

# Desigualdad en América Latina

*¿Rompiendo con la historia?*



DAVID DE FERRANTI • GUILLERMO E. PERRY  
FRANCISCO H. G. FERREIRA • MICHAEL WALTON



DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA

¿Rompiendo con la historia?



ESTUDIOS DEL BANCO MUNDIAL  
SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

# DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA

---

¿Rompiendo con la historia?

*David de Ferranti*

*Guillermo E. Perry*

*Francisco H. G. Ferreira*

*Michael Walton*



**BANCO MUNDIAL**

 **Alfaomega**



© 2004 The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank  
1818 H Street, NW  
Washington, DC 20433  
Telephone 202-473-1000  
Internet [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)  
E-mail [feedback@worldbank.org](mailto:feedback@worldbank.org)

This work was originally published by the World Bank in English as *Inequality in Latin America: Breaking with History?* in 2004. This Spanish translation was arranged by Alfaomega Colombiana. Alfaomega Colombiana is responsible for the quality of the translation. In case of any discrepancies, the original English language will govern.

Publicado originalmente en inglés como: *Inequality in Latin America. Breaking with History?*, por el Banco Mundial en 2004. La traducción al castellano fue hecha por Alfaomega Colombiana y es responsable de su precisión. En caso de discrepancias, prima el idioma original.

Los descubrimientos, interpretaciones y conclusiones expresados aquí pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Junta de Directores Ejecutivos del Banco Mundial o de los gobiernos que representan.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Las fronteras, los colores, los nombres y otra información expuesta en cualquier mapa de este trabajo no denotan opinión alguna por parte del Banco Mundial, relacionada con la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni aprobación o aceptación de tales fronteras.

**Todos los derechos reservados.**

Para esta edición:

© 2005 Banco Mundial en coedición con  
Alfaomega Colombiana S.A.  
Calle 106A No. 22-56. Bogotá, Colombia  
[www.alfaomega.com.co](http://www.alfaomega.com.co)

ISBN 958-682-542-6

Edición y diagramación: Alfaomega Colombiana S.A.

Traducción al castellano: Luis Eduardo Fajardo Suárez, Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.

Impresión: Gráficas de la Sabana, Bogotá.

# Contenido

Agradecimientos .....	xi
Resumen .....	1
Capítulo 1: Introducción: motivación y marco conceptual .....	17
1.1 Marco conceptual .....	18
1.2 Las consecuencias de la alta desigualdad .....	23
Notas .....	29
Parte I: La naturaleza de la desigualdad en América Latina .....	31
Capítulo 2: Vidas diferentes: la desigualdad en América Latina .....	33
2.1 Algunos elementos conceptuales .....	33
2.2 Desigualdad de ingresos y lo que sigue .....	35
2.3 Asuntos de medición y limitaciones de los datos .....	43
2.4 La desigualdad en América Latina en perspectiva .....	48
2.5 Mirando dentro del ingreso del hogar .....	51
2.6 Desigualdad más allá de los ingresos .....	60
2.7 Conclusiones .....	66
Notas .....	67
Capítulo 3: Desigualdad al interior de grupos: el papel de la raza, la etnia y el género .....	71
3.1 ¿Quiénes son el pueblo de América Latina? .....	72
3.2 Desigualdad entre individuos durante el ciclo de vida .....	78
3.3 ¿Se reduciría la desigualdad de ingresos si los retornos al capital humano fueran más iguales? .....	88
3.4 Conclusiones .....	97
Notas .....	97
Parte II: Los determinantes de la desigualdad en América Latina .....	99
Capítulo 4: Raíces históricas de la desigualdad en América Latina .....	101
4.1 Dotación de factores, desigualdad e instituciones .....	101
4.2 La persistencia de la desigualdad: el período colonial .....	104
4.3 La persistencia de la desigualdad: Posindependencia .....	104
4.4 El siglo XX .....	112
4.5 El siglo XXI y lo que sigue .....	113
Capítulo 5: Interacción Estado-sociedad como fuente de persistencia y cambio en la desigualdad .....	115
5.1 Estructuras políticas y sociales como fuerzas para la reproducción de la desigualdad .....	117
5.2 El potencial para igualar el cambio político y social .....	124
5.3 Conclusiones .....	135
Notas .....	136

<b>Capítulo 6: Mecanismos económicos para la persistencia de la alta desigualdad en América Latina .....</b>	<b>139</b>
6.1 Distribuciones de activos: la educación y la tierra .....	141
6.2 Calidad de apareamiento de empleos .....	145
6.3 Remuneración en los mercados laborales .....	149
6.4 Formación de hogares .....	154
6.5 Conclusiones .....	157
Notas .....	161
<b>Tercera parte: Políticas para menos desigualdad .....</b>	<b>163</b>
<b>Capítulo 7: Políticas sobre activos y servicios .....</b>	<b>165</b>
7.1 Educación .....	165
7.2 Derechos de propiedad, tierra y vivienda .....	176
7.3 Servicios de infraestructura y el impacto distributivo de la privatización .....	190
7.4 Conclusiones .....	201
Notas .....	201
<b>Capítulo 8: Políticas sobre mercados e instituciones .....</b>	<b>203</b>
8.1 Mercados y desigualdad .....	203
8.2 Políticas de mercado laboral y desigualdad .....	210
8.3 Desigualdad y crisis macroeconómicas .....	213
8.4 Conclusiones .....	228
Notas .....	229
<b>Capítulo 9: Impuestos, gasto público y transferencias .....</b>	<b>231</b>
9.1 Impuestos y distribución .....	232
9.2 Gasto social público y distribución .....	240
9.3 Transferencias de dinero efectivo y distribución .....	252
9.4 Conclusiones .....	262
Notas .....	263
<b>Apéndice estadístico .....</b>	<b>265</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>327</b>

## Lista de recuadros

1.1	Midiendo la desigualdad de oportunidades en Brasil .....	20
2.1	Clase social .....	44
2.2	Movilidad en América Latina: ¿Qué tanto se sabe? .....	49
2.3	Algunas descomposiciones sencillas .....	61
2.4	Capital social y confianza .....	63
2.5	Incapacidad y distribución .....	65
3.1	Distribución de la población de las Américas: una evolución histórica .....	73
3.2	Todos Contamos: el Censo Nacional y la inclusión social .....	74
3.3	El desafío de la identificación y medición racial, étnica y de género .....	75
3.4	¿Que pasa si dejamos “todo lo demás constante”? .....	79
3.5	El otro trabajo de las mujeres: tareas domésticas .....	83
3.6	Metodología de descomposición de Oaxaca-Blinder .....	87
3.7	Metodología econométrica .....	91

5.1	Desigualdad racial y gasto social: evidencia de los Estados Unidos y Europa .....	120
5.2	Clientelismo y el suministro insuficiente de servicios públicos en la República Dominicana .....	123
5.3	¿Existen razones políticas y sociales para el contraste entre América Latina y el Este de Asia? .....	125
5.4	Agencia política y el potencial para la estrategia de redistribución en países ricos: lecciones de la OCDE .....	127
5.5	Equidad aumentada a través de impuestos y gasto social en un Chile democrático .....	128
5.6	Esfuerzos de redistribución fallidos en una democracia fragmentada: reformas a la seguridad social en Brasil .....	130
5.7	Neopopulismo y políticas sobre fondos sociales en Perú .....	131
5.8	Transición al nivel sectorial? Los programas focalizados de lucha contra la pobreza en México .....	133
5.9	Presupuestos populares en Porto Alegre: explicando una transición a un equilibrio político nuevo .....	134
5.10	Contextos locales y la transición desde el clientelismo: Ibagué <i>versus</i> Pasto .....	136
6.1	Representación esquemática de la determinación de ingresos de hogar .....	140
7.1	Élite empresarial y el temor a la educación: ¿Hay una trampa de bajo nivel? Evidencia del Nordeste de Brasil y del Sur de los Estados Unidos .....	174
7.2	Educación bilingüe: preservando la herencia cultural sin ser dejado atrás .....	176
7.3	El potencial de la tierra para la reducción de la pobreza en México rural .....	181
8.1	Puntos de vista alternativos acerca del impacto potencial de las reformas orientadas al mercado y la desigualdad .....	205
8.2	La evolución de firmas de pequeña-escala en la "Tercera Italia" .....	211
8.3	Sindicatos, empresas y la expansión de cosechas de exportación de alto-valor en Petrolina-Juazeiro en el nordeste del Brasil .....	214
8.4	Instituciones, política macroeconómica e inestabilidad .....	216
9.1	¿Significan mucho los números sobre incidencia tributaria? .....	237
9.2	Tópicos en la valoración de servicios públicos .....	244
9.3	Resumiendo la incidencia de beneficio utilizando las elasticidades de ingreso Gini (GIE) .....	249

## Lista de figuras

1	Diferencia en años promedio de educación entre quintiles superior e inferior para personas entre 31-40 y 51-60 años de edad, en 2000 .....	3
2	Tendencias en desigualdad de ingreso en América Latina entre comienzos de la década de 1990 y comienzos de la década de 2000 .....	4
3	Elasticidad de la reducción de la pobreza con respecto al crecimiento para niveles diferentes de desigualdad .....	4
4	Salarios de varios grupos en relación con salarios de hombres blancos .....	5
5	Selección marital y desigualdad de ingresos.....	6
6	Distribución de resultados de exámenes de matemáticas y lectura para jóvenes de 15 años de edad en Brasil, México y en los países de la OCDE .....	8
7	Recaudo tributario con relación al PIB per cápita .....	12
8	Incidencia de acceso promedio y marginal en varios servicios de la salud .....	13
9	Focalización en los pobres y cobertura entre los pobres para distintos tipos de programas en Brasil .....	14
1.1	Un marco conceptual sencillo .....	22
1.2	Percepciones de justicia con respecto a la distribución de ingresos en América Latina .....	25
1.3	Desigualdad y pobreza con una media constante .....	26
1.4	Las elasticidades del crecimiento se vuelven menos negativas con la desigualdad .....	26
2.1	Distribución del ingreso por deciles (ingreso del hogar per cápita) .....	37
2.2	Distribución del ingreso del hogar per cápita excluyendo el 1% más rico, México, 2000 .....	38
2.3	Ingresos equivalentes de los hogares .....	39
2.4	Índices de bienestar agregado para Argentina bajo suposiciones alternativas de la aversión de una sociedad a la desigualdad .....	45
2.5	Desigualdad del consumo en Brasil, una perspectiva internacional .....	47
2.6	Distribución del ingreso del hogar per cápita, por región, para la década de los 90 .....	52
2.7	Diferencia en años promedio de educación entre quintiles superior e inferior, por país .....	56
2.8	Brecha salarial por hora entre trabajadores calificados y no calificados, para hombres entre 25 y 55 años de edad .....	57
2.9	Brecha salarial por hora entre trabajadores semicalificados y no calificados, para hombres entre 25 y 55 años de edad .....	58
2.10	Aumento en sueldo por hora para trabajadores con educación universitaria, hombres entre 25 y 55 años de edad .....	58
2.11	Resultados de mercado laboral por género .....	60
2.12	Razón del número de niños menores a 12 años por hogar entre quintiles superior e inferior .....	62
2.13	Tasas de matrícula por edad y país .....	64
2.14	Brecha en acceso a servicios, por país .....	67
3.1	Educación primaria completa o menos, por raza, etnia y género .....	80
3.2	Proporción de trabajadores en ocupaciones de servicios o gerenciales, por grupos y país .....	82

