables. La inflación, por ejemplo, pasa a ser un factor de mayor peso y más significativo. Igual cosa ocurre con las diferencias en la variable de la educación universitaria. Todo esto sugiere que las diferencias en materia de inflación, perfil educativo y distribución de la tierra figuran entre las razones de por qué las distribuciones del ingreso difieren entre los países de la región, pero no son las únicas diferencias. Si lo fueran, el ajuste del modelo no mejoraría significativamente con el uso de interceptos propios del país.

*viii) Tendencia.* Los resultados indican que la curva de Kuznets se desplaza en el tiempo. El modelo capta esto mediante la introducción de dos términos de tendencia, uno en la constante (intercepto) y el otro como interacción con la variable ingreso. La regresión 3 del cuadro IV.1 coloca la tendencia en el intercepto. Es negativa y significativa, lo que sugiere una reducción de la desigualdad en el tiempo, en igualdad de circunstancias. Pero el término de interacción (regresión 4) se comporta diferente. Es positivo y significativo en todas las regresiones, incluso la que tiene una constante común, así como en las regresiones de las muestras urbanas y nacionales consideradas por separado. Esto indica que la pendiente de la curva de Kuznets cambia con el tiempo. Dado que el coeficiente es positivo, la pendiente se vuelve gradualmente más empinada a la izquierda del punto de inflexión, donde la curva es ascendente. A la derecha del punto de inflexión, donde la pendiente es negativa, la tendencia vuelve a la pendiente gradualmente más plana. Es más, el término de interacción desplaza gradualmente el propio punto de inflexión hacia la derecha con el tiempo, ampliando los márgenes en que el crecimiento es regresivo. Por tanto, los términos de tendencia ofrecen dos relatos opuestos. El término

de tendencia en el intercepto es progresivo, ya que desplaza hacia abajo la curva de Kuznets. Pero el término de interacción es regresivo, lo que significa que el crecimiento se ha vuelto sistemáticamente menos progresivo de lo que solía ser. A título ilustrativo, el gráfico IV.3 muestra las curvas de Kuznets para Brasil correspondientes a 1970, 1980 y 1996. Para fines de comparación, todas las variables pertinentes, salvo las tendencias, se representan con sus valores de 1996. Empleamos los coeficientes de la regresión 3 para este cálculo.

GRÁFICO IV.3  
BRASIL: DESPLAZAMIENTO DE CURVAS DE KUZNETS



Fuente: Cuadro A.1 del Apéndice.

El desplazamiento descendente progresivo del intercepto está dominado cada vez más por el desplazamiento hacia afuera de la curva y su cambio de pendiente. Ambos cambios hacen que el crecimiento sea menos progresivo de lo que habría sido, ya que no sólo la interacción reduce la pendiente de la curva, sino que el país se mueve de una curva a otra. Eso hace que el mejoramiento de la desigualdad por unidad de crecimiento sea menor de lo que sería si el país se deslizara por una curva de Kuznets estacionaria.



## B. EL EFECTO DEL CRECIMIENTO SOBRE LA DISTRIBUCIÓN: UNA APLICACIÓN DE LA CURVA DE KUZNETS ESTIMADA

Uno de los interrogantes centrales sobre las tendencias de la distribución es el efecto del crecimiento futuro sobre la desigualdad. ¿Supóngase que sólo hay crecimiento sin cambios de políticas, se volverá América Latina más equitativa? ¿La gran desigualdad no es nada más que una etapa que se mitigará con el crecimiento?

Las regresiones mencionadas arrojan bastante luz sobre este interrogante. En primer lugar, dado que la curva de Kuznets tiene una forma en U invertida, algunos países están indudablemente a la izquierda del punto de inflexión. Para ellos el crecimiento va a ser inequitativo, al menos en el futuro inmediato. Sin embargo, para los países restantes el crecimiento debería mejorar la distribución. La interacción entre la tendencia y el ingreso complica el problema, pues hace que la relación crecimiento-equidad sea sostenidamente menos progresiva. Esto ocurre en parte porque mueve el punto de inflexión hacia la derecha y en parte porque hace que la propia curva sea más empinada en la porción ascendente y más plana en la porción descendente.

Para ver que implica el término de tendencia para cada país, se utilizaron los valores de tendencia correspondientes a 1996 y 1970 para resolver la ecuación IV-1 (véase el cuadro IV.4). Las tres primeras columnas muestran cómo se mueve en el tiempo el punto de inflexión hacia un nivel de ingreso superior como resultado de la interacción de la tendencia y el ingreso. La cuarta y quinta columnas indican el nivel de ingreso real y el Gini real para el año más reciente en que se dispone de encuestas de hogares. La sexta columna muestra la pendiente de la curva de Kuznets, y las dos últimas columnas dan la elasticidad de la curva de Kuznets al nivel de ingreso indicado en la cuarta columna para los valores de la variable tendencia correspondientes a 1970 y 1996.<sup>19</sup>

19. La elasticidad es la variación porcentual esperada del coeficiente de Gini respecto a una variación de 1% del ingreso.

CUADRO IV/4  
PUNTOS DE INFLEXIÓN Y PENDIENTES  
DE LA CURVA DE KUZNETS

	Ingreso en el punto de inflexión (miles de dólares)				Ingreso real <sup>a/</sup>	Gini real <sup>a/</sup>	dGini/dY	Elasticidad del Gini respecto al ingreso	
	1970	1980	1996	1996				1996	1970
Argentina, 1996	2317	2670	3870	6090	0.486	-9.30E-06	-0.117	-0.429	
Bolivia, 1995	2317	2670	3870	1699	0.537	5.73E-05	0.182	0.103	
Brasil, 1996	2317	2670	3870	4345	0.585	-3.87E-06	-0.029	-0.214	
Colombia, 1995	2317	2670	3870	3786	0.528	-3.73E-07	-0.003	-0.181	
Costa Rica, 1996	2317	2670	3870	3623	0.394	9.66E-07	0.009	-0.220	
Chile, 1996	2317	2670	3870	6922	0.548	-1.05E-05	-0.134	-0.449	
Ecuador, 1995	2317	2670	3870	2786	0.505	1.19E-05	0.066	-0.072	
El Salvador, 1995	2317	2670	3870	2000	0.500	3.72E-05	0.149	0.049	
Honduras, 1995	2317	2670	3870	1822	0.535	4.79E-05	0.163	0.078	
Jamaica, 1993	2317	2670	3870	2438	0.379	2.01E-05	0.130	-0.031	
México, 1994	2317	2670	3870	6236	0.540	-9.56E-06	-0.110	-0.398	
Paraguay, 1996	2317	2670	3870	2124	0.483	3.13E-05	0.138	0.028	
Perú, 1994	2317	2670	3870	2539	0.458	1.74E-05	0.097	-0.042	
República Dom., 1992	2317	2670	3870	2296	0.490	2.46E-05	0.116	-0.001	
Uruguay, 1994	2317	2670	3870	5766	0.300	-8.65E-06	-0.166	-0.646	
Venezuela, 1995	2317	2670	3870	6316	0.467	-9.70E-06	-0.131	-0.468	
Promedio simple 1996						1.23E-05	0.022		
Promedio simple 1970						-1.26E-05		-0.181	

a/ Basado en el año indicado en la columna a la extrema izquierda.

En 1996, el punto de inflexión se situaba justo por debajo de los 4 000 dólares per cápita. Eso significa que los siete países con altos ingresos de la región sobrepasaban el punto de inflexión (es decir, el valor de  $d\text{Gini}/dY$ , o el pendiente de la curva de Kuznets, fue negativo).<sup>20</sup> Para ellos, el crecimiento es equiparador. Los nueve restantes se situaban en la porción ascendente de la curva de Kuznets. Para ellos, el Gini aumenta con el crecimiento. La columna que muestra la elasticidad del Gini con respecto al ingreso en 1996 indica cuanto cabría esperar que cambiara el Gini con el crecimiento. Para Argentina, por ejemplo, si el ingreso per cápita creciera en 5%, el Gini debería caer en torno a 0.6% ( $5 * 0.117$ ), o de 0.486 a 0.483, lo que no es un gran cambio. Todo esto supone naturalmente que todas las variables restantes mantienen sus niveles de 1996. Para la región en su conjunto, el promedio simple de las elasticidades de cada país muestra que si todos los países crecen en la misma cantidad, el coeficiente de Gini promedio aumentará ligeramente. El crecimiento no es equiparador porque la gravitación de los nueve países sobre la porción ascendente de la curva de Kuznets es mayor que la gravitación de aquellos situados en la parte equiparadora de la curva. La ponderación de las elasticidades por la población o el ingreso revertiría esa conclusión, porque todos los países grandes y relativamente prósperos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela) se hallan en la parte descendente de sus curvas.

Debido al término de tendencia, las curvas de Kuznets de los países de altos ingresos tienden a ser más planas con el tiempo, y las curvas de los de bajos ingresos a ser más empinadas. Eso implica que el crecimiento se vuelve cada vez menos progresivo. Esto puede mostrarse recalculando las elasticidades usando los parámetros de la curva de Kuznets de 1970 (véase la columna 8 del cuadro IV.4). Con esos parámetros, sólo cuatro países muestran una desigualdad creciente, en vez de los nueve que la tenían realmente en 1996. En consecuencia, la elasticidad media del Gini con respecto al ingreso habría sido negativa, lo que significa que la tasa de crecimiento que elevó la desigualdad promedio en 1996 la habría disminuido en 1970. Esto implica que si

20. En el caso de Colombia, el ingreso real en el cuadro es para el año 1995; es levemente debajo del punto de inflexión. El término  $d\text{Gini}/dY$  fue calculado en base del ingreso de 1996, que fue más alto.

nada más cambia, el impacto del crecimiento sobre la desigualdad en el futuro tenderá a ser más regresivo que hoy.

No se sabe por qué la progresividad del crecimiento se reduce sistemáticamente en el tiempo. Tal vez refleje una intensidad de conocimientos creciente y el carácter del cambio técnico. Cualesquiera que sea la causa, el impacto del crecimiento sobre la desigualdad tenderá a ser incluso más regresivo que hoy en el futuro, a menos que se tomen algunas medidas deliberadas para contrarrestar la tendencia.

### C. SUBÍNDICES DE LA REFORMA

En esta sección se desagrega el índice de reforma promedio para mostrar el efecto sobre la igualdad de cada uno de los distintos componentes de la reforma (véase el cuadro IV.5). Las regresiones del cuadro IV.5 usan la misma muestra combinada de observaciones urbanas y nacionales usadas para el cuadro IV.1. El cuadro IV.6 sintetiza los datos del cuadro IV.5 y de las muestras urbanas y nacionales consideradas por separado (de los cuadros IV.2 y IV.3). Las distintas reformas tienen claramente efectos diferentes y contrapuestos sobre la equidad. En todas las estimaciones de la curva de Kuznets, algunas reformas tienen un notorio efecto regresivo y otras un notorio efecto progresivo. Eso explica por qué los índices de reforma promedio parecen tener escaso efecto sobre la desigualdad.

Comparando la muestra combinada con las regresiones urbanas y nacionales por separado, los resultados de la reforma comercial, de capital y tributaria son mucho más robustos que los de las otras dos reformas. La reforma comercial ha sido regresiva, más en las regresiones nacionales que en las urbanas. Esto sugiere que el efecto negativo sobre la agricultura de la pérdida de protección y de subvenciones a los precios fue más importante que la pérdida de protección en el sector manufacturero. El argumento teórico para implantar la reforma comercial se basaba en la idea de que una mayor apertura favorecería el factor que abundaba en América Latina, que se suponía era la mano de obra no calificada. Eso debería haber mejorado la distribución, pero los datos econométricos indican que esto no resultó así en la práctica. Si algo se ha producido, fue el efecto contrario.

CUADRO IV.5  
EFECTOS DE LOS SUBÍNDICES DE REFORMA SOBRE EL NIVEL DE DESIGUALDAD  
(MUESTRA COMBINADA)

Variable	(1)		(2)		(3)	
	Coefficiente	Estadística-t	Coefficiente	Estadística-t	Coefficiente	Estadística-t
INGRESO	-0.00010	-7.24603	-0.00010	-7.19787	-0.00011	-7.37592
1/INGRESO	-251.98380	-3.39430	-250.89820	-3.38513	-234.45820	-3.21874
INFLACIÓN	0.01652	1.97933	0.01793	2.18629	0.01864	2.27365
EDUCACIÓN UNIVERSITARIA	-0.00935	-3.56355	-0.00878	-3.44333	-0.00835	-3.29899
EDUCACIÓN PRIMARIA	0.14409	2.03196	0.15188	2.15613	0.14675	2.08590
TENDENCIA*INGRESO	0.000001	5.78012	0.000001	5.71230	0.0000009	5.92637
PRIVATIZACIÓN	0.06045	3.01080	0.05670	2.88098	0.05865	2.94903
REFORMA TRIBUTARIA	0.05137	2.71739	0.04732	2.57737	0.05214	2.91997
REFORMA FINANCIERA	-0.02277	-2.33712	-0.02448	-2.55594	-0.01766	-2.04359
LIBERALIZACIÓN COMERCIAL	0.02823	1.62018	0.02470	1.45143		
APERTURA CUENTA CAPITAL	-0.01564	-0.91764				
URBANA	-0.03052	-6.32498	-0.03136	-6.61060	-0.03070	-6.46131
CEPAL	-0.05231	-9.56543	-0.05128	-9.58524	-0.05163	-9.66637
GASTO	-0.08135	-2.72599	-0.08515	-2.87873	-0.08764	-2.92287
POR HOGAR	-0.01319	-2.72862	-0.01330	-2.75304	-0.01270	-2.62377
R-cuadrado ajustado	0.97572		0.97552		0.97513	
Error estándar	0.02688		0.02686		0.02690	
Suma de residuos	0.16696		0.16740		0.16856	
Estadística-F	751.46830		802.27680		855.28410	
Probabilidad (Estadística-F)	0		0		0	
No. de observaciones	262		262		262	

Nota: Todas estas regresiones usan efectos fijos y ponderaciones transversales.

Esto es consistente con las conclusiones de Donald Robbins (1996), que presenta pruebas de que la liberalización comercial provocó un aumento de los diferenciales de conocimientos. Estos resultados son algo más contundentes que los de Spilimbergo, Londoño y Székely (1997), quienes observan que la apertura comercial tiene un efecto despreciable sobre la distribución del ingreso en América Latina, sobre todo porque la dotación relativa de factores en América Latina es muy cercana a los promedios mundiales ponderados por población y apertura (p. 30). Los datos que aquí se presentan no son consistentes con los trabajos de Londoño y Székely (1997), quienes hallan una notoria relación positiva entre las reformas comerciales del período 1985-1995 y la participación en el ingreso del quintil inferior para un grupo de 13 países de la región. Sin embargo, sus regresiones no incluyen observaciones urbanas como las correspondientes a Argentina y Bolivia. Tampoco incluyen ninguna variable distinta de los índices de reforma en las regresiones. Por tanto, los efectos que ellos le atribuyen a las reformas podrían provenir perfectamente de otras políticas o variables.

CUADRO IV.6  
EFECTO DE LAS REFORMAS SOBRE LA CURVA DE KUZNETS

	<i>Combinado</i>	<i>Urbano</i>	<i>Nacional</i>
Privatización	regresivo*	progresivo	regresivo
Reforma financiera	progresivo*	regresivo*	regresivo
Reforma tributaria	regresivo*	regresivo	regresivo*
Liberalización comercial	regresivo	regresivo	regresivo*
Apertura de cuenta de capital	progresivo	progresivo*	progresivo*

Fuente: Cuadro IV.5.

\* Significativo a nivel de 1%.

En contraste con la liberalización comercial, la apertura de la cuenta de capital ha sido progresiva. La reducción de barreras a la movilidad del capital atrajo mucho capital extranjero a América Latina. En teoría, esto debería haber reducido las tasas de utilidad e incrementado la demanda de mano de obra, todo lo cual debería ser progresivo. Estos resultados confirman esa aseveración. Las reformas tributarias despla-

zan hacia arriba la curva de Kuznets hacia una mayor desigualdad. Hay argumentos teóricos claros de por qué eso podría ser así. El paso de los impuestos a la renta progresivos a una estructura tributaria más plana, y la sustitución de los impuestos a la renta y aranceles por impuestos al consumo o el IVA, reducen la carga tributaria de los ricos. En cuanto a las otras dos reformas, las variaciones de los signos y la significación de los coeficientes sobre privatización y reformas financieras sugieren que los datos carecen de la consistencia suficiente para dar una respuesta inequívoca sobre su efecto.

#### D. RESULTADOS DEL MODELO DE VARIACIONES DE LA DESIGUALDAD

La robustez de los resultados del modelo se verificó agrupando las variaciones observadas en los coeficientes Gini entre dos momentos en el tiempo y luego se volvió a ejecutar el modelo básico para averiguar si las variables que entran en las ecuaciones de nivel explican las variaciones de la desigualdad (véase el cuadro IV.7). La muestra se saca del mismo conjunto de observaciones utilizado en las regresiones de nivel, excepto que para incluirlas aquí cada par tenía que ser consistente con respecto a la cobertura de la muestra, las definiciones de ingreso y el diseño de la muestra. Es decir, seorean las observaciones urbanas, de los hogares, del gasto y del ingreso per cápita para cerciorarse de que las variaciones no emanen de un cambio en las definiciones. Este procedimiento reduce el sesgo de estimación que podría estar presente en las regresiones de nivel, porque esas regresiones combinan encuestas que podrían haberse basado en definiciones de ingreso diferentes, formas diferentes de manipular la subdeclaración o otra fuente de variación. Cada par de esta base de datos de variaciones es consistente en el plano interno. El conjunto de datos resultante cuenta con 122 observaciones sobre los mismos 16 países empleados en las regresiones de nivel. Para minimizar el efecto de variaciones súbitas en los puntos extremos de los períodos, las observaciones representan promedios bienales siempre que haya un número suficiente de observaciones de distribución anual que lo posibilite.

Hay un problema teórico en estimar el modelo de variación, debido al hecho de que la curva de Kuznets original es no lineal. El efecto de las variaciones de ingreso sobre la distribución dependerá por completo

CUADRO IV.7  
DETERMINANTES DE VARIACIONES DE LA DESIGUALDAD CON LA MUESTRA CONBINADA

Variable	Mínimos cuadrados ordinarios		Mínimos cuadrados con ponderaciones transversales		Curvas de Kuznets propias del país					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)				
	Coefficiente	Estadística-t	Coefficiente	Estadística-t	Coefficiente	Estadística-t				
INGRESO	-0.0978	-1.9612	-0.0740	-1.9178	-0.0356	-0.8464	-0.0608	-1.4610		
INFLACIÓN	0.0456	2.3373	0.0345	2.2651	0.0333	2.2854	0.0319	2.2581		
UNIVERSITARIA	-0.0076	-2.1001	-0.0076	-3.5622	-0.0121	-3.6198	-0.0122	-3.6513	-4.3491	
PRIMARIA							-0.5587	-2.5438		
GINI INICIAL	-1.2187	-7.1715	-1.3290	-9.0178	-1.3290	-9.0866	-1.3196	-9.1995	-9.3856	
REFORMA	0.0778	1.1901	0.0720	1.5237	0.0605	1.2841	0.0703	1.5259	1.2702	
DISTR. DE TIERRA					0.0056	0.2478				
LARGO PLAZO					-0.0451	-1.7506	-0.0464	-1.8124	-1.8078	
URBANA	-0.0220	-1.0146	-0.0308	-1.6989	-0.0268	-1.2194	-0.0314	-1.7685	-1.5233	
CEPAL	-0.0575	-2.8028	-0.0614	-3.5202	-0.0640	-3.5154	-0.0610	-3.5744	-4.0553	
POR HOGAR					-0.0161	-0.8172			-0.0675	-4.0553
R-cuadrado ajustado	0.3874		0.5724		0.5892		0.5995		0.6159	0.5983
Error estándar	0.0614		0.0608		0.0606		0.0606		0.0600	0.0573
Suma de residuos	0.3738		0.3663		0.3528		0.3601		0.3489	0.2763
Estadística-F	16.4171		30.6620		22.0606		29.1552		27.2518	10.3486
Probabilidad (Estadística-F)	0.0000		0.0000		0.0000		0.0000		0.0000	0.0000
No. de observaciones	122		122		122		122		122	122



de si las observaciones ocurren en países situados a la derecha o a la izquierda del punto de inflexión. Para zanjar ese problema, la regresión contempla coeficientes de pendiente diferentes por país (es decir, se permite que B varíe entre los países).<sup>21</sup>

El modelo de determinantes de variaciones de la desigualdad es un híbrido en que la variación porcentual del Gini se expresa como una función de las variaciones del ingreso y los niveles de las características de la muestra, la distribución de la tierra, las medidas de la educación y los índices de reforma. La opción es sencilla para características de la muestra como lo familiar o urbano, pero para las medidas de educación, cabría sostener que si el perfil educacional sirve para explicar las diferencias del nivel de desigualdad, entonces las variaciones de la desigualdad deberían estar relacionadas con los cambios de las variables educativas. El mismo argumento se podría aducir para el índice de reforma. Este razonamiento plantea un problema práctico. La magnitud del cambio de las variables de educación y reforma, durante los períodos en que se observaron la mayoría de las variaciones distributivas, es tan pequeña que no habría tenido sentido incluirla en las regresiones. Por lo tanto, las variables de educación y reforma reflejan el nivel observado al comienzo del período en que se mide la variación. Si la educación y reforma tienen algún efecto en estas regresiones, significa que afectan la pendiente de la curva de Kuznets. El mismo argumento puede aducirse respecto a las características de la muestra (urbana, familiar y de gasto). En las ecuaciones de nivel, las variables de la muestra sirven para determinar el intercepto o el grado de desigualdad. Aquí determinan la sensibilidad de la desigualdad a las variaciones de ingreso, o en otras palabras, la pendiente de la curva de Kuznets.

En las regresiones de nivel, la variable inflación es una variable ficticia que tiene el valor de uno cuando la tasa de inflación del año en cuestión superaba el 1000%. En las regresiones de variación, la variable ficticia tiene el valor de más uno cuando el incremento de la tasa de inflación en el período era más de 1000% y un valor de menos uno cuando la tasa de inflación caía en 1000%.

21. Además, la regresión incorpora una variable ficticia que tiene el valor de uno para aquellos países situados a la izquierda del punto de inflexión donde esperamos que la relación entre el crecimiento del ingreso y la desigualdad debería ser positiva. La introducción de esta variable en el modelo permite que los dos grupos de países tengan curvas de Kuznets con pendientes diferentes. Sin embargo, esta interacción es insignificante y no se muestra en el cuadro.

Además de las variables que aparecen en las regresiones de nivel, las regresiones de variación introducen el coeficiente de Gini observado al comienzo del período. Esto es similar al concepto de convergencia en la literatura que trata del crecimiento. La idea es que hay un nivel de desigualdad de largo plazo. Mientras más alejada esté la desigualdad real de este nivel, mayor será la variación de la desigualdad en respuesta al crecimiento del ingreso. Otra manera de abordar esto es plantear que la curva de Kuznets tiene un segundo punto de inflexión en su porción descendente. En vez de tener una pendiente cada vez más negativa con niveles crecientes de ingreso, tiene una pendiente que se aplanan a medida que el Gini se aproxima al equilibrio de largo plazo o al nivel mínimo. En las regresiones de nivel, el término de interacción tendencia-ingreso refleja esta misma idea.

Con una excepción importante, los resultados de las regresiones de variación confirman los patrones detectados en las regresiones de nivel. Las variables tienen el mismo signo que tenían en el cuadro IV.1, y los resultados son bastante consistentes y robustos con diferentes métodos de estimación. Como antes, el modelo con ponderaciones transversales parece ser superior a los mínimos cuadrados ordinarios. Aunque (como cabría esperar), el ajuste de este modelo no es tan satisfactorio como las regresiones de nivel, de todos modos explica en buena parte la variación de la distribución durante los últimos treinta años en América Latina.

En promedio, las variaciones de la desigualdad están relacionadas negativamente con las variaciones del ingreso. La desigualdad aumenta en las recesiones y disminuye en la recuperación, una observación que es consistente con trabajos previos de Morley (1995) y Ravaillon y Chen (1997). Sin embargo, la significación de esta relación es cuestionable, porque como cabría esperar al estimar una relación no lineal en niveles, los países presentan grandes diferencias. Cuando el modelo incorpora coeficientes de pendiente propios de los países el ajuste de la regresión mejora sustancialmente, y las pendientes de distintos países aceptan grandes diferencias (véase la regresión 6). Once tienen un coeficiente negativo y cinco son positivos. Los siete países situados a la derecha del punto de inflexión figuran en el grupo de coeficientes negativos. Sólo uno de los países restantes (El Salvador) tiene el signo errado y es significativo.

En las regresiones de coeficiente único (1-5), la significación del coeficiente de pendiente se ve muy afectada por la presencia o ausencia de una variable ficticia de largo plazo que tiene el valor de 1 para

aquellas variaciones observadas antes de la crisis de la deuda a principios de los años ochenta. Esta variable ficticia de largo plazo tiene un coeficiente consistentemente negativo, lo que sugiere que el crecimiento antes y durante los años setenta fue más equitativo de lo que ha sido con posterioridad. Ello es consistente con el término de interacción tendencia-ingreso en las regresiones de nivel. Cuando la variable ficticia de largo plazo figura en la regresión, la curva de Kuznets es esencialmente plana, lo que es consistente con el efecto de la variable de tendencia en las regresiones de nivel. En esas regresiones la interacción de la tendencia con el ingreso desplaza las curvas hacia arriba y afuera. En vez de desplazarse por una curva de Kuznets, los países pasan de una curva a otra, lo que reduce el efecto observado de la variación del ingreso sobre la desigualdad.

Las regresiones de variación confirman el impacto regresivo de la inflación sobre la desigualdad. Aquí la variable ficticia refleja el efecto tanto del alza como de la caída de la inflación. Las regresiones de nivel sólo recogen el impacto de las tasas de inflación elevadas. Esa ecuación no distingue entre las observaciones que tenían tasas de inflación bajas y sostenidas de otras en que las tasas bajas fueron posteriores a elevadas. La hipótesis sobre la inflación plantea que las variaciones de la tasa tienen tanta importancia como la propia tasa. Así, el modelo de variación es mejor que el modelo de nivel para verificar esta relación. De los resultados queda claro que los grandes cambios en la inflación sí interesan, tanto positiva como negativamente. Los pobres son menos capaces que los ricos de defenderse contra la inflación muy elevada. Por tanto, las estabilizaciones como las implementadas con éxito en Argentina, Bolivia, Brasil y Perú tuvieron un efecto positivo importante sobre la equidad. Esto se verifica incluso cuando esas estabilizaciones estuvieron acompañadas de recesión en el corto plazo, como ocurrió en Perú.