3.3	Brecha salarial por raza/etnia y género .....	85
3.4	Brecha salarial por género en población urbana. Razón de salario femenino por horas frente a salario masculino por hora .....	86
3.5	Distribuciones registradas y simuladas de ingresos para hombres blancos e indígenas en Bolivia .....	94
3.6	Distribuciones registradas y simuladas de ingresos para hombres y mujeres indoguyaneses .....	95
5.1	El síndrome de Estados débiles y desiguales: correlaciones entre imperio de la ley y resultados del desarrollo .....	116
5.2	Financiamiento político y su impacto, por tipo .....	120
5.3	Impacto de sobornos sobre la formación de políticas, según una encuesta de empresas por un grupo recipiente. Perú, 2001 .....	121
5.4	El ascenso y caída de la participación del trabajo en Argentina .....	124
6.1	Desigualdad en ingresos y educación a través de países .....	142
6.2	Curvas de Lorenz de años de educación, en países escogidos .....	143
6.3	Diferencia en ingresos promedio por centésimo de la distribución normalizada por la media: EE.UU.-Brasil y EE.UU.-Brasil .....	146
6.4	Desigualdad en ingresos y tierra a través de países .....	147
6.5	Participación de la fuerza laboral y desigualdad a través de países .....	148
6.6	Desempleo y desigualdad a través de países .....	149
6.7	Informalidad y desigualdad a través de países .....	150
6.8	Retornos sobre la educación y desigualdad a través de países .....	152
6.9	Distribución y retornos de la educación explican algunas de las diferencias entre distribuciones de ingresos .....	153
6.10	Selección marital y desigualdad a través de países .....	155
6.11	Dependencia de la juventud y desigualdad a través de países .....	156
6.12	Dependencia de la vejez y desigualdad a través de países .....	157
6.13	El papel de la conducta reproductiva en la explicación de las diferencias de distribución de ingresos entre Brasil y los Estados Unidos .....	158
6.14	Gasto público total y desigualdad de ingresos .....	158
6.15	Gasto público en educación primaria y desigualdad de ingresos .....	159
6.16	Transferencias públicas de ingresos a hogares y desigualdades de ingresos .....	159
6.17	Diferencias entre EE.UU. y Brasil, registradas y simuladas, incluyendo ingresos no laborales y reponderación .....	160
6.18	Ingresos de jubilación como una porción de ingresos totales de hogar, Brasil y Estados Unidos .....	161
6.19	Ingresos no laborales justifican algunas de las diferencias entre las distribuciones italiana y chilena de ingresos .....	162
7.1	La larga cadena de interacciones desde la educación desigual hacia resultados más igualitarios .....	166
7.2	Dinámicas de la educación en países escogidos; años de educación de hombres y mujeres por grupo de edad .....	167
7.3	Años de educación por cohorte para negros y blancos en Brasil y Sudáfrica .....	169
7.4	Gasto por nivel de educación en Chile, México y Brasil .....	173
7.5	Polarización y derechos de propiedad a través de países .....	178
7.6	Desigualdad en la tierra y el crecimiento, 1970-99 .....	183
7.7	Impuestos sobre la propiedad como un porcentaje del PIB en América Latina y otros países .....	190
7.8	Inversión pública y privada en sectores escogidos de infraestructura en América Latina, 1980-98 .....	194
7.9	Aumentos en acceso a infraestructura, por decil de ingresos en Argentina y Nicaragua .....	195
7.10	Opiniones sobre la privatización en América Latina en momentos diferentes en el tiempo .....	196
8.1	La extensión de las reformas de política en América Latina, con variaciones de país y política .....	204
8.2	Correlación entre cambios en la reforma y cambios en desigualdad de ingresos .....	206
8.3	Tendencia hacia el amiguismo <i>versus</i> voz y rendición de cuentas .....	209
8.4	Cumplimiento tributario <i>versus</i> tendencia hacia el amiguismo .....	210
8.5	Rigidez de mercado laboral e informalidad .....	213
8.6	La asociación entre volatilidad macroeconómica y medidas de condiciones institucionales .....	215
8.7	La evolución de la participación del trabajo en Chile, México y Perú .....	221
8.8	Cambio cumulativo del porcentaje en depósitos a plazo fijo (por residencia y tamaño) en Argentina .....	223
8.9	Evolución en la tenencia de activos por extranjeros en Argentina .....	224
9.1	Las mayores tasas de impuesto a la renta personal y empresarial en América Latina .....	234
9.2	Tasa de impuesto al valor agregado (en América Latina) .....	235
9.3	Promedio no ponderado de recaudo tributario e impuestos por categoría en América Latina: .....	236
9.4	Una regresión simple de recaudo tributario total <i>versus</i> logaritmo de PIB per cápita .....	237
9.5	Relación entre impuestos a la renta personal e ingresos .....	241
9.6	El gasto público social en América Latina: gastos per cápita, como participación en el gasto público y el PNB, década de los 90 .....	242
9.7	Incidencia media y marginal del acceso a varios servicios de salud .....	246
9.8	Incidencia y marginal del beneficio para el acceso al agua en América Latina .....	246
9.9	Coefficientes de concentración para el gasto público social, México 2000 .....	248
9.10	Focalización, cobertura de los pobres y gasto en varios programas, Brasil 1997 .....	250
9.11	Razón de ingresos del quinto al primer quintil de ingresos, con y sin transferencias públicas, Chile, 1990-98 .....	251
9.12	Gasto total en seguridad social .....	254



## Lista de tablas

1	Indicadores de desigualdad por países seleccionados de América Latina, Estados Unidos e Italia .....	2
1.1	Elasticidades teóricas de la pobreza con respecto a crecimiento agregado de ingresos .....	27
2.1	Coefficientes Gini de la distribución del ingreso de hogar per cápita: países de la muestra común, promedios decenales por región .....	53
2.2	Distribución del ingreso del hogar per cápita, 1992 (participación de los ingresos por deciles y veintiles) .....	54
2.3	Distribución del ingreso del hogar per cápita en la década de los 90 (quintiles) .....	55
3.1	Distribución de poblaciones afrodescendientes, indígenas y femeninas en las Américas y el Caribe, varios años (porcentaje) .....	72
3.2	Percepción del entrevistador <i>vs.</i> autopercepción propia de la raza – Brasil 1997 (porcentajes) .....	76
3.3	Percepción del entrevistador <i>vs.</i> la autopercepción de etnia – Perú, 2000 (porcentajes) .....	77
3.4	Tasa de educación y alfabetismo femenina y masculina .....	80
3.5	Diferencia en la probabilidad de estar en cada sector, por raza y género (porcentaje) .....	81
3.6	Porción del sector que es femenino (porcentaje) .....	81
3.7	Distribución ocupacional, por género .....	82
3.8	Propiedad de activos, por raza, etnia y género (porcentaje) .....	84
3.9	Acceso a servicios, por raza, etnia y género (porcentaje) .....	84
3.10	Descomposición de los diferenciales promedio por grupo del logaritmo del salario .....	87
3.11	Participación de la desigualdad al interior del grupo (para distribuciones de ingreso laboral) .....	88
3.12	Descomposiciones del índice de Theil (para salarios por hora) .....	89
3.13	Mediciones de ingresos individuales y desigualdad, basadas en ingresos registrados y simulados dentro de grupos raciales y de género .....	90
4.1	Distribución y composición de la población en economías del Nuevo Mundo (porcentajes) .....	103
4.2	Leyes que gobiernan el derecho a votar y el alcance del voto en países escogidos, 1840-1940 .....	106
4.3	Tasas de alfabetismo en las Américas, 1850-1950 .....	108
4.4	Tasas de propiedad de tierra en regiones rurales de México, Estados Unidos, Canadá y Argentina a comienzos de los 90 (porcentaje) .....	111
6.1	Variación en el desempeño de estudiantes en los exámenes (PISA 2000) .....	145
6.2	Trabajo asalariado y autoempleo en países escogidos, 1995 .....	151
7.1	Años de educación por quintil de ingresos para Brasil y Jamaica, hombres y mujeres de 21-30 años de edad .....	168
7.2	Resultados de pruebas de matemáticas en estudiantes brasileños que se identifican a sí mismos como negros o de raza mixta, comparados con blancos .....	170
7.3	Las escuelas justifican sólo una pequeña parte de la variación en resultados de aprendizaje de estudiantes .....	171
7.4	Coefficientes Gini para la distribución de unidades operacionales de tierra agrícola a través de regiones .....	179
7.5	Coefficientes Gini para la distribución de unidades operacionales de tierra agrícola en países latinoamericanos .....	179
7.6	Reformas agrarias escogidas en América Latina durante el siglo XX .....	183
7.7	Distribución de riqueza de vivienda en Brasil, Chile y Perú .....	187
7.8	Acceso a servicios escogidos para los quintiles superior e inferior, países escogidos (porcentaje) .....	191
7.9	Rentabilidad de empresas y acceso a infraestructura en Guatemala (ingreso neto del dueño en quetzales por trabajador hora) .....	192
7.10	Cambios de precios después de privatización .....	197
8.1	Efectos de reformas de política sobre la desigualdad: estimaciones de tres estudios .....	207
8.2	Cambios en ingreso real per cápita a través de la distribución de ingresos en México, 1992-2000 .....	218
8.3	Ingresos financieros durante la crisis de 1994-96 en México .....	219
8.4	Costos fiscales totales de crisis financieras escogidas .....	222
9.1	Desigualdad de ingresos antes de y después de impuestos y transferencias en países industrializados escogidos .....	232
9.2	Tipología de países latinoamericanos por posición fiscal y gasto social, 1998 .....	232
9.3	Estructura tributaria en la década de los 90, América Latina y países desarrollados (en porcentaje del PIB, gobierno central consolidado) .....	236
9.4	Estudios de incidencia tributaria para países latinoamericanos, 1975-98 .....	239
9.5	Aumento en el gasto social con y sin la seguridad social. Bases de datos de la Cepal y el FMI .....	243
9.6	Síntesis de estudios de caso utilizando estimaciones de la elasticidad de ingresos de Gini (GIE) .....	248
9.7	Gastos de seguridad social alrededor del mundo, como porcentaje del PIB .....	253



9.8	Gastos de seguridad social en América Latina y el Caribe como porcentaje del PIB .....	255
9.9	Distribución de gasto gubernamental en pensiones y seguro de desempleo en Brasil por quintil (porcentaje) .....	255
9.10	Transferencias condicionales de dinero efectivo: comparación de tamaño de programas .....	257
9.11	Estructura de beneficios de Progresá, julio-diciembre 1999 (pesos/mes) .....	259
9.12	Distribución acumulativa de beneficiarios a través de deciles nacionales de consumo, en porcentajes .....	261

---

# Agradecimientos

**D**ESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA. ¿ROMPIENDO CON LA HISTORIA? ES EL PRODUCTO DE UN ESFUERZO conjunto que congregó a un diverso equipo de profesionales internos y externos al Banco Mundial. El informe se preparó bajo la orientación de David de Ferranti y Guillermo Perry por un equipo dirigido por Francisco H. G. Ferreira y Michael Walton. Los miembros del equipo incluyeron a David Coady (del *Institute for Food Policy Research*), Wendy Cunningham (Banco Mundial) Leonardo Gasparini (Universidad Nacional de La Plata, Argentina), Joyce Jacobsen (Universidad Wesleyan), Yasuhiko Matsuda (Banco Mundial), James Robinson (Universidad de California, Berkeley), Kenneth Sokoloff (Universidad de California, Los Ángeles) y Quentin Wodon (Banco Mundial).

La preparación para este reporte se benefició de manera importante de dos reuniones con los autores y un grupo de asesores, en Río de Janeiro en agosto de 2002 y en Washington D. C. en abril de 2003. El grupo de asesores comprendió a Barry Ames, Richard Bird, François Bourignon, John DiNardo, Patrick Heller, James Mahoney, Lant Pritchett, Sergio Schmuckler, Judith Tendler y André Urani. El informe también fue significativamente influido por el comentario de los tres evaluadores principales: Martin Ravallion, Ana Revenga y Michael Woolcock.

Los descubrimientos iniciales del trabajo fueron presentados en dos reuniones de la Red sobre Desigualdad y Pobreza, un grupo que opera bajo los auspicios de Lacea (*Latin American and Caribbean Economics Association*), con la participación institucional del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Esas reuniones, ambas llevadas a cabo en junio de 2003, fueron organizadas, respectivamente, por Máximo Rossi en Costa Rica, en representación de la Red entera, y por Sebastián Galiani y Leonardo Gasparini en Argentina, en representación del Capítulo Argentino de la Red. Una edición preliminar de conferencia del informe fue entregada al público en Ciudad de México en octubre de 2003, y después discutida en una reunión conjunta de la Red sobre Desigualdad y Pobreza y la Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo, en Puebla, México, como parte de la reunión anual de Lacea. José Pablo Arellano, Raquel Fernández, Sebastián Galiani, Santiago Levy, Ricardo López-Murphy, Nora Lustig, José Antonio Ocampo, Ricardo Paes de Barros y Miguel Székely, así como los par-

ticipantes de la reunión, suministraron comentarios valiosos.

Aunque la elaboración de este informe ha sido un esfuerzo colectivo, los autores principales de los capítulos individuales son los siguientes:

- Resumen: David de Ferranti, Francisco Ferreira, Guillermo Perry y Michael Walton.
- Capítulo 1: Francisco Ferreira, Guillermo Perry y Michael Walton
- Capítulo 2: Leonardo Gasparini
- Capítulo 3: Wendy Cunningham y Joyce Jacobsen
- Capítulo 4: Kenneth Sokoloff y James Robinson
- Capítulo 5: Yasuhiko Matsuda y Michael Walton
- Capítulo 6: Francisco Ferreira
- Capítulo 7 y 8: Michael Walton
- Capítulo 9: David Coady, Francisco Ferreira, Guillermo Perry y Quentin Wodon.

Este informe nunca habría sido terminado sin la excelente asistencia de varios individuos: Anna Crespo para los

capítulos 1 y 3; Phillippe Leite para los capítulos 1 y 6; Jorge Balat, María Bussio, Cecilia Calderón, Martín Cicowiez, Nicolás Epele, Federico Gutiérrez, Marcela Massini, Augusto Mercadier, Alejandro Támara y Julieta Trías para el capítulo 2; Lucas Siga para el capítulo 3; Rodrigo Suescún y Mariana Fajardo para el capítulo 9; Mayuresh Kshetramade para el capítulo 6; Mary Fran Malone para el capítulo 5; Marcela Rubio Sánchez para los capítulos 7 y 8; y Kihoon Lee por la asistencia en la provisión de conjuntos de datos.

Los autores también quisieran agradecer a los muchos profesionales dedicados dentro del Banco Mundial quienes suministraron contribuciones o comentarios específicos. Éstos incluyen, en particular, a Ana María Arriagada, José María Caballero, Antonio Estache, Marianne Fay, Ariel

Fiszbein, Vivien Foster, Daniel Kaufmann, Peter Lanjouw, Daniel Lederman, William Maloney, Andrew Mason, Ernesto May, Harry Patrinos, John Redwood, Luis Servén y Mauricio Santamaría.

Finalmente, varios documentos de antecedentes y anotaciones fueron comisionados especialmente para este estudio. Esos documentos son de la autoría de Ángela Albernaz, Barry Ames, Richard Bird, Wendy Cunningham y Mauricio Santamaría, Ariel Fiszbein y Sebastián Galiani, Marina Halac y Sergio Schmuckler, Patrick Heller y James Mahoney, Alberto Maldonado, Valeria Pero y Judith Tendler. Una versión preliminar de este informe y los documentos de antecedentes pueden ser obtenidos en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.worldbank.org/laceconomist>

---

# Resumen

**L**A DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA ES EXTENSIVA: EL PAÍS DE LA REGIÓN CON LA MENOR DESIGUALDAD de ingreso es todavía más desigual que cualquier país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o de Europa del Este. La desigualdad en América Latina también es omnipresente, caracterizando cada aspecto de la vida, incluyendo el acceso a la educación, la salud y los servicios públicos; el acceso a la tierra y otros activos; el funcionamiento de los mercados de crédito y de trabajo formal; y el logro de voz e influencia política. La desigualdad también es resistente; en su forma moderna, la alta desigualdad tiene raíces en instituciones excluyentes que han sido perpetuadas desde tiempos coloniales y que han sobrevivido a distintos regímenes políticos y económicos, desde las estrategias intervencionistas y de sustitución de importaciones hasta las políticas más orientadas al mercado. Diferencias étnicas y raciales significativas persisten hasta el día de hoy.

La alta desigualdad tiene costos significativos. Incrementa la pobreza y disminuye el impacto del desarrollo económico en la reducción de la pobreza. Es probablemente mala para el crecimiento económico agregado, especialmente cuando está asociada con acceso desigual al crédito y a la educación, y con tensiones sociales. La gran mayoría de los latinoamericanos califica de injustos los actuales niveles de desigualdad. La desigualdad de oportunidades es especialmente inaceptable. Por todas estas razones, los países de América Latina deben hacer un esfuerzo por romper con su larga historia de desigualdad.

¿Puede lograrse esto? El informe sugiere que la respuesta es positiva, si se produce una acción decisiva para enfrentar el rango de mecanismos que producen la desigualdad. En primer lugar, existe la necesidad de reducir la desigualdad en el acceso a los activos productivos. El acceso igualitario a la educación de calidad juega un papel central debido a su influencia sobre las oportunidades económicas, estatus social e influencia política. Sin embargo, una educación más igual tomará décadas para transformar subsiguientemente las demás desigualdades. Es también importante alcanzar un acceso más igualitario a la tierra, los derechos de propiedad y otros activos como la infraestructura.

En segundo lugar, existe la necesidad de hacer que las instituciones del mercado funcionen mejor para todos a través de la profundización de los mercados financieros y de productos, y de instituciones laborales más incluyentes que equilibren la flexibilidad con la protección a los trabajadores. En el dominio macroeconómico, una preocupación con la redistribución fortalece el argumento a favor del manejo sano, pues las crisis tienden a

ser altamente regresivas. Alcanzar esto requerirá de la construcción de instituciones y reglas para reducir el riesgo de crisis, y hacer que la distribución de pérdidas sea menos desigual cuando las crisis efectivamente ocurran.

En tercer lugar, el Estado necesita fortalecer su capacidad de redistribuir. Para la mayoría de los países en la región esto implicará aumentar sus (bajos) esfuerzos tributarios, y, en el largo plazo, hacer que los impuestos sean más progresivos mediante el recaudo efectivo de los impuestos de renta personal y de propiedad. Los mayores impuestos sólo tienen sentido si son utilizados efectivamente. Pese a algo de progreso y la aumentada progresividad del gasto social en la década de 1990, buena parte del gasto público sigue siendo altamente regresivo (por ejemplo, los subsidios a la educación terciaria y el estado de bienestar "truncado", especialmente con respecto a los pagos de pensiones). Las transferencias redistributivas tienen un papel para jugar precisamente porque las estrategias basadas en activos toman tiempo para su implementación. Un área particularmente prometedora es la de transferencias condicionales de efecti-

vo, las cuales pueden tener un impacto significativo en la redistribución del ingreso hoy, al mismo tiempo que extienden la protección social contra choques a los pobres, y además alientan la inversión en el capital humano de los pobres. Estos y otros instrumentos pueden suministrar la base para un sistema de protección social verdaderamente progresivo en América Latina.

Dadas las profundas raíces históricas e institucionales de la alta desigualdad, el progreso en todos estos frentes requerirá de acción social y liderazgo político decisivos. Esto implica alcanzar progreso hacia unas instituciones políticas más incluyentes, ya que las desigualdades en la influencia yacen detrás de muchos de estos mecanismos que reproducen la desigualdad general.

Esta no es una tarea fácil. Pero puede ser más factible lograrla hoy que en el pasado, dadas las mayores demandas sociales por democracias más profundas, una repartición más equitativa de la influencia política, acceso más amplio a la educación y la salud, y un mayor reconocimiento para afrodescendientes y grupos indígenas. Estas demandas son palpables a través de la región y son parcialmente consecuencia de la globalización de la información, las oportunidades económicas, y los derechos humanos. Hay ejemplos prometedores de cambio en marcha, especialmente a niveles subnacionales, con nuevas alianzas entre élites progresistas, funcionarios públicos, las clases medias y los pobres actualmente promoviendo el establecimiento de instituciones más incluyentes y eficientes.

Esos son los principales mensajes del informe, sobre los cuales elabora el resto de esta sección de resumen. Los lectores interesados en la evidencia y el análisis que subyacen a estas conclusiones tendrán que sumergirse en el largo texto completo. Esperamos que encuentren que justifica el esfuerzo.

## América Latina sufre de desigualdad extrema —en muchas dimensiones

La desigualdad es una característica omnipresente de las sociedades de América Latina<sup>1</sup> en términos de diferencias en ingreso, acceso a servicios, poder e influencia y, en muchos países, tratamiento por la policía y el sistema judicial.

De acuerdo con encuestas de hogares, el 10% más rico de los individuos recibe entre el 40 y el 47% del ingreso total en la mayoría de las sociedades latinoamericanas, mientras que el 20% más pobre recibe sólo el 2 al 4% (ver tabla 1). Esas diferencias son sustancialmente mayores a las de los países de la OCDE, Europa del Este y la mayoría de Asia. Más aún, la característica más distintiva de la desigualdad del ingreso en América Latina es la concentración inusualmente alta del ingreso en el extremo superior de la distribución. (Sólo algunos países en África y en los países sucesores de la antigua Unión Soviética tienen desigualdades comparables). En comparación, el 10% más rico de los ciudadanos de Estados Unidos reciben el 31% del ingreso total, y en Italia ellos reciben el 27%. Aún los países más igualitarios de América Latina (Costa Rica y Uruguay) tienen niveles de desigualdad de ingreso sustancialmente más altos. La desigualdad en el consumo —donde puede ser adecuadamente medida— también parece ser más alta en los países de América Latina, aunque las diferencias con otras regiones no parecen ser tan agudas como en el caso de la desigualdad de ingreso.<sup>2</sup>

Las desigualdades con respecto a la educación, salud, agua, sanidad, electricidad y telefonía son también típicamente grandes y están correlacionadas con diferencias en ingreso. Por ejemplo, a través de la región, las diferencias en años promedio de educación, entre los quintiles superior e inferior de ingreso, iban entre 5 y 9 años para los grupos de 31-40 años de edad y 51-60 años de edad

TABLA 1

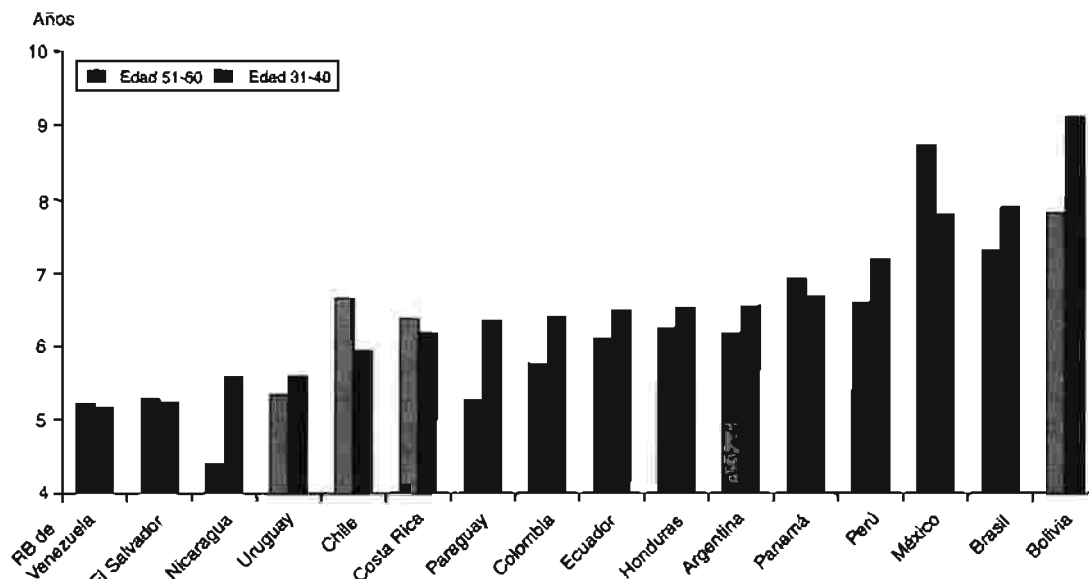
Indicadores de desigualdad por países seleccionados de América Latina, Estados Unidos e Italia

	Coeficiente Gini	Participación del 10% superior en el ingreso total (porcentaje)	Participación del 20% inferior en el ingreso total (porcentaje)	Razón de ingresos del décimo al primer decil
Brasil (2001)	59,0	47,2	2,6	54,4
Guatemala (2000)	58,3	46,8	2,4	63,3
Colombia (1999)	57,6	46,5	2,7	57,8
Chile (2000)	57,1	47,0	3,4	40,6
México (2000)	54,6	43,1	3,1	45,0
Argentina (2000)	52,2	38,9	3,1	39,12
Jamaica (1999)	52,0	40,1	3,4	36,5
República Dominicana (1997)	49,7	38,6	4,0	28,4
Costa Rica (2000)	46,5	34,8	4,2	25,1
Uruguay (2000)	44,6	33,5	4,8	18,9
Estados Unidos (1997)	40,8	30,5	5,2	16,9
Italia (1998)	36,0	27,4	6,0	14,4

Fuente: Apéndice estadístico y base de datos SDStats.

FIGURA 1

Diferencia en años promedio de educación entre quintiles superior e inferior para personas entre 31-40 y 51-60 años de edad, en 2000



Fuente: Apéndice estadístico, tabla A.23.

(figura 1). Las encuestas estándar no suministran material comparable acerca de la desigualdad de poder o influencia dentro de una sociedad, pero un gran volumen de información política, histórica y sociológica atestigua su notoriedad y su asociación con la riqueza.

Una barrera adicional que corta a través de todas esas dimensiones es la de raza y etnia, que afecta a todas las sociedades con poblaciones indígenas o afrodescendientes significativas, tal como se discute más adelante.

¿Está mejorando la desigualdad? Durante la última década, varios patrones han surgido con respecto a las diferencias de ingreso, con más países experimentando un empeoramiento que una tendencia de mejoría. En resumen, los países relativamente igualitarios experimentaron alguna desmejora, con un dramático deterioro para Argentina tanto antes como durante su crisis económica. Brasil, históricamente la nación más desigual de la región, experimentó una modesta pero significativa disminución en desigualdad de ingreso (ver figura 2). En años previos, hubo una tendencia hacia una reducción de la desigualdad en la década de 1970, y una tendencia más pronunciada hacia un incremento de la desigualdad durante la década de crisis de 1980. Sin embargo, el hecho más notorio en el largo plazo es la persistencia de la desigualdad de frente a diversos regímenes políticos y económicos.

Con respecto a los servicios e inversión humana, la tendencia general en la pasada década fue más positiva. La mayor parte de la región experimentó al menos alguna equalización en términos de acceso a servicios y estatus de educación básica. Sin embargo, en un área clave, la

del acceso a la educación universitaria, el patrón dominante fue el de diferencias crecientes entre ricos y pobres, al aumentar más rápidamente la presencia en la educación superior de miembros de hogares provenientes de los niveles superiores de la distribución. Esto es importante para futuras dinámicas de ingreso, a la luz de la alta y creciente bonificación que el mercado laboral le otorga a la educación terciaria. La ola de democratización de la década de 1980 trajo consigo, a un nivel básico, alguna equalización en ciudadanía, y potencialmente en diferencias en poder. Sin embargo, las desigualdades en influencia y en la aplicación del imperio de la ley siguieron siendo grandes en la mayor parte de la región, aún bajo auspicios democráticos.