Las características de la muestra (las variables ficticias por hogar y urbana) tienen menos importancia aquí que en las regresiones de nivel, aunque ambas tienen el mismo signo negativo. Esto indica que no hay una interacción importante entre las características de la muestra y el ingreso. Las distribuciones del ingreso urbano son sistemáticamente más equitativas que las distribuciones nacionales. Asimismo, tienden a tener curvas de Kuznets ligeramente más planas, pero las diferencias no son significativas. En otras palabras, el efecto distributivo del crecimiento del ingreso sobre la familia urbana típica no parece ser muy diferente del

efecto sobre las familias del país en su conjunto. Las observaciones de la CEPAL (todas urbanas) tienen un coeficiente negativo significativo en todas las regresiones del cuadro IV.7, tal como en las regresiones de nivel. Esto indica no sólo que el nivel de desigualdad es menor en estas observaciones, sino que la reacción al crecimiento del ingreso también es más progresiva. Por último, tal como en las regresiones de nivel, la distribución de la tierra tiene un efecto regresivo significativo sobre la curva de Kuznets, pero sólo en una regresión con un intercepto común (que no se indica). De lo contrario, su efecto está incorporado en las constantes específicas de los países. Tal como en las regresiones de nivel, el efecto de la reforma parece ser regresivo, aunque no significativamente diferente de cero. Esto se debe a los efectos compensadores entre los diferentes subíndices de la reforma (las regresiones no figuran).

La variable universitaria es progresiva en estas regresiones, tal como en el cuadro IV.1, pero este no es el caso de la variable de la enseñanza primaria. Este es la única variable cuyo desempeño es completamente distinto en las regresiones de nivel y en las de variación. Las regresiones de nivel muestran que la fracción con enseñanza primaria o menos tiene un efecto regresivo sobre la desigualdad. Aquí el efecto de la variable es progresivo. Cabe recordar que estas regresiones de variación miden un término de interacción con el ingreso. Por tanto, este resultado implica que el crecimiento del ingreso tiene un efecto más contundente y favorable sobre la desigualdad en los países con una fuerza laboral menos educada. En tales países, la curva de Kuznets es más elevada, pero su pendiente es más plana antes del punto de inflexión y más empinada después. Este es un resultado más bien sorprendente.

## E. CONCLUSIONES

Los datos econométricos permiten extraer dos conclusiones principales. Primero, la relación entre la distribución y el ingreso parece ser robusta y significativa. Tiene la forma en U invertida que predijo Kuznets, pero esta relación ha venido desplazándose en una dirección regresiva con el tiempo. El crecimiento es ahora mucho menos progresivo de lo que solía ser. En conjunto, eso significa que es improbable que el crecimiento ulterior en América Latina mejore mucho la distribución, si es que lo hace. Por lo tanto, hay que tomar medidas complementarias. Entre

aquellas sugeridas por las regresiones figuran mantener tasas de inflación bajas e invertir en educación. El otorgamiento de más educación a todo nivel a los nuevos integrantes de la fuerza laboral es progresivo, pero los países obtendrán una reducción mucho mayor de la desigualdad si comienzan por la base universalizando la cobertura de la enseñanza primaria y ampliando posteriormente la cobertura de la educación secundaria y universitaria.

Segundo, en general las reformas parecen tener un efecto regresivo sobre la distribución, pero este efecto es exiguo y solo marginalmente significativo. La razón es que las reformas en diferentes áreas tienen efectos compensadores sobre la equidad. La reforma comercial es regresiva en las cuatro especificaciones, pero es insignificante en todas salvo en la muestra nacional. La reforma tributaria es claramente regresiva, y la apertura de la cuenta de capital es claramente progresiva. Los resultados sobre la reforma tributaria y la liberalización de la cuenta de capital son los más robustos y significativos del conjunto. Respecto a las otras dos reformas, los datos carecen de la consistencia suficiente para dar una respuesta clara.



## CAPÍTULO V

### LOS ESTUDIOS DE CASO SOBRE PAÍSES

Sirviéndose de una muestra de nueve países de la región, el presente capítulo traza una visión más detallada del impacto de las reformas y los principales determinantes que modifican la distribución en las economías en crecimiento. El primer indicador que se presenta es simplemente una comparación de la distribución familiar del ingreso per cápita antes y después de las reformas. A continuación, viene una investigación sobre la distribución de la renta primaria, es decir, la distribución del ingreso generado en un país entre quienes lo producen. Dadas las limitaciones de datos, en muchos países el análisis se circunscribe a la distribución del ingreso laboral, porque las encuestas de hogares poseen muy poca información sobre el ingreso proveniente de la tierra y el capital, sobre todo de las utilidades no distribuidas. El hecho de centrarse en la distribución primaria se justifica debido a su clara y estrecha vinculación con los mercados de factores y los procesos económicos. El conocimiento de los conductos mediante los cuales las reformas inciden en la distribución del ingreso exige comenzar con la distribución que depende directamente de los mercados de factores y precios de factores. Grandes diferencias de tendencia entre las dos distribuciones señalarían la necesidad de recurrir a explicaciones demográficas o de otra índole. Afortunadamente, las dos distribuciones están estrechamente relacionadas en casi todos los países con datos disponibles, de modo que el análisis de como inciden las reformas en la distribución de la renta primaria permite predecir como inciden también en la distribución familiar.

Cabe señalar aquí dos aspectos metodológicos. Primero, el hecho de que la distribución variara después de las reformas no es una prueba de que las reformas provocaran ese cambio. Muchas otras cosas que ocurrían al mismo tiempo podrían ser las responsables. Prácticamente toda

investigación de vínculos causales en economía está sujeta a una crítica de esta especie. El análisis econométrico del capítulo IV trató de solucionar el problema incluyendo todos los demás factores que podían influir en la distribución. Sin embargo, en la operación con series de tiempo suele ser difícil separar diferentes factores debido a la multicolinealidad. Otra manera de investigar el impacto es construir un modelo de equilibrio general que contenga mercados de factores y ecuaciones conductuales, que pueda emplearse para simular la respuesta a las reformas. Sin embargo, ese ejercicio exige muchos datos y no se intenta aplicarlo aquí.

Esto deja una metodología que expone los mejores argumentos que fundamentan los vínculos causales y que se basa en el examen de datos históricos relevantes, que incluye precios de factores, variaciones de la oferta de factores, tasas de inversión y variaciones de la composición del producto que pudieran estar relacionados plausiblemente con las reformas.

El otro problema metodológico entraña la elección de fechas para efectuar comparaciones antes y después. Esto parece bastante fácil, pero de hecho es muy difícil, porque las conclusiones pueden ser bastante sensibles a estas elecciones. Por ejemplo, en el caso de México hay datos de encuestas correspondientes a 1984, 1989, 1992, 1994 y 1996. El punto de partida debería ser un año previo a la adopción de las reformas, pero la adopción de reformas es un proceso relativamente continuo, en que algunas se adoptan antes que otras. En México, las reformas comerciales y financieras comenzaron en torno a 1986 y se ampliaron notoriamente después de 1989. La desigualdad se intensificó abruptamente en México, pero prácticamente toda se concentró entre 1984 y 1989. Por lo tanto, un punto de partida en 1984 podría llevar a concluir que las reformas fueron regresivas, mientras que si se elige 1989, lo más probable es que indique que no tuvieron ningún impacto directo.<sup>22</sup>

La elección del punto inicial y final debe condicionarse también a la ausencia de variaciones en otros factores conocidos por tener un gran impacto sobre la distribución. La recesión y la inflación son los ejemplos más obvios. Los dos puntos que se comparan deben hallarse aproxima-

22. Por cierto que las reformas podrían haber tenido un efecto que fuera compensado por otros factores. Se usa este caso simplemente para señalar en general que cualesquiera que sean los efectos directos o indirectos, estos serán sensibles a la elección del punto inicial y final.



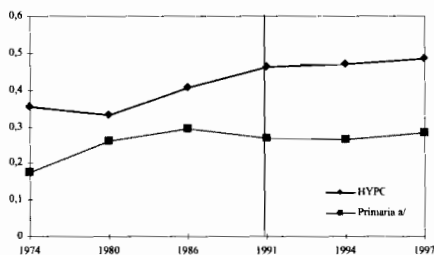
damente en el mismo punto del ciclo económico, de preferencia uno cercano al pleno empleo. Asimismo, es importante evitar los puntos con tasas de inflación muy distintas. Esto es relevante en Argentina donde hay observaciones para 1974, 1980, 1986, y después observaciones anuales desde 1989 en adelante. Al gran paquete de reformas bajo el gobierno de Menem, que comenzó en 1990, se sumó un programa de estabilización ortodoxo que controló la hiperinflación. La observación de 1991 cae justo en el medio de ese programa, por lo que se toma 1986 como punto de partida. Pero tal como en México, esta elección tiene consecuencias, porque el aumento de la desigualdad ocurrió entre 1986 y 1989, y parece deberse a la hiperinflación. En 1991, gracias al programa de estabilización de Menem, la desigualdad ya comenzaba a caer, aunque no recuperó jamás el nivel de 1986. Si se hubiera tomado la observación de 1989 como punto de partida, se habría llegado sin duda a conclusiones completamente diferentes sobre el impacto de las reformas de las alcanzadas al tomar 1986 como punto inicial.

Pasando ahora al registro histórico, el gráfico V.1 muestra dos series consistentes de medidas de distribución: la distribución del ingreso familiar per cápita y la distribución de la renta primaria, o en varios casos la renta laboral.<sup>23</sup> La línea vertical del diagrama marca el período en que los índices de reforma mostraron las mayores variaciones. Por cierto que esta fijación de fechas es algo arbitraria, puesto que la adopción de reformas fue un proceso continuo. Siempre que están disponibles, se usan coeficientes de Gini para los diagramas. En varios casos solo el Theil estaba disponible para las distribuciones primaria o de la renta.

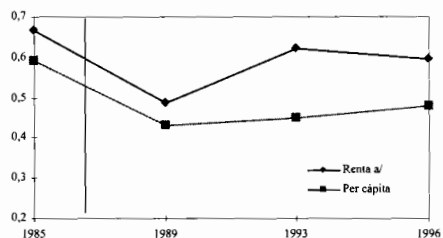
23. Jamaica sólo tiene una estimación porque su distribución se basa en el gasto, debido a severos problemas de subdeclaración del ingreso. El gasto es por familia y no puede asignarse a los trabajadores.

GRÁFICO V.1  
DISTRIBUCIONES PER CÁPITA PRIMARIA Y FAMILIAR  
EN NUEVE PAÍSES

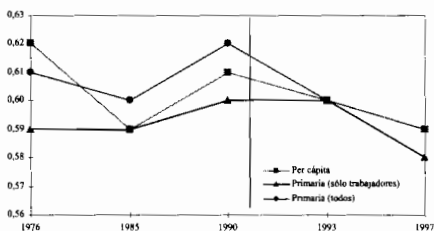
## ARGENTINA



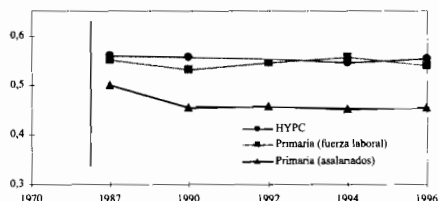
## BOLIVIA



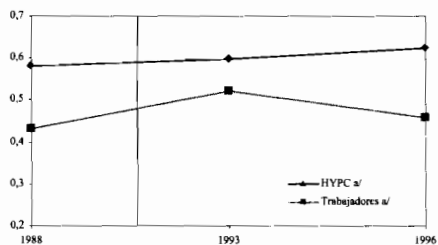
## BRASIL



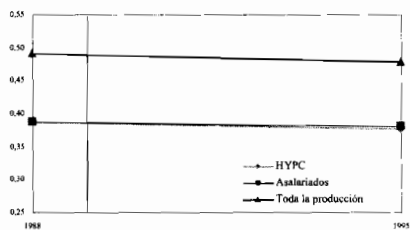
## CHILE



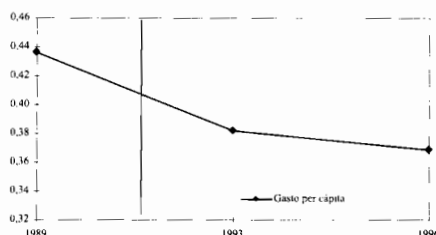
## COLOMBIA



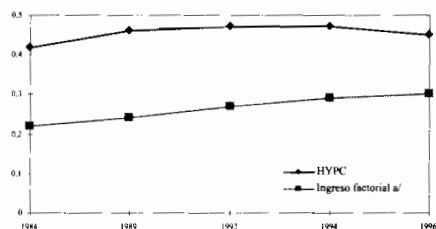
## COSTA RICA



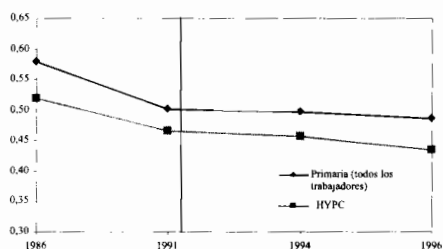
JAMAICA



MÉXICO



PERÚ



Fuente: Informes de consultores.

a/ Índice Theil en vez de Gini.

HYPC = Distribución del ingreso familiar per cápita.

Lo primero que se observa en las cifras es la correspondencia relativamente estrecha entre las tendencias de las distribuciones primaria y familiar. En total, hay 266 casos observados en los ocho países para los que se dispone de estimaciones comparables de las variaciones de la distribución familiar y primaria. En todos los casos, salvo seis, la dirección de la variación es o bien la misma o difiere en una cantidad insignificante. Tres de esos seis casos son de Argentina, donde la estimación de la distribución primaria es sólo para quienes perciben ingresos. La di-

ferencia entre ésta y la distribución familiar refleja indudablemente el impacto de las variaciones del desempleo, que fue un aspecto crítico del mercado laboral en Argentina en los años noventa. Estos datos sugieren que en la mayoría de los casos los movimientos de la distribución familiar pueden deducirse de las variaciones de la distribución primaria. Eso permite establecer un vínculo importante en el gráfico V.1 entre lo que ocurre en el mercado laboral y la distribución que está más estrechamente relacionada con el bienestar. Al mismo tiempo, dado que la mayoría de las distribuciones primarias (y también las distribuciones familiares) reflejan rentas laborales y no utilidades, este análisis complementa la información de las encuestas de hogares con información sobre las tasas de retorno del capital y sobre las participaciones de factores a partir de las cuentas nacionales.

En tres países reformadores (Argentina, Chile y México) la distribución es claramente peor de lo que era antes de que se iniciara el proceso de reforma. Al parecer, en los años noventa estos tres países alcanzaron un nuevo equilibrio en que los índices de distribución se estabilizaron, pero a un nivel de desigualdad mucho mayor que antes. Es decir, el proceso de reforma parece haber desplazado permanentemente la distribución hacia una mayor desigualdad. En Perú habría ocurrido lo contrario. La adopción del paquete de reformas y el cese de la hiperinflación desplazaron hacia abajo los índices de desigualdad entre 1985 y 1991, y el mejoramiento continuó durante los años noventa, al menos hasta la última observación en 1996.<sup>24</sup>

En tres de los países restantes (Brasil, Colombia y Costa Rica), las variaciones entre las distribuciones pre y posreforma son insignificantes. Sin embargo, en un caso eso oculta variaciones sectoriales importantes: en Colombia, la distribución urbana se deterioró significativamente, pero esto fue compensado por mejoramiento en la distribución rural. Esto es el resultado al menos en parte de una importante migración rural-urbana en los años noventa, lo que es un buen argumento para estudiar las distribuciones nacionales en vez de las urbanas.

En Costa Rica la distribución global fue notoriamente estable desde fines de los años ochenta, pese a la adopción de reformas y a un entorno de crecimiento macroeconómico relativamente inestable. Brasil registró

24. Datos de encuestas más recientes siembran ciertas dudas sobre la exactitud de la encuesta de 1996 en Perú.

también pocos cambios en su distribución familiar desde mediados de los años ochenta, pero no es seguro que el país se halle en una senda de crecimiento estable posreforma. No sólo es Brasil uno de los reformadores más recientes, sino que su historial de distribución en los años noventa se halla desdibujado debido a que la adopción de reformas y el control de la inflación fueron simultáneos. No obstante, tal como en Costa Rica, los datos de Brasil presentan una distribución que es muy estable, pese a grandes cambios en las condiciones subyacentes.

Los dos países restantes, Bolivia y Jamaica, merecen un comentario aparte. Bolivia no realizó encuestas rurales hasta 1996, de modo que no es posible saber lo ocurrido con los niveles de desigualdad en el plano nacional. Respecto a la economía urbana, la distribución mejoró notoriamente después de 1985, pero empeoró después de 1990. El grueso del paquete de reformas se adoptó entre 1985 y 1987, pero al mismo tiempo un programa de estabilización exitoso detuvo la hiperinflación. En consecuencia, la gran reducción de la desigualdad no se puede atribuir exclusivamente al paquete de reformas, toda o parte de ella puede deberse en cambio al programa de estabilización exitoso. Bolivia no tiene datos sobre las tendencias de la distribución nacional, ni tampoco sobre como era la distribución en un entorno de baja inflación antes de la reforma. Resulta claro, no obstante, que después de las reformas, en el período más reciente, la desigualdad aumentó notoriamente, al menos en la economía urbana. Bolivia es uno de los dos únicos países en que eso ha ocurrido (el otro es Colombia).

Jamaica es diferente de los otros países, porque adoptó las reformas en forma gradual e intermitente y no creció en los años noventa. Para complicar las cosas, se vio obligada a adoptar políticas macroeconómicas contractivas para detener la inflación creciente. Pese a todo ello, su distribución mejoró después de 1989, aunque solo en términos relativos en una economía en declinación.

Seis de los países muestran entonces rigidez o estabilidad de la distribución en los años noventa, en el período posterior a la reforma. Con la posible excepción de Bolivia, no hay ningún caso en que la desigualdad presentara una tendencia ascendente en el período posreforma, y al menos en dos (Perú y Jamaica) disminuyó. En el resto, la distribución permaneció prácticamente invariable durante la década, pese al crecimiento, al cambio estructural y a las reformas. Sin embargo, en varios países esta estabilidad distributiva general oculta importantes cambios

sectoriales. En Colombia y México, y tal vez en Bolivia, las distribuciones urbana y rural se movieron en direcciones opuestas. En México y Chile, las variaciones de la distribución del ingreso laboral se compensaron con variaciones en la participación de utilidades. Argentina, Chile y México experimentaron un incremento único de la desigualdad, pero aquí también, las distribuciones se mantuvieron aproximadamente invariables después de comienzos de los años noventa.

Estos son, entonces, los enigmas examinados en este capítulo, usando los datos de los mercados de factores, ofertas de factores, y desgloses de los índices de desigualdad de la distribución primaria:

i) ¿Cuál es la explicación del incremento único de la desigualdad durante la implementación de reformas en Argentina, Chile y México? ¿Qué es lo diferente en estos tres casos? ¿Por qué no ocurrió lo mismo en otros países cuando adoptaron las reformas?

ii) ¿Por qué la distribución en los años noventa fue tan rígida o estable? El análisis econométrico da pruebas contundentes de que la curva de Kuznets varía en el tiempo y por lo tanto que el crecimiento es sistemáticamente menos progresivo de lo que solía ser. Para todos los países situados a la derecha del punto de inflexión, eso sería consistente con moverse hacia curvas de Kuznets más altas y más planas en el tiempo o hacia un coeficiente de Gini constante. No obstante, la econometría no puede decirnos por qué está variando la curva de Kuznets.

iii) ¿Cuál ha sido el impacto de los cambios en los patrones de crecimiento sectorial debido a las reformas? La reforma comercial en particular perjudicó a algunos sectores y favoreció a otros. La privatización y la reforma financiera fomentaron presumiblemente la inversión, lo que modificó también los patrones de crecimiento. Todo esto tiene que haber afectado la demanda relativa de factores. Los cambios pueden haber hecho que el crecimiento sea más o menos intensivo en conocimientos, y eso debe haber afectado la distribución de la renta. ¿Qué sugieren los datos históricos al respecto?

iv) ¿Qué es lo que explica las diferencias entre tendencias en la distribución rural y urbana, y qué tiene que ver eso con las reformas?

### A. DATOS HISTÓRICOS SOBRE LOS PRECIOS DE FACTORES Y LA OFERTA RELATIVA DE FACTORES

La investigación comienza con una consideración de los datos históricos sobre las ofertas de factores y los precios de factores (véase el cuadro V.1). El primer indicador es la intensidad relativa de capital, medida por la relación capital/trabajo ( $K/L$ ). El capital es el acervo de capital no residencial medido en dólares de 1985 de poder adquisitivo constante, proviene de las tablas de Penn, y está actualizado hasta 1996 con datos de la CEPAL (véase Summers y Heston, 1995). El trabajo se define como la fuerza laboral empleada. El segundo indicador es la brecha salarial según el nivel educativo, un elemento clave del análisis. Los países difieren algo en como miden esta variable, pero en general se define como la relación entre los salarios de los graduados universitarios y los de aquellos que solo poseen educación primaria. Siempre que sea posible, esta información se saca directamente de las encuestas de hogares. La tercera medida es el índice de desigualdad de Theil para la distribución primaria. Esta medida se emplea más adelante en este capítulo en los desgloses de la desigualdad o las variaciones de la desigualdad. Por último, el coeficiente de Gini se usa en la medición de la distribución del ingreso familiar per cápita. Esta es la distribución utilizada en nuestras afirmaciones empíricas sobre las tendencias pre y posreforma.

La participación en el ingreso de mano de obra mejor educada aumentó en todos los países. En algunos países subió también el salario relativo de los más instruidos. Tales países se designen aquí como intensivos en conocimientos, lo que significa que el incremento de la demanda de personas más instruidas fue mayor que el incremento de la oferta. Conforme a ese sistema de clasificación, los países con crecimiento intensivo en conocimientos (es decir, un incremento de más de 5% de la brecha salarial) son Argentina para todo el período desde 1974, Bolivia, Brasil, México y Perú. En Chile, la brecha se amplió entre 1968 y 1987, pero luego se cayó abruptamente hasta quedar por debajo de su nivel inicial.<sup>25</sup> Fue

25. Los datos comparables para todo el período sólo provienen del Gran Santiago. Los datos de las encuestas CASEN entre 1987 y 1996 también muestran una disminución de los diferenciales salariales, pero que es mucho menos acentuada que aquella para el Gran Santiago (hojas de trabajo sobre salarios, Jürgen Weller, 2000).

CUADRO V.1  
TENDENCIAS DE LOS COEFICIENTES CAPITAL/TRABAJO,  
LAS BRECHAS SALARIALES Y LA DESIGUALDAD

<i>País e indicador</i>	<i>Valor</i>			
<b>Argentina (urbana)</b>	1974	1986	1991	1996
Relación capital/trabajo	9060	11869	10953	10617
Brecha salarial	78	98	94	116
Distribución primaria (Theil)	0.176	0.293	0.268	0.283
Distribución familiar (Gini)	0.354	0.407	0.461	0.486
<b>Bolivia (urbana)</b>	1985	1989	1996	
Relación capital/trabajo	6987	5946	5196	
Brecha salarial	100	146.9	202.4	
Distribución primaria (Theil)	0.668	0.486	0.595	
Distribución familiar (Gini)	0.59	0.43	0.48	
<b>Brasil</b>	1976	1985	1990	1997
Relación capital/trabajo	10765	16007	17290	17511
Brecha salarial	100	98.5	93.9	107.8
Distribución primaria (Theil)	0.83	0.68	0.7	0.71
Distribución familiar (Gini)	0.62	0.59	0.61	0.59
<b>Chile</b>	1968	1987	1996	
Relación capital/trabajo	5840	7527	14269	
Brecha salarial	100	123.8	97.8	
Distribución primaria (Theil)	n.d.	0.653	0.636	
Distribución familiar (Gini)	n.d.	0.56	0.553	
<b>Colombia (urbana)</b>	1988	1993	1995	1996
Relación capital/trabajo	12919	12554	12343	12180
Brecha salarial	71.5	73.3	75.2	76.6
Distribución primaria (Theil)	0.432	0.522	n.d.	0.457
Distribución familiar (Theil)	0.582	0.596	n.d.	0.625
<b>Costa Rica</b>	1988	1995		
Relación capital/trabajo	29777	34547		
Brecha salarial	88.9	86.0		
Distribución primaria (Theil)	0.49	0.478		
Distribución familiar (Gini)	0.387	0.377		



Continuación Cuadro V.1

<i>País e indicador</i>	<i>Valor</i>			
	1989	1993	1996	
Jamaica	1989	1993	1996	
Relación capital/trabajo	3424	3505	3682	
Brecha salarial	100	101.9	102	
Distribución familiar (Theil)	0.313	0.258	0.252	
Distribución familiar (Gini)	0.436	0.382	0.369	
México	1984	1989	1994	1996
Relación capital/trabajo	14357	12963	14304	14849
Brecha salarial	100	122.1	138.7	n.d.
Distribución primaria (Theil)	0.21	0.24	0.29	0.30
Distribución familiar (Gini)	0.42	0.46	0.47	0.45
Perú	1985-6	1991	1996	
Relación capital/trabajo	9480	8651	8151	
Brecha salarial	100	94.8	142.9	
Distribución primaria (Theil)	0.579	0.502	0.485	
Distribución familiar (Gini)	0.519	0.467	0.435	

Fuente: Informes de consultores.

Nota: Todas las distribuciones familiares son ingreso familiar per cápita, excepto en México, que es ingreso familiar, y Jamaica, que es gasto familiar per cápita. La última observación del Theil para Argentina es 1997. En Chile los salarios relativos son promedios de grupos de años: 1968=1964-1969; 1987=1987-1990, y 1996=1991-1996. En Jamaica la subdeclaración del ingreso hace que las encuestas de hogares no sean de fiar como fuente de salarios promedio; por lo tanto, se utilizan como sustituto el salario promedio del sector financiero relativo al salario promedio de la construcción, tomados de las encuestas de establecimientos.

el único país en que la brecha salarial cayó notoriamente en los años noventa. En Colombia la brecha se estrechó desde 1976 hasta alrededor de 1990, y luego se amplió ligeramente. En los dos países restantes (Costa Rica y Jamaica) la brecha salarial pos reforma es aproximadamente igual a lo que era en las observaciones prerreforma.

Respecto a la intensidad de capital, sólo tres países (Chile, Costa Rica y México) muestran un incremento significativo del coeficiente capital/trabajo, pre y posreforma o en los años noventa. En Brasil, Colombia y Jamaica, el coeficiente fue relativamente constante, mientras que en Argentina, Bolivia y Perú cayó claramente. En suma, la brecha salarial fue o bien constante o creciente en ocho de los nueve países, pero la intensidad de capital solo aumentó en tres de los nueve.

Cabría esperar que hubiera una relación entre las variaciones de la intensidad de capital y la brecha salarial, puesto que en general se considera que la mano de obra calificada y el capital son complementarios, pero el cuadro no muestra ese patrón. De los cinco países con diferenciales de conocimientos crecientes, la intensidad de capital solo aumentó significativamente en México. En realidad la proporción de intensidad de capital creciente es mayor en los cuatro países sin un incremento de la brecha salarial. Costa Rica y Chile, en particular, requieren mayor examen porque combinan un rápido incremento de la intensidad de capital con brechas salariales constantes o declinantes.

#### B. LA PARTICIPACIÓN DE LOS FACTORES Y LA TASA DE RETORNO DEL CAPITAL

Como es bien sabido, las encuestas de hogares en que se basan las estadísticas de distribución no reflejan adecuadamente el ingreso proveniente del capital. Hasta cierto punto esto se debe simplemente a la subdeclaración deliberada, pero además buena parte de ese ingreso no se distribuye como utilidades, y por tanto, jamás aparece en las encuestas. Es posible corregir la subdeclaración de ingresos por concepto de utilidades inflando las utilidades e ingresos por intereses que se declaran, utilizando las diferencias entre el total declarado y las cuentas nacionales. La CEPAL trata de hacer esto al analizar las encuestas. Sin embargo, las estadísticas de distribución del cuadro V.1 no incluyen una corrección de esa índole. En consecuencia, los datos de distribución de las encuestas deben complementarse con información sobre la participación de los factores estimados y declarados en las cuentas nacionales. Lamentablemente, los desgloses por ingresos de los factores en las cuentas nacionales son incapaces de atribuir al trabajo o al capital el ingreso generado en el sector informal o por trabajadores autónomos. En el cuadro V.2, ese componente del ingreso nacional se combina con el capital.<sup>26</sup> Así, el cuadro presenta el ingreso por concepto de sueldos y salarios expresado como una fracción del ingreso total al costo de los factores (el excedente).