### La alta desigualdad golpea tanto a la reducción de pobreza como al desarrollo

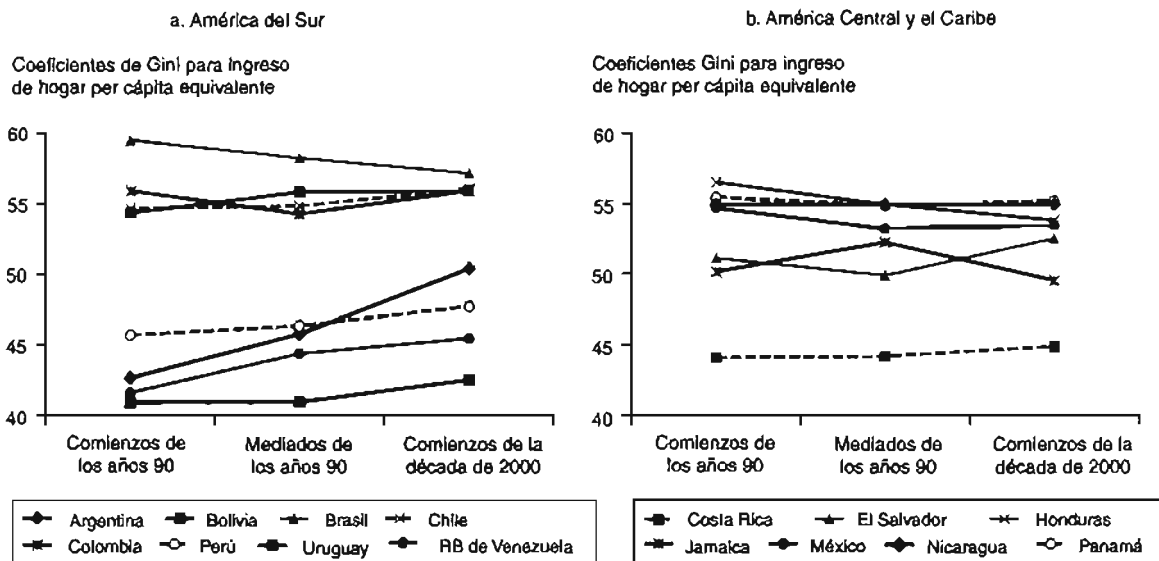
La mayoría de la gente estaría de acuerdo en que algún grado de desigualdad en una sociedad es necesario para ofrecer incentivos al trabajo y la inversión. Sin embargo, los niveles de desigualdad prevalentes en América Latina son claramente costosos para el bienestar. Hay tres razones generales para preocuparse. En primer término, la mayor desigualdad, ya sea en ingresos o en otras dimensiones del bienestar, significa mayor pobreza en cualquier punto dado del tiempo.

La alta desigualdad también implica un impacto dinámico menor del desarrollo sobre la pobreza, a menos que ocurra una redistribución significativa (la figura 3 ofrece una ilustración numérica de la relación entre cre-



FIGURA 2

**Tendencias en desigualdad de ingreso en América Latina entre comienzos de la década de 1990 y comienzos de la década de 2000**



Fuente: Ver figura A.1 en apéndice estadístico.

cimiento económico y reducción de pobreza en el ingreso). Por ejemplo, Brasil podría reducir la pobreza a la mitad en 10 años con un crecimiento del 3% y una mejora del 5% en el coeficiente Gini (la medida más común de desigualdad en el ingreso); le tomaría a ese país 30 años lograr el mismo objetivo con un crecimiento del 3% y ninguna mejora en la distribución del ingreso.

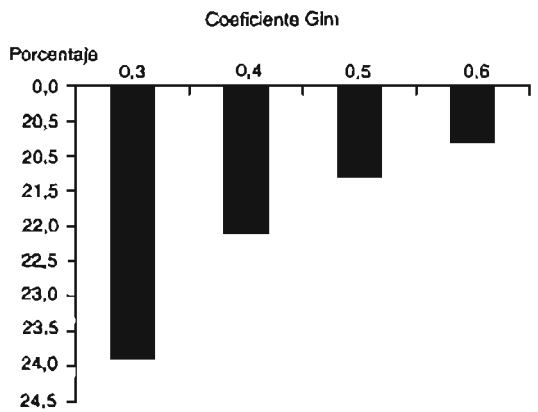
En segundo lugar, la desigualdad puede desacelerar el proceso general de desarrollo. En contraste con algunas corrientes anteriores del pensamiento sobre el desarrollo, la mayoría de los economistas (y otros científicos sociales) ahora ve a la alta desigualdad como un lastre potencial para el desarrollo debido a una variedad de razones: el acceso desigual al crédito implica perder oportunidades de inversión altamente rentables para la economía en su conjunto: las oportunidades educativas desiguales limitan la contribución potencial a la sociedad de algunos de los individuos más talentosos; los conflictos distributivos se ven acentuados, especialmente en el contexto del manejo de choques adversos; el crimen y la violencia aumentan; y, bajo algunas condiciones, las fundaciones institucionales del desarrollo se hacen más débiles, por ejemplo con respecto de los derechos de propiedad.

En tercer lugar, de acuerdo con encuestas de Latino-barómetro, la organización de encuestas de opinión pública, la alta desigualdad es ampliamente rechazada; en casi todos los países encuestados, entre el 80 y el 90% de los ciudadanos considera que los niveles prevalentes de desigualdad del ingreso son injustos o muy injustos.

La desigualdad de oportunidades es especialmente inaceptable en términos éticos —implicando que los individuos enfrentan al nacer opciones de vida totalmente

FIGURA 3

**Elasticidad de la reducción de la pobreza con respecto al crecimiento para niveles diferentes de desigualdad**



Nota: La elasticidad es el cambio porcentual en pobreza correspondiente a un cambio de 1% en el ingreso promedio.  
Fuente: Cálculos del autor basados en una presunción de log-normalidad, desde una tasa inicial de incidencia de pobreza de 33%.

diferentes— y es particularmente dañina para el potencial general de crecimiento de las sociedades. Pese a que es difícil desentrañar el efecto de la desigualdad de oportunidades del efecto de otros factores (tal como diferencias en las preferencias y esfuerzos) sobre la desigualdad de resultados, algunos intentos indican que éste efectivamente da cuenta de una fracción significativa de la desigualdad de ingresos en países como Brasil (ver capítulo 1).

## La desigualdad de América Latina tiene raíces históricas profundas y permea las instituciones contemporáneas

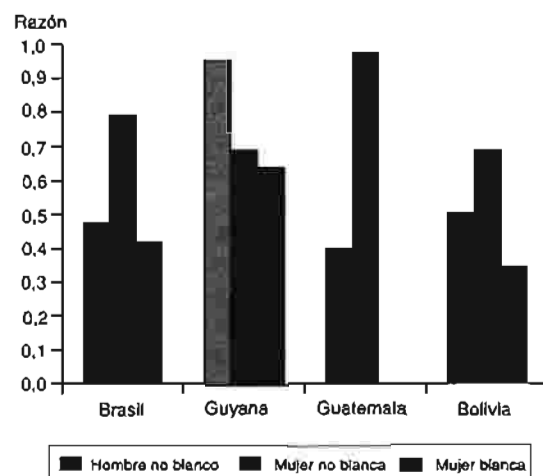
El origen de las actuales estructuras de desigualdad yace en el pasado colonial de América Latina, y en particular en las interacciones entre los colonizadores europeos y las poblaciones subordinadas. Al comienzo del período colonial, las influencias sobre la desigualdad se vieron reforzadas por condiciones económicas y diferencias de poder. El poblamiento europeo estuvo inicialmente concentrado en áreas donde los recursos naturales —especialmente la minería y la producción de azúcar— podían ser explotados mediante el uso de mano de obra no calificada. Esta mano de obra fue suministrada por poblaciones indígenas subyugadas o por esclavos africanos importados. Los colonizadores desarrollaron instituciones —notablemente aquellas relacionadas con la administración de la mano de obra— (incluyendo la esclavitud), uso de la tierra y control político —que consolidaron y perpetuaron su influencia y riqueza. En el período posterior a la independencia, las élites domésticas continuaron moldeando las instituciones y políticas para mantener sus posiciones privilegiadas, por ejemplo en las áreas de sufragio restringido, acceso a la educación, y política de tierras.

En aquellas partes de las Américas en donde no había potencial económico para combinar mano de obra subordinada con recursos naturales valiosos, la evolución de la desigualdad fue diferente. Éste es más claramente el caso de América del Norte, en donde pequeños propietarios inmigrantes (quienes pudieron acometer el poblamiento con tasas de mortalidad más bajas) exitosamente resistieron los intentos de imposición de formas autoritarias de gobierno. (No obstante, el uso de la esclavitud en el Sur de los Estados Unidos fue una historia similar a la encontrada en las naciones latinoamericanas productoras de azúcar). Similarmente, en Costa Rica y el Cono Sur, la profundidad de las divisiones sociales fue menor que la encontrada en otras áreas en donde la población indígena y esclava se hallaba concentrada. Sin embargo, en esos países, una variedad de fuerzas, incluyendo la abundancia de tierras y la alta concentración de poder en las élites, llevó a que esas sociedades recorrieran caminos que también promovieron niveles relativamente altos de desigualdad. La concesión del sufragio y la extensión de la educación en Argentina y Chile, por ejemplo, llegaron sustancialmente rezagadas frente a los Estados Unidos y Canadá, pero antes que en países como Brasil, Perú y México.

Pese a los inmensos cambios políticos, sociales y económicos del último siglo, estas fuentes de desigualdad formadas históricamente persistieron hasta la actualidad, aunque en formas institucionales variables. En países con poblaciones indígenas o afrodescendientes, las diferencias son todavía grandes: los ingresos de esos grupos son la mitad de los de sus contrapartes "blancas" en Bolivia, Brasil y Guatemala. (Ver figura 4: Guyana es una excepción, con diferencias relativamente pequeñas entre los grupos afrodescendientes y los que descienden de indígenas).

FIGURA 4

Salarios de varios grupos en relación con salarios de hombres blancos



Fuente: Cálculos del autor basados en datos micro de encuestas de hogares. Ver capítulo 3.

Esas disparidades a su vez reflejan diferencias en educación y otros activos de los grupos étnicos y raciales en desventaja. En el otro extremo de la escala, las élites han perpetuado su posición a través de una variedad de instrumentos, incluyendo el campo de las relaciones sociales. Un ejemplo de ello es la alta propensión de las personas a escoger parejas maritales de su mismo nivel educativo (ver figura 5).

De particular importancia para el diseño de la acción pública es la herencia histórica de las capacidades del Estado. Al final del siglo XX, la mayoría de los Estados de América Latina todavía se ajustaba cercanamente al modelo de clientelismo incrustado dentro de un patrón más amplio de relaciones sociales desiguales, aunque con islores de altos niveles de competencia técnica. Este patrón está asociado con altos niveles de desigualdad en la influencia, con una desproporcionada influencia sobre el Estado por parte de individuos o corporaciones ricas, mientras los grupos más pobres típicamente interactúan con el Estado mediante relaciones verticales de clientelismo, o son excluidos. Pocos estados han realizado la transición a partidos programáticos y burocracias autónomas que fue una característica del cambio institucional en gran parte de Europa y Norteamérica<sup>3</sup>. Esto se ve adicionalmente reflejado en la capacidad relativamente débil de los estados latinoamericanos para suministrar bienes públicos clave (especialmente estabilidad macroeconómica, seguridad en los derechos de propiedad, y ciudadanía) y una amplia provisión de servicios financiados por impuestos. Tales fracasos en el suministro de bienes y servicios públicos casi siempre promueven la desigualdad.

## Pero un "rompimiento con la historia" es posible...

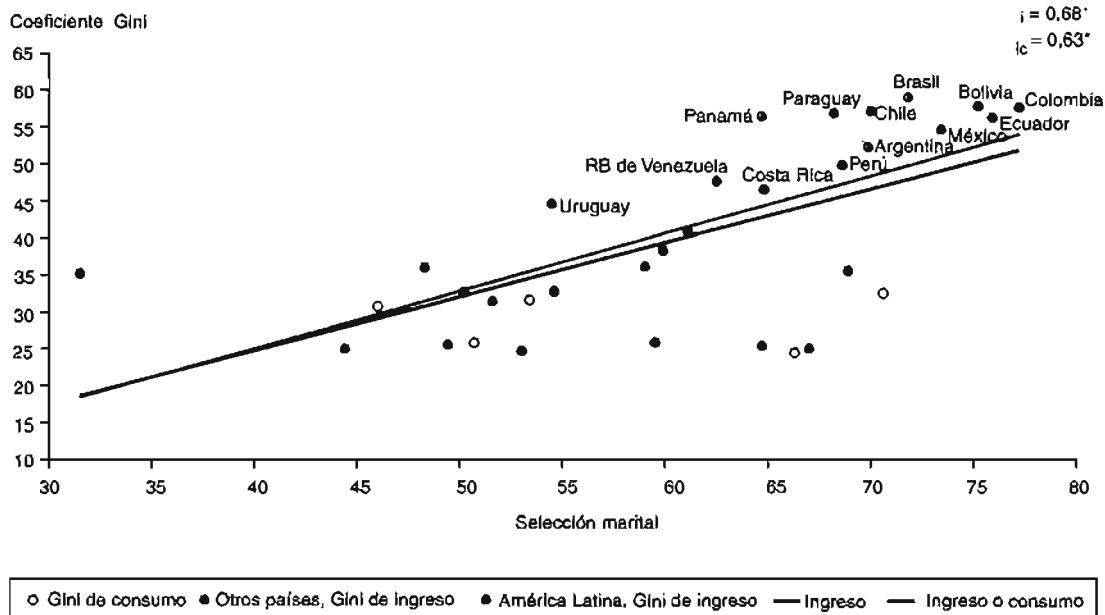
Mientras este informe pone énfasis en la influencia de la historia y su impronta contemporánea en estructuras institucionales, no es determinista. Análisis económicos, políticos y sociales indican el potencial para el cambio, y de la agencia política como una fuente del cambio, ya sea con respecto a experiencias dentro de América Latina o en comparaciones con otras sociedades. La velocidad del cambio potencial varía a través de dimensiones de la desigualdad. Es intrínsecamente lento para la educación y, en parte como resultado, es también probablemente lento para la desigualdad general de ingresos. Sin embargo, el cambio *puede ser* relativamente rápido en términos de patrones en la provisión del servicio, para partes específicas de la distribución de ingresos (incluyendo entre los más pobres), y, bajo algunas condiciones, en términos de reducir las desigualdades del poder. Además, precisamente porque el cambio toma tiempo, la acción concertada y temprana es de gran importancia. A continuación se presenta una gama de herramientas de política económica que son claves para hacer una diferencia, seguida por la consideración de los cambios políticos y sociales subyacentes que se requerirán para apoyar y sostener los cambios en la política económica.

## ...A través de una gama de herramientas de política económica

La orientación para la escogencia de política económica es proporcionada por un análisis de los factores correlacionados con la alta desigualdad en la región, apoyado tanto en comparaciones internacionales como en diagnósticos internos de los países. Este análisis indica que no hay una razón económica única para el exceso de desigualdad en América Latina. En términos económicos, los altos niveles de desigualdad se reproducen vía interacciones entre varias influencias: moderados niveles de desigualdad en la educación (exacerbados por una baja y desigual calidad educativa); altos retornos de mercado para la educación, especialmente la universitaria; los altos niveles de concentración de la tierra y otros activos productivos; el acceso desigual a mercados críticos (especialmente a los mercados financieros y de trabajo); y redistribución débil por el Estado.<sup>4</sup> Una estrategia económica para reducir la desigualdad necesita reflejar esas interacciones. Esto en particular implica acciones *complementarias* en las siguientes tres áreas: desigualdades en los activos; instituciones que moldean el acceso y los retornos del mercado; y el uso del potencial de redistribución del Estado. En algunas áreas, las políticas para reducir la desigualdad sostendrán un crecimiento agregado más alto e incluso le traen ganancias a todos (o casi a todos). En

FIGURA 5

### Selección marital y desigualdad de ingresos...



Fuentes de datos: Capítulo 2 para Gini de ingresos en América Latina, World Development Indicators Database (Base de Datos de Indicadores de Desarrollo Mundial) para otros Gini de ingresos, y Fernández y otros (2001) para coeficientes de correlación de Pearson para selección marital.

Nota: \* Significativo al nivel de 5%. \*\* Significativo al nivel de 10%.

Fuente: Cálculos del autor basados en datos micro de encuestas de hogares. Ver capítulo 6.

otras áreas habrá contraprestaciones, si no en crecimiento agregado, entonces en la reducción de privilegios para los que se benefician actualmente de la desigualdad.

### ***Ampliar la propiedad de los activos: redistribución con crecimiento***

#### **Democratizar la educación**

La educación es el activo productivo más importante que la mayoría de las personas poseerá jamás. Aparte de sus efectos económicos, la educación está ligada íntimamente a las desigualdades socioculturales y políticas. Una educación más igual tendrá potencialmente múltiples influencias en resultados y prácticas más iguales. Además, tiene dos ventajas importantes como una estrategia: su distribución se puede mejorar sin necesidad de redistribuirlo lejos de otra persona, y las mejoras en su distribución (que van de la mano con aumentos en niveles promedio generales de la educación) son buenas para la eficiencia y el crecimiento. Aunque la importancia de la educación es ahora aceptada en gran parte por los gobiernos, la implementación no siempre ha sido fácil. En particular, la reciente "masificación" de la educación básica parece estar asociada con formas nuevas de la desigualdad, en particular con aquellas asociadas con variación alta en la calidad (ver figura 6), y con el hecho de que las élites tienen los medios financieros para optar fuera de los sistemas públicos.

A pesar de una amplia experimentación, todavía no se encuentra la receta mágica para mejorar la calidad educativa. Además, la división clave en términos de retornos de mercado es ahora la obtención de una educación universitaria. El creciente valor de la educación superior es impulsado por el carácter sesgado-hacia-la-habilidad del cambio tecnológico. Pero la educación superior continúa siendo en buena medida un privilegio de los hijos de los ricos, con, tal como se mencionó antes, aumentos en la desigualdad del enrolamiento en la década pasada. En este contexto, un elemento importante de una estrategia más profunda de la educación podría ser la introducción de una campaña cívica, involucrando tanto al sector público como al empresarial, para lograr un salto significativo tanto en el cubrimiento como en la calidad a través del sistema escolar público, en el nivel primario y, en particular, en los niveles secundarios.

Pese a que no hay una receta institucional específica para esta estrategia, las acciones exitosas probablemente implicarán mecanismos para aumentar la rendición de cuentas por maestros y escuelas. Éstos pueden tomar la forma de estímulos por resultados (como en el caso de los concursos entre escuelas y los *vouchers* o cupones escolares en Chile), fondos especiales para suplementar los presupuestos escolares (como en el programa Fundef de Brasil), o una mayor participación por comunidades locales (como en el enfoque de Educo en El Salvador). Tales medidas relacionadas con la oferta pueden ser complementadas con los estímulos del lado de la demanda que alientan a los niños a permanecer en la escuela, como ocurre con Oportunidades (previamente Progresá) en México y Bolsa Escola en Brasil. (Estas últimas medidas

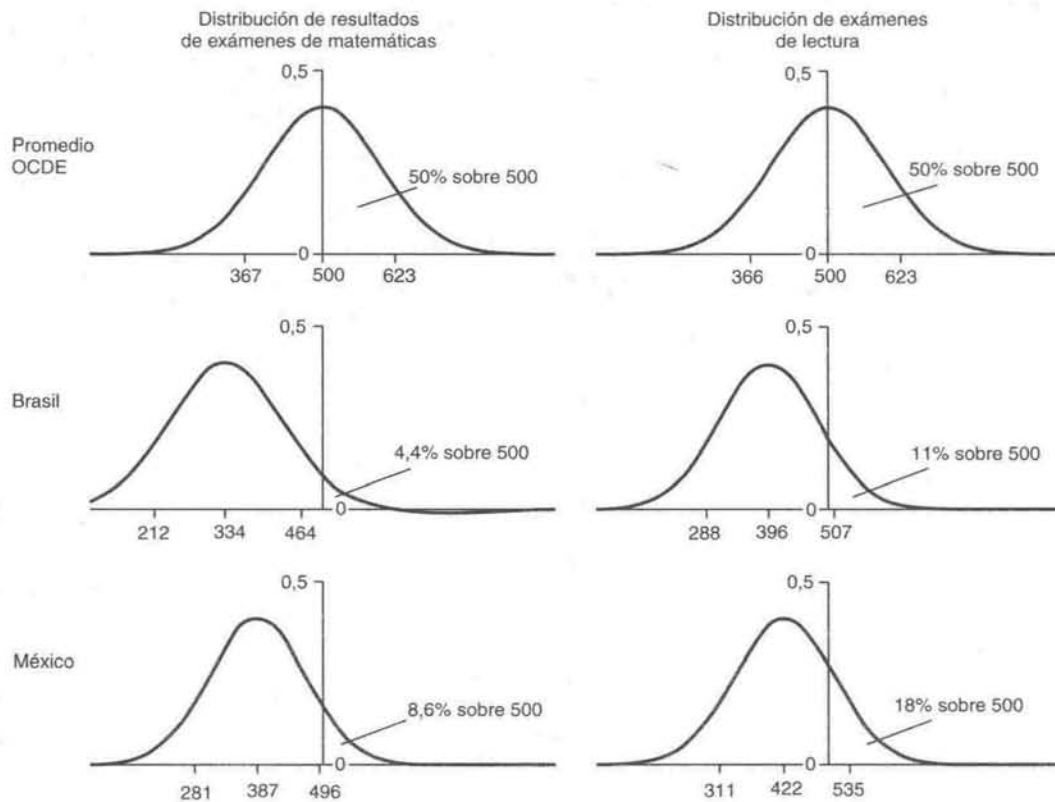
pueden servir también el propósito de ensanchar sistemas sociales de protección a grupos más pobres, como se discutirá más adelante). Todo estos experimentos tendrán que estar acompañados por una evaluación permanente acerca de cuáles enfoques tienen el impacto más alto sobre el aprendizaje de los estudiantes, para garantizar un uso eficiente del gasto de la educación.

Para la educación terciaria, el desafío es aumentar el acceso de niños inteligentes provenientes de sectores pobres. Parte del problema en este aspecto son la baja calidad y la falta de cobertura en los niveles más bajos. Sin embargo, hay también potencial para solucionar las restricciones de crédito e información que limitan la entrada. Medidas tales como la expansión considerable de la disponibilidad del crédito educativo, becas focalizadas a estudiantes de familias más pobres, exámenes de estado, programas de acreditación y observatorios laborales, facilitarían mucho la expansión requerida de la educación terciaria. En este contexto, una mayor recuperación del costo en universidades públicas junto con apoyo presupuestal basado en desempeño serían complementos importantes.

Además de tales medidas generales, hay una necesidad de acción para enfrentar las estructuras excluyentes a las que se enfrentan los grupos históricamente subordinados. Se puede argumentar la conveniencia de invertir en el currículo y los maestros para proporcionar educación multicultural y multirracial, incluyendo educación bilingüe en áreas con una presencia fuerte de personas indígenas. En el nivel terciario, hay un caso *prima facie* para el uso de programas de discriminación positiva, especialmente para grupos excluidos, tales como los afrodescendientes en Brasil. Sin embargo, tales programas pueden generar una reacción de rechazo y de estigmatización, por lo que deben ser discutidos, diseñados y monitoreados con cuidado.

Aunque un empujón hacia la igualdad en el acceso a la educación de calidad es crítico para la distribución de ingresos en el largo plazo, los efectos de la educación tomarán tiempo en manifestarse. Como los niños que se benefician hoy de mejores escuelas, entrarán al mercado del trabajo en el futuro, la transformación de la composición educativa de la fuerza de trabajo entera tomará décadas. Durante la transición, la expansión terciaria podría incluso llevar a más desigualdad, si persisten los altos retornos a los graduados de la universidad. Hay también incertidumbre sobre lo que le sucederá al patrón de retornos a la educación en el largo plazo. Una comparación entre Brasil y los Estados Unidos (ver el capítulo 6 y la tabla 6.3) encontró que las diferencias en el patrón de educación de la fuerza laboral "explicaron" cerca de la tercera parte de la diferencia en la desigualdad de ingresos, con otro tercio explicado por diferencias en el patrón de retornos a la educación. Sin embargo, una comparación entre Chile e Italia encontró que las diferencias en la estructura de ingresos estaban más relacionadas con diferencias en retornos que con diferencias en la distribución de años de educación. Mientras estas comparaciones son sólo ejercicios estadísticos, ellos sugieren que muchos factores influyen el efecto de la educación sobre la desigualdad de ingresos.

FIGURA 6

**Distribución de resultados de exámenes de matemáticas y lectura para jóvenes de 15 años de edad en Brasil, México y en los países de la OCDE**


*Nota:* Las figuras están basadas en resultados del Programme for International Student Assessment (Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes) de la OCDE; las distribuciones son aproximadas con base en el promedio y la desviación estándar reportados en la fuente original.  
*Fuente:* OCDE 2001.

### La distribución de la tierra y la seguridad de los derechos de propiedad

La distribución desigual de la tierra fue históricamente una fuente principal de los altos niveles de desigualdad económica y de influencia política desigual. Con el enorme aumento en la urbanización y, en la mayoría de los países, la desaparición de élites rurales como una fuente principal de influencia política, las propiedades rurales son menos importantes que en el pasado. Sin embargo, la distribución rural de la tierra todavía importa para una importante, y relativamente pobre, minoría en países de medianos ingresos, así como para grupos más grandes en los países más pobres de la región.