26. Excepto para Argentina, donde el componente laboral del sector informal se estimó por separado y se sumó al ingreso salarial.

CUADRO V.2  
PARTICIPACIÓN DE LOS FACTORES Y TASA DE RETORNO  
DEL CAPITAL

Argentina	1974	1980	1986	1991	1996
Trabajo/PIB	45	34.3	28	33.3	32
Excedente/PIB	55	65.7	72	66.6	68
Tasa de retorno	nd	nd	nd	nd	nd
Bolivia	1985	1989	1996		
Trabajo/PIB	35.6	39.4	39.8		
Excedente/PIB	64.4	60.6	60.2		
Tasa de retorno	13.7	13.4	14.6		
Chile	1970	1987	1996		
Trabajo/PIB	47.8	42.9	48.0		
Excedente/PIB	52.2	57.1	52.0		
Tasa de retorno	nd	15.1	15.4		
Colombia	1988	1993	1995		
Trabajo/PIB	42.7	45.0	46.3		
Excedente/PIB	57.3	55.0	53.7		
Tasa de retorno	31	22.1	23.3		
Costa Rica	1988	1995			
Trabajo/PIB	56.3	60.1			
Excedente/PIB	43.7	39.9			
Tasa de retorno	101.9	91.2			
Jamaica	1989	1993	1996		
Trabajo/PIB	51.2	50.9	50.6		
Excedente/PIB	48.8	49.1	49.4		
Tasa de retorno	nd	nd	nd		
México	1982-87	1989	1994	1995	1996
Trabajo/PIB	46.6	35.3	42.6	37.4	35.7
Excedente/PIB	53.4	64.7	57.4	62.6	64.3
Tasa de retorno	14.5	12	10	7.5	7.5
Perú	1985	1991	1994	1996	
Trabajo/PIB	30.5	24.9	24.4	23.0	
Excedente/PIB	69.5	75.1	75.6	77.0	
Tasa de retorno	nd	nd	nd	nd	

Fuente: Informes de consultores.

Nota: La observación de 1974 sobre Argentina esta extraída de Beccaria (1991, cuadro 1). Esa fuente da un valor de 35% para la participación laboral en 1980, cifra que es comparable con el resto de la serie.

El excedente cayó claramente entre los períodos pre y posreforma en Bolivia, Colombia y Costa Rica, y aumentó en Perú. También se elevó durante la primera etapa de las reformas en México (1984-1989), Chile (1970-1987) y Argentina (1974-1986), lo que corresponde precisamente con el incremento único de la desigualdad. Posteriormente, la participación del trabajo se recuperó en los tres países, pero sólo en Chile retornó a su nivel prerreforma. En consecuencia, al parecer un componente importante del incremento único de la desigualdad entre los períodos pre y posreforma en estos tres países fue una redistribución del trabajo al capital.

Sólo se dispone de información sobre la tasa de retorno en cinco países, e incluso en ellos es fragmentaria. Cada serie nacional se construye con una definición diferente y por lo tanto sólo sirve para comparaciones internas en el tiempo. Nótese, sobre todo, que para Costa Rica las cifras consignadas son un índice de la tasa de retorno. Los datos disponibles indican que la tasa de retorno fue constante o declinante durante el período de las reformas. Fue constante en Bolivia y Chile después de 1987, mientras cayó en Colombia, Costa Rica y México. A lo menos, no hay indicios de ningún incremento en la tasa de retorno del capital.

Considerados en conjunto, los elementos disponibles de los mercados de factores, indican que el crecimiento ha sido más intensivo en conocimientos durante el período posreforma, pero no necesariamente más intensivo en capital. De hecho, las tendencias de la intensidad de capital y la brecha salarial muestran muy poca relación. Además, la tasa de retorno del capital y tal vez la participación del capital en el ingreso nacional habrían caído, aunque los indicios son incompletos e insatisfactorios. De ser ciertos, ese patrón es consistente con el claro mensaje del capítulo anterior sobre el efecto progresivo de la liberalización de la cuenta de capital. También es consistente con la tesis de que la reforma comercial ha reducido las utilidades monopólicas en sectores protegidos, según lo señalado por Londoño y Székely (1997).

### C. EL VÍNCULO ENTRE EL DESEMPEÑO DEL MERCADO LABORAL Y LA DESIGUALDAD

En los debates públicos sobre el desempeño bajo el nuevo modelo económico, se citan reiteradamente las bajas tasas de creación de empleo y un desequilibrio entre ocupaciones y conocimientos como dos de los

culpables principales de la desigualdad creciente en la región. Se argumenta que debido al crecimiento intensivo en conocimientos, no se crean empleos suficientes en la mayoría de los países, y que los empleos existentes exigen demasiados conocimientos. En consecuencia, el desempleo ha aumentado, deprimiendo los salarios de los menos calificados, mientras que la gran demanda de conocimientos alza los salarios de los más instruidos. Esta descripción hipotética es consistente desde el punto de vista lógico, pero no refleja adecuadamente lo que realmente ha venido ocurriendo en muchos, sino la mayoría, de los nueve países de la muestra.

Esta sección presenta varios indicadores de desempeño del mercado laboral, y luego busca una relación entre las variaciones de esos indicadores en el período posreforma y las variaciones de la distribución primaria de la renta. Este análisis se basa en la distribución entre los que perciben ingresos (la distribución primaria) y no en la distribución familiar (véase el cuadro V.1).

¿Cómo debe medirse el desempeño del mercado laboral? Un indicador es el crecimiento del número total de puestos de trabajo, pero esa medida adolece de diferencias entre los países y en el tiempo en la tasa de crecimiento de la fuerza laboral. Es posible corregir eso calculando la tasa de ocupación, que es el porcentaje de aquellos en edad de trabajar que tienen efectivamente empleo. No cabe duda que ese es un mejor indicador del desempeño que la tasa de crecimiento del empleo, pero se ve afectado por las variaciones de la tasa de participación. En varios países de la muestra (en que Argentina es el ejemplo más evidente), el crecimiento del empleo fue más rápido que el crecimiento de la población en edad de trabajar, de modo que la tasa de ocupación aumentó. Esto parecería ser positivo, pero los grandes aumentos en la tasa de participación, sobre todo de las mujeres, ocasionan al mismo tiempo un aumento de la tasa de desempleo, puesto que la creación de empleo no tuvo la rapidez suficiente para mantenerse a la par de la tasa de crecimiento de la fuerza laboral. Una economía merece obtener buenas calificaciones si logra elevar su tasa de ocupación. No obstante, para los interesados en la distribución de la renta, el desempleo también es relevante, puesto que el aumento de la tasa de desempleo ejercería una presión descendente sobre los salarios de los no calificados y, por ende, una presión ascendente sobre la brecha salarial. Los países cuya tasa de desempleo aumenta merecen obtener malas calificaciones, aunque ten-

gan simultáneamente una rápida creación de empleos. Por último, sería útil tener una medida de la intensidad de conocimientos del empleo que se crea. Ella podría ser el porcentaje de profesionales entre los nuevos empleos, los puestos de trabajo en el denominado sector informal, la proporción de empleos remunerados entre las nuevas ocupaciones y la propia brecha salarial. Cada una de ellas podría tener cierta relación con la desigualdad salarial.

En el cuadro V.3 se recogen algunos de estos indicadores para el período posreforma. Dentro de lo posible las fechas de iniciación y término para los cuadros que siguen coinciden con los datos observados sobre la distribución de la renta primaria que figuran en el cuadro V.1.

A juzgar por la tasa de crecimiento del empleo, la tasa de desempleo y la tasa de ocupación, Bolivia, Chile y Perú son los líderes indiscutidos en el desempeño del mercado laboral, mientras que Brasil, Colombia y Jamaica son claramente los rezagados. En los tres líderes, la tasa de crecimiento de la ocupación superó por amplio margen la tasa de crecimiento tanto de la población en edad de trabajar como de la fuerza laboral. El crecimiento económico se tradujo en un desempleo declinante y salarios reales crecientes. Los tres países rezagados experimentaron precisamente la situación opuesta. Tuvieron un bajo crecimiento de las ocupaciones, un desempleo creciente y, salvo Colombia, tasas de participación declinantes. Sin embargo, estos tres países gozaron también de vigorosos incrementos del salario real promedio, no tan considerables como los de los líderes, pero tampoco insignificantes.

No cabe duda que las diferencias en las tasas globales de crecimiento económico son la razón principal que explica la diferencia de desempeño entre los líderes y los rezagados. En los tres líderes el PIB creció un 6.2% en promedio, mientras que en los rezagados sólo creció 3.3%. Esto no significa que el éxito de los líderes emanara de un crecimiento intensivo en mano de obra. Eso sí cumple en el caso de Bolivia donde, si las cifras son confiables, el empleo creció un 50% más rápido que el producto, pero no se cumple en los casos de Chile o Perú. El crecimiento del empleo fue rápido porque el crecimiento económico fue rápido. En los rezagados, el bajo crecimiento económico global se complicó con las elasticidades empleo-producto más bajas de la muestra. En Brasil y Colombia, el poco crecimiento que hubo fue economizador de mano de obra.

CUADRO V.3  
INDICADORES DE DESEMPEÑO DEL MERCADO LABORAL

<i>País</i>	<i>Período</i>	<i>Año inicial</i>	<i>Año final</i>
<b>Argentina</b>			
Tasa de ocupación	1991-97	59.8	62.6
Tasa de desempleo	1990-97	7.5	16.1
Tasa de crecimiento de las ocupaciones	1990-97		1.7
Salario real promedio	1990-97	100.0	100.2
Distribución primaria	1991-96	0.268	0.283
<b>Bolivia</b>			
Tasa de ocupación	1989-96	52.8	56.4
Tasa de desempleo	1989-96	9.5	4.2
Tasa de crecimiento de las ocupaciones	1990-97		6.6
Salario real promedio	1990-97	100.0	123.0
Distribución primaria	1989-96	0.486	0.595
<b>Brasil</b>			
Tasa de ocupación	1992-97	61.5	60.1
Tasa de desempleo	1990-97	4.3	5.8
Tasa de crecimiento de las ocupaciones	1990-97		1.2
Salario real promedio	1990-97	100.0	106.0
Distribución primaria	1990-97	0.700	0.710
<b>Chile</b>			
Tasa de ocupación	1990-96	51.6	54.4
Tasa de desempleo	1987-97	11.9	7.2
Tasa de crecimiento de las ocupaciones	1990-97		2.5
Salario real promedio	1990-97	100.0	132.0
Distribución primaria	1987-96	0.653	0.636
<b>Colombia</b>			
Tasa de ocupación	1988-95	56.8	58.1
Tasa de desempleo	1990-97	10.3	13.2
Tasa de crecimiento de las ocupaciones	1990-97		1.4
Salario real promedio	1990-97	100.0	110.0
Distribución primaria	1988-96	0.432	0.457

## Continuación Cuadro V.3

<i>País</i>	<i>Período</i>	<i>Año inicial</i>	<i>Año final</i>
<b>Costa Rica</b>			
Tasa de ocupación	1990-96	53.5	52.2
Tasa de desempleo	1988-96	6.3	6.6
Tasa de crecimiento de las ocupaciones	1990-97		2.7
Salario real promedio	1990-97	100.0	110.0
Distribución primaria	1988-95	0.490	0.478
<b>Jamaica</b>			
Tasa de ocupación	1989-96	69.8	68.4
Tasa de desempleo			Véase nota
Tasa de crecimiento de las ocupaciones	1990-97		1.2
Salario real promedio	1990-97		Véase nota
Distribución familiar	1989-96	0.313	0.252
<b>México</b>			
Tasa de ocupación	1991-96	53.6	55.4
Tasa de desempleo	1989-96	2.9	5.5
Tasa de crecimiento de las ocupaciones	1990-97		2.9
Salario real promedio	1990-97	100.0	101.0
Distribución primaria	1989-96	0.270	0.290
<b>Perú</b>			
Tasa de ocupación	1991-97	58.0	67.8
Tasa de desempleo	1990-96	8.3	7.9
Tasa de crecimiento de las ocupaciones	1990-97		3.8
Salario real promedio	1990-97	100.0	110.0
Distribución primaria	1991-96	0.502	0.485

Fuentes: Fuente: Desempleo, véase CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4., varios años; distribución primaria, véase cuadro V.1, otros datos, véase Jürgen Weller, *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina*, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de Cultura Económica (2000).

Nota: No hay estimaciones numéricas exactos sobre el desempleo y el salario real en Jamaica, pero Weller señala que el salario real subió en los años noventa y el desempleo fue constante.

Los tres países restantes son más difíciles de clasificar. Argentina, Costa Rica y México tuvieron tasas de crecimiento del empleo cercanas a la tasa de crecimiento de sus poblaciones en edad de trabajar. La diferencia entre ellos y los líderes o rezagados estriba más en sus tasas



de participación que en la tasa de crecimiento del empleo. Argentina, por ejemplo, experimentó un alza notoria del desempleo durante los años noventa, pero eso no refleja una falta de creación de empleo. La tasa de crecimiento del empleo fue prácticamente igual a la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar (1.7% comparada con 1.8%). En cambio, refleja un incremento significativo de la tasa de participación, sobre todo entre las mujeres. Pese al rápido crecimiento, la economía argentina no pudo crear puestos de trabajo suficientes para absorber a estos nuevos integrantes de la fuerza laboral. Costa Rica y México presentan una situación similar. Ambos tuvieron tasas satisfactorias de crecimiento del empleo, más altas de hecho que Chile. Pero la combinación de tasas de participación crecientes y tasas de crecimiento relativamente rápidas de la población en edad de trabajar incrementaron la tasa de desempleo en ambos países.

¿Cuáles países tuvieron un crecimiento relativamente intensivo en conocimientos? Weller (2000) compara la variación de la participación de cada grupo educacional en el empleo total con la variación de la participación del mismo grupo educacional en la fuerza laboral potencial. Si el crecimiento es intensivo en conocimientos, la variación de la participación de los más instruidos en el empleo debería superar la variación de la fuerza laboral potencial. Lo contrario debería observarse en el caso de los menos instruidos. Ese es precisamente el patrón que observa Weller respecto a Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica, donde el crecimiento del empleo fue relativamente intensivo en conocimientos. Sin embargo, en dos de los tres casos exitosos –a saber, Bolivia y Perú– ocurrió lo contrario. En ambos países, el crecimiento del empleo para los menos educados superó el crecimiento de la fuerza laboral potencial, y no obstante estos dos países presentan el crecimiento más rápido de la brecha salarial (véase el cuadro V.1). Por alguna razón, la intensidad de conocimientos no parece asociarse estrechamente con las variaciones de la brecha salarial.

El enfoque de Weller sirve también para investigar la relación entre los datos del mercado laboral y la distribución de la renta primaria, clasificando el desempeño del mercado laboral según cuatro características que deberían tener un impacto sobre la distribución. Weller asigna el valor de uno a las variaciones favorables durante el período de análisis, un cero a una variación insignificante, y un menos uno a una variación desfavorable. Las cuatro características escogidas aquí son las

variaciones de la tasa de desempleo, la tasa de ocupación, el crecimiento de los salarios reales y el crecimiento del empleo asalariado respecto al empleo total (un *proxy* de las buenas ocupaciones). La jerarquización general se obtiene mediante la simple suma de las cuatro. Por cierto que esta es una selección y ponderación algo arbitrarias, pero ofrece una cuantificación aproximada del desempeño del mercado laboral (véase el cuadro V.4).

CUADRO V.4  
INDICADORES DE DESEMPEÑO DEL MERCADO LABORAL  
EN LOS AÑOS NOVENTA

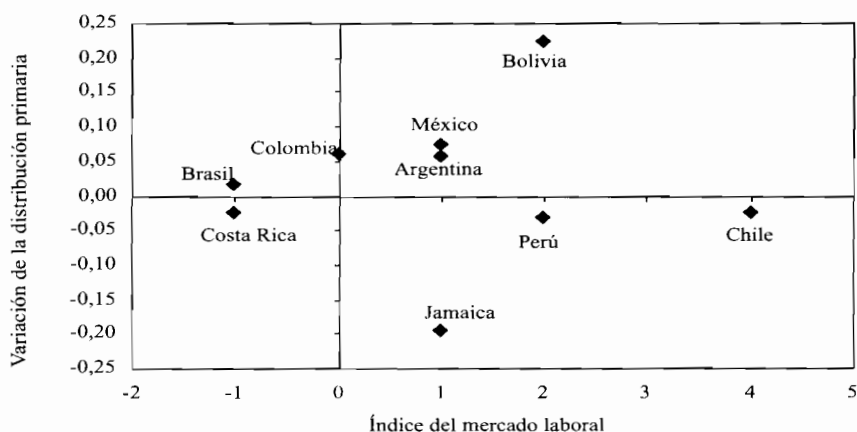
País	Desempleo	Tasa de ocupación	Empleo asalariado	Salarios reales	Total
Argentina	-1	1	1	0	1
Bolivia	1	1	-1	1	2
Brasil	-1	-1	0	1	-1
Chile	1	1	1	1	4
Colombia	-1	1	-1	1	0
Costa Rica	-1	-1	0	1	-1
Jamaica	0	-1	1	1	1
México	-1	1	1	0	1
Perú	1	1	-1	1	2

Fuente: Cálculos del autor basados en la metodología de Jürgen Weller, *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina*, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de Cultura Económica (2000) (pero con algunas diferencias en los períodos cubiertos).

El gráfico V.2 representa la relación entre los totales del cuadro V.4 y la variación de la distribución primaria señalada en el cuadro V.3.

Es claro que no hay una relación demasiado estrecha entre el índice de desempeño y las variaciones de la distribución primaria. En particular, hay dos valores atípicos: Bolivia y Jamaica. En el caso de Jamaica los datos no son realmente comparables con los de otros países por dos razones: primero, se basan en la distribución del gasto per cápita y no en la distribución de la renta primaria, que no está disponible, y segundo porque es la única economía en que el ingreso per cápita estaba declinando. La economía jamaicana no tuvo una reacción positiva fren-

GRÁFICO V.2  
EL DESEMPEÑO DEL MERCADO LABORAL Y LA DISTRIBUCIÓN PRIMARIA



Fuente: Cuadros V.3 y V.4.

te al paquete de reformas. En el caso de Bolivia, el crecimiento muy rápido del empleo –el más rápido de la muestra– se sumó a un desempleo declinante y salarios reales crecientes. Sin embargo en términos de la distribución este ambiente favorable fue contrarrestado por el aumento acelerado de los salarios relativos de la mano de obra calificada, pese al hecho de que el crecimiento no era especialmente intensivo en conocimientos. Al parecer el acelerado crecimiento general del empleo elevó el salario relativo para la mano de obra calificada, incluso sin que aumentara la intensidad de conocimientos, debido tal vez a la prima que se pagaba por la combinación de educación y experiencia en un mercado laboral vigoroso.

Los siete países restantes parecen mostrar una relación negativa entre el desempeño del mercado laboral y la desigualdad. Mientras más ocupaciones se creen, más declina el desempleo. Mientras más suban los salarios reales, mayores son las probabilidades de que decline la desigualdad de las remuneraciones. Por cierto que aparte de las condicio-

nes del mercado laboral, hay múltiples factores que influyen en la distribución de la renta, pero los datos sugieren que el crecimiento adecuado del empleo y el alza de los salarios reales tienen un efecto nivelador importante.

#### D. PATRONES DE CRECIMIENTO SECTORIAL EN LOS AÑOS SETENTA Y NOVENTA

Una de las maneras en que cabría esperar que las reformas influyeran en la distribución de la renta sería si estas favorecieran especialmente a aquellos sectores que son grandes usuarios de mano de obra calificada o no calificada. Es decir, las reformas podrían afectar la composición sectorial de la demanda, y esta podría afectar a su vez la intensidad relativa de conocimientos de la demanda de mano de obra. Sin embargo, los datos no avalan esa hipótesis. La mayoría de los mismos sectores que eran líderes en los años setenta antes de las reformas seguían siéndolo en los noventa, e igual cosa ocurría con los sectores rezagados.

Para demostrar esto, se recopilaron las tasas de crecimiento sectorial a nivel de un dígito para los años setenta y noventa en ocho de los países. El cuadro V.5 clasifica sectores en cuatro grupos: los que llevaban la delantera en ambos períodos (líderes), los que iban a la zaga en ambos períodos (rezagados), que eran líderes en los años setenta y rezagados en los años noventa (perdedores), y los que eran rezagados en los años setenta pero pasaron a ser líderes en los años noventa (ganadores).

El cuadro dejaría en claro que las reformas no han provocado cambios radicales en las características sectoriales del crecimiento. Los sectores que tenían tasas de crecimiento superiores o inferiores al promedio en los años setenta tendieron a continuar con el mismo patrón en los noventa. Los sectores de finanzas, electricidad, transporte y comunicaciones fueron generalmente los líderes en ambos períodos, en tanto que la agricultura y la vivienda fueron los rezagados. En total, los sectores cambiaron de posición sólo en 27 casos, comparados con 49 casos en que el sector siguió en la misma clasificación.

Después de las reformas, los países se volvieron más abiertos, pero en su mayor parte no se reforzaron a los sectores de bienes comerciables (es decir, agricultura, minería y manufacturas). De hecho, al observar las columnas de ganadores y perdedores, se advierte que son más los per-

CUADRO V.5  
SECTORES LÍDERES Y REZAGADOS EN LOS AÑOS SETENTA  
Y NOVENTA

	<i>Rezagados</i> <sup>a/</sup>	<i>Líderes</i> <sup>a/</sup>	<i>Perdedores</i> <sup>a/</sup>	<i>Ganadores</i> <sup>a/</sup>
Argentina	Agricultura, Gobierno	Finanzas, Electricidad, Comercio, Construcción	Servicios	Manufactura, Transporte
Bolivia	Minería, Comercio	Finanzas, Transporte, Manufactura, Electricidad	Gobierno, Servicios, Agricultura	Construcción
Brasil		Transporte, Manufactura, Electricidad	Minería, Construcción	Agricultura, Comercio
Chile	Manufactura, Gobierno	Electricidad, Construcción, Comercio, Transporte, Finanzas	Agricultura, Minería, Servicios	
Colombia	Agricultura, Minería, Finanzas, Vivienda	Comercio, Transporte, Gobierno, Servicios	Manufactura, Electricidad	Construcción, Finanzas
Costa Rica	Agricultura, Vivienda	Finanzas, Transporte, Electricidad, Manufactura,	Construcción, Gobierno, Servicios	Comercio
México		Minería, Manufactura, Electricidad, Comercio, Transporte, Construcción		Agricultura
Perú	Agricultura, Vivienda	Finanzas, Transporte, Comercio, Construcción, Electricidad	Gobierno, Servicios, Minería	Manufactura
Total	14	35	17	10

Fuente: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, varios años.

a/ Ver texto para definiciones.

dedores que los ganadores provenientes de estos tres sectores. Eso se torna incluso más evidente si se considera que la agricultura en Brasil y México, que representa a dos de los "ganadores" en la cuarta columna, cambió de posición debido a que la tasa de crecimiento global cayó notoriamente en ambos países entre los años setenta y los años noventa, y no porque la agricultura en sí creciera con mayor rapidez. De hecho,

su tasa de crecimiento cayó en ambos casos, pero no tanto como la tasa de crecimiento de toda la economía. Los únicos cambios definidos en los sectores de bienes comerciables son las ganancias posreforma en el sector manufacturero en Perú y Argentina y las pérdidas en Colombia.

El sector gubernamental ofrece otro ejemplo del efecto de la adopción de reformas. De los seis países con datos disponibles, el gobierno es un perdedor neto en tres países reformados y un rezagado en otros dos. Sólo en Colombia el gobierno es un sector líder en ambos períodos.

La estabilidad relativa de los patrones de crecimiento implícita en el cuadro V.5 puede parecer sorprendente, pero de hecho ilustra un aspecto importante de todo el proceso de crecimiento. El grueso de la demanda de producción sectorial es inducida mediante los efectos multiplicadores del gasto exógeno, que puede provenir de las exportaciones, el gasto del gobierno, la sustitución de las importaciones o la inversión. Cualesquiera que sea la fuente, las diferencias de elasticidades-ingreso sectoriales y los eslabonamientos hacia atrás con los productos intermedios casi garantizan que las manufacturas, las finanzas, el transporte y algunos servicios serán líderes, que la agricultura será rezagada, y que el comercio y los servicios reflejarán la tasa de crecimiento global de la economía. En otras palabras, los efectos de toda variación de las condiciones exógenas serán menos acentuados en el momento en que se hayan llegado a modificar el cuadro insumo-producto y el sistema de demanda de un país. Aunque el proceso de reformas desencadene el rápido crecimiento de algunos productos de exportación, los factores que producen esas exportaciones tenderán a gastar su ingreso en casi la misma forma que los factores en un sector otrora líder. El resultado de todo esto es un patrón relativamente estable de tasas de crecimiento sectorial. Esto implica a su vez un patrón relativamente estable de tasas de crecimiento de la demanda de mano de obra calificada y no calificada.

En general, el crecimiento fue relativamente intensivo en conocimientos: la brecha salarial a favor de los graduados universitarios se amplió en todos los casos, excepto Chile. Sin embargo, eso no puede haber sido causado por las variaciones de las tasas de crecimiento sectorial debido a las reformas. Es más probable que haya sido el resultado de las presiones de la competencia en una economía más abierta, las tendencias generales en la naturaleza de la tecnología y los efectos de la reestructuración durante la privatización. Estas tendencias regresivas elevaron

la brecha salarial, pero no fueron lo bastante abruptas como para contrarrestar los efectos benéficos de reducir la participación de la mano de obra no calificada. En consecuencia, en la mayoría de los países la distribución global de la renta no varió marcadamente durante el curso de los años noventa.

#### E. ¿QUÉ ES LO QUE EXPLICA LOS GRANDES INCREMENTOS DE LA DESIGUALDAD EN CHILE, ARGENTINA Y MÉXICO?

Por cierto, no hay nada en el análisis precedente que implique que las distribuciones del ingreso son siempre constantes. Ha habido a menudo cambios rápidos en períodos muy breves. Tres episodios, en particular, exigen una explicación porque no son cíclicos: Chile en 1970-1987, Argentina en 1974-1986 y México en 1984-1989. Estos incrementos significativos y únicos de la desigualdad no se han revertido jamás. ¿Si las distribuciones tienden a ser constantes, aparte de las variaciones en los ciclos de ingreso, qué factores explican estas tres excepciones, y están vinculadas o no a la adopción de reformas?