América Latina se puede clasificar como una región de reforma agraria extensiva pero incompleta. Algunos esfuerzos pasados tuvieron éxito en fragmentar haciendas, pero casi todos fallaron en transformar la posición de campesinos pobres, a causa de defectos en el diseño y el contexto político. Cuando los derechos de propiedad se volvieron más inseguros, las élites rurales a menudo utilizaron otros medios para preservar su posición económica, tales como el

desalojo de arrendatarios o la obtención de subvenciones al capital o a la producción. Además, las áreas recientemente reformadas no recibieron el apoyo de la infraestructura y otros servicios económicos necesarios para consolidar un sector vibrante de pequeños propietarios.

Hay espacio para la reforma agraria, pero su naturaleza y grado dependen del país. Donde los derechos de propiedad sobre la tierra son generalmente reconocidos y legítimos (como en la mayor parte del Cono Sur, por ejemplo), la acción coactiva sería indeseable y contraproducente. Sin embargo, hay muchos países que tienen regiones de ocupación de la tierra en donde los derechos están débilmente definidos o son ilegítimos. En esos casos, si el proceso se maneja bien, la redistribución puede ir potencialmente de la mano de un refuerzo de los derechos de propiedad. Esto probablemente implique una gama de técnicas, desde la confiscación y redistribución de la tierra de narcotraficantes, al cambio de uso de la tierra que todavía está en manos del Estado. En Brasil y Colombia están en progreso procesos de compra estatal para la redistribución, así como experimentos en reformas agrarias basada en la comunidad y el mercado.

En términos de diseños de postreforma, los grupos indígenas prefieren a veces mantener formas colectivas tradicionales de administración de la tierra. El asunto clave aquí es cómo proporcionar el acceso adecuado al crédito y los servicios en el contexto de estas estructuras de propiedad y gobernabilidad. En todas las áreas, es esencial complementar la producción a pequeña escala con infraestructura y otros servicios de apoyo, para integrar nuevos esquemas dentro de estrategias territoriales para el desarrollo, y proporcionar el marco legal para los mercados de arrendamiento.

Los asuntos de la tierra y vivienda urbanas han aumentado en importancia con la urbanización. Una barrera importante es la de la seguridad en los derechos de propiedad, ya que los grupos más pobres tienen más probabilidad de sufrir por la ausencia de título legal. La experiencia de Perú indica que es posible operar programas de titulación a gran escala, un enfoque que necesita ser complementado por medidas para hacer que los mercados de vivienda trabajen mejor, para proporcionar la infraestructura local y para asegurarse de que los gobiernos locales respondan adecuadamente a las necesidades de los habitantes urbanos pobres.

Tanto en las áreas rurales como en las urbanas, un área importante para la acción pública es el fortalecimiento de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria. En América Latina los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria son bajos frente a estándares internacionales, aún después de controlar por ingresos. Un aumento en los impuestos de propiedad inmobiliaria puede ser una fuente valiosa de ingresos para los gobiernos locales y proporciona estímulo para la utilización más eficiente de la tierra.

### **Ampliar la provisión de infraestructura**

El acceso desigual a la infraestructura pública es otro determinante importante de las dinámicas de desigualdad. Recientes trabajos comparativos entre países indican que mientras más infraestructura tenga instalada un país (incluyendo energía eléctrica, telecomunicaciones, carreteras y vías férreas), menos desigual será. La evidencia sugiere que esta relación es causal, y que los efectos pueden ser grandes en el largo plazo (Calderón y Chong 2004). La fuerte reducción de las inversiones en infraestructura durante la década de los 80 y la década de los 90 en muchos países de América Latina (*ver* Calderón, Easterly y Servén 2003) es por lo mismo un motivo de preocupación desde la perspectiva del crecimiento y de la equidad. Esta tendencia a su vez llevó a una brecha grande y creciente en términos de la infraestructura entre América Latina por una parte y la OCDE y los países exitosos del Este de Asia por otra. El declive fue impulsado por reducciones grandes del gasto público en infraestructura, primero durante la crisis de la deuda de la década de los 80 y luego dentro de un contexto de esperanzas impetuosas relacionadas con el potencial de privatización en la década de los 90. Aunque el suministro privado efectivamente aumentó, sólo compensó completamente los descensos públicos en el caso de las telecomunicaciones.

Enfrentar las desigualdades en el futuro requerirá una combinación juiciosa de suministro público y privatización. El proceso de privatización se ha vuelto políticamente muy sensible. En muchas áreas, el suministro privado puro es improbable, especialmente en áreas como las redes rurales de carreteras y abastecimiento de agua. En estos subsectores, las inversiones públicas y privadas en infraestructura son complementos, no sustitutos. Los asuntos aquí son análogos a los desafíos de lograr que cualquier servicio público sea receptivo a las necesidades de todos los ciudadanos. En muchas áreas, sin embargo, se puede todavía argumentar en favor de la privatización, incluso aduciendo motivos de equidad. Muchas empresas de servicios públicos han formado parte de las estructuras clientelistas y han sido a la vez injustas e ineficientes. Los esfuerzos de privatización pueden romper estas barreras, pero sólo triunfarán si son bien diseñados y sujetos a una regulación fuerte y autónoma. La evidencia de anteriores privatizaciones de servicios públicos sugiere que la mayoría tiende a conducir a acceso más igualitario y a mejor calidad de servicios, pero los efectos de precio han variado de caso a caso, dependiendo de las condiciones iniciales y la calidad de la regulación. Además, el proceso es clave: en la mayoría de los casos, los procesos de privatización no se han utilizado para distribuir la propiedad más ampliamente y, donde la transparencia y competencia han sido débiles, se han presentado transferencias regresivas de riqueza y corrupción. Éste es especialmente el caso en sectores no-competitivos, en donde el establecimiento de estructuras regulatorias sanas a la par de la privatización es esencial para obtener resultados eficientes y equitativos.

### ***Desarrollar mercados más profundos e instituciones más equitativas***

#### **Reformas más profundas**

Las reformas orientadas al mercado son a menudo acusadas de favorecer a los ricos a costa de los pobres. Pese a que esto tiende a ignorar el hecho de que la mayoría de las instituciones fuera del mercado en América Latina fueron moldeadas históricamente para favorecer a los ricos, es importante entender los impactos distributivos de las reformas de mercado a la luz de su importancia para la agenda del crecimiento. Una inspección de los hallazgos de la literatura no encuentra un patrón fuerte asociado con el impacto de las reformas estructurales sobre la desigualdad. En resumen, las reformas basadas en el mercado han sido asociadas con mayor frecuencia con una mayor desigualdad de ingresos, pero los efectos no son grandes y a menudo no son estadísticamente robustos. A grandes rasgos, se puede decir que la desigualdad ha sido notablemente resistente a una gama de experimentos de política, desde la industrialización sustitutiva de importaciones, hasta las políticas populistas y las reformas orientadas al mercado.

Puede decirse más cuando las reformas específicas se consideran individualmente. Siempre que las reformas fiscales han llevado a estabilización de precios, el resultado ha sido una reducción de la desigualdad. Además, los efec-



tos de privatización en la distribución a menudo han sido positivos (*ver* la discusión anterior). Sin embargo, muchos países en la región experimentaron un aumento en la desigualdad en los salarios de trabajadores individuales en la década pasada o sus alrededores<sup>5</sup>, que parece haber sido mediado por una apertura al comercio y la inversión extranjera directa (De Ferranti y otros, 2003). La liberalización del comercio, junto con la distribución desigual de la educación, ha sido asociada con la creciente disparidad en los salarios porque ha llevado a la adopción más rápida de procesos nuevos de técnicas y producción intensivos en mano de obra calificada. Sin embargo, hay alguna evidencia de que esto es un efecto por-una-sola-vez, con una reciente estabilización de las desigualdades salariales en el caso de tanto de Chile como México, dos de las economías más internacionalmente integradas en la región.

La mejor respuesta a tales fuerzas promotoras de la desigualdad no es evitar el uso de mercados, sino atacar las fuentes subyacentes de la desigualdad. Hacer eso implica ampliar e igualar la base de activos —notablemente en educación e infraestructura— y reformar sistemas de protección social para hacerlos más incluyentes. Es también importante extender y profundizar la cobertura de los mercados. Parte del problema es que el acceso al mercado es muy diferente para hogares más pobres y trabajadores del sector informal que para las compañías ricas y establecida. Los mercados financieros son de importancia particular en esta instancia, tanto para mejorar la igualdad de oportunidades en la inversión productiva como para facilitar un acceso más igualitario a activos tales como la tierra, la vivienda y la educación. La transparencia, la adecuada revelación de información, el buen gobierno corporativo, las oficinas de evaluación de riesgo de crédito, y los derechos fuertes de propiedad para acreedores y accionistas minoritarios han probado ser determinantes importantes de profundización financiera, y por tanto de mayor acceso a servicios financieros. Hay también un número de instituciones, productos y regulaciones colaterales específicas que pueden aumentar el acceso al crédito para empresas pequeñas y micro.

#### **Mercados laborales incluyentes y eficientes**

El mercado laboral es el dominio más importante para la determinación de ingresos para la mayoría de los hogares. Las instituciones del mercado laboral pueden tener una influencia significativa en esta área, especialmente con respecto a la calidad del trabajo. Los actuales mercados laborales e instituciones de seguridad social en América Latina (tal como los sindicatos, legislación de salario mínimo, y prebendas laborales) protegen los intereses de trabajadores del sector formales de sector y excluye en gran parte a trabajadores informales y la mayor parte de los desempleados. En contraste con las condiciones imperantes en los países de la OCDE, los trabajadores del sector formal en América Latina rara vez componen la mayoría de la clase obrera, y se localizan generalmente en el centro o en las partes superiores de la distribución de ingresos. En casi todos los países, la mayoría de los trabajadores po-

bres está empleada (o trabaja independientemente) en el sector informal, donde no son protegidos por las prebendas formales, legislación de salario mínimo, o por los sindicatos. Los trabajadores organizados a veces practican efectivamente una forma de “acaparamiento de oportunidad”, o protección de sus privilegios, que puede limitar el alcance de las reformas equitativas. Ejemplos de esto incluyen los esfuerzos por proteger pensiones privilegiadas del sector público en Brasil, y la resistencia de algunos sindicatos de maestros a reformas para mejorar la calidad en la educación básica que podrían beneficiar a todos los niños.

Existe la necesidad de moverse hacia un marco de seguridad laboral y social más incluyente y menos distorsionante. Ese marco debería buscar, por una parte, extender los derechos laborales básicos y protección de seguridad a todos los trabajadores y, simultáneamente, aumentar la flexibilidad laboral, especialmente en áreas donde existen grupos defendiendo a ultranza privilegios significativos. Este enfoque es consecuente con un papel activo para los sindicatos dentro de ambientes competitivos.

#### **Evitar las crisis y los desenlaces regresivos de los choques macroeconómicos**

Un notorio descubrimiento de este informe es la regresividad de las crisis financieras. Las crisis son regresivas porque los ricos y mejor informados son los primeros en sacar el dinero fuera de sus países, gozando a veces de incrementos de capital en términos de poder adquisitivo en casa. Las crisis son también regresivas a causa de los costos fiscales de los mecanismos de resolución que se han adoptado para afrontar problemas bancarios recientes en América Latina. Durante las décadas de los 80 y los 90, las transferencias públicas a grandes depositantes y accionistas bancarios, emprendidas como mecanismos de resolución de crisis (es decir, los rescates), estuvieron en la gama del 13-55% del producto interno bruto (PIB). Estas transferencias superaron ampliamente los programas focalizados en la pobreza y fueron financiados por una combinación de mayores impuestos y menores beneficios y servicios públicos. Debido a que la incidencia de los sistemas tributarios en su conjunto es generalmente proporcional (o posiblemente ligeramente progresiva) y la incidencia marginal de la expansión del servicio en la década de los 90 fue típicamente progresiva, estas transferencias fueron totalmente regresivas. Es improbable que esas transferencias regresivas tan importantes a grandes deudores y depositantes —e incluso ocasionalmente a accionistas— fueran realmente necesarias para evitar el desplome de sistemas bancarios.

Las políticas para reducir la probabilidad y la severidad de las crisis son así una parte necesaria de una agenda para reducir la desigualdad. Las economías latinoamericanas han permanecido excesivamente vulnerables a reversiones de flujos de capitales debido a una combinación de niveles de deuda pública altos a moderados, la dependencia excesiva en deuda externa ligada al dólar, bajas tasas de exportación y tributación, debilidad en la regulación y la supervisión prudenciales y políticas fiscales

procíclicas. La mejor orientación para la política macroeconómica en la región, desde el punto de vista de reducción de la pobreza y la desigualdad, sería muy probablemente la aumentar el ahorro del sector público y adoptar prácticas regulatorias y de supervisión "superprudentes" en el sistema financiero durante los buenos tiempos económicos, aumentando al mismo tiempo el nivel de apertura de las economías, desarrollando los mercados domésticos de capital a largo plazo, mejorando la administración de la deuda, y aumentando las tasas de impuesto. Ya que estos últimos objetivos tomarán tiempo para lograrse, sería también deseable generar superávit cíclicamente ajustados del sector público por un espacio de tiempo en países con cargas altas de deuda, para reducir su vulnerabilidad a choques y la probabilidad de una crisis. Un elemento clave es el establecimiento de reglas e instituciones que tengan en cuenta la operación de políticas fiscales anticíclicas, mitigando los problemas de economía política y de información que se encuentran detrás de las políticas fiscales procíclicas. A su vez, esto vencería el carácter procíclico del gasto social y evitaría su reducción cuando más se necesita.