Tanto Argentina como Chile implementaron una parte importante de sus programas de reforma antes de mediados de los años ochenta. El índice de reforma agregado de Chile subió de 0.32 en 1973 a 0.72 en 1987, transformándolo en el segundo país más reformado de la región. Argentina no llegó a tanto, pero su índice subió de 0.41 en 1976, cuando comenzaron las reformas, a 0.61 en 1986 y a 0.81 en 1990 (Morley, Machado y Pettinato, 1999). En ambos países, las reformas comerciales, financieras y tributarias fueron los componentes centrales del programa temprano de reformas. México, en cambio, comenzó sus reformas comercial y financiera en el período comprendido entre 1985 y 1987 suprimiendo las restricciones cuantitativas a las importaciones y reduciendo los diferenciales arancelarios. Los cambios que implementó fueron mucho menos radicales que los realizados en el Cono Sur, en parte porque México siempre había tenido aranceles más bajos que Argentina y Chile (Ros, 1999). Este cambio de políticas tuvo lugar durante la prolongada declinación de la actividad que siguió a la crisis de la deuda de 1982 en México, un período en que

mermaron los salarios reales, aumentó la brecha salarial y la distribución entre los factores se modificó en favor de las utilidades (Székely, 1998, pp. 64-67; Ros, 1999, cuadro 5).<sup>27</sup>

Los tres países sufrieron de inestabilidad macroeconómica e inflación durante los períodos mencionados. Chile soportó dos recesiones severas entre 1973 y 1987, y Argentina tuvo tres entre 1976 y 1990, aunque ninguna fue tan severa como la declinación de la actividad económica en Chile en 1982-1983. México también experimentó condiciones recesivas o de estancamiento en el período 1984-1989, con un producto per cápita 6% más bajo en 1989 de lo que había sido cinco años antes.

Otro factor que caracteriza a Chile y Argentina, pero no a México, es el cambio de las relaciones laborales que acompañó al cambio de régimen político. Los dos gobiernos militares reformadores restringieron efectivamente las libertades sindicales, incrementaron la flexibilidad del mercado laboral y en general redujeron el poder negociador de los trabajadores frente a los gerentes.<sup>28</sup> En Chile, el gobierno militar redujo la cobertura del salario mínimo, relajó las condiciones para despedir trabajadores, suspendió los sindicatos, cerró los tribunales del trabajo, limitó las actividades permisibles de los sindicatos y fomentó la organización de sindicatos competitivos dentro de las empresas (Ffrench-Davis y Raczynski, 1990, p.8). En Argentina, bajo los regímenes militares entre 1976 y 1983, se prohibieron las actividades sindicales y el gobierno estableció los aumentos salariales. Este nuevo régimen del mercado laboral, sumado a la inflación creciente y la drástica recesión posterior a 1982, condujo a una violenta declinación de los salarios reales entre 1976 y 1983 (Beccaria, 1991; Altimir y Beccaria, 1999a).

Es imposible determinar que papel desempeñó cada uno de estos tres factores en el incremento de la desigualdad, pero la combinación de recesión recurrente, liberalización comercial y el cambio de las relaciones laborales es la que mejor explica el incremento único de la desigualdad en estos tres países.

27. Además, el precio garantizado para el maíz y los frijoles declinó abruptamente y el rendimiento por hectárea cayó en 25% entre 1984 y 1989 (Székely, 1998, p.69).

28. Estos dos casos parecen algo similares al de Brasil en el período 1963-1980. Brasil tuvo un gobierno militar reformador que restringió drásticamente el poder negociador de los trabajadores en el contexto de un programa exitoso de control de la inflación y una primera ronda de reducciones arancelarias. El resultado fue un período prolongado de crecimiento rápido, estancamiento salarial e incremento único de la desigualdad que hasta ahora no se ha revertido.



¿Por qué los demás países de la región no tuvieron la misma experiencia que Chile y Argentina con las reformas? En primer lugar, todos los demás países adoptaron las reformas en los años noventa, un período que estuvo relativamente libre de las fluctuaciones violentas observadas en los años ochenta. Esto contribuyó a evitar incrementos significativos de la desigualdad, porque las recesiones suelen tener un gran impacto negativo sobre la distribución del ingreso (Morley, 1995; Ravallion y Chen, 1997). Colombia y Costa Rica realizaron sus reformas de manera gradual y sin graves recesiones. En ese entorno, las reformas tuvieron poco efecto sobre la distribución. Bolivia y Perú implantaron reformas súbitas y bastante drásticas, pero ambos lo hicieron como parte de un amplio paquete de estabilización que detuvo la hiperinflación. Todo impacto regresivo de estas reformas fue compensado con creces por el impacto favorable que significó detener la hiperinflación.

Siempre que hubo grandes cambios en la distribución, éstos acompañaron grandes variaciones de las brechas salariales o de los salarios reales y de la participación de las utilidades, que ocurrieron durante períodos de inflación elevada, recesión, crecimiento muy rápido o cambios de regímenes. Pero los años noventa no se destacaron por un crecimiento muy rápido, excepto quizá en el caso de Chile. Tampoco hubo casos de hiperinflación o recesiones profundas (hasta 1998) que pudieran causar súbitas y violentas oscilaciones de la brecha salarial o de la participación de las utilidades que desbarataran los efectos de largo plazo de los cambios de la estructura educativa. Y en estos cambios los componentes progresivo y regresivo parecen prácticamente anularse entre sí.



## CAPÍTULO VI

### LOS ÍNDICES DE DESIGUALDAD DEL INGRESO

En lo que va de este libro se han estudiado los determinantes de la desigualdad y el impacto de las reformas construyendo un modelo econométrico de la distribución del ingreso familiar y comparando la desigualdad antes y después de las reformas. Otra manera de conocer mejor los determinantes de la desigualdad es examinar más a fondo los propios índices de desigualdad, en búsqueda de pistas sobre qué es lo que los hace variar así, o en algunos casos no variar pese a acontecimientos que deberían provocar cambios. En este capítulo y el siguiente se realiza un ejercicio de esta índole. Aunque dicho ejercicio no mide directamente el impacto del crecimiento o las reformas sobre la desigualdad, destaca el papel de la educación, los conocimientos, la experiencia, el sector y el género como contribuyentes tanto al nivel como al tipo de variación de la desigualdad.

El ejercicio comienza por separar la población total en varios grupos conforme a educación, ubicación, sector, ocupación, edad y género, y luego calcular para cada grupo un índice de desigualdad y un ingreso promedio. Estos índices de desigualdad son indicadores de qué proporción de la desigualdad total se debe a diferencias en el ingreso medio entre los diversos grupos y qué proporción proviene de la desigualdad dentro de los grupos. Mientras mayor sea la proporción de la desigualdad debida a diferencias en el ingreso medio entre los grupos, más significativa será esta característica particular de la población como fuente de desigualdad.

Esta especie de descomposición es muy útil para conocer las variaciones del nivel de desigualdad. Al realizar la descomposición en varios momentos, es posible medir qué proporción de la variación de la desigualdad proviene de variaciones del ingreso medio entre los grupos y

qué proporción proviene de variaciones de la desigualdad dentro de los grupos. Esta metodología se utiliza aquí para medir hasta qué punto las variaciones de las brechas salariales entre las clases de educación han contribuido a variaciones de la desigualdad durante el período posreforma. En el próximo capítulo se emplea la misma técnica para estudiar aquellos situados en el tope de la distribución del ingreso como origen de la desigualdad.

La descomposición de la desigualdad ha disminuido debido al uso generalizado del coeficiente de Gini, que no se descompone fácilmente. Una medida alternativa que sí lo hace es el índice de Theil que figura en la ecuación VI-1. El índice de Theil se define como el promedio del logaritmo de los ingresos relativos de cada miembro de una población, ponderado por la participación en el ingreso de cada individuo.

$$T = \sum_i y_i \ln(y_i/p_i) \quad (\text{VI-1})$$

donde  $y_i$  es la participación en el ingreso del  $i$ ésimo individuo  
y  $p_i$  es la participación en la población del  $i$ ésimo individuo

El índice de Theil varía entre cero, para la igualdad perfecta, y el logaritmo del número de individuos en la población, para la desigualdad perfecta. Puede parecer extraño que el índice sea sensible al tamaño de la muestra, pero esta característica refleja la idea de que la magnitud de la desigualdad debe ser mayor mientras mayor sea el número de individuos sin ingreso en relación con aquellos con ingreso. Siguiendo a Theil (1972), imaginemos una sociedad compuesta por dos individuos, uno de los cuales tiene todo el dinero. El Theil en este caso es  $\ln 2$ . Si se agregan 999 998 individuos al grupo sin ingreso, hay ahora un millón de individuos en total, uno de los cuales posee todo el dinero. No cabe duda que la desigualdad es mayor en esta última sociedad que en la primera, y esto se refleja en el valor del Theil que sube de  $\ln 2$  a  $\ln 10^6$ .

La ecuación VI-1 puede reescribirse para mostrar cómo el índice global puede descomponerse o expresarse como la suma de dos componentes individuales, uno que expresa diferencias de ingresos promedio entre subgrupos, y el otro diferencias de ingreso o desigualdad dentro de cada subgrupo. Después de dividir primero la población en los grupos de interés, la ecuación VI-1 puede reescribirse así:

$$T = \sum_i y_i \ln(y_i/p_i) + \sum_i y_i T_i \quad (\text{VI-2})$$

donde  $y_i$  es la participación en el ingreso del *i*ésimo grupo  
 $p_i$  es la participación en la población del *i*ésimo grupo  
 $T_i$  es el índice de Theil para el *i*ésimo grupo

El primer término de la derecha de la ecuación es el promedio ponderado de las diferencias de ingresos promedio entre los diversos subgrupos. Resulta natural designar a este componente como el componente "entre grupos" de la desigualdad total. El segundo término de la derecha es el promedio del índice de Theil para cada subgrupo, ponderado por es la participación del grupo en el ingreso total. Mide la magnitud de la desigualdad dentro de cada subgrupo y se denomina por lo tanto el componente "intra grupo". Este desglose se usa en los cuadros siguientes para identificar fuentes y variaciones de la desigualdad.

#### A. DESCOMPOSICIONES DE LA DESIGUALDAD

La descomposición señalada en la ecuación VI-2 puede realizarse en la muestra de nueve países, usando subgrupos basados en educación, ocupación, edad, género y ubicación. Los resultados figuran en los cuadros VI.1 a VI.4.

Las columnas de la izquierda son los índices propiamente tales. En casi todos los casos son los mismos valores que figuran en el cuadro V.1. Las columnas denominadas "desigualdad intra grupos" muestran la proporción de desigualdad debida a diferencias de ingreso entre los miembros de cada grupo. Las columnas "desigualdad entre grupos" muestran la fracción debida a diferencias de ingresos promedio entre los distintos grupos. Con eso a manera de introducción, ¿qué sugieren los cuadros sobre las fuentes de desigualdad en la muestra de nueve países?

CUADRO VI.1  
DESCOMPOSICIONES DEL ÍNDICE DE DESIGUALDAD DE THEIL: EDUCACIÓN

País	Theil total		Contribución porcentual al índice de desigualdad		Desigualdad entre grupos	
	1986	1997	Desigualdad intra grupos	1997	Desigualdad entre grupos	1997
Argentina	1986	1991	1986	1991	1986	1991
Ingreso laboral	0.29	0.27	73.0	70.9	27.0	29.1
Bolivia	1985	1989	1985	1989	1985	1989
Ingreso laboral	0.67	0.49	88.2	80.0	11.8	20.0
Brasil	1985	1990	1985	1990	1985	1990
Ingreso laboral	0.77	0.85	61.1	61.8	38.9	38.2
Ingreso total	0.72	0.75	68.1	67.4	31.9	32.6
Chile	1987	1996	1987	1996	1987	1996
Ingreso laboral	0.65	0.64	100.0	77.9		22.1
Colombia	1988	1993	1988	1993	1988	1993
Ingreso laboral	0.43	0.52	73.3	76.5	26.7	23.5
Costa Rica	1988	1995	1988	1995	1988	1995
Ingreso laboral	0.36	0.33	68.9	62.6	31.1	37.4
Ingreso total	0.48	0.48	79.8	75.1	20.2	24.9
Jamaica	1989	1993	1989	1993	1989	1993
Gasto	0.34	0.26	96.0	83.2	4.0	16.8
México	1984	1989	1984	1989	1984	1989
Ingreso factorial	0.22	0.24	82.0	79.1	73.3	30.1
Perú	1985	1991	1985	1991	1985	1991
Gasto per cápita	0.33	0.26	84.4	81.3	15.6	18.7
Ingreso laboral/hora	0.54	0.44	87.9	90.6	12.1	9.4

Fuente: Informes de consultores.

CUADRO VI.2  
DESCOMPOSICIONES DEL ÍNDICE DE DESIGUALDAD DE THEIL: OCUPACIÓN

País	Theil total		Contribución porcentual al índice de desigualdad					
			Desigualdad intra grupos			Desigualdad entre grupos		
Argentina	1986	1991	1986	1991	1997	1986	1991	1997
Ingreso laboral	0.29	0.26	0.29	0.26	0.28	6.8	7.1	7.8
Bolivia	1985	1989	1985	1989	1996	1985	1989	1996
Ingreso laboral	0.66	0.48	0.59	0.48	0.59	4.2	7.6	9.6
Brazil	1985	1990	1985	1990	1997	1985	1990	1997
Ingreso laboral	0.77	0.85	0.80	0.85	0.80	8.4	8.4	6.6
Ingreso total	0.74	0.78	0.71	0.78	0.71	8.6	7.5	7.3
Chile	1987	1996	1987	1996		1987	1996	
Ingreso laboral	0.65	0.63		0.63			5.9	
Colombia	1988	1993	1988	1993	1996	1988	1993	1996
Ingreso laboral	0.43	0.522	0.457	0.522	0.457	8.9	6.7	8.1
Costa Rica	1988	1995	1988	1995		1988	1995	
Ingreso laboral	0.35	0.32	88.0	89.8		12.0	10.2	
Ingreso total	0.48	0.48	88.8	90.3		11.2	9.7	
Jamaica	1989	1993	1989	1993	1996	1989	1993	1996
Gasto	0.34	0.26	94.9	94.9	94.1	5.1	5.1	5.9
México	1984	1989	1984	1989	1994	1984	1989	1994
Ingreso factorial	0.22	0.24	0.30	0.24	0.29	93.3	4.7	8.3
Perú	1985	1991	1985	1991	1996	1985	1991	1996
Gasto per cápita	0.33	0.26	99.6	99.5	99.5	0.4	0.5	0.5
Ingreso laboral/hora	0.53	0.43	95.8	95.0	97.6	4.2	5.0	2.4

Fuente: Informes de consultores.

CUADRO VI.3  
DESCOMPOSICIONES DEL ÍNDICE DE DESIGUALDAD DE THEIL: EDAD

País	Theil total		Contribución porcentual al índice de desigualdad					
			Desigualdad intra grupos	Desigualdad entre grupos				
Argentina	1986	1991	1986	1991	1986	1991	1997	
Ingreso laboral	0.29	0.26	77.5	69.1	62.3	22.5	30.9	37.7
Bolivia	1985	1989	1985	1989	1996	1985	1989	1996
Ingreso laboral	0.66	0.48	88.6	88.7	81.7	11.4	11.3	18.3
Brasil	1985	1990	1985	1990	1997	1985	1990	1997
Ingreso laboral	0.77	0.85	79.0	76.0	83.2	21.0	24.0	16.8
Ingreso total	0.74	0.78	78.7	80.7	80.1	21.3	19.3	19.9
Chile	1987	1996	1987	1996		1987	1996	
Ingreso laboral	0.65	0.63	nd	nd		nd	nd	
Colombia	1988	1993	1988	1993	1996	1988	1993	1996
Ingreso laboral	0.43	0.52	84.1	85.7	84.7	15.9	14.3	15.3
Costa Rica	1988	1995	1988	1995		1988	1995	
Ingreso laboral	0.35	0.32	68.4	62.7		31.6	37.3	
Ingreso total	0.48	0.48	78.3	69.3		21.7	30.7	
Jamaica	1989	1993	1989	1993	1996	1989	1993	1996
Gasto	0.34	0.26	nd	nd	nd	nd	nd	nd
México	1984	1989	1984	1989	1994	1984	1989	1994
Ingreso factorial	0.21	0.24	95.2	79.2	65.5	73.3	4.8	20.8
Perú	1985	1991	1985	1991	1996	1985	1991	1996
Gasto per cápita	0.33	0.26	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Ingreso laboral/hora	0.53	0.43	87.7	92.7	78.1	12.3	7.3	21.9

Fuente: Informes de consultores.



CUADRO VI.4  
DESCOMPOSICIONES DEL ÍNDICE DE DESIGUALDAD DE THEIL: RURAL VERSUS URBANO

País	Theil total		Contribución porcentual al índice de desigualdad						
			Desigualdad intra grupos			Desigualdad entre grupos			
Argentina	1986	1991	1997	1986	1991	1997	1986	1991	1997
Ingreso laboral	0.29	0.26	0.28	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Bolivia	1985	1989	1996	1985	1989	1996	1985	1989	1996
Ingreso laboral	0.66	0.48	0.59	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Brazil	1985	1990	1997	1985	1990	1997	1985	1990	1997
Ingreso laboral	0.77	0.85	0.80	91.8	88.5	93.1	8.2	11.5	6.9
Ingreso total	0.74	0.78	0.71	93.2	92.3	92.5	6.8	7.7	7.5
Chile	1987	1996		1987	1996		1987	1996	
Fuerza laboral	0.65	0.63							5.0
Colombia	1988	1993	1996	1988	1993	1996	1988	1993	1996
Ingreso laboral	0.43	0.52	0.45	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
(Solamente urbano)									
Costa Rica	1988	1995		1988	1995		1988	1995	
Ingreso laboral	0.35	0.32		92.6	94.3		7.4	5.7	
Ingreso total	0.48	0.48		92.4	94.5		7.6	5.5	
Jamaica	1989	1993	1996	1989	1993	1996	1989	1993	1996
Gasto	0.34	0.26	0.25	91.2	92.1	93.8	8.8	7.9	6.2
México	1984	1989	1994	1984	1989	1994	1984	1989	1994
Ingreso factorial	0.21	0.24	0.29	0.30	91.7	86.2	14.3	8.3	13.8
Perú	1985	1991	1996	1985	1991	1996	1985	1991	1996
Gasto per cápita	0.33	0.26	0.22	95.9	95.1	95.6	4.1	4.9	4.4
Ingreso laboral/hora	0.53	0.43	0.38	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Fuente: Informes de consultores.

Las diferencias de ingresos medios entre los distintos niveles de educación son el determinante más importante de la desigualdad. Según el cuadro VI.1, la desigualdad entre grupos explica de un quinto a un tercio de la desigualdad en la distribución primaria.<sup>29</sup> Además, esa proporción se incrementó en todos los países, salvo Brasil y Chile. En algunos casos, como Bolivia y Perú, las diferencias entre las encuestas pre y posreforma son muy considerables. Estos datos son consistentes con los datos sobre las tendencias de la brecha salarial, excepto para Jamaica y Costa Rica (véase el cuadro V.1). Sugieren que las diferencias de educación, que siempre han sido un factor importante en la distribución, se han vuelto incluso más importantes en los últimos años. En cuanto a Costa Rica, la brecha salarial medida está dominada por el ingreso relativo de los graduados universitarios. Una descomposición separada para Costa Rica muestra una contribución casi constante del componente entre grupos a la desigualdad total para los graduados universitarios.

Las diferencias de ingreso promedio entre las ocupaciones son la segunda fuente más importante de desigualdad después de la educación, pues representan entre 20% y 38% del total (véase el cuadro VI.2). Cada encuesta presenta un desglose de ocupaciones diferente, pero la típica incluye a los asalariados, el sector informal o los trabajadores por cuenta propia, los propietarios o empleadores y, en algunos casos, el gobierno y la agricultura. En las encuestas nacionales, buena parte de la desigualdad tiene que haberse debido a los bajos salarios de los obreros agrícolas. Tal como en el caso de la educación, en general aumentó la proporción de la desigualdad total representada por las diferencias de ingresos promedio entre ocupaciones.

Ni la edad ni el género parecen ser fuentes importantes de desigualdad. Al desglosar la población en grupos etarios, se observa que las diferencias del ingreso promedio de las cohortes constituyen no más de 5%-10% de la desigualdad total, y no ocurrió ningún cambio significativo entre las situaciones pre y posreformas, excepto tal vez en el caso de Bolivia (véase el cuadro VI.3). El caso del género, que no figura en los cuadros, exige una explicación. Según las descomposiciones, la contribución entre-grupos del género nunca llega a más de 5% de la desigualdad total, aunque eso no significa que no haya desigualdad de

29. En el caso de Jamaica, la contribución de la educación es menor, pero esta encuesta se refiere al gasto familiar per cápita y, por lo tanto, no es realmente comparable con las distribuciones primarias de las otras ocho encuestas.

rentas entre hombres y mujeres. Según los datos del BID el diferencial de rentas por género variaba de 5% en Paraguay a 35% en Brasil (BID, 1998, cuadro 2.5). No obstante, este es sólo uno de los factores que determinan el índice de Theil entre-grupos. En la fórmula de Theil, el componente entre-grupos es la suma de los logaritmos de ingresos relativos ponderados por la participación pertinente en el ingreso. En consecuencia mientras menor sea la proporción de mujeres respecto a los hombres en la fuerza de trabajo, menor será el Theil entre-grupos, manteniendo constantes los ingresos relativos promedio. Una de las razones de por qué las diferencias de género no contribuyen mucho generalmente a la desigualdad global es que el tamaño de la fuerza laboral femenina es pequeño en relación con la masculina. En otras palabras, casi todo el ingreso es percibido por hombres, en parte debido a que ganan más, pero sobre todo porque son tan numerosos en la fuerza laboral. Por lo tanto, la desigualdad dentro del grupo masculino es la principal contribuyente a la desigualdad total.

Por último, el cuadro VI.4 muestra la desagregación rural-urbana. Los diferenciales de ingreso rural-urbanos son considerables, de modo que resulta algo sorprendente ver que tienen tan poco efecto sobre la desigualdad nacional. Tal como en el caso del género, la razón no es que las diferencias de ingresos no existan, sino más bien que la población clasificada como residente en el sector rural no es muy numerosa. En Brasil (el único estudio con información disponible detallada), la población rural era sólo 23% del total (en 1997). Por ende, aunque el ingreso medio rural era menos de la mitad de la cifra urbana correspondiente, la pequeñez de la población rural reduce el impacto de estas diferencias a sólo 7.5% de la desigualdad total. De hecho, la eliminación de la diferencia entre el ingreso medio rural y nacional sólo reduciría la desigualdad en 2.3 puntos porcentuales, o sea, en alrededor de 4%. Dicho de otro modo, para reducir la desigualdad en Brasil, o en casi cualquier parte de América Latina, los esfuerzos deben centrarse en las zonas que albergan la mayoría de la gente y el ingreso, es decir, en el sector urbano.

Otro resultado interesante surge al comparar el diferencial rural-urbano antes y después de las reformas. Hay numerosos indicios de que el sector rural no se desempeñó tan bien como el urbano en los años noventa. Los datos no muestran eso, salvo para México en 1994. En todos los demás países, la contribución entre-grupos de los diferenciales rural-urbanos cayó en los años noventa.

Este examen preliminar de los datos de descomposición apunta a dos conclusiones. Primero, la educación y la ocupación son las únicas dos características en que las diferencias del ingreso promedio entre-grupos realmente importan. Segundo, casi toda la desigualdad proviene del interior de los grupos, no entre ellos. Incluso respecto a la educación y ocupación, la fracción entre-grupos de la desigualdad total es menos de un tercio en casi todos los casos. Las características personales distintas del nivel de instrucción o de la posición que se ocupe siguen siendo las fuentes principales de desigualdad en la región, pese al aumento de los diferenciales de ingreso por concepto de conocimientos o educación en el período posreforma.

#### B. EL EFECTO DE LAS VARIACIONES EN LA EDUCACIÓN Y LAS BRECHAS SALARIALES

Uno de los enigmas que exige una explicación es por qué la distribución global es tan rígida en tantos países pese a brechas salariales crecientes y un crecimiento intensivo en conocimientos. Las brechas salariales aumentaron en ocho de los nueve países, sin embargo, en cuatro de ellos (Argentina, Brasil, Costa Rica y Jamaica), la distribución apenas se modificó en los años noventa. En Chile, la distribución también fue constante, pero la brecha salarial disminuyó ligeramente. Sólo Perú muestra una tendencia inequívoca, y es progresiva pese al aumento notorio de la brecha salarial. México y Colombia son casos especiales en el sentido de que los datos de distribución agregados ocultan variaciones importantes entre las partes componentes (una caída en la participación de utilidades compensa la creciente desigualdad salarial en México y una caída de la desigualdad rural compensa la creciente desigualdad urbana en Colombia). En Bolivia, la desigualdad es menor ahora que en 1985, pero mayor que en 1989. ¿Porqué la desigualdad de la renta no sigue la tendencia de la desigualdad salarial?

Varios factores afectan la descomposición de la educación en todo análisis en el tiempo. Estos comprenden variaciones de los ingresos relativos entre grupos, variaciones de la desigualdad dentro de los grupos y, lo que es prioritario, variaciones del tamaño de los grupos. Algunos de estos factores son igualadores y otros son desigualadores. En gran medida, sus diversos efectos parecen compensarse mutuamente en los nueve

países estudiados. Lo importante de esto es que las diferencias salariales crecientes no implican necesariamente la desigualdad creciente de la renta. Las reducciones de la varianza del ingreso dentro del grupo y las variaciones de las ponderaciones demográficas muy frecuentemente compensan el efecto desigualador de la mayor brecha salarial.

Dado que la proporción de la desigualdad entre-grupos se incrementó en todos los casos, salvo en Brasil, se desprende que la desigualdad intra-grupos tiene que haber disminuido ya sea en forma relativa o incluso absoluta en aquellos casos en que la desigualdad global declinó. El examen más detenido de los países con información detallada disponible indica que la reducción de la desigualdad intra-grupo ocurrió entre aquellos con enseñanza primaria o menos. Los situados en el tope de la pirámide educacional experimentaron un incremento de la desigualdad intra-grupo, que no compensó la reducción de la desigualdad entre aquellos situados en la base. Por ejemplo, en Costa Rica la contribución intra-grupo de aquéllos con enseñanza primaria incompleta cayó en cinco puntos entre 1988 y 1995, mientras que subió en dos puntos para los graduados universitarios (Trejos, 1999, cuadro B.11). En Colombia el Theil intra-grupo de aquellos con menos de cinco años de escolaridad cayó 3.4 puntos, compensando el aumento de 2.6 puntos para los graduados universitarios (Cárdenas y Bernal, 1999, cuadro 1). Eso sugiere que las economías posreforma o bien han igualado los ingresos de los trabajadores situados en la base o han reducido el tamaño del grupo, creando a la vez oportunidades especiales de renta para un subgrupo creciente de ganadores situados en el tope. En la mayoría de los casos, las ganancias en materia de equidad entre los pobres son mayores que las pérdidas en materia de equidad entre los ricos, de modo que la desigualdad global intra-grupo ha declinado, en forma relativa o absoluta.

En última instancia, parece que en la mayoría de los países (incluso aquellos con una desigualdad salarial creciente) estos efectos diversos prácticamente se anulan entre sí y la distribución parece ser relativamente estable. Para mostrar cómo opera numéricamente este proceso, los cuadros VI.5, VI.6 y VI.7 presentan casos nacionales detallados empleando datos de Brasil, Argentina y Perú. En los tres casos los índices de desigualdad agregados son relativamente constantes o declinantes (excepto Argentina entre 1976 y 1980), sin embargo, sus brechas salariales y la desigualdad entre-grupos son generalmente crecientes.