La búsqueda de la prudencia fiscal bajo motivos de equidad puede parecer sorprendente a los que por largo tiempo han relacionado a los gobiernos en favor de los pobres con déficit presupuestales. Este punto de vista es consecuente con la necesidad de cantidades sustanciales de acción pública —y gasto público— para reducir la pobreza, desigualdad, y varias fuentes de ineficiencia a través de América Latina. Sin embargo, el financiamiento de estos gastos no debe ser generado a través de mayores déficit fiscales pues hacerlo así aumentaría la probabilidad de inflación y de crisis de balanza de pagos y bancarías, ambas con resoluciones sumamente regresivas. En vez de eso, el financiamiento debería venir de otras fuentes, incluyendo impuestos más altos y la redirección del gasto existente, una parte del cual casi seguramente se desperdicia y gran parte del mismo es regresivo.

Finalmente, en vista de que las crisis nunca se pueden evitar enteramente, es crítico tener listos *ex ante* mecanismos eficientes y equitativos de resolución de crisis (especialmente con respecto a problemas financieros potenciales), para evitar las transferencias ruinosas y sumamente regresivas que han caracterizado el manejo de la mayoría de las crisis bancarias en el pasado. Estos mecanismos deberían ser complementados por redes de seguridad que se activan automáticamente para proteger a los pobres cuando las crisis efectivamente golpean (De Ferranti y otros 2000).

### *Utilizar el poder de redistribución del Estado*

#### **Incrementar los impuestos para un Estado efectivo**

Un sistema tributario sano es un ingrediente esencial para un Estado efectivo. Actualmente, la mayoría de los países en América Latina tiene proporciones bajas de impuesto-a-PIB dado su nivel del desarrollo (*ver* la figura 7). Algunos, notablemente Uruguay y en menor grado Chile y

Costa Rica, tienen impuestos moderadamente altos así como aprovisionamiento público significativo y algo redistributivo. Brasil se destaca como un caso en el que un esfuerzo tributario relativamente alto coincide con aprovisionamiento público sumamente desigual. Pese a que los problemas metodológicos hacen muy complicado el análisis de la incidencia y se puede indicar poco con confianza, una hipótesis de trabajo razonable es que, dados los recaudos muy bajos de impuestos de renta y de propiedad inmobiliaria, la mayoría de los regímenes tributarios en la región es proporcional o sólo ligeramente progresiva o regresiva. Esta situación implica que los pobres, la clase media, y los ricos pagan aproximadamente la misma proporción de sus ingresos en impuestos.

La clase de cambios en la política tributaria que serían deseables dependerá de la posición inicial del país. En naciones más pobres, a menudo la prioridad más grande está en desarrollar una administración de impuestos que funcione razonablemente bien para ampliar los recursos disponibles para el Estado. En países en donde esto todavía no ha ocurrido, puede usarse el argumento en favor de desplazar los sistemas de impuestos indirectos en la dirección de aplicar impuestos al valor agregado (IVA) con una amplia base, que pueden combinar una fuerte capacidad de generación de recaudo con niveles razonables de la eficiencia. Para lograr niveles modestos de progresividad, un sistema nuevo de IVA debe tener una estructura tarifaria sencilla, consistiendo posiblemente en unas pocas exenciones de productos (principalmente para alimentos), una tarifa básica para la mayoría de los demás productos, y una tarifa mayor para artículos de lujo. Pueden imponerse impuestos a la venta de bienes que conllevan externalidades negativas altas, tal como tabaco, alcohol y los automóviles. Sin embargo, algunos impuestos a las ventas (tal como los colocados al queroseno y el tabaco) son típicamente bastante regresivos, implicando la necesidad de equilibrar la equidad con otros objetivos. Hay también un papel importante en el largo plazo para los impuestos a las renta personal y a la propiedad inmobiliaria, ya que el recaudo tributario es muy bajo en la mayoría de los países latinoamericanos con respecto a la OCDE. Las estructuras de impuesto de renta no necesitan tener muchas tarifas para ser progresivas. Los esfuerzos de tasar un poco más a los ricos deberían enfocarse en gran parte a mejorar la aplicación de las normas, y a cerrar las lagunas jurídicas y las exenciones con el fin de reducir la elusión y evasión de impuestos. Esto es también el caso para los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, que existen en muchos países pero generalmente presentan un recaudo casi nulo, y que son críticamente importantes para financiar los servicios públicos locales. Los esfuerzos de reforma no deben enfocarse a incrementar las tarifas de estos impuestos, sino a eliminar las exenciones e idear mecanismos de revelación de información para mejorar el recaudo y la aplicación de las normas.

#### **Proporcionar servicios para todos**

Dados los límites en la redistribución por vía de impuestos, especialmente a corto plazo, el lado del gasto de la

ecuación es de importancia fundamental. La evidencia confirma lo que los análisis históricos y políticos a menudo sugieren: la mayoría de los servicios públicos alcanza a los ricos antes que a los pobres. La incidencia media de muchos servicios es todavía regresiva en la mayoría de los países en América Latina. La buena noticia, sin embargo, es que, durante la década de los 90, la expansión del acceso a la educación básica y la salud fue bastante progresiva. En gran parte, esto ocurre simplemente porque las expansiones incluyeron automáticamente a los más pobres, pues los ricos ya tenían acceso a tales servicios. En muchos casos, sin embargo, este cambio resultó también de la acción pública efectiva, bienintencionada y deliberada.

Dado el peso de estos servicios básicos, el aumento comprensivo en el gasto social que sucedió en casi todos los países de la región en la década de los 90 (debido a aumentos en la razón de gastos social al PIB y en el crecimiento) fue generalmente progresivo, a pesar de que un pedazo importante fueron subsidios de pensiones de jubilación, que son generalmente sumamente regresivos. Sin embargo, todavía quedan problemas. Todavía hay diferencias muy grandes a través de los programas con respecto a su impacto distributivo. Como se mencionó antes, la expansión subvencionada del enrolamiento en la educación terciaria ha aumentado la desigualdad. Esto parece ser verdad también para cualquier servicio con una baja tasa inicial de acceso. La figura 8 muestra la incidencia marginal y promedio de los programas de sa-

lud, e indica cómo la incidencia marginal es más progresiva para esos programas que tienen tasas inicialmente altas de acceso. En sectores de infraestructura con baja cobertura (tal como telecomunicaciones en la mayor parte de la región y la electricidad en los países más pobres), las expansiones han tendido también a favorecer a los grupos más ricos primero.

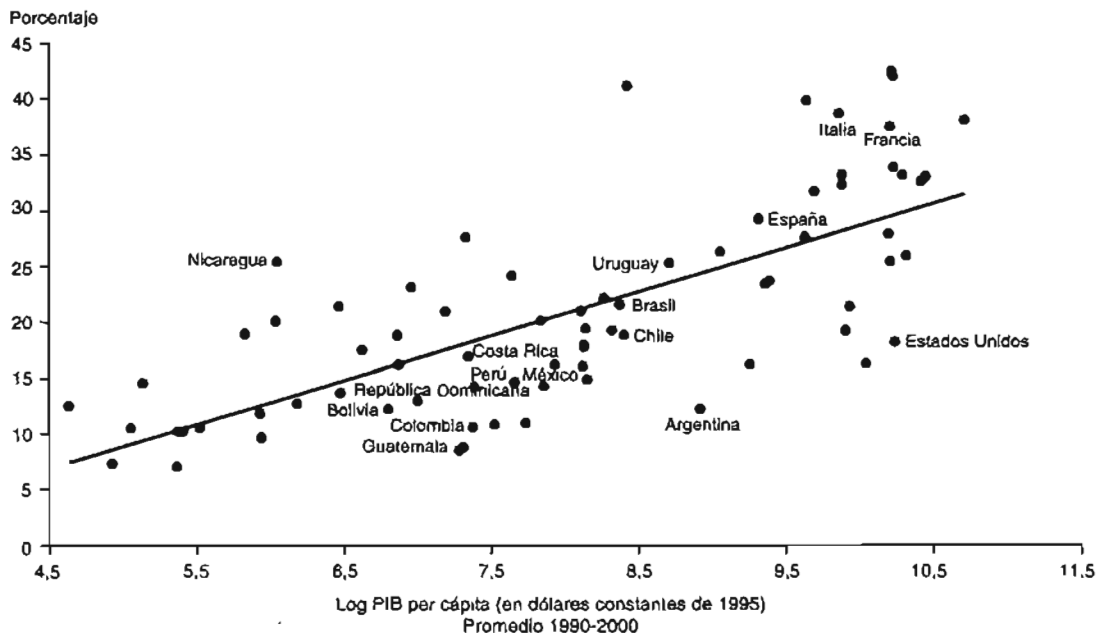
Los países latinoamericanos tienen también experiencia significativa en el uso de mecanismos de suministro focalizado. Algunos programas son sumamente exitosos en concentrarse en los pobres, pero tienden a permanecer pequeños. Efectivamente, parece existir allí una contraprestación entre focalización efectiva y el grado de cobertura de los programas entre los pobres (*ver* la figura 9 para ejemplos de Brasil). Esa contraprestación puede deberse en parte a dificultades administrativas, pero también es probable que sea resultado de interacciones con instituciones políticas y económicas. Las políticas progresivas necesitan generalmente estar basadas en coaliciones amplias de apoyo. Por tanto, los programas focalizados probablemente deberían estar ligados o presentarse como parte de un "paquete" junto con programas de acceso universal que benefician también a la clase media. Un buen ejemplo de lo anterior es el uso de transferencias a los pobres condicionadas a que los niños tomen parte en sistemas generales de educación y salud (*ver* abajo).

Finalmente, el patrón histórico del gasto social ha estado lejos del óptimo con relación al ciclo de los negocios. El

FIGURA 7

**Recaudo tributario con relación al PIB per cápita**

Recaudo tributario como participación en el PIB



Fuente: Cálculos del autor basados en datos micro de las encuestas de hogares; *ver* capítulo 9.

gasto social por persona pobre es de hecho sumamente procíclico casi en todas partes de América Latina, lo que significa que los recursos son escasos exactamente cuando más se necesitan. Esto no es un patrón exclusivo de esta región, y es fácil entender los procesos políticos que pueden llevar a este resultado. Sin embargo, el hecho es que esto tiene altos costos para la actividad económica general, y especialmente para los pobres. De ahí la importancia de adoptar las reglas y las instituciones fiscales que ayudarían a vencer el carácter procíclico de las políticas fiscales en general, y del gasto social de combatir la pobreza en particular.

#### Reformar y extender el estado de bienestar truncado

Las transferencias tienen un papel importante para jugar en todas sociedades ayudando a los hogares a manejar los riesgos —por ejemplo, los riesgos relacionados con la salud, el desempleo y el fracaso de cosechas— y a redistribuir los recursos a los pobres. El argumento en favor de las transferencias redistributivas se ve subrayado por el hecho de que la transición a sociedades más igualitarias a través de una estructura ampliada de propiedad de activos probablemente tomará tiempo. Sin embargo, la evolución histórica de América Latina ha llevado a la formación de los que podrían ser descritos como Estados de bienestar “truncados”, que proporcionan sus beneficios sólo a trabajadores formales. Tales estados tienden a ser sumamente desiguales; por ejemplo, los sistemas mexicanos de seguridad social para trabajadores públicos y privados tienen como resultado algunos de los programas más desiguales del país.