CUADRO VI.5  
BRASIL: EFECTOS DE VARIACIONES DE LA ESTRUCTURA EDUCATIVA

<i>Nivel de escolaridad</i>	<i>Participación en la población</i>	<i>Participación en el ingreso</i>	<i>Theil</i>	<i>Contribución de la desigualdad intra-grupos</i>	<i>Contribución de la desigualdad entre-grupos</i>	<i>Total</i>
<b>1976</b>						
0 años	0.2458	0.0997	0.4600	0.0459	-0.0900	
1-4 años	0.4377	0.3215	0.5700	0.1833	-0.0992	
5-8 años	0.1824	0.1940	0.6700	0.1300	0.0119	
9-12 años	0.0892	0.1612	0.5500	0.0887	0.0954	
13-16 años	0.0417	0.1964	0.3500	0.0687	0.3045	
>16 años	0.0032	0.0272	0.3600	0.0098	0.0585	
Total	1.0000	1.0000		0.5263	0.2811	0.8074
<b>1997</b>						
0 años	0.1339	0.0490	0.4900	0.0240	-0.0493	
1-4 años	0.3365	0.1999	0.5700	0.1140	-0.1041	
5-8 años	0.2445	0.1812	0.5400	0.0978	-0.0543	
9-12 años	0.1978	0.2460	0.5400	0.1328	0.0536	
13-16 años	0.0789	0.2672	0.5000	0.1336	0.3258	
>16 años	0.0083	0.0567	0.4100	0.0232	0.1086	
Total	1.000	1.000		0.5255	0.2803	0.8058
<b>Simulaciones</b>				<b>Intra</b>	<b>Entre</b>	<b>Total</b>
76p97y				0.5250	0.2379	0.7629
76y97p				0.5083	0.3020	0.8104
97 efectiva				0.5255	0.2803	0.8058
76 efectiva				0.5263	0.2811	0.8074

CUADRO VI.6  
 ARGENTINA: EFECTOS DE VARIACIONES DE LA ESTRUCTURA  
 EDUCATIVA

<i>Nivel de escolaridad</i>	<i>Participación en la población</i>	<i>Participación en el ingreso</i>	<i>Theil</i>	<i>Contribución de la desigualdad intra-grupos</i>	<i>Contribución de la desigualdad entre-grupos</i>	<i>Total</i>
1974						
Primaria incompleta	0.2682	0.2047	0.1248	0.0256	-0.0552	
Primaria y secundaria incompleta	0.5322	0.5065	0.1548	0.0784	-0.0251	
Secundaria y universitaria incompleta	0.1706	0.2226	0.1315	0.0293	0.0593	
Universitaria	0.0290	0.0661	0.1774	0.0117	0.0545	
Total	1.000	1.000		0.1450	0.0334	0.1784
1980						
Primaria incompleta	0.1969	0.1335	0.1339	0.0179	-0.0519	
Primaria y secundaria incompleta	0.5728	0.4868	0.1926	0.0938	-0.0792	
Secundaria y universitaria incompleta	0.1862	0.2600	0.1975	0.0513	0.0867	
Universitaria	0.0444	0.1201	0.1972	0.0237	0.1194	
Total	1.0004	1.0003		0.1867	0.0750	0.2617
1997						
Primaria incompleta	0.0698	0.0406	0.1207	0.0049	-0.0220	
Primaria y secundaria incompleta	0.4920	0.3459	0.1433	0.1496	-0.1219	
Secundaria y universitaria incompleta	0.3287	0.3670	0.1996	0.0733	0.0405	
Universitaria	0.1096	0.2465	0.2427	0.0598	0.1999	
Total	1.0000	1.0000		0.1876	0.0965	0.2841

CUADRO VI.7  
PERÚ: EFECTOS DE VARIACIONES DE LA ESTRUCTURA EDUCATIVA

<i>Nivel de escolaridad</i>	<i>Participación en la población</i>	<i>Participación en el ingreso</i>	<i>Theil</i>	<i>Contribución de la desigualdad intra-grupos</i>	<i>Contribución de la desigualdad entre-grupos</i>	<i>Total</i>
1985						
Sin escolaridad	0.0435	0.0210	0.4732	0.0100	-0.0153	
Primaria	0.3213	0.2285	0.5257	0.1201	-0.0778	
Secundaria						
Incompleta	0.1704	0.1352	0.5106	0.0690	-0.0313	
Secundaria Completa	0.2646	0.2819	0.5076	0.1431	0.0179	
Educación superior						
no universitaria	0.0548	0.0771	0.3167	0.0244	0.0263	
universitaria	0.1455	0.2562	0.4127	0.1058	0.1451	
Total	1.0000	1.0000		0.4724	0.0649	0.5372
1996						
Sin escolaridad	0.0197	0.0093	0.1203	0.0011	-0.0070	
Primaria	0.2103	0.1477	0.3316	0.0490	-0.0522	
Secundaria						
Incompleta	0.1587	0.1169	0.2686	0.0314	-0.0357	
Secundaria Completa	0.3075	0.2548	0.2699	0.0688	-0.0479	
Educación superior						
no universitaria	0.1259	0.1343	0.2691	0.0361	0.0087	
universitaria	0.1779	0.3369	0.3505	0.1181	0.2151	
Total	1.0000	1.0000		0.3045	0.0810	0.3855

Las columnas de la izquierda de los cuadros muestran las participaciones en la población y en el ingreso y el Theil intra-grupo respecto a cada año en cada país. Las columnas de la derecha, a saber, las de la contribución de la desigualdad intra-grupos y la contribución de la desigualdad entre-grupos, muestran los componentes de la ecuación VI-2. Esos componentes suman las cifras intra y entre de toda la muestra señaladas en la línea "total". Tomemos como ejemplo a Argentina en



1974. En ese año el grupo con enseñanza primaria incompleta comprendía 27% de la fuerza laboral y percibía 20% del ingreso total. Su Theil era 0.1248. Según la fórmula, el componente intra-grupo de la desigualdad total es igual a la participación en el ingreso multiplicada por el Theil del grupo, o sea,  $0.2047 * 0.1248 = 0.0256$ . Tal vez haya demasiado detalle tedioso en estos cuadros, pero es sólo fijándose en los detalles que se puede entender realmente a nivel estadístico que está haciendo variar la distribución. En particular, las estadísticas pueden rastrear el impacto de las variaciones de la estructura educativa y la desigualdad dentro de cada grupo sobre las variaciones de la desigualdad agregada.

Cabe formular una advertencia sobre los datos sobre la contribución de la desigualdad entre grupos. Esos datos están definidos como la participación en el ingreso del grupo multiplicada por el logaritmo de la participación en el ingreso relativo del grupo ( $y_i/p_i$ ). Tal como en la contribución de la desigualdad intra grupos, estos componentes suman los Theil entre-grupos. Sin embargo, a diferencia de los componentes intra-grupo, no se advierte ninguna significación en los elementos individuales del cuadro. En particular, no representan la contribución del subgrupo a la desigualdad entre-grupos.

Los tres países presentan un mejoramiento notorio del perfil educativo de la fuerza laboral. En Perú la participación en la población del grupo con enseñanza primaria completa e incompleta cayó de 36% a 22% entre 1985 y 1996, mientras que en Argentina cayó de 27% a 7% entre 1974 y 1997. Dado que la brecha salarial también aumentó en esos dos países, el Theil entre-grupos también subió (de 0.145 a 0.187 en Argentina y de 0.064 a 0.081 en Perú). En Brasil el Theil entre-grupos también cayó, lo que refleja la reducción de la brecha entre la renta de los dos grupos de ingresos más bajos.

Las tendencias de la desigualdad dentro de cada grupo y el nivel relativo de la desigualdad entre grupos obran en conjunto sobre la distribución en el tiempo. En Brasil y Perú la desigualdad intra-grupo es mayor para los menos instruidos. En igualdad de circunstancias, en estos dos países el mejoramiento de la estructura educativa de la fuerza laboral tiende a reducir la desigualdad intra-grupo porque expande los grupos con una desigualdad intra-grupo relativamente menor. Sin embargo, ese factor puede verse compensado o aumentado por las propias tendencias de la desigualdad intra-grupo. En Perú los dos efectos son complementarios. No sólo el cambio de estructura trasladó a la gente hacia grupos

de educación de menor varianza, sino que la propia varianza venía disminuyendo. El efecto neto fue una reducción muy considerable de la desigualdad intra-grupo (de 0.47 a 0.30), lo que eclipsó el alza de dos puntos del Theil entre-grupos debido a la brecha salarial creciente. Contrástese eso con Brasil. Allí, el efecto progresivo del traslado hacia grupos de educación de menor varianza fue compensado por completo por el aumento de la desigualdad intra-grupo de los más instruidos.

En contraste con Brasil y Perú, en Argentina los Theil son más altos para los educados. Eso significa que los cambios de la estructura educativa en el tiempo tienden a aumentar la desigualdad intra-grupo. En particular, la tendencia al incremento de la desigualdad entre las personas con educación secundaria o universitaria. La desigualdad intra-grupo total aumentó porque había más personas en los grupos de educación con alta varianza y porque aumentó la varianza del ingreso en esos grupos.

Corresponde ahora usar los datos desagregados para examinar más a fondo los tres casos. Respecto a Brasil, se plantea el interrogante de cómo la distribución puede haber sido tan estable durante tanto tiempo pese al gran cambio de la estructura educativa y el aumento de la brecha salarial. El Theil de Brasil permaneció prácticamente constante entre 1976 y 1997. ¿Cómo ocurrió eso?

Primero, cambió considerablemente la estructura educativa durante el período (véase el cuadro VI.5). La proporción con cuatro años de educación o menos bajó de 68% a 47% de la fuerza laboral, mientras que el grupo con educación possecundaria subió de 4.4% a 8.6%. Sin embargo, cabe recordar que los Theil intra-grupo muestran que en ambos años la varianza para aquellos con educación precaria fue mayor que para los grupos universitarios y secundarios. Por último, la varianza en el tope tuvo un abrupto incremento durante el período. Este último aspecto es decisivo para comprender por qué la distribución ha permanecido constante.

Dos simulaciones simples se presentan al pie del cuadro VI.5. El renglón designado 76p97y calcula cuál habría sido la distribución si la población de 1976 hubiera tenido la estructura de ingreso de 1997, manteniendo los Theil intra-grupo constantes. La comparación de esta distribución simulada con la distribución efectiva en 1976, muestra que las variaciones de ingresos relativos fueron progresivas (el Theil de 1976 cae de 0.807 a 0.763 en la simulación). Esto se debe sobre todo a que en la simulación cae el Theil entre-grupos. Esto puede parecer extraño,

dado que Brasil mostraba una brecha salarial creciente entre los graduados universitarios y de la enseñanza primaria en el cuadro V.1, pero esto obedece a que se redujo la diferencia entre los salarios de aquellos con enseñanza primaria y aquellos sin educación. Esta simulación demuestra que en general la tendencia de las brechas salariales fue progresiva en Brasil entre 1976 y 1997, aunque la relación salarial entre los graduados universitarios y los trabajadores sin más enseñanza que la primaria se elevó de 8 a 9 durante el período.

La segunda simulación (76y97p) muestra el efecto de elevar el nivel educativo de la fuerza laboral entre 1976 y 1997, manteniendo constantes los ingresos relativos en sus niveles de 1976. En este caso la distribución es poco menos igual (el Theil sube de 0.807 a 0.810). El Theil entre-grupos aumenta un poco, pero eso se compensa con una caída de los Theil intra-grupo. Recuérdese que los Theil intra-grupo no han variado en esta simulación. Más bien la reducción emana de reducir la participación de los grupos con poca educación que tienen la mayor varianza intra-grupo del ingreso. En particular, los dos grupos más bajos tenían Theil intra-grupo elevados en 1976, y la simulación disminuye radicalmente su ponderación en el total. De hecho, este cambio tiene la magnitud suficiente para compensar el efecto regresivo de los traslados de población sobre el Theil entre-grupos.

Las ganancias en la base deberían haber sido suficientes para reducir la desigualdad en Brasil. Eso no ocurrió debido a la interacción de los mejoramientos en educación con la varianza creciente para los dos grupos educativos más altos. El Theil intra-grupo de los graduados de la enseñanza secundaria subió de 0.35 a 0.50 y el de los graduados universitarios subió de 0.36 a 0.41. Cuando ese incremento se combina con el aumento de la proporción de la fuerza laboral en esos dos grupos, la interacción regresiva es justo la suficiente para compensar el efecto positivo de los cambios de ingreso y estructura educativa considerados por separado. Esta interacción es consistente con las variaciones de la curva de Kuznets debidas al término tendencia en las regresiones descritas en el capítulo IV.

Los cuadros VI.6 y VI.7 detallan los desgloses de la educación para Argentina y Perú. En cada caso se presentan las participaciones en el ingreso y en la población más los Theil intra-grupo para cada grupo de educación. Esa información precisa con exactitud por qué la distribución ha variado o no ha variado en el tiempo. En Argentina, la desigualdad aumen-

tó abruptamente entre 1974 y 1980, y permaneció relativamente constante desde esa época pese a las brechas salariales crecientes. En cuanto a Perú, la distribución mejoró pese a las crecientes brechas salariales.

Considérese primero el caso de Argentina entre 1974 y 1980, cuando el país experimentó un gran salto de la desigualdad que jamás se ha revertido (el Theil subió en 8.4 puntos, o sea, casi 50%, según la última columna del cuadro VI.6). Exactamente la mitad de ese aumento provino del componente entre-grupos y la otra mitad del elemento intra-grupo. La brecha salarial subió acentuadamente (véase el cuadro V.1), lo que incrementó el Theil entre-grupos en 4.2 puntos (de 3.3 a 7.5). Al mismo tiempo, la varianza del ingreso se incrementó en todos los grupos de educación y la población se desplazó hacia los grupos universitarios y secundarios, que tienen una varianza mayor. Eso incrementó el Theil intra-grupo en 4.2 puntos. Tanto las crecientes brechas salariales como las crecientes diferencias de ingreso dentro de todos los grupos educacionales contribuyeron a que la desigualdad se disparara.

Entre 1980 y 1997, la desigualdad aumentó nuevamente; prácticamente todo este aumento fue atribuible al componente entre-grupos. También aumentó la desigualdad de los dos grupos más educados, pero fue compensada por las reducciones en la base. Casi todo el incremento del Theil entre-grupos provino del crecimiento de la población en el grupo de altos ingresos, y no del aumento de los diferenciales salariales, los que en realidad cayeron durante el período.

En Perú, el cuadro VI.7 indica cómo mejoró la distribución entre 1985 y 1996 pese al gran incremento de la brecha salarial. Todo el mejoramiento fue generado por una enorme reducción de la varianza en todas las clases de ingreso, en particular los menos instruidos. El aumento de las brechas salariales se refleja en el aumento del componente entre-grupos de 6.5 a 8.1, pero eso es sobrepasado por la caída del componente intra-grupo en 16.8 puntos.

### C. CONCLUSIONES

Los movimientos cruzados pueden resumirse como sigue. Las mejoras de la educación han hecho que la gente ascienda en materia de distribución, lo que es progresivo, ya que una fracción menor de la fuerza laboral está en la cola izquierda. Esto se ve reforzado por el hecho de

que la varianza del ingreso entre los menos educados suele ser mayor que para los más educados. Por lo tanto, la reducción del tamaño o, dicho en forma más precisa, de la proporción de la fuerza de trabajo con poca educación reduce la varianza total intra-grupo de las descomposiciones del Theil a la vez que reduce la varianza entre-grupos. Ambos efectos son progresivos. Por ejemplo, en Perú la reducción del tamaño relativo del grupo con sólo educación primaria entre 1988 y 1995 redujo el Theil intra-grupo en 8 puntos, compensando con creces el efecto regresivo de la creciente desigualdad de salarios (Saavedra y Díaz, 1999, p. 69). En Costa Rica el Theil intra-grupo ponderado cayó en 3.5 puntos, lo que casi fue suficiente para compensar todos los demás factores que incrementaban la desigualdad (Trejos, 1999, cuadro B.10).

Sin embargo, lo que contrarresta este cambio progresivo es el hecho de que el mejoramiento de la educación incrementa la cola derecha de la distribución al mismo tiempo que reduce la cola izquierda. Eso tiende a hacer que la distribución sea menos igual. Además el crecimiento intensivo en conocimientos en los años noventa incrementó la varianza de ingresos entre los educados. Es decir, el crecimiento posreforma creó oportunidades que estaban abiertas principalmente a los mejor educados, lo que incrementó la varianza intra-grupo en el tope de la pirámide educativa. Cuando esto se combina con la expansión de la fracción de la fuerza laboral situada en el tope, el resultado es el incremento de la desigualdad global. Es eso lo que ocurrió en Argentina. Las estimaciones de la curva de Kuznets señaladas en el capítulo precedente detectan este mismo efecto de interacción.

Las variaciones observadas en las brechas salariales casi nunca tuvieron la magnitud suficiente para causar una variación significativa de la desigualdad. Esto obedece en parte a cambios compensadores que ocurren en el tope y la base de la pirámide educativa, pero la otra razón es sencillamente que casi dos tercios de la varianza total se explica por la desigualdad intra-grupo (Theil intra-grupo) y no por las diferencias entre los salarios medios (Theil entre-grupos). La desigualdad intra-grupo o bien atenuó, o en algunos casos (como Perú) incluso compensó, el efecto de la ampliación de las brechas salariales.



## CAPÍTULO VII

### LOS RICOS Y LOS POBRES EN EL PERÍODO POSREFORMA

Los capítulos previos usan índices agregados para medir y analizar las variaciones de la distribución del ingreso. El análisis se centra ahora en dos grupos claves: los situados al tope y al pie de la escala distributiva. La posición relativa de los situados al tope es una de las razones principales de por qué la distribución del ingreso en América Latina es tan desigual comparada con otros países. Este capítulo examina quiénes son los miembros de este grupo favorecido, dónde trabajan, y cuánto ha contribuido el grupo a las variaciones de la desigualdad durante el período posreforma.

Los datos sobre salarios relativos y las descomposiciones efectuadas en el capítulo anterior sugieren que el otro grupo clave en la determinación de tendencias de desigualdad son los graduados universitarios. En este capítulo, la fuerza laboral se divide en grupos universitarios y no universitarios para medir la contribución del grupo universitario al nivel y las variaciones de la desigualdad. Si el crecimiento intensivo en conocimientos es una razón importante de por qué la desigualdad no viene cayendo en forma generalizada en la región, esta descomposición debería reflejar eso.

En el otro extremo de la distribución están los pobres –otro grupo de interés para cualquiera que se ocupe de la equidad. Hubo pocas variaciones significativas de la distribución del ingreso en el período posreforma, pero la reducción de la pobreza fue notoria. Toda evaluación del impacto de las reformas sobre el bienestar social debe tomar eso en cuenta. Dado que en general la pobreza responde al crecimiento, conviene comparar las reducciones de la pobreza con las reducciones durante períodos de crecimiento previos. En otras palabras, manteniendo

do el crecimiento constante, ¿el desempeño de la pobreza en el nuevo modelo económico ha sido mejor o peor que antes?

#### A. UN PERFIL DE LOS RICOS

Esta sección analiza primero con más detenimiento las características de los grupos que perciben los mayores ingresos. La mayoría de las encuestas usadas por este análisis captan las rentas laborales pero no integramente el retorno al capital. En consecuencia, por muy sesgadas que pudieran ser las distribuciones medidas, mucho más sesgada sería la distribución total que incluye las utilidades. En aras de la simplicidad este grupo se denomina los ricos, pero esto es inexacto. El grupo que aquí se denomina los ricos es en realidad el grupo que percibe las rentas más elevadas por su propio trabajo. Puede que ese grupo diste mucho de figurar entre los más ricos del país; pero ocurre que es el único grupo sobre el que hay alguna información.

El cuadro VII.1 resume la información disponible. Los datos del cuadro provienen de varios estudios de países especiales y de las fichas de trabajo de un próximo estudio del BID.<sup>30</sup> Las monografías de los países les siguen la pista a los cambios del perfil de los ricos en el tiempo, mientras que el estudio del BID solo ofrece el perfil más reciente. Los datos se refieren en su mayoría a las características del jefe de hogar o del individuo que recibe el grueso del ingreso en el hogar.

El grupo educacional más grande entre los ricos es más educado. Sin embargo, resulta sorprendente que sea una proporción tan exigua. Se habría esperado que los graduados universitarios y secundarios constituyeran al menos 75% de los jefes de hogar ricos, pero eso no es lo que ocurre en Argentina, Bolivia, Costa Rica o Perú. Un tercio de los ricos en Argentina y casi la mitad en Perú no tienen enseñanza secundaria completa. Esto refuerza lo sostenido en el capítulo anterior de que la educación no es el único determinante de la renta. De hecho, los datos del cuadro muestran por qué el ingreso varía tanto entre los poco instruidos en muchos países: la economía crea oportunidades y ganadores en todos los grupos educacionales.

30. Ricardo Paes de Barros, Suzanne Duryea y Miguel Székely facilitaron gentilmente las fichas del trabajo.





Continuación Cuadro VII.1

	Argentina		Bolivia		Brasil		Chile		Colombia		Costa Rica		México		Perú	
	1996	1996	1996	1996	1990	1997	1987	1996	1997	1988	1995	1984	1996	1985-1986	1997	
Finanzas	28.8	10.3					19.1	20.1	13.0	9.9	9.9		3.0	7.1	11.4	
Servicio social	32.4	26.0	61.9	61.8			18.8	16.8	30.3	27.6	31.0		48.1	35.9	29.1	
Otros		0.5	14.5	17.7						26.0	15.0	46.5		3.6	3.3	
OCUPACIÓN	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Empleados del sector público			16.6	20.3						37.4	33.8					
Empleados del sector privado formal	56.9	46.6	34.6	24.8	34.6	24.8	54.1	42.5	54.5	22.0	30.8		69.2		51.5	
Empleadores	15.6	23.8	25.0	24.2	25.0	24.2	11.5	26.2	16.1	17.3	18.3		16.0		1.9	
Sector informal	25.8	29.2	23.4	29.2	23.4	29.2	32	30.8	28.3	23.3	16.9		14.1		45.6	
Desempleados	1.8		0.5	1.6	0.5	1.6	2.3	0.5	1.1		0.2		0.7		1.0	
Otros		0.4									0					
EDAD	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
< 25 años	3.9	7.7	2.4	1.5	4.1	3.4	4.1	3.4	4.3	3.4	2.4		6.2		2.0	
25 - 39	30.2	46.0	49.6	43.8	43.8	43.8	43.8	43.5	33.4	26.2	34.4		42.0		26.3	
40 - 59	36.0	41.4	39.5	42.5	39.4	39.2	39.4	39.2	42.6	40.5	43.3		36.9		41.3	
> 60 años	29.7	4.8	8.5	12.3	12.7	13.9	12.7	13.9	19.8	29.9	19.9		15.0		30.4	

Fuente: Fichas de trabajo de Ricardo Paes de Barros Suzanne Duryea y Miguel Székely, "What's Behind Latin American Inequality?" Washington, D.C., BID (en prensa); Argentina, 1974 y 1997, género, edad y educación: Oscar Altimir y Luis Becerra, "Distribución del ingreso en la Argentina", serie Reformas económicas, N° 40 (LC/L.1276), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1999b); Brasil: Marcelo Neri (comunicación personal); Bolivia: Luis Carlos Jemio, "Reformas, políticas sociales y equidad en Bolivia", serie Reformas económicas, N° 38, (LC/L.1274), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1999); Costa Rica: Juan Diego Trejos, "Reformas económicas y distribución del ingreso en Costa Rica", serie Reformas económicas, N° 37 (LC/L.1228), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1999); México, 1984: Rodolfo de la Torre, "La distribución factorial del ingreso en el nuevo modelo económico en México", serie Reformas económicas, N° 58 (LC/L.1354), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2000); Perú: Jaime Saavedra y Juan José Díaz, "Desigualdad del ingreso y del gasto en el Perú antes y después de las reformas estructurales", serie Reformas económicas, N° 34 (LC/L.1225), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1999).

Nota: Para México, el grupo medido es el que percibe 2.5 veces el ingreso medio (un 7% de la población total); para Perú en 1985-1986, sólo están disponibles los datos urbanos.

Los datos intertemporales son algo fragmentarios, pero sugieren que el crecimiento en el período posreforma no estuvo necesariamente sesgado a favor de los mejor educados. En Costa Rica y México, la participación de los graduados secundarios y universitarios entre los ricos aumentó considerablemente, pero eso no fue así en Brasil o Chile. Puede que el crecimiento haya sido intensivo en conocimientos, pero eso no significó que la mayor riqueza se limitara a la cúspide de la pirámide educativa.

Otra pregunta interesante es dónde trabajan los ricos. Según el cuadro, entre 50 % y 60% son empleados del sector formal, cifras que parecen ser bastante estables en el tiempo. Un número sorprendentemente elevado se halla en el sector informal (desde un cuarto en casi todos los países hasta 46% en Perú). Eso refleja la heterogeneidad del sector. En el cuadro el sector informal incluye a todos los trabajadores independientes (autónomos), de modo que abarca desde consultores hasta vendedores ambulantes. En todo caso, los propietarios o empleadores comprenden una proporción relativamente pequeña del grupo, lo que refleja sobre todo el hecho de que las encuestas no captan mucho del ingreso proveniente del capital. Por último, resulta algo sorprendente hallar un número importante de empleados del sector público en este grupo favorecido en los pocos países sobre los que poseemos esta información (véase en particular Costa Rica).

En cuanto al sector de actividad, el grueso de los ricos trabaja en el sector servicios, en su definición amplia, y no en el sector manufacturero o agrícola. Eso refleja sobre todo los patrones de empleo de la fuerza laboral en su conjunto, que también está concentrada en los servicios. El financiero es otro sector con un número desproporcionado de ricos en comparación con su participación en la fuerza de trabajo global. En Argentina, por ejemplo, 12% de todos los jefes de hogar están en el sector financiero, pero 29% de los ricos está en ese sector. Las cifras correspondientes para Colombia son 5% global comparado con 13% de los ricos. La mayoría de los demás países tienen diferencias igualmente grandes. La única tendencia significativa en el tiempo en la participación sectorial es la caída de la participación de los servicios sociales en la mayoría de los países con datos disponibles.

Sorprende la proporción elevada de los ricos que figuran en hogares con jefatura femenina, aunque sólo en Argentina, México y Perú este porcentaje es mayor que la proporción de hogares con jefatura femenina en toda la población. Sin embargo, la proporción ha aumentado con el tiempo en todos los países con datos correspondientes, excepto en Costa Rica.

## B. CONTRIBUCIÓN DE LOS RICOS A LA DESIGUALDAD TOTAL

Los últimos trabajos del BID destacan la importancia especial que revisten los ricos para la desigualdad en América Latina. En un análisis de la distribución del 90% restante de la población en 17 países latinoamericanos, en siete de ellos esta era mejor que la misma distribución en los Estados Unidos (BID, 1998, p.16). Esta sección amplía este análisis utilizando el índice de Theil en lugar del Gini. Cabe recordar que la gran ventaja del Theil es que es descomponible, lo que permite que el investigador calcule exactamente cuanto de la desigualdad total proviene de diferencias de ingreso entre el 10% superior y todos los demás, y también cuanto proviene de diferencias de ingreso dentro del 10% superior. Además, para aquellos países con los datos necesarios, podemos usar el Theil para calcular también cuanto de la variación de la desigualdad entre los períodos pre y posreforma proviene de variaciones en el tope de la distribución.

El cuadro VII.2 muestra el desglose de los asalariados en dos grupos: el 10% superior y el 90% restante. En el caso de México el grupo superior es el que gana más de 2.5 veces el ingreso medio (un 7% de la población). Cada cuadro, si están disponibles los datos, muestra las participaciones en la población y el ingreso y los coeficientes del Theil intra-grupo. Estos tres componentes pueden usarse para descomponer el Theil global en sus elementos "intra-grupo" y "entre-grupos", como en el capítulo anterior. La columna 7 del cuadro indica la contribución porcentual del 10% superior a la desigualdad total; esta se define como la suma del Theil total entre-grupos más el Theil intra-grupo para los ricos, expresada como porcentaje del índice de Theil total. Así, por ejemplo, para Chile en 1996, la contribución porcentual del 10% superior es  $(0.402 + 0.121)/0.631 = 82.8\%$ . Cuando se carece de los Theil intra-grupo (Argentina, Jamaica y Perú), la contribución sólo corresponde a los Theil entre-grupos. Por último, la columna 8 del cuadro muestra el ingreso del 10% superior en relación con el 90% restante de la población. Las comparaciones de estos ingresos relativos entre países dan un indicador bastante satisfactorio de los niveles relativos de desigualdad. Dentro de cada país el cálculo da una medida aproximada de cuan favorable ha sido para los ricos el período posreforma.

CUADRO VII.2  
PORCENTAJE DE LA DESIGUALDAD TOTAL DEBIDA A LOS RICOS

	Participación en la población	Participación en el ingreso	Theil	Contribución de la desigualdad intra-grupos	Contribución de la desigualdad entre-grupos	Theil total	Proporción de desigualdad total del 10% superior	Ingreso del 10% superior en la relación con el 90% restante
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<b>Argentina</b> Fuerza laboral ocupada								
1974								
10% superior	0.1	0.28			0.2883			
90%	0.9	0.72			-0.1607			
total					0.1276	0.18	0.717	3.500
1986								
10% superior	0.1	0.343			0.4228			
90%	0.9	0.657			-0.2068			
total					0.2160	0.29	0.737	4.699
1997								
10% superior	0.1	0.353			0.4452			
90%	0.9	0.647			-0.2135			
total					0.2317	0.28	0.819	4.910
<b>Bolivia</b> Fuerza laboral ocupada								
1996								
10% superior	0.1	0.44	0.2636	0.1160	0.6520			
90%	0.9	0.56	0.3286	0.1840	-0.2640			
total				0.3000	0.3880	0.69	0.733	7.071
<b>Brasil</b> Población económicamente activa-todas las fuentes de ingreso								
1976								
10% superior				0.1890	0.8120			
90%				0.1200	-0.2970			
total				0.3090	0.5150	0.83	0.853	
1990								
10% superior				0.1190	0.7630			
90%				0.1530	-0.2880			
total				0.2730	0.4750	0.75	0.794	
1997								
10% superior				0.1180	0.7400			
90%				0.1280	-0.2870			
total				0.2460	0.4530	0.70	0.817	

Continuación Cuadro VII.2

	Participación en la población	Participación en el ingreso	Theil	Contribución de la desigualdad intra-grupos	Contribución de la desigualdad entre-grupos	Theil total	Proporción de desigualdad total del 10% superior	Ingreso del 10% superior en la relación con el 90% restante
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
<b>Chile</b>								
Fuerza laboral ocupada								
10% superior	0.1	0.46	0.234	0.1076	0.7020			
90%	0.9	0.54	0.209	0.1129	-0.2758			
total				0.2205	0.4261	0.65	0.825	7.667
1996								
10% superior	0.1	0.448	0.269	0.1205	0.6718			
90%	0.9	0.552	0.196	0.1082	-0.2698			
total				0.2287	0.4020	0.63	0.828	7.304
<b>Costa Rica</b>								
Perceptores de ingreso de la producción								
1988								
10% superior	0.1	0.3654	0.1281	0.0468	0.4738			
90%	0.9	0.6346	0.2850	0.1809	-0.2218			
total				0.2277	0.2520	0.48	0.623	5.182
1995								
10% superior	0.1	0.3597	0.1906	0.0685	0.4634			
90%	0.9	0.6403	0.2650	0.1697	-0.2186			
total				0.2383	0.2448	0.48	0.649	5.056
<b>Jamaica</b>								
Gasto familiar per cápita								
1989								
10% superior	0.1	0.3228			0.3783			
90%	0.9	0.6772			-0.1926			
total					0.1857	0.34	0.544	4.290
1996								
10% superior	0.1	0.2917			0.3123			
90%	0.9	0.7083			-0.1697			
total					0.1426	0.25	0.568	3.706
<b>México</b>								
Ricos definidos como 2.5* el ingreso medio. Distribución entre perceptores de ingreso								
1984								
2.5* medio	0.0601	0.2722	0.06	0.0163	0.1786			
<2.5* medio	0.9399	0.7278	0.11	0.0801	-0.0808			
total				0.0964	0.0977	0.19	0.588	5.849

Continuación Cuadro VII.2

	Participación en la población	Participación en el ingreso	Theil	Contribución de la desigualdad intra-grupos	Contribución de la desigualdad entre-grupos	Theil total	Proporción de desigualdad total del 10% superior	Ingreso del 10% superior en la relación con el 90% restante
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1989								
2.5* medio	0.0636	0.3306	0.17	0.0562	0.2367			
<2.5* medio	0.9364	0.6694	0.11	0.0736	-0.0976			
total				0.1298	0.1391	0.27	0.726	7.271
1994								
2.5* medio	0.069	0.3721	0.11	0.0409	0.2723			
<2.5* medio	0.931	0.6279	0.13	0.0816	-0.1074			
total				0.1226	0.1649	0.29	0.716	7.996
1996								
2.5* medio	0.0718	0.3717	0.13	0.0483	0.2654			
<2.5* medio	0.9282	0.6283	0.13	0.0817	-0.1065			
total				0.1300	0.1589	0.29	0.717	7.648
Perú	Ingreso de la mano de obra urbana por hora							
1985/1986								
10% superior	0.1	0.4115						
90%	0.9	0.5885						
Total				0.2060	0.3320	0.54	0.618	6.293
1991								
10% superior	0.1	0.379						
90%	0.9	0.621						
Total				0.1610	0.2740	0.44	0.630	5.493
1996								
10% superior	0.1	0.3632						
90%	0.9	0.6368						
Total				0.1380	0.2480	0.39	0.642	5.133

Fuente: Informes de consultores.

Lo que resulta evidente de inmediato es que el 10% superior explica una proporción muy considerable de la desigualdad total, entre 60% y 90% en todos los países de nuestra muestra, excepto Jamaica, donde los índices de desigualdad están basados en el gasto y no en el ingreso. Esto ratifica los datos sobre los Ginis del 90% analizados en el BID (1998). El análisis de la desigualdad en América Latina debe comenzar por los ricos, preguntándose cómo es que este grupo es capaz de captar una proporción tan grande del ingreso total. La elevada participación de este grupo es una verdadera incógnita dado que la mayoría de los datos de las encuestas se refieren al ingreso laboral, no a las utilidades.

Tanto las diferencias de ingreso promedio entre los ricos y todos los demás (el componente entre-grupos) como las diferencias de ingreso dentro del grupo superior son fuentes importantes de desigualdad. De los dos, el componente entre-grupos es con mucho el más importante. Por ejemplo, en 1997 en Brasil, 65% de la desigualdad total emanó de esta fuente y sólo 17% de la desigualdad del seno del 10% superior. Los porcentajes son similares en otros países con la notable excepción de Uruguay, que tiene las diferencias de ingreso más bajas en la región. Estas diferencias de ingreso tan altas entre el 10% superior y el resto de la población son la fuente principal de la gran desigualdad de ingresos en América Latina.

Aunque la contribución absoluta de los ricos a la desigualdad total es altísima, ésta no aumentó durante el período de las reformas, con la notoria excepción de Argentina y México. En Chile, el Theil intra-grupo subió ligeramente, pero éste fue compensado por una reducción del ingreso relativo de los ricos (el Theil entre-grupos disminuyó en casi la misma medida que aumentó el Theil intra-grupo de los ricos). Aproximadamente el mismo patrón cabe observar en Costa Rica para los perceptores de ingreso de la producción. En Perú y Brasil ambos componentes disminuyen en el tiempo.

La tendencia de las diferencias de ingreso en Argentina y México muestra por qué la participación de la desigualdad entre-grupos aumentó en ambos países. La brecha entre el 10% superior y todos los demás se amplió precisamente en el mismo período en que ambos países sufrieron un gran aumento único de la desigualdad.

Los datos también pueden emplearse para averiguar si de la desigualdad dentro del 10% superior aumentó notoriamente durante las reformas, lo que indicaría si las reformas abrieron oportunidades espe-



ciales de renta para unos pocos favorecidos de ese grupo. La respuesta parece ser afirmativa en los tres países (Chile, Costa Rica y México) en que se cuentan con el Theil del 10% superior. En esos tres casos, la cifra incrementó entre la observación inicial y la más reciente. Cabe señalar que todo el incremento en México se dio en el período 1984-1989. En cambio, en Brasil o Perú, los Theil totales indican una declinación muy acentuada de la desigualdad intra-grupo.

### C. LOS GRADUADOS UNIVERSITARIOS COMO FACTOR DE DESIGUALDAD

Esta sección examina dos subgrupos –trabajadores con y sin educación universitaria– para observar cuanto ha contribuido el grupo universitario al nivel y la tendencia de la desigualdad de rentas durante el período de reformas.<sup>31</sup> Los datos presentados en capítulos precedentes indican que el crecimiento es cada vez más intensivo en conocimientos y que en muchos países han experimentado un aumento de la brecha salarial entre el grupo universitario y el resto de la fuerza laboral. Ahora corresponde investigar cuanto ha contribuido esta brecha mayor a las variaciones de la desigualdad durante el período, y si el nuevo modelo económico ha creado un subgrupo de ganadores dentro del grupo universitario (o no universitario). Si ocurrió esto último, se reflejará en un aumento de los Theil intra-grupo.

La contribución del grupo universitario a la desigualdad total es mucho menor que la del 10% superior de la población. No todos los graduados universitarios pertenecen al 10% superior, y sus salarios en relación con el resto de la población son en todos los casos, salvo Brasil, considerablemente menor que aquellos del 10% superior. Sin embargo, respecto al crecimiento intensivo en conocimientos, en todos los casos aumentó de la desigualdad debida a la presencia o contribución de los graduados universitarios. En casos como Argentina, Colombia, México y Perú, estos incrementos son muy considerables. En Argentina, por

31. Esta sección trata de las descomposiciones realizadas sobre la base de informes de consultores para los nueve países de la muestra.

ejemplo, el componente de desigualdad debido a los graduados universitarios aumentó de 17% a 47% de la desigualdad total entre 1976 y 1997. El incremento de la contribución del grupo universitario a la desigualdad total fue tan grande que compensa por completo las tendencias favorables en el resto de población. Esta es una confirmación llamativa de que el crecimiento fue cada vez más intensivo en conocimientos en los años noventa. Los datos no indican si esto es el resultado de la apertura de la economía o si refleja simplemente las variaciones de la naturaleza tecnológica. Asimismo, este análisis no puede determinar con certeza que el patrón observado en la muestra sea representativo de los demás países de la región.

La variación de la contribución universitaria a la desigualdad total se elevó entre el comienzo y el fin del período. En cada país de la muestra la variación absoluta del componente universitario es mayor que la variación absoluta global de la desigualdad. Esto significa que la desigualdad creciente dentro del grupo universitario es la responsable de *todo* el incremento de la desigualdad, en los casos en que de la desigualdad incrementó, y que compensó las tendencias progresivas en el grupo no universitario en los casos en que la desigualdad permaneció constante. En otras palabras, la desigualdad de rentas habría disminuido en la región en todos los países, con la posible excepción de Argentina, si no hubiera sido por el aumento de la desigualdad dentro del grupo universitario y entre éste y todos los demás. El crecimiento intensivo en conocimientos en el nuevo modelo económico favoreció notoriamente a los pocos integrantes de la fuerza laboral con educación universitaria.

El aumento de la contribución universitaria a la desigualdad proviene de tres procesos: el incremento de la brecha salarial, de la variación de tamaño del grupo universitario, y la mayor varianza dentro del propio grupo universitario. En otras palabras, el componente universitario de la desigualdad aumenta porque el crecimiento incrementa el retorno de todos los graduados universitarios en relación con todos los demás, porque el tamaño del grupo aumenta o porque nuevo modelo económico ha creado un subgrupo de grandes ganadores en el grupo universitario. Cual de estas es la causa dominante depende del caso. Por ejemplo, en la Argentina entre 1974 y 1997, el Theil intra-grupo de los graduados universitarios subió 6.5 puntos. Al combinarse con el 8% de aumento de la proporción de graduados universitarios en el total, eso se traduce en un incremento de 4.8 puntos del Theil intra-grupo para los graduados uni-

versitarios (de 1.2 a 6.0). Durante el mismo período, el Theil entre-grupos subió en 5.6 puntos (de 1.8 a 7.4). En general, el grupo universitario elevó el Theil en 10.4 puntos, y eso representa más de 99% del incremento global que se observó efectivamente entre 1974 y 1997. De ese incremento, 46% (4.8/10.4) proviene de la varianza creciente dentro del grupo universitario, mientras que el resto se explica por los crecientes diferencias salariales. Excepto en Costa Rica, la contribución intra-grupo es generalmente menor en los demás países de la muestra, y varía de 20% en México a 33% en Brasil, Bolivia y Colombia. Por ende casi todo el incremento de la desigualdad universitaria proviene del aumento de los salarios relativos para los graduados universitarios, y no de un aumento de la desigualdad dentro del grupo universitario.

Brasil ofrece un contraste curioso con los demás países de la muestra. En Brasil, la contribución de los graduados universitarios a la desigualdad total es mucho menor que en otras partes, pese al hecho de que la brecha salarial es lejos la más elevada de la región. Ello obedece a que la fracción de la fuerza laboral con educación universitaria es tan pequeña que simplemente no influye mucho en los cálculos de la desigualdad.

Esto ilustra un aspecto importante, y constituye un problema serio para los que desean reducir la desigualdad. A medida que Brasil mejore gradualmente su perfil educativo, va a aumentar el porcentaje de graduados universitarios en su fuerza de trabajo. En igualdad de circunstancias, ese mejoramiento va a incrementar la desigualdad. Por ejemplo en 1976, los graduados universitarios constituían sólo 0.3% de la población adulta y ganaban 8.8 veces más que el grupo no universitario. El Theil total era 0.81. Supóngase que el grupo universitario se expandiera con el tiempo hasta representar el 5% de la fuerza laboral. Si el diferencial de salarios se mantuviera en 8.8, el grupo tendría un 31.5% del ingreso total. Si se mantienen constantes los Theil intra-grupo en sus niveles de 1976, el indicador hipotético de la distribución dentro de esta fuerza de trabajo mejor educada sería veinte puntos mayor que aquel de la distribución efectiva en 1976. Eso significa que en países como Brasil, cuya población con educación universitaria es muy reducida, el aumento de la proporción de graduados universitarios en la fuerza laboral sería regresivo durante mucho tiempo a menos que se acompañara de una declinación notoria de la brecha salarial. En el caso de Brasil, si la población con educación universitaria se expandiera de 0.3% a 5% de la fuerza laboral, el país tendría que disminuir su diferencial de conoci-

mientos a la mitad (de 8.8 a 4.2) para mantener constante el Theil global a su nivel de 1976. Cuando un pequeño grupo favorecido (los graduados universitarios) se expande en relación con el resto de la población el resultado es regresivo, hasta que el grupo crece lo suficiente como para ser más representativo de la población en su conjunto.<sup>32</sup> Por lo tanto, Brasil se halla en la porción ascendente de una curva de Kuznets educacional.

#### D. LOS POBRES

Una investigación de lo que ocurrió con la pobreza y los pobres durante el período de reforma representa un cambio de enfoque importante. Mientras el resto del estudio examina las variaciones de la posición relativa, esta sección introduce las variaciones absolutas. Hay una razón teórica importante para ello, además de la perfectamente natural de la preocupación por los pobres. Para evaluar las distribuciones en términos de bienestar en vez de medir simplemente grados de desigualdad, o sea, si el objetivo es jerarquizar una distribución como mejor que otra y no sólo decir que es más o menos igual, el análisis tiene que considerar tanto las variaciones absolutas como relativas del ingreso. Supóngase un país con un nivel creciente de desigualdad, pero que crece rápidamente y reduce notoriamente la pobreza. Eso sería preferible a una situación en que los altos niveles de desigualdad se combinan con el estancamiento, y ninguna reducción de la pobreza.

Desde la perspectiva política, la gente sí formula juicios de valor sobre la distribución del ingreso, y la distribución pasa a ser un problema político cuando difiere notoriamente de lo que la gente piensa que es razonable o justo. Hay muchos factores que podrían entrar en una evaluación de esa índole, pero uno que sin duda es importante es el grado de movilidad y de reducción de la pobreza. Durante el proceso de crecimiento, si los situados en la base de la pirámide de ingresos son capaces de salir de la pobreza, entonces incluso un grado elevado de desigualdad puede considerarse razonable o al menos aceptable. Si el

32. Esta situación refleja un efecto de Kuznets educacional en que se está expandiendo un componente reducido de altos ingresos. Mientras ese grupo no alcance un tamaño tal que el grupo con educación precaria sea una minoría, el cambio será regresivo, si los ingresos relativos de los dos grupos permanecen constantes.

crecimiento se acompaña de una notoria movilidad ascendente, reducción de la pobreza y mejoramiento del ingreso absoluto, pero conduce a la vez a una desigualdad creciente, la sociedad bien puede aceptar esta última como el precio que hay que pagar por obtener los beneficios mencionados. En consecuencia, ningún estudio de la distribución está completo sin alguna consideración sobre el crecimiento del ingreso y la reducción de la pobreza.

Los datos publicados por la CEPAL indican que la pobreza se redujo notoriamente en los años noventa. De hecho, según la CEPAL, en 1997 la incidencia global de la pobreza en la región había retrocedido finalmente a su nivel de 1980, tras un rápido incremento durante los años ochenta y comienzos de los noventa. Puede que el crecimiento bajo el nuevo modelo económico no haya disminuido la desigualdad, pero decididamente redujo la pobreza. El cuadro VII.3 resume las estimaciones más recientes y agrega las tasas de crecimiento del ingreso y las elasticidades de la pobreza respecto al crecimiento que se emplean en el análisis ulterior.

Los datos del cuadro VII.3 tienen varias limitaciones importantes. Primero, las series marcadas con un asterisco provienen de estudios sobre pobreza en determinados países. Estos usan líneas de pobreza y metodologías diferentes de las que emplea la CEPAL. Cada renglón del cuadro es consistente en sí mismo, pero las series con asterisco no son necesariamente comparables con las series de la CEPAL ni tampoco entre sí. En consecuencia, las estimaciones no deben emplearse para efectuar comparaciones entre países, sino sólo para establecer tendencias de pobreza dentro de cada país. Dado que las estimaciones no son plenamente comparables entre países, la suma de ellas no corresponde al número absoluto de personas en estado de pobreza y, por ende, no representan una estimación de la pobreza regional. Sin embargo, las tendencias en cada país permiten conjeturar en forma bastante aproximada las tendencias de la incidencia de la pobreza regional y la población en estado de pobreza para la región en su conjunto.

Sin perjuicio de todos estos problemas en materia de datos, se pueden sacar varias conclusiones. La primordial es que tras una década de pobreza creciente en los años ochenta, América Latina comenzó finalmente a hacer progresos significativos en reducir pobreza en los años noventa. Durante los años ochenta la incidencia de

CUADRO VII.3  
VARIACIONES DE LA POBREZA EN LOS AÑOS NOVENTA

País (años)	Pobreza		Ingreso per cápita		Variación porcentual		Elasticidad de la pobreza <sup>a/</sup>
	Inicial	Final	Inicial	Final	Ingreso	Pobreza	
Argentina/Buenos Aires (1990-97)	0.16	0.13	4710	6512	38.26	-18.75	-0.4901
Bolivia (1990-97)	0.47	0.44	840	942	12.14	-6.38	-0.5257
Brasil (1990-96)	0.41	0.29	2942	3185	8.26	-29.27	-3.5435
Chile (1990-96)	0.39	0.20	2534	3748	47.91	-48.72	-1.0169
Colombia (1988-95)*	0.23	0.15	1445	1705	17.99	-34.78	-1.9331
Costa Rica (1990-97)	0.24	0.20	1924	2081	8.16	-16.67	-2.0425
Ecuador (1990-97)	0.56	0.50	1264	1392	10.13	-10.71	-1.0580
El Salvador (1991/92-96)*	0.60	0.52	1049	1257	19.83	-13.33	-0.6724
Honduras (1990-97)	0.75	0.74	633	670	5.85	-1.33	-0.2281
Jamaica (1989-95)*	0.25	0.22	1632	1709	4.72	-12.00	-2.5434
México (1989-96)	0.39	0.43	3113	3173	1.93	10.26	5.3214
Nicaragua (1985-93)	0.73	0.76	771	512	-33.59	4.11	-0.1223
Panamá (1991-97)	0.36	0.27	2369	2702	14.06	-25.00	-1.7785
Paraguay/Asunción (1990-96)	0.37	0.40	1487	1490	0.20	8.11	40.1892
Paraguay rural (1992-95)*	0.53	0.60	1446	1494	3.32	13.21	3.9788
Perú (1991-96)	0.55	0.46	1728	2093	21.12	-16.56	-0.7747
Rep. Dom. (1986-92)*	0.33	0.34	817	870	6.49	3.03	0.4671
Uruguay (1990-97)	0.12	0.06	2700	3437	27.30	-50.00	-1.8318
Venezuela (1990-97)	0.34	0.42	3043	3267	7.36	23.53	3.1964

Fuente: CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, No de venta: S.99.II.G.4 (1999). Nota: Los datos de los países marcados con un asterisco están extraídos de Samuel A. Morley, "La pobreza en tiempos de recuperación económica y reforma en América Latina: 1985-1995", *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Enrique Ganuza, Lance Taylor y Samuel Morley (comps.), Nueva York, Naciones Unidas, Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1998). Los datos para el Perú están extraídos de Javier Escobal, Jaime Saavedra y Máximo Torero, "Los activos de los pobres en el Perú", GRADE Documento de trabajo, N° 26, Lima (1998).

a/ La elasticidad de la pobreza es la variación porcentual de la pobreza dividida por la variación porcentual del ingreso.

la pobreza aumentó en todos los países de la región, salvo en tres o cuatro de ellos (Morley, 1995), mientras que el número de personas en estado de pobreza subió en un 40%. Varios investigadores han

expresado dudas de que el nuevo modelo de reforma sea capaz de revertir estas tendencias (Berry, 1998; Bulmer-Thomas, 1996). Sin embargo, los datos del cuadro dejan bien claro que las tendencias de la pobreza se hicieron en definitiva más positivas en muchos países, aunque estas observaciones se hicieron antes de las fases de contracción de 1998 y 1999 provocadas por la crisis asiática. La incidencia de la pobreza entre 1990 y 1997 (medida como el porcentaje bajo la línea de pobreza) ha caído en 13 de los 18 países con datos disponibles. Lamentablemente, las reducciones de la incidencia suelen ser menores que el incremento de la población, y a ello obedece que sólo 9 de 18 casos muestren una declinación de la cifra absoluta de pobres (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Jamaica, Perú y Uruguay). No obstante, en cifras absolutas, las reducciones totales de la pobreza en Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Perú parecen ser mucho mayores que los incrementos en México, Nicaragua, Paraguay, la República Dominicana y Venezuela. Por ende, es casi seguro que la cifra absoluta de pobres en estos 18 países declinó entre 1990 y 1997, pese a las dificultades metodológicas de sumar estimaciones de pobreza de diferentes países con líneas de pobreza y períodos de cobertura distintos.

Las tendencias de la pobreza mejoraron por dos razones principales: la reanudación de un crecimiento más estable y más rápido en muchos países, sobre todo en Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú, El Salvador y Uruguay junto con el control exitoso de la inflación en Argentina, Bolivia, Brasil y Perú. En Argentina la pobreza cayó más de 50% entre 1989 y 1991 cuando el gobierno de Menem detuvo la hiperinflación (Márquez y Morley, 1997). Respecto a Bolivia y Perú, los datos disponibles no corresponden exactamente al período en que se detuvo la inflación, de modo que no es posible saber cuán importante fue la estabilización.

Brasil representa el caso más importante. Allí, prácticamente toda la reducción de la pobreza ocurrió durante el período 1993-1995, cuando el "Plan Real" detuvo con éxito la hiperinflación. Ha surgido cierta controversia respecto a las estimaciones de pobreza de Brasil durante este período. Si se emplea el índice general de precios al consumidor para ajustar la línea de pobreza, las reducciones estimadas de la incidencia de la pobreza son mucho menores que las señaladas en el cuadro. La CEPAL usó el costo real observado de la canasta de productos en que

está basada la línea de pobreza. Ese índice de precios subió mucho menos que el índice general de precios al consumidor, lo que implica que los precios relativos variaron notoriamente a favor de los pobres. Esa variación causa una gran reducción de los niveles de pobreza, porque rebaja la línea de pobreza en términos reales en relación con la que se obtendría usando el índice nacional de precios como deflactor. A esto obedece la gran discrepancia en las estimaciones. Este asunto de la medición es importante debido al tamaño que tiene el país. Si la incidencia de la pobreza sólo cayó en 10%, según lo estimado por el BID, en vez del 29% estimado por la CEPAL, la cifra absoluta de pobres en 1996 se incrementaría en casi 13 millones. Esto es suficiente para elevar la incidencia global en la región de la cifra de 36% estimada por la CEPAL a 38.6%. A mi juicio, el procedimiento de la CEPAL es el correcto.<sup>33</sup>

Aunque la noticia de que la pobreza declinó es gratificadora, se impone la moderación sabiendo que todavía la pobreza sigue en aumento en muchísimos países. Incluso en muchos de los países donde ha comenzado a declinar, tanto la incidencia como el nivel absoluto son todavía mayores de lo que eran en 1980. Además, algunos de los mayores beneficios han provenido de reducciones únicas de la inflación. Esos cambios tan grandes no señalan el comienzo de una tendencia. Son acontecimientos únicos, y será difícil mantener los mejoramientos cuando las economías vuelvan a caer en recesión, tal como muchas lo hicieron en 1998-1999.

La razón principal de la declinación de la pobreza en la región es la recuperación económica, no los mejoramientos de la distribución del ingreso.<sup>34</sup> Existe hoy un consenso de que la pobreza declina cuando los países crecen, incluso cuando ese crecimiento torna la distribución del ingreso más desigual. Esta relación estrecha entre el nivel de pobreza y el nivel de actividad económica significa que los pobres continuarán viéndose afectados por la volatilidad y los ciclos económicos que asolaron la región en los años noventa.