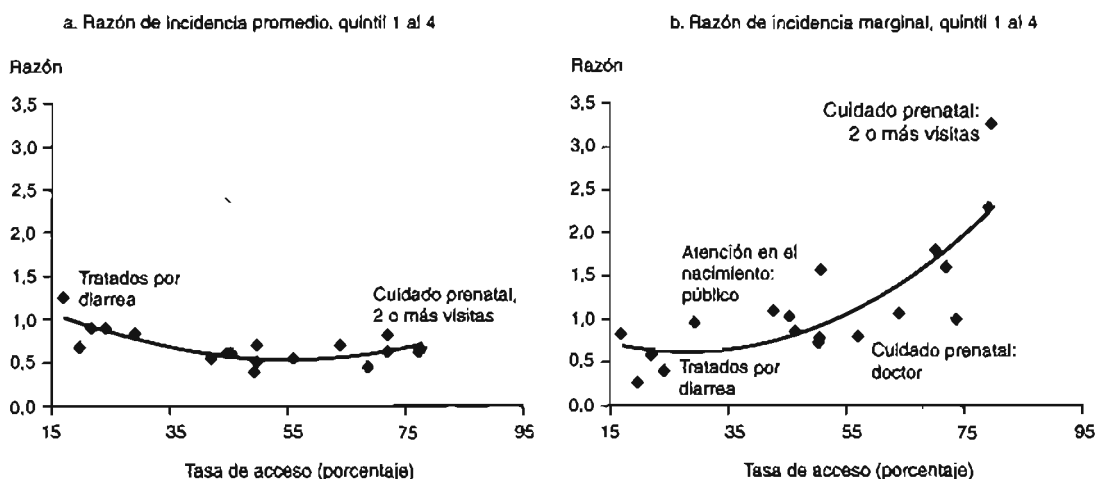
Muchos países han estado reformando su estado de bienestar para hacerlo más eficiente y menos oneroso. La preocupación aquí es diseñar instrumentos que hagan

más incluyentes a los estados, aminorando simultáneamente los costos de eficiencia. Es probable que tal propósito implique una gama de políticas, dependiendo del área de vulnerabilidad. Por ejemplo, la mejor manera de proporcionar cubrimiento a los ancianos pobres es a través de pensiones básicas financiadas por recaudos generales, como lo ilustra el sistema pensional para campesinos en Brasil. Para enfrentar los riesgos de desempleo probablemente se necesita una gama de transferencias relacionadas con el empleo —incluyendo sistemas de seguro de desempleo ya existentes— y programas de empleo de emergencia focalizados en trabajadores pobres del sector informal, tales como Trabajar en Argentina (que fue rediseñado como Jefes y Jefas del Hogar durante la crisis económica reciente), A Trabajar en Perú, y en Manos a la Obra en Colombia.

Son particularmente prometedores los programas de transferencias de dinero efectivo focalizados hacia ciertos grupos con criterio de necesidad y entregados sólo cuando los recipientes han tomado un conjunto de acciones, que consisten generalmente en inversiones en su propio capital humano. La evidencia subraya la capacidad de algunos de estos programas (tal como Oportunidades en México, Bolsa Escola en Brasil, y la Red de Protección Social en Nicaragua) para alcanzar a los pobres de manera eficiente y para tener efectos positivos en su acumulación de capital humano. Además de realizar transferencias redistributivas, tales programas tienen también potencial de ser instrumentos de administración de riesgo, y podrían llegar a ser una parte efectiva de un sistema completo y equitativo de protección social. Como se mencionó antes, la combinación de transferencias condicionales de dinero efectivo a los pobres con expansiones generales de servicios de educación bá-

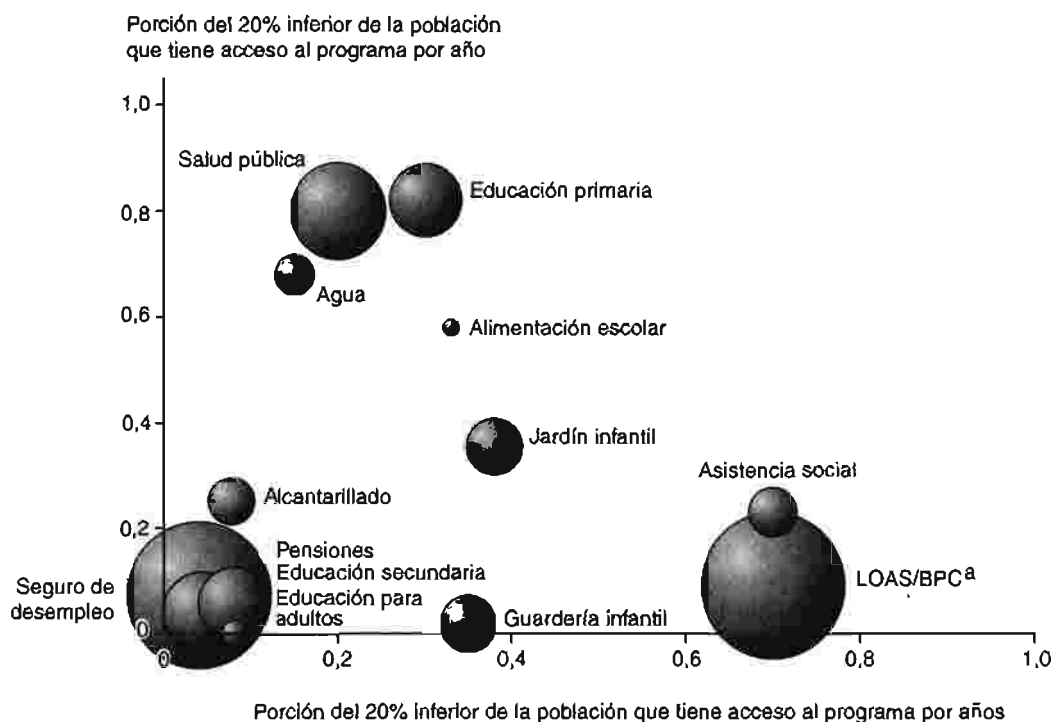
FIGURA 8

#### Incidencia de acceso promedio y marginal en varios servicios de la salud



Fuente: Ajwad y Wodon 2003.

FIGURA 9

**Focalización en los pobres y cobertura entre los pobres para distintos tipos de programas en Brasil**

Nota: El tamaño del círculo es proporcional al presupuesto de los programas.

Fuente: Banco Mundial (2000e); ver capítulo 9.

sica y salud, es particularmente razonable desde el punto de vista de la eficiencia (ya que de otro modo los pobres podrían no solicitar esos servicios) y de la sostenibilidad política de los programas focalizados.

### La reforma de las políticas debe estar apuntalada por el cambio político y social

Las políticas económicas descritas anteriormente proporcionan un conjunto potencialmente poderoso de instrumentos para hacer a las sociedades latinoamericanas sustancialmente más igualitarias, especialmente en el largo plazo. Pero ni el diseño de las políticas ni su implementación son un asunto puramente tecnocrático. El análisis de la historia y las actuales condiciones sociales y políticas muestran que solamente es probable que las estrategias económicas redistributivas y eficientes sean escogidas y aplicadas de manera efectiva, si estas últimas van apuntaladas por condiciones políticas y sociales que las apoyen. En distintos grados la mayoría de sociedades latinoamericanas no disfruta hoy de tales condiciones. La acción pública necesita fomentar cambios hacia un equilibrio político nuevo.

### *Del Estado clientelista y débil al Estado efectivo y redistributivo*

La historia le dejó a América Latina un legado de relaciones sociales desiguales y estados débiles, en un grado que varía a través de la región. Esto ha sido una fuente fundamental de la combinación típica de suministro insuficiente de bienes públicos tales como la estabilidad macro, derechos de propiedad y ciudadanía, así como de los bajos niveles de suministro de servicios ampliamente basados. La democratización fue probablemente necesaria para la transformación, pero no ha sido suficiente. Las relaciones clientelistas tienden a continuar bajo auspicios democráticos, especialmente cuando están asociadas a culturas desiguales a través de grupos. Este patrón no está de ninguna manera limitado a América Latina: las máquinas políticas en las grandes ciudades de Estados Unidos persistieron también a lo largo de una parte significativa del siglo XX.

Tanto las experiencias internacionales como las latinoamericanas subrayan el potencial para el cambio. Es más probable que éste ocurra cuando hay desplazamientos en las oportunidades para la influencia política (in-

cluyendo la vía de la competencia electoral) y también un fortalecimiento de la capacidad de los grupos más pobres para articular sus intereses y organizarse para la acción efectiva. Estos procesos pueden tomar varias formas. En el largo plazo, los frecuentemente criticados partidos políticos tienen un papel crucial que jugar, siempre y cuando estén formados siguiendo líneas programáticas y no de manera vertical basados en el clientelismo. Hay también importantes relaciones complementarias entre las demandas programáticas y el desarrollo de burocracias autónomas. Chile es el mejor ejemplo en la región de un caso en el que la combinación de partidos programáticos y competencia burocrática apoyó cambios importantes hacia un Estado más efectivo redistributivo luego de la transición a la democracia —con el resultado de que consecuencias progresivas fluyeron del suministro mejorado de bienes públicos clave, lo mismo que de servicios focalizados y de amplia base. Otros casos nacionales, incluyendo a Brasil en la década pasada, parecen estar recorriendo este sendero.

Donde los partidos programáticos están ausentes, el cambio a menudo es realizado por personajes externos, generalmente en la forma de emprendedores o movimientos políticos que pueden ser catalizadores para romper con la historia. Sin embargo, es probable que tales cambios impulsados por personajes externos sean sostenibles solamente si están sembrados en instituciones formales, especialmente aquellas que crean la capacidad en las clases bajas y medias para articularse y organizarse en pro de un Estado efectivo y de redistribución. Entre los complementos importantes —pero no sustitutos— del cambio proveniente de adentro o de fuera del sistema predominante, están las medidas para aumentar la transparencia, promover el debate público, y reforzar las capacidades administrativas públicas. Estos aspectos mantienen la presión de la sociedad y también aumentan la capacidad para desarrollar y mantener un gobierno receptivo.

El Estado subnacional ha llegado a ser una arena cada vez más importante de la acción para el cambio político y la política económica, debido a la combinación de descentralización política (incluyendo la introducción de elecciones para alcaldes) y la devolución de responsabilidades. En este contexto, varios casos de cambios importantes en el desempeño del Estado han ocurrido en apenas unos pocos años, notablemente en Bogotá, Colombia, y en Porto Alegre, Brasil. Estos casos muestran los signos de un cambio verdadero hacia un equilibrio político nuevo, con grandes mejoras redistributivas en los servicios, reducción en el clientelismo y la corrupción, y aumentos en esfuerzos tributarios.

### *Confrontar las divisiones étnicas y raciales*

La historia también ha dejado a algunos países en América Latina con fuertes divisiones entre grupos étnicos y raciales, en particular, los grupos indígenas y afrodescendientes. (Aunque las diferencias del género todavía están presentes, un progreso palpable parece haber ocurrido

en esta área). Pese a que este informe no podría tratar con estos asuntos a fondo, una parte importante de la agenda de reducción de la desigualdad en la región es la de enfrentar las divisiones basadas en grupos. Al igual que con la transición a la democracia, la mayoría de los países ha tomado pasos formales en esta dirección, por ejemplo reconociendo el multiculturalismo en las constituciones nacionales.

Los retos verdaderos ahora yacen en cambiar las dinámicas sociales que perpetúan tales desigualdades basadas en grupo. Un área de acción, mencionada antes, es la educación bilingüe y multicultural. Hay también creciente demanda en una gama de áreas adicionales, incluyendo los derechos de tierra así como en las prácticas judiciales y de salud. En el pasado reciente, estas demandas han sido articuladas fuertemente por movimientos indígenas, especialmente en los Andes, en México, y en América Central. Sin embargo, en muchos países hay una agenda relacionada pero distinta alrededor de grupos afrodescendientes, como lo evidencia el creciente reconocimiento público del asunto en Brasil. En muchos casos los movimientos que representan a los grupos indígenas y afrodescendientes tienen la calidad de “actores externos”. Un desafío para la década venidera y más adelante será su inclusión en el centro de los procesos políticos y sociales.

### *Alianzas, élites liberales y dinamismo económico*

Las sociedades latinoamericanas tienen los instrumentos de política económica para efectuar, con el tiempo, grandes cambios en sus patrones internalizados de desigualdad. Las escogencias razonables y la ejecución efectiva de estas políticas sólo ocurrirán cuando estén asociadas con estructuras políticas y sociales incluyentes, un proceso que puede requerir primero un cambio en el equilibrio político. Los desarrollos dentro y fuera de la región comprueban que ese cambio realmente puede ocurrir. Será esencial la consolidación de alianzas entre los grupos más pobres y los de medianos ingresos con elementos progresistas de la élite. Una consecuencia clave de tales alianzas será la igualación de oportunidades económicas y políticas, incluyendo un desplazamiento hacia sociedades con estructuras de élite más abiertas. La historia sugiere que esto será bueno para el dinamismo económico y social, y ciertamente para la equidad.

### **Notas**

1. Las declaraciones generales acerca de América Latina a lo largo de este informe se refieren a América Latina *continental*, excluyendo Belice, Guayana Francesa y Surinam. Desgraciadamente, los autores no pueden hacer declaraciones generales con respecto al Caribe, ya que las encuestas de hogares estaban disponibles sólo para 3 de los 15 países del Caribe: República Dominicana, Jamaica y Trinidad y Tobago. Sin embargo, los resultados se reportan para estos tres países, y éstos son incluidos en los promedios regionales presentados. No obstante, no habría justificación estadística para hacer inferencias sobre la subregión Caribe en su conjunto, basándose en un análisis primario de datos para esas tres naciones.

2. Aunque la mayor volatilidad en ingresos y consumo puede exagerar el grado de exceso de desigualdad que existe en América Latina (con respecto a otras regiones), la subdeclaración de ingresos de capital en



encuestas de hogares, especialmente en los deciles superiores, puede tender a subestimarla. Para una discusión detallada de tales problemas de medición, *ver* el capítulo 2.

3. Hay, por supuesto