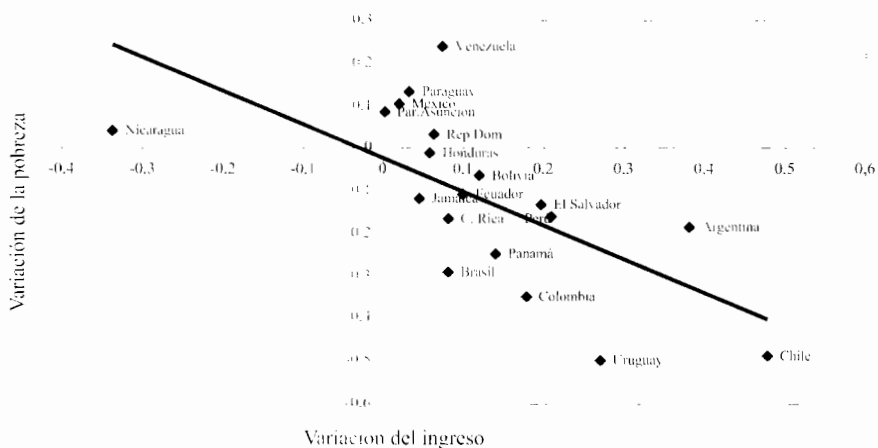
33. Ricardo Paes de Barros, el experto brasileño más familiarizado con este tema, concuerda con el procedimiento de la CEPAL.

34. Bulmer-Thomas (1996) tenía razón cuando sostenía que el nuevo modelo de reforma sólo mejoraría el bienestar si elevaba la tasa de crecimiento, puesto que era improbable que mejorara la distribución en sí. La tasa de crecimiento se ha acelerado lo suficiente como para lograr una reducción modesta del nivel general de pobreza, pese a la falta de progreso en materia de equidad en la mayoría de los países.



El gráfico VII.1 relaciona las variaciones observadas de la pobreza que figuran en el cuadro VII.3 con las variaciones porcentuales del ingreso real per cápita para el mismo período. La línea recta del gráfico es la regresión simple de las variaciones de la pobreza respecto de las variaciones del ingreso. El ajuste no es muy fino, pero la regresión confirma (aunque débilmente) que los países que crecieron también redujeron la pobreza. Excluida Nicaragua, la elasticidad promedio pobreza-crecimiento (es decir, la reducción porcentual de la pobreza por el crecimiento porcentual del ingreso per cápita) es aproximadamente -1. Esta es una cifra baja comparada con el resto del mundo, y es consistente con el alto grado de desigualdad del ingreso en la región. Sugiere que los beneficios del “chorreo” del crecimiento son menores en América Latina que en otras partes. La columna de la elasticidad en el cuadro VII.3 permite ubicar con rapidez los países en que el crecimiento tiene un mayor o menor impacto sobre la pobreza.

GRÁFICO VII.1  
CRECIMIENTO DEL INGRESO Y VARIACIONES DE LA POBREZA



Fuente: Cuadro VII.3.

Otros elementos confirman los hechos positivos que han ocurrido en beneficio de los trabajadores menos calificados. Respecto a los nueve países de la muestra analizados en el capítulo VI, hay pruebas directas sobre cambios de la varianza del ingreso en los trabajadores con enseñanza primaria o menos. Esas pruebas se complementan con los ingresos promedio por nivel educativo en ocho de esos países. La construcción de una serie de ingresos relativos que compare el último con el penúltimo grupo educativo, se muestra que en todos los países los menos educados cerraron la brecha del ingreso entre ellos y el grupo siguiente. Eso es consistente con la reducción significativa de las contribuciones del Theil intra-grupo de los grupos educacionales inferiores que ocurrió en los nueve países de la muestra.

El crecimiento bajo el nuevo modelo económico ha sido intensivo en conocimientos. Elevó los ingresos relativos de los mejor educados, y extendió y expandió la cola derecha de la distribución del ingreso. A su vez, sin embargo, parece haber venido contrayendo y retrayendo la cola izquierda. En parte, naturalmente, eso es el resultado de la reducción del tamaño relativo del grupo menos educado debido a la jubilación y al mayor nivel educativo de las personas que se integran al mercado de trabajo por primera vez. Pero a partir de los datos sobre salarios relativos, parece ser también el resultado de tasas de crecimiento lo bastante rápidas como para ejercer una presión ascendente sobre los salarios relativos de los menos calificados. Estos beneficios presentes en la base de la distribución prácticamente compensan los beneficios para los educados situados en el tope. La distribución general no varió mucho, pero eso no significa que no hubiera beneficios importantes para los situados en la base.

#### E. LAS REFORMAS Y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Una de las razones principales de que la pobreza cayera después de 1990 es simplemente que la mayoría de los países latinoamericanos comenzaron a crecer nuevamente. El mejor desempeño del crecimiento puede haber o puede no haber sido resultado de las reformas, pero interesa preguntarse si, tras considerar el crecimiento, las reformas tuvieron un efecto positivo o negativo sobre la reducción de la pobreza. Esto equivale a preguntarse si los países con un índice de reforma más

elevado están por encima o por debajo de la línea del gráfico VII.1. Un método para examinar esta cuestión en forma más sistemática es regresar las variaciones de la pobreza posteriores a 1990 respecto de las variaciones del ingreso para los países señalados en el cuadro VII.3. La regresión incluye el valor del índice de reforma para el año 1990 y una variable ficticia de control de la inflación para Brasil.<sup>35</sup> Los resultados se presentan como la ecuación 1 en el cuadro VII.4.

El crecimiento es el determinante principal de la reducción de la pobreza, y la estimación óptima de la elasticidad de la pobreza es -1, pero el control de la inflación también contribuyó. Su coeficiente es negativo, aunque no significativo. En cuanto a las reformas, estas redujeron la pobreza pero su efecto es insignificante, aunque ese efecto mínimo puede deberse a que el impacto principal de las reformas es a través de su efecto sobre el crecimiento. Para verificar esto, se vuelve a ejecutar la regresión sin la variable de crecimiento del ingreso (véase la ecuación 2 del cuadro VII.4), y en este caso las reformas tuvieron un efecto negativo significativo sobre la pobreza. Eso significa que casi todo su efecto tiene que ejercerse por intermedio del crecimiento y no además del crecimiento. Las reformas ayudan a los pobres, pero casi siempre lo hacen en forma indirecta mediante su efecto aparentemente positivo sobre la tasa de crecimiento.

35. Las regresiones no incluyen variables ficticias para Argentina o Perú, porque las observaciones iniciales del cuadro son posteriores a la reducción del grueso de la inflación.

CUADRO VII.4  
ESTIMACIONES DE VARIACIONES DE LA POBREZA

<i>Variable</i>	<i>(1)</i>		<i>(2)</i>	
	<i>Coficiente</i>	<i>Estadística-t</i>	<i>Coficiente</i>	<i>Estadística-t</i>
Constante	0.298608	1.455078	0.409457	1.496337
Variación del ingreso	-0.985624	-3.533736		
Variable ficticia de inflación (Brazil)	-0.221562	-1.533985	-0.144593	-0.750532
Indice de reforma promedio, 1990	-0.398230	-1.281619	-0.770092	-1.952196
R-cuadrado ajustado	0.528728		0.142039	
Error estándar de la regresión	0.138045		0.186260	
Suma de residuos	0.247734		0.485698	
Estadística-F	6.983552		2.324435	
Probabilidad (Estadística-F)	0.004843		0.134378	

## CAPÍTULO VIII

### CONCLUSIONES E IMPLICACIONES NORMATIVAS

El problema de la distribución es uno de los más intrincados que confronta América Latina y el Caribe. La mayoría de los países de la región tienen niveles muy elevados de desigualdad comparados con países de otras partes del mundo, y hay pocos indicios de que esos niveles estén reduciéndose. La desigualdad se incrementó durante los ajustes y recesiones de los años setenta y ochenta, y en muchos casos no volvió a bajar pese a la recuperación económica en los años noventa.

#### A. ¿POR QUÉ ES TAN ELEVADA LA DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE?

Tres son los factores contribuyentes que permiten explicar el alto nivel de desigualdad en América Latina. Primero, América Latina y el Caribe tiene una distribución muy desigual de la educación y las mayores brechas salariales del mundo en cuanto a los graduados universitarios. La región ha hecho grandes inversiones en educación, pero el patrón de esas inversiones ha incrementado más la concentración de la propiedad del capital humano en la población. Asia destinó la mayor parte de sus dólares asignados a la educación a universalizar la cobertura de la enseñanza primaria y secundaria, en cambio América Latina dejó que la mayoría de sus cohortes jóvenes abandonara la escuela primaria, y empleó el dinero ahorrado a nivel de la enseñanza secundaria para expandir la educación universitaria. Dado que son sobre todo los pobres los que abandonan la escuela, la desigualdad educacional aumentó en los años noventa en todos los países de la región, excepto Brasil.

Segundo, la combinación de una distribución de la tierra altamente sesgada y el incremento de la tasa de crecimiento de la fuerza laboral en las últimas décadas ha deprimido el salario relativo de los no calificados. América Latina tiene la distribución de la tierra más desigual del mundo. La relación de esto con la distribución sesgada del ingreso no es accidental. La limitación del acceso a la tierra en las regiones en que la tierra es abundante rebaja artificialmente el salario de reserva de los sin tierra, sobre todo cuando va acompañada, como lo fue, por varias disposiciones que incrementaron la oferta de mano de obra barata para los terratenientes. La migración rural-urbana en el siglo XX redujo la presión en el campo, pero al costo de transferir la desigualdad y los bajos salarios a los no calificados del sector urbano. Ese problema se exacerbó en las últimas décadas al aumentar las tasas de crecimiento de la fuerza laboral cuando las economías pasaron por la transición demográfica. La combinación de una distribución desigual de la tierra, mayores tasas de crecimiento demográfico y la incapacidad del sistema educativo para absorber y educar a los jóvenes ha dejado a la región con una sobreoferta de trabajadores mal preparados. Esto tuvo, y seguirá teniendo, importantes efectos regresivos sobre la distribución del ingreso hasta que sean eliminados merced a un crecimiento más rápido e inversiones en educación, en particular a nivel secundario.

Tercero, la brecha excesivamente grande entre los ingresos promedio de los ricos y los que les siguen en la pirámide de ingresos agrava la desigualdad. Los datos muestran que la segmentación entre los ricos y todos los demás es mucho mayor en la región que en otros países. Es decir, los ricos en América Latina son mucho más ricos en relación con el resto de la población de lo que son en otras partes. En una descomposición de la muestra de nueve países, el 10% superior de la población representaba dos tercios a tres cuartos de la desigualdad total en la mayoría de los países. La gran desigualdad en la región no emana de brechas considerables entre los situados en la base y todos los demás. Tales brechas existen, pero las diferencias entre un país latinoamericano típico y los países de otras partes no son tantas. Lo que es considerable es la brecha en el tope de la distribución.

Un factor complementario es el grupo de graduados universitarios. Hasta ahora, este grupo contribuye menos que los ricos a la desigualdad global, porque muchos de ellos no son ricos. Sin embargo, a diferencia de los ricos, la contribución del grupo a la desigualdad ha aumentado

notoriamente en el período posreforma. Esto refleja en parte el aumento de la brecha salarial para los graduados universitarios que ha ocurrido en casi todos los países. Pero refleja también un aumento de la varianza dentro del grupo universitario. En la muestra de nueve países, la desigualdad habría caído en todos ellos si no hubiera sido por el aumento de los ingresos relativos y el tamaño del grupo universitario. El crecimiento intensivo en conocimientos ha favorecido a este pequeño grupo de la población, y esto ha desempeñado un papel importante en mantener elevada la desigualdad latinoamericana.

## B. LA INERCIA EN LA DISTRIBUCIÓN

Lamentablemente, no parece que el crecimiento vaya a mejorar mucho las estadísticas de la distribución. Una de las razones es que ahora el crecimiento es más intensivo en conocimientos de lo que solía ser. Puede que esto sea simplemente un fenómeno latinoamericano, pero lo más probable es que refleje cambios tecnológicos que están dejándose sentir en todo el mundo. La prima salarial que se paga a los graduados secundarios y universitarios ha aumentado en casi todos los países con datos disponibles. En correspondencia con este fenómeno, hay pruebas bastante consistentes de que la relación entre el ingreso y la equidad se está haciendo menos progresiva. El crecimiento que podría haberse esperado que redujera la desigualdad en los años setenta, ya no tuvo efecto en las condiciones de producción de los años noventa. En vez de que los países descendieran por una curva de Kuznets hacia niveles menores de desigualdad, las propias curvas de Kuznets parecen estar desplazándose en una dirección regresiva.

El aumento de la brecha salarial se debe principalmente a la naturaleza de la demanda de mano de obra y el patrón de crecimiento de la oferta laboral. El crecimiento va a incrementar la demanda relativa de mano de obra calificada, mientras que el sistema educativo va a enviar graduados mejor preparados al mercado laboral, incrementando la oferta de trabajadores calificados o potencialmente calificados. El aumento o la disminución de la brecha salarial depende de cuál de los dos grupos crece con mayor rapidez. Sin embargo, incluso en el escenario más progresivo que sea dable imaginar, es improbable que haya una reducción de la brecha salarial de tal magnitud como para que la distribución

global de la renta experimente un cambio significativo. En este contexto el caso de Chile es instructivo. El país creció con gran rapidez después de 1987, y tuvo una pequeña reducción de su brecha salarial (es el único país de la muestra en que eso ocurrió), pero esa disminución no fue suficiente para causar una reducción importante de la desigualdad. A menos que haya cambios drásticos y súbitos de las condiciones externas o shocks macroeconómicos, la distribución de la renta está determinada sobre todo por la estructura de la fuerza laboral, la que cambia con lentitud. Dado que América Latina no amplió antes la cobertura de la educación secundaria, ahora tiene una fuerza laboral adulta con demasiados trabajadores con educación precaria que están mal preparados para desempeñarse en un entorno laboral basado cada vez más en la información. Mientras la región no elimine ese desequilibrio, el crecimiento tenderá a causar diferencias salariales crecientes a favor de aquellos con educación secundaria o universitaria. Corregir ese desequilibrio es una de las tareas prioritarias que confronta la región.

Paradójicamente, el mejoramiento de la estructura educativa de la fuerza laboral podría hacer que la distribución empeorara en vez de mejorar en el corto plazo. Como se demostró en el caso de Brasil, los países con una fracción muy pequeña de graduados secundarios o universitarios en sus fuerzas laborales verán que la desigualdad aumenta al incrementar esa fracción, a menos que a la vez sean capaces de disminuir significativamente la brecha salarial. Naturalmente, reducir la proporción de trabajadores con educación precaria sirve para compensar este efecto perverso, pero no lo elimina por completo.

Este cambio de la estructura educativa mejora la posición de los extremos de la distribución. En el tope, aumenta tanto el número como la participación en el ingreso; eso es regresivo. En la base, disminuye el número, lo que es progresivo. Estos efectos progresivos y regresivos parecen prácticamente compensarse entre sí. Esta es una de las razones principales de por qué la distribución global no ha variado mucho pese al crecimiento sustancial y al cambio estructural.

Otra razón de por qué las distribuciones no han mejorado con el crecimiento obedece a la naturaleza misma del proceso de crecimiento y la estructura de la economía. En algunos casos, el crecimiento es más intensivo en conocimientos de lo necesario, lo que exacerba la tendencia hacia brechas salariales crecientes. En otros casos, las propias economías son heterogéneas. El crecimiento comienza en un sector o región diná-



micos, pero tiene pocos efectos multiplicadores regionales o sectoriales en otras partes. América Latina ofrece muchos ejemplos de esa heterogeneidad, a saber, las regiones subdesarrolladas, los grupos de poblaciones indígenas o las concentraciones de trabajadores no calificados que son incapaces de realizar las tareas que precisa el sector dinámico. En todos esos casos, el crecimiento es relativamente desigualador. Su efecto difusor o de chorreo es pequeño.

### C. EL IMPACTO DE LAS REFORMAS

Los datos sobre el impacto de las reformas son encontrados. En Argentina, Chile y México, la adopción inicial del paquete de reformas coincidió con un gran aumento único de la desigualdad. En los demás países de la muestra, la distribución o bien permaneció constante (p.ej. Brasil, Colombia y Costa Rica) o mejoró (p.ej. Bolivia, Jamaica y Perú). En Argentina y Chile el aumento de la desigualdad tuvo lugar durante un cambio radical de las disposiciones institucionales en el mercado laboral implementado por regímenes militares en los años setenta.<sup>36</sup> No queda claro si ésta medida fue necesaria para reformar radicalmente la política económica en breve plazo. Esos cambios en el mercado laboral no ocurrieron en los demás países de la muestra, y ninguno de ellos, salvo México entre 1984 y 1989, experimentó un cambio radical de la desigualdad al adoptar las reformas. En Bolivia y Perú, el mejoramiento de la distribución tiene que haber emanado sobre todo del control de la inflación y no de las reformas estructurales, puesto que la distribución posreforma se deterioró en ambos países.

Los datos sobre los períodos pre y posreforma adolecen del problema inevitable de que es imposible aislar el efecto de las reformas de todas las demás cosas que estaban ocurriendo simultáneamente. El análisis econométrico es una manera de abordar el problema. Los datos econométricos sobre el efecto de las reformas son relativamente consistentes con los estudios de caso de los nueve países. En su conjunto, las reformas parecen haber tenido un efecto regresivo sobre la distribución, pero ese efecto es exiguo, y solo apenas significativo. La razón es que

36. Lo mismo ocurrió en Uruguay a comienzos de los años setenta y en Brasil en los años sesenta. En ambos casos, la intervención estuvo más relacionada con el control de la inflación que con la imposición de reformas.

las reformas en diferentes áreas tuvieron efectos compensadores sobre la equidad. La reforma comercial fue regresiva en todas las especificaciones, pero fue insignificante en todas las muestras salvo la nacional. La reforma tributaria fue claramente regresiva, y la apertura de la cuenta de capital fue claramente progresiva. Los resultados respecto a la reforma tributaria y la liberalización de la cuenta de capital son los más robustos y significativos del conjunto. Respecto a las otras dos reformas, los datos no tuvieron la calidad suficiente como para dar una respuesta clara. Las reformas, consideradas en conjunto, fueron por ende ligeramente regresivas, pero su efecto sobre la distribución fue relativamente escaso comparado con otros factores como el crecimiento, la inflación y los cambios de la estructura educativa.

#### D. POLÍTICAS QUE PUEDEN SER PROVECHOSAS

La política más importante que puede adoptar un gobierno es una estrategia de crecimiento que produzca la tasa de crecimiento más elevada y más estable posible. No debe basarse excesivamente en el endeudamiento, puesto que eso afectará el crecimiento futuro. Tampoco puede desencadenar un incremento significativo de la inflación. La experiencia enseña que las tasas de crecimiento elevadas pero inestables son tan perjudiciales como beneficiosas, mientras que las tasas de crecimiento elevadas que provocan brotes inflacionarios tendrán seguramente un efecto regresivo. Para el gobierno no hay ninguna otra tarea que tenga tanta importancia como esta. El crecimiento rápido y estable es una condición necesaria (aunque no suficiente) para reducir la pobreza y el desempleo e incrementar los salarios de los menos calificados.

Un objetivo complementario es que la estrategia de crecimiento permita que la economía absorba la mayor cantidad posible de mano de obra no calificada, mientras eso no entrañe sacrificar demasiado la tasa de crecimiento global. El problema distributivo básico que confronta América Latina es reducir la oferta de mano de obra no calificada e incrementar su demanda. Una estrategia de crecimiento que crea un gran número de ocupaciones para la mano de obra no calificada se ocupa de satisfacer la demanda, mientras que las inversiones en educación contribuirán a reducir la oferta. En particular, hay dos sectores que son grandes usuarios de mano de obra no calificada: la construcción y la agricultura.

Estos dos deberían desempeñar un papel importante en una estrategia de crecimiento equitativo. Asimismo, la producción de bienes transables hace un uso relativamente intensivo de mano de obra no calificada.

Otro elemento de una estrategia de crecimiento que incrementa la equidad es el apoyo a las regiones subdesarrolladas. El crecimiento se desencadena casi siempre por algo que ocurre en un sector o región determinada. Mientras más heterogéneas sean y más separadas estén las diversas partes de la economía o del país, menor será el efecto multiplicador que tendrá el ímpetu inicial en otros sectores o regiones. Los gobiernos deben tratar de incrementar los efectos de difusión o eslabonamiento del crecimiento, por ejemplo, mejorando los enlaces de transportes y comunicaciones en las regiones subdesarrolladas o desplegando un esfuerzo especial para mejorar la capacitación y educación de los trabajadores en dichas regiones.

Una parte muy considerable del problema distributivo de América Latina proviene de la existencia de una gran masa de mano de obra no calificada en relación con la demanda de la clase de servicios que ella puede prestar. Muchos años de tasas elevadas de crecimiento demográfico y de educación inadecuada han sobrecargado a la región con un exceso de mano de obra no calificada. Mientras no se elimine esa rémora, es improbable que disminuyan las diferencias salariales y que la región avance mucho en materia de equidad. América Latina es víctima de fallas políticas previas que van a tardar mucho en corregirse. Una estrategia de crecimiento intensiva en mano de obra va a ser útil, pero la estrategia educacional reviste incluso mayor importancia en el largo plazo. La meta debe ser conseguir que el porcentaje de los que ingresan al mercado laboral con educación secundaria como mínimo sea lo más cercano posible al 100%. En el curso de unos pocos años eso reducirá significativamente la tasa de crecimiento de la mano de obra no calificada y elevará la tasa de crecimiento de la mano de obra calificada. Tarde o temprano las brechas salariales comenzarán a reducirse, y aumentará la equidad. Cabe reiterar que la gran diferencia entre Asia oriental y América Latina es que los países de Asia oriental siguieron precisamente dicha política. Invirtieron en educación secundaria y primaria, mientras que América Latina invirtió en universidades y escuelas primarias. La estrategia asiática redujo la varianza de la educación y disminuyó las diferencias salariales, pero la estrategia latinoamericana no lo hizo. Ese patrón puede y debe revertirse.

Hay otras dos razones de por qué la educación debe desempeñar una parte importante en una estrategia de crecimiento que incremente la equidad. La primera es que el incremento del nivel educativo de los jóvenes reduce el despilfarro colosal de potencial humano que representa el vasto número de ciudadanos con educación insuficiente. ¿Cuántos empresarios o científicos potenciales trabajan en la agricultura o el sector informal simplemente porque nunca tuvieron la educación suficiente para desarrollar ese potencial? En el mundo moderno, el capital humano es cada vez más el ingrediente clave del crecimiento, lo que hace que la educación sea tan importante como las inversiones en maquinaria. En suma, la expansión de la educación tenderá a elevar la tasa de crecimiento potencial.

La otra razón de por qué resulta lógico universalizar la educación es más subjetiva. Los padres, sean ricos o pobres, se preocupan por el futuro de sus hijos. Si los pobres perciben que el Estado ofrece una buena educación hasta el término de la enseñanza secundaria para todos sus hijos, estarán más dispuestos a aceptar una distribución desigual del ingreso para su generación, puesto que verán que la diferencia intergeneracional va disminuyendo, aunque las estadísticas no la capten. La movilidad intergeneracional importa, y la educación es la clave para incrementarla.

Es difícil disminuir la desigualdad medida por razones prácticas, políticas y estadísticas. Proporcionar educación es una alternativa promisorias para confrontar el problema de la desigualdad. No redistribuye directamente el ingreso, lo que es políticamente difícil, pero en cambio distribuye algo que puede ser más precioso para los pobres que el ingreso, a saber, la oportunidad para que sus hijos escapen de la pobreza. Es muy difícil que alguien se oponga a eso.

En los últimos años, los países de la región han hecho progresos significativos tanto en reducir la pobreza como en expandir la cobertura educacional para las cohortes de edades jóvenes, pero los índices de distribución no reflejan esos progresos. Es importante entender por qué puede ocurrir esto y cómo ello se deduce de las definiciones de desigualdad que subyacen a los índices. América Latina y el Caribe necesita mantenerse en la senda de un crecimiento más rápido y más intensivo en mano de obra, junto con una ampliación continua de la cobertura de la enseñanza secundaria. Puede que esa estrategia no se refleje de inmediato en coeficientes de Gini más bajos, pero reducirá los niveles de

pobreza y elevará los salarios reales de los no calificados. En último término, también dará frutos que se traducirán en un descenso de los índices de desigualdad, aunque eso probablemente no ocurrirá de la noche a la mañana.



## BIBLIOGRAFÍA

- Ahluwalia, Montek (1976), "Inequality, poverty and development", *Journal of Development Economics*, N° 3.
- Altimir, Oscar (1996), "Economic development and social equity: a Latin American perspective", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol.38, N° 2/3.
- Altimir, Oscar y Luis Beccaria (1999a), "El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina", serie Reformas económicas, N° 28 (LC/L.1217), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (1999b), "Distribución del ingreso en la Argentina", serie Reformas económicas, N° 40 (LC/L.1276), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Anand, Sudhir y S.M. Ravi Kanbur (1993), "The Kuznets process and the inequality-development relationship", *Journal of Development Economics*, N° 7.
- Banco Mundial (1995), "Argentina's Poor: a Profile", World Bank Report, N° 3318-AR.
- Barracough, Solon L. y Arthur Domike (1966), "Agrarian structure in several Latin American countries", *Land Economics*, vol. 42, N° 4.
- Barro, Robert y Jong-Wha Lee (1996), "International measures of schooling years and schooling quality", *American Economic Review Papers and Proceedings*, vol. 86, N°2, y base de datos adjunta.
- Beccaria, Luis A. (1991), "Distribución del ingreso en la Argentina: explorando lo sucedido desde mediados de los setenta", *Desarrollo económico*, N° 31.
- Belser, Patrick, (1998), "Do low Asian labour standards hurt Latin America workers?", Banco Interamericano de Desarrollo, documento presentado en el seminario sobre mercados de trabajo, realizado en Montevideo.

- Berry, Albert (comp.) (1998), *Poverty, Economic Reform, and Income Distribution in Latin America*, Boulder, CO, Lynne Rienner.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1998), *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1998-1999*, Washington, D.C.
- (1997), *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997*, Washington, D.C.
- (1996), *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1996*, Washington, D.C.
- Birdsall, Nancy, Carol Graham y Richard H. Sabot (comps.) (1998), *Beyond Trade-Offs: Market Reform and Equitable Growth in Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo y The Brookings Institution.
- Birdsall, Nancy y Juan Luis Londoño (1997), "Asset inequality does matter: Lessons from Latin America", OCE Working Paper, N° 344 Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Birdsall, Nancy, David Ross y Richard Sabot (1995), "Inequality and growth reconsidered: Lessons from East Asia", *World Bank Economic Review*, vol. 9, N° 3.
- Bruno, Michael, Martin Ravallion y Lyn Squire (1996), "Equity and growth in developing countries: Old and new perspectives on the policy issues", Policy Research Working Paper, N° 1563, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bulmer-Thomas, Victor (comp.) (1996), *The New Economic Model in Latin America and its Impact on Income Distribution and Poverty*, Londres, Macmillan.
- Burki, Shahid Javed y Guillermo E. Perry (1997), *The Long March: a Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Cárdenas, Mauricio y Raquel Bernal (1999), "Changes in the distribution of income and the new economic model in Colombia", serie Reformas económicas, N° 36 (LC/L.1227), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cardoso, Eliana y Ann Helwege (1992), *Latin America's Economy: Diversity, Trends and Conflicts*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Carter, Michel R. y Jonathan Coles (1998), "Inequality-reducing growth in agriculture: a market-friendly policy agenda", *Beyond Trade-Offs: Market Reform and Equitable Growth in Latin America*, Nancy Birdsall, Carol Graham y Richard H. Sabot (comps.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo y The Brookings Institution.



- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, varias ediciones.
- *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, varias ediciones.
- (1997), *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.11.
- Clarke, George R. G. (1995), "More evidence on income distribution and growth", *Journal of Development Economics*, N° 47.
- Cortázar, René, Nora Lustig y Richard H. Sabot (1998), "Economic policy and labor market dynamics", *Beyond Trade-Offs: Market Reform and Equitable Growth in Latin America*, Nancy Birdsall, Carol Graham y Richard H. Sabot (comps.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo y The Brookings Institution.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire (1996), "A new data set measuring income inequality", *World Bank Economic Review*, vol. 10, N° 3.
- de Janvry, Alain y Elizabeth Sadoulet (1999), *Growth, Poverty and Inequality in Latin America: a Causal Analysis, 1970-1994*, Los Angeles, University of California.
- De la Torre, Rodolfo (2000), "La distribución factorial del ingreso en el nuevo modelo económico en México", serie Reformas económicas, N° 58 (LC/L.1354), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Duryea, Suzanne y Miguel Székely (1998), "Labor markets in Latin America: a Supply-side story", OCE Working Paper, N° 374, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Edwards, Alejandra Cox (1991), *Wage Trends in Latin America*, LATHR, N° 18, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Edwards, Sebastián (1997), "Trade policy, growth and income inequality", *American Economic Review Papers and Proceedings*, vol. 87, N° 2.
- (1995), *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, Washington, D.C. Banco Mundial.
- Escaith, Hubert y Samuel Morley (2000), "The Impact of Reforms on Growth in Latin America and the Caribbean: An Econometric Estimation", Santiago de Chile, División de Desarrollo Económico, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (por publicarse).

- Escobal, Javier, Jaime Saavedra y Máximo Torero (1998), "Los activos de los pobres en el Perú", Documento de trabajo, N° 26, Lima, GRADE.
- Ffrench-Davis, Ricardo y Helmut Reisen (comps.) (1997), *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, Santiago de Chile, McGraw-Hill.
- Ffrench-Davis, Ricardo y Dagmar Raczynski (1990), "The impact of global recession and national policies on living standards: Chile, 1973-1989", CIEPLAN Technical Note N° 97, tercera edición.
- Fields, Gary (1994), "Data for measuring poverty and inequality changes in the developing countries", *Journal of Development Economics*, N° 44.
- Ganuzza, Enrique, Lance Taylor y Samuel Morley (comps.) (1998), *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Nueva York, Naciones Unidas, Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Hausmann, Ricardo y Roberto Rigobón (comps.) (1993), *Government Spending and Income Distribution in Latin America*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hoffman, Rodolfo (1998), *Desigualdade e pobreza no Brasil no periodo 1979-96 e a influencia da inflação e do salario mínimo*, Universidad Estadual de Campinas.
- Jácome, Luis, Carlos Larrea y Rob Vos (1998), "Políticas macroeconómicas. Distribución y pobreza en el Ecuador", *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Enrique Ganuzza, Lance Taylor y Samuel Morley, (comps.), Nueva York, Naciones Unidas, Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Jemio, Luis Carlos (1999), "Reformas, políticas sociales y equidad en Bolivia", serie Reformas económicas, N° 38, (LC/L.1274), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jiménez, Luis Felipe (1997), "Distribución del ingreso, shocks y políticas macroeconómicas", serie Financiamiento del desarrollo, N° 44, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kay, Cristobal (1998), "The Complex Legacy of Latin America's Agrarian Reform", Institute of Social Studies, Working Paper, N° 268, enero.
- King, Damien y Sudhanshu Handa (2000), "Changes in the distribution of income and the new economic model in Jamaica", serie Reformas económicas, N° 57 (LC/L.1353), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Kuznets, Simon (1955), "Economic growth and income inequality", *The American Economic Review*, vol. 45, N° 1.
- Larrañaga, Osvaldo J. (1999), "Distribución de ingresos y crecimiento económico en Chile", serie Reformas económicas, N° 35 (LC/L.1226), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Londoño, Juan Luis y Miguel Székely (1997), "Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995", OCE Working Paper, N° 357, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lora, Eduardo (1997), "A decade of structural reforms in Latin America: what has been reformed and how to measure it?", Documento presentado en la Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Barcelona.
- Lora, Eduardo y Felipe Barrera (1997), "Structural Reforms in Latin America: Measurements and Growth Effects", OCE Working paper, N° 350, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lora, Eduardo, y Gustavo Márquez (1998), "The Employment Problem in Latin America: Perceptions and Stylized Facts", documento presentado en el seminario "El empleo en América Latina: cuál es el problema y cómo enfrentarlo", Cartagena de Indias, Colombia.
- Márquez, Gustavo (1998), "El desempleo en América Latina y el Caribe a mediados de los 90", Banco Interamericano de Desarrollo, documento presentado en el seminario sobre mercados de trabajo, Montevideo, Uruguay.
- Márquez, Gustavo y Samuel A. Morley (1997), "Poverty and the Employment Problem in Argentina", Working Paper N° 97, División de Programas Sociales, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mejía, José Antonio y Rob Vos (1997), "Poverty in Latin America in the Caribbean: an Inventory, 1980-95", INDES, Working Paper N° 1, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Morley, Samuel A. (1998), "La pobreza en tiempos de recuperación económica y reforma en América Latina: 1985-1995", *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Enrique Ganuza, Lance Taylor y Samuel Morley, (comps.), Nueva York, Naciones Unidas, Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- (1995), *Poverty and Inequality in Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins, University Press.

- Morley, Samuel A., Roberto Machado y Stefano Pettinato (1999), "Indexes of Structural Reform in Latin America", serie Reformas económicas, N° 12 (LC/L.1166), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Neri, Marcelo y José Márcio Camargo (1999), "Structural Reforms, Macroeconomic Fluctuations and Income Distribution in Brazil", serie Reformas económicas, N° 39 (LC/L.1275), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ocampo, José Antonio y Lance Taylor (1998), "Trade liberalisation in developing economies: Modest benefits but problems with productivity growth, macro prices and income distribution", *The Economic Journal*, vol. 108, N° 450.
- Ocampo, José Antonio y otros (1998), "Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia: 1978-1996", *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Enrique Ganuza, Lance Taylor y Samuel Morley, (comps.), Nueva York, Naciones Unidas, Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Paes de Barros, Ricardo y otros (1993), "Welfare, Inequality, Poverty and Social Conditions in Brazil over the Last Three Decades", documento presentado en una conferencia de la Brookings Institution.
- Paes de Barros, Ricardo, Suzanne Duryea y Miguel Székely, "What's Behind Latin American Inequality?" Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Psacharopoulos, A., y otros (1997), "Poverty and Income Distribution in Latin America: the Story of the 1980s", Technical Paper N° 351, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ravallion, Martin y Shaohua Chen (1997), "What can new survey data tell us about recent changes in distribution and poverty?", *World Bank Economic Review*, vol. 11, N° 2.
- Robbins, Donald (1996), "HOS Hits Facts, Facts Win: Evidence on Trade and Wages in the Developing World", Boston, Harvard Institute for International Development.
- (1995), "Trade, Trade Liberalization and Inequality in Latin America and East Asia: Synthesis of Seven Country Studies", Boston, Harvard Institute for International Development.
- Rodrik, Dani (1998), "Who needs capital account convertibility?", *Should the IMF Pursue Capital-Account Convertibility?*, Essays in International Finance, No. 207, Princeton University.
- Ros, Jaime (1999), "La liberalización de la balanza de pagos en México: efectos en el crecimiento, el empleo y la desigualdad salarial",

documento presentado en la conferencia sobre los efectos de la liberalización de la balanza de pagos sobre el empleo, la distribución de la pobreza y el crecimiento, organizada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y el Banco Interamericano de Desarrollo.

- Saavedra, Jaime y Juan José Díaz (1999), "Desigualdad del ingreso y del gasto en el Perú antes y después de las reformas estructurales", serie Reformas económicas, N° 34 (LC/L.1225), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sánchez, Fabio T. (comp.) (1998), *La distribución del ingreso en Colombia*, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- Sen, Amartya (1973), *On Economic Inequality: The Radcliffe Lectures*, Oxford, Clarendon Press.
- Sheahan, John y Enrique V. Iglesias (1998), "Kinds and causes of inequality in Latin America", *Beyond Trade-Offs: Market Reform and Equitable Growth in Latin America*, Nancy Birdsall, Carol Graham y Richard H. Sabot (comps.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo y The Brookings Institution.
- Spilimbergo, Antonio, Juan Luis Londoño y Miguel Székely (1997), "Income Distribution, Factor Endowments, and Trade Openness", OCE Working Paper N° 356, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Summers, Robert y Alan Heston (1995), *The Penn World Tables: Version 5.6*, versión en disquete.
- Székely, Miguel (1998), *The Economics of Poverty, Inequality and Wealth Accumulation in Mexico*, Nueva York, St. Martins Press.
- Theil, Henri (1972), *Statistical Decomposition Analysis: with Applications in the Social and Administrative Sciences*, Amsterdam, North-Holland.
- Thiesenhusen, William C. (1995), *Broken Promises: Agrarian Reform and the Latin American Campesino*, Boulder, Colorado, Westview Press.
- Trejos, Juan Diego (1999), "Reformas económicas y distribución del ingreso en Costa Rica", serie Reformas económicas, N° 37 (LC/L.1228), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Weller, Jürgen (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina*, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de Cultura Económica.
- (1998), "Los mercados laborales en América Latina: su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes", serie Reformas eco-

- nómicas, N° 11 (LC/L.1160), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Williamson, Jeffrey G. (1997), "Globalization and inequality: past and present", *World Bank Research Observer*, vol. 12, N° 1.
- Wood, Adrian (1997), "Openness and wage inequality in developing countries: the Latin American challenge to East Asian conventional wisdom", *World Bank Economic Review*, vol. 11, N° 1.
- (1994), *North-South Trade, Employment and Inequality: Changing Fortunes in a Skill-Driven World*, Oxford, Clarendon Press.

## APÉNDICE





CUADRO A.1  
ESTIMACIONES DE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PARA 17 PAÍSES

Argentina		1970	1974	1980	1986	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997														
Pasch	Hypc			0.408	0.41	0.476			0.410	0.439	0.439			0.639														
CEPAL	Hypc			0.375	0.41		0.426																					
Almir+Beccaria	Hhld	0.361	0.36	0.416	0.424			0.444			0.442			0.460														
Alimr+Beccaria	Hypc		0.354	0.332	0.407			0.461	0.450	0.449	0.470	0.481		0.486														
Alimr+Beccaria	Theil Primario	0.176	0.262	0.293		0.288			0.263					0.283														
Banco Mundial			0.408	0.444	0.526	0.467	0.474	0.453	0.461																			
Bohvia		1985	1986	1989	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997																	
Meja-Vos	Hypc		0.514	0.525			0.520		0.537																			
Jemo	Theil Primario	0.668		0.486		0.623			0.595																			
Jemo	Hhld Y	Gini	0.59	0.43			0.450			0.48																		
CEPAL	Hypc			0.484	0.467			0.434		0.455																		
Brasil		1960	1970	1972	1974	1976	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1992	1993	1995	1996	1997				
Hoffman	Hhld							0.588	0.597	0.584	0.587	0.589	0.588	0.592	0.586	0.597	0.606	0.617	0.603	0.567	0.588	0.589	0.595					
L&S	Hypc		0.571	0.58	0.6			0.602	0.571	0.560	0.543	0.591	0.606	0.563	0.580				0.607	0.611	0.594	0.617	0.614					
D&S	Hhld	0.53	0.576		0.553	0.603			0.578	0.554	0.542			0.545	0.562													
D&S	Hypc		0.61				0.56				0.57			0.618	0.596													
Neri	Hypc	Gini				0.620								0.590	0.610						0.600				0.590			
Neri	Fuerza laboral primaria	Gini				0.590								0.590	0.600						0.600				0.580			
Neri	Y total primaria	Gini			0.610								0.600	0.620	0.620						0.600				0.590			
CEPAL	Hypc												0.54	0.540	0.540						0.600				0.590			
CEPAL	Hypc													0.528	0.528						0.519				0.538			
Chile		1968	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1994	1996			
D&S	Hhld	0.456	0.460																									
Larrañaga	Hypc																							0.556	0.553	0.545	0.553	
Larrañaga	Fuerza laboral primaria																							0.551	0.531	0.545	0.555	0.540
D&S	Hhld Urb		0.44	0.44	0.44	0.47	0.53	0.51	0.51	0.47	0.5	0.49																
D&S	Hypc-nac.										0.535	0.570	0.545	0.559	0.549	0.557	0.567	0.545	0.519	0.539	0.554							
CEPAL	Hypc-urb																					0.471			0.474	0.473		

Continuación Cuadro A.1

<b>Colombia</b>	1971	1972	1978	1988	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996							
Ocampo	Hypc-nac.	0.516	.552*	0.5315	0.532	0.5231	0.529	0.5337										
Ocampo	Hypc-Urb	0.515	0.484	0.487	0.504	0.496	0.515	0.528										
Ocampo	Hypc-rur	0.491	0.565	0.569	0.53	0.505	0.479	0.441										
CEPAL	Hypc-urban		0.45			0.505		0.477										
Cárdenas	Urbana primaria	0.582		0.596		0.625		0.457										
Cárdenas	Fuerza laboral urbana primaria	0.432		0.522														
D&S	Hhid	0.523	0.532	0.545	0.512													
<b>Costa Rica</b>		1961	1971	1979	1982	1983	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Trejos	Hhid						0.402	0.3868	0.373	0.374	0.392	0.378	0.378	0.387	0.377	0.394	0.380	
Trejos	Primaria						0.49							0.478				
CEPAL	Hypc-urb							0.364		0.345		0.36	0.367					0.357
Trejos	Hhid	0.5	0.430			0.45	0.45		0.42			0.43						
D&S	Hhid	0.5	0.433	0.45	0.42													
<b>Ecuador</b>		1975	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1997							
JLV	Hhid-urb	0.441								0.505								
JLV	Hypc-urb		0.457	0.427	0.453	0.504	0.491	0.516	0.494	0.495								
JLV	Hypc-nac.								0.542									
CEPAL	Hypc-urb			0.381				0.397		0.388								
<b>El Salvador</b>		1977	1990	1992	1993	1994	1995	1997										
Mejía-Vos	Hypc-Nac.		0.531	0.523	0.53	0.5												
Mejía-Vos	Hypc-Urb		0.45	0.496	0.48	0.48	0.46											
CEPAL	Hypc-urb					0.382	0.384											
<b>Honduras</b>		1970	1986	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997						
D&S	Hypc-nac.		0.549	0.54	0.54	0.5	0.5263	0.54										
CEPAL	Hypc-Urb			0.487		0.46	0.459				0.448							
L&S	Hypc-Nac.	0.618	0.599	0.584	0.518	0.55	0.569											
<b>Jamaica</b>		1971	1975	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1996								
D&S	Exp/Hhid	0.413	0.445															
D&S	Hhid Exp/PC		0.432	0.435	0.418	0.411	0.385	0.379										
King-Handa	Hhid Exp/PC			0.436			0.382	0.369										

Continuación Cuadro A.1

México	1950	1957	1963	1968	1975	1977	1984	1989	1992	1994	1996								
L&S	Hype-Nac.	0.579	0.579	0.579	0.509	0.474	0.537	0.536	0.5423										
CEPAL	Hype-urb				0.321	0.424	0.414	0.405	0.392										
D&S	Hhld	0.526	0.551	0.555	0.577	0.579	0.5												
Panamá	1979	1980	1986	1989	1991	1994	1997												
D&S	Hype-nac.	0.488	0.475	0.565															
CEPAL	Hype-urb	0.399	0.43	0.46	0.448	0.451	0.462												
Paraguay	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996					
Money-Vos	Hype	Asunción	0.473	0.463	0.479	0.489	0.449	0.463	0.483	0.412	0.445	0.454	0.472	0.482	0.503	0.483			
Money-Vos	Hype-nac.														0.588				
CEPAL	Hype	Asunción			0.404				0.35	0.391	0.423	0.423	0.395						
Perú	1961	1971	1981	1986	1991	1994	1996												
D&S	Hhld Ex/P		0.428	0.428	0.449														
Saavedra	HIPC-urb		0.472	0.430	0.436	0.3836													
Saavedra	Primaritodos los trabajadores		0.579	0.502	0.498	0.485													
Saavedra	Hhld	na.			0.48	0.43	0.41	0.38											
D&S	Hhld	0.55	0.57																
Rep. Dom.	1976	1984	1986	1989	1992	1998													
D&S	Hypc	0.45	0.433	0.505	0.49														
Uruguay	Urban	1967	1976	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1994	1995	1997
Pach	Hypc		0.418	0.45	0.424	0.436					0.424								
D&S	Hhld		0.418	0.45	0.424	0.415	0.484												
D&S	Hypc	0.405	0.426	0.426	0.404	0.41	0.417	0.387											
CEPAL			0.379				0.385		0.353	0.301	0.3	0.3							
Venezuela	1971	1976	1977	1978	1979	1981	1986	1987	1988	1989	1990	1992	1994	1995					
D&S	Hype-nac.	0.477	0.456	0.424	0.407	0.394	0.428	0.452	0.441										
L&S	Hype-nac.	0.48	0.426	0.422	0.41	0.384	0.443	0.474	0.469	0.474	0.461	0.459	0.446	0.498	0.471				
CEPAL	Hype-urb					0.306	0.384					0.378	0.38	0.387					

Fuentes: D y S = Base de datos de Klaus Deininger y Lyn Squire, "A new data set measuring income inequality", *World Bank Economic Review*, vol. 10, N° 3 (1996); L y S = Juan Luis Londoño y Miguel Székely, "Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995", OCE Working Paper, N° 357, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (1997); Saavedra = Jaime Saavedra y Juan José Díaz, "Desigualdad del ingreso y del gasto en el Perú antes y después de las reformas estructurales", serie Reformas económicas, N° 34 (LC/L.1225), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1999); CEPAL = *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, varias ediciones; Psach = A. Psacharopoulos y otros, "Poverty and Income Distribution in Latin America: the Story of the 1980s", Technical Paper N° 351, Washington, D.C., Banco Mundial (1997); JLV = Luis Jácome, Carlos Larrea y Rob Vos, "Políticas macroeconómicas. Distribución y pobreza en el Ecuador", *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Enrique Ganuza, Lance Taylor y Samuel Morley, (comps.), Nueva York, Naciones Unidas, Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1998); Cárdenas = Mauricio Cárdenas y Raquel Bernal, "Changes in the distribution of income and the new economic model in Colombia", serie Reformas económicas, N° 36 (LC/L.1227), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1999); Ocampo = José Antonio Ocampo y otros, "Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia: 1978-1996", *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Enrique Ganuza, Lance Taylor y Samuel Morley, (comps.), Nueva York, Naciones Unidas, Banco Interamericano de Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1998); Neri = Marcelo Neri y José Márcio Camargo, "Structural Reforms, Macroeconomic Fluctuations and Income Distribution in Brazil", serie Reformas económicas, N° 39 (LC/L.1275), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1999). Las demás referencias a autores pueden encontrarse en la bibliografía.

Nota: Hycp es la distribución del ingreso familiar per cápita; Hhld es la distribución del ingreso por familia; Exp se refiere a las distribuciones del gasto, en vez del ingreso; Urb es urbano; Nac. es nacional; Primaria es la distribución entre los individuos que ganan o reciben el ingreso. En Colombia, las observaciones con asterisco para 1988 se eliminaron en la versión publicada del documento de Ocampo y col. por problemas de comparabilidad.

## ÍNDICE

PRÓLOGO .....	7
PREFACIO .....	11
CAPÍTULO I.	
INTRODUCCIÓN .....	15
A. América Latina: la mayor desigualdad del mundo .....	17
B. Un examen más detenido de los datos regionales latinoamericanos y caribeños .....	19
C. La desigualdad dentro de América Latina y el Caribe .....	22
D. Tendencias de la desigualdad en el tiempo en América Latina y el Caribe .....	25
CAPÍTULO II.	
LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO .....	29
A. Un modelo esquemático del proceso de distribución .....	29
B. El impacto del crecimiento sobre la distribución del ingreso .....	37
C. La adopción de reformas .....	41
D. El impacto de las reformas estructurales .....	54

## CAPÍTULO III.

¿POR QUÉ ES TAN DESIGUAL LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN AMÉRICA LATINA? .....	61
A. Educación .....	62
B. Capital físico .....	72
C. La distribución de la tierra y la mano de obra no calificada .....	76
D. La contribución de la desigualdad en el tope de la distribución .....	79

## CAPÍTULO IV.

LOS DETERMINANTES DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO FAMILIAR.....	83
A. El modelo para el nivel de distribución .....	88
B. El efecto del crecimiento sobre la distribución: una aplicación de la curva de Kuznets estimada .....	99
C. Subíndices de la reforma .....	102
D. Resultados del modelo de variaciones de la desigualdad .....	105
E. Conclusiones .....	110

## CAPÍTULO V.

LOS ESTUDIOS DE CASO SOBRE PAÍSES .....	113
A. Datos históricos sobre los precios de factores y la oferta relativa de factores .....	121
B. La participación de los factores y la tasa de retorno del capital .....	124
C. El vínculo entre el desempeño del mercado laboral y la desigualdad .....	126
D. Patrones de crecimiento sectorial en los años setenta y noventa .....	134
E. ¿Qué es lo que explica los grandes incrementos de la desigualdad en Chile, Argentina y México? .....	137

## CAPÍTULO VI.

LOS ÍNDICES DE DESIGUALDAD DEL INGRESO .....	141
A. Descomposiciones de la desigualdad .....	143
B. El efecto de las variaciones en la educación y las brechas salariales .....	150
C. Conclusiones .....	158

## CAPÍTULO VII.

LOS RICOS Y LOS POBRES EN EL PERÍODO POSREFORMA .....	161
A. Un perfil de los ricos .....	162
B. Contribución de los ricos a la desigualdad total .....	166
C. Los graduados universitarios como factor de desigualdad .....	171
D. Los pobres .....	174
E. Las reformas y la reducción de la pobreza .....	180

## CAPÍTULO VIII.

CONCLUSIONES E IMPLICACIONES NORMATIVAS .....	183
A. ¿Por qué es tan elevada la desigualdad en América Latina y el Caribe? .....	183
B. La inercia en la distribución .....	185
C. El impacto de las reformas .....	187
D. Políticas que pueden ser provechosas .....	188

BIBLIOGRAFÍA .....	193
--------------------	-----

APÉNDICE .....	201
----------------	-----





Este libro se terminó de  
imprimir en Andros Impresores  
en el mes de diciembre de 2000



# FE DE ERRATAS

SAMUEL A. MORLEY

## LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

MÉXICO - ARGENTINA - BRASIL - COLOMBIA - CHILE - ESPAÑA  
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA - GUATEMALA - PERÚ - VENEZUELA



COMISIÓN ECONÓMICA PARA  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

CUADRO A.1  
ESTIMACIONES DE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PARA 17 PAÍSES

Argentina		1970	1974	1980	1986	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997												
Psach	Hypc		0.408		0.476																					
CEPAL	Hypc		0.375	0.41		0.426		0.444	0.410	0.439	0.442	0.439		0.439												
Alumir-Beccana	Hhld	0.361	0.36	0.416	0.424						0.460															
Alumir-Beccana	Hypc		0.354	0.332	0.407		0.461	0.450	0.449	0.470	0.481	0.486		0.486												
Alumir-Beccana	Theil Primario		0.176	0.262	0.293		0.268			0.263				0.283												
Banco Mundial			0.408	0.444	0.526	0.467	0.474	0.453	0.461																	
Bolivia		1985	1986	1989	1992	1993	1994	1995	1996	1997																
Mejía-Vos	Hypc		0.514	0.525		0.520	0.537																			
Jemio	Theil Primario	0.668	0.486		0.623		0.595																			
Jemio	Hhld Y Gini	0.59	0.43		0.450		0.48																			
CEPAL	Hypc		0.484		0.467		0.434			0.455																
Brasil		1960	1970	1972	1974	1976	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1992	1993	1995	1996	1997		
Hoffman	Hhld			0.571	0.58	0.6		0.588	0.597	0.584	0.587	0.588	0.588	0.592	0.586	0.597	0.606	0.617	0.603	0.567	0.588	0.589	0.595			
L&S	Hypc		0.53	0.576		0.553	0.603	0.602	0.571	0.550	0.543	0.591	0.606	0.563	0.580		0.607	0.611	0.594	0.617	0.614					
D&S	Hhld			0.61		0.56			0.578	0.554	0.542		0.545		0.562		0.562									
D&S	Hypc			0.620		0.56				0.57		0.618		0.596		0.596										
Neri	Hypc Gini			0.620		0.56				0.57		0.618		0.596		0.596										
Neri	Fuerza laboral primaria Gini			0.590		0.590				0.590		0.590		0.590		0.590										
Neri	Y total primaria Gini			0.610		0.610				0.600		0.600		0.600		0.600										
CEPAL	Hypc									0.54																
CEPAL	Hypc																				0.528	0.519		0.538		
Chile		1968	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1994	1996	
D&S	Hhld	0.456	0.460																							
Larrañaga	Hypc																									
Larrañaga	Fuerza laboral primaria																									
D&S	Hhld Urb		0.44	0.44	0.44	0.47	0.53	0.51	0.51	0.47	0.5	0.49														
D&S	Hypc-nac.										0.535	0.570	0.545	0.559	0.549	0.557	0.567	0.545	0.519	0.539	0.554					
CEPAL	Hypc-urb																					0.485	0.471		0.474	0.473



Continuación Cuadro A.1

<b>México</b>	1950	1957	1963	1968	1975	1977	1984	1989	1992	1994	1996				
L&S				0.579	0.579	0.509	0.474	0.537	0.536	0.542					
							0.321	0.424	0.414	0.405	0.392				
CEPAL															
D&S				0.526	0.551	0.555	0.577	0.579	0.5						
<b>Panamá</b>	1979	1980	1986	1989	1991	1994	1997								
D&S	0.488	0.475	0.565												
CEPAL	0.399	0.43	0.46	0.448	0.451	0.462									
<b>Paraguay</b>	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	
Morley-Vos	0.473	0.463	0.479	0.489	0.449	0.463	0.483	0.412	0.445	0.454	0.472	0.482	0.503	0.483	
Morley-Vos													0.588		
CEPAL					0.404			0.35	0.391	0.423				0.395	
<b>Perú</b>	1971	1981	1986	1991	1994	1996									
D&S			0.428	0.449											
			0.472	0.430	0.436	0.3836									
Saavedra			0.579	0.502	0.498	0.485									
Saavedra			0.48	0.43	0.41	0.38									
D&S		0.55	0.57												
<b>Rep. Dom.</b>	1976	1984	1989	1992											
D&S	0.45	0.433	0.505	0.49											
<b>Uruguay</b>	1967	1976	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1989	1990	1992	1994	1997
Psach				0.436							0.424				
D&S	0.418	0.45	0.424	0.415	0.484										
D&S	0.405	0.426	0.404	0.41	0.417	0.387									
CEPAL		0.379			0.385						0.353	0.301	0.3	0.3	
<b>Venezuela</b>	1971	1976	1977	1978	1979	1981	1986	1987	1988	1989	1990	1992	1994	1995	
D&S	0.477	0.436	0.424	0.407	0.394	0.428	0.452	0.441							
L&S	0.48	0.426	0.422	0.41	0.384	0.443	0.474	0.469	0.474	0.461	0.459	0.446	0.498	0.471	
CEPAL				0.306	0.384					0.378	0.38	0.387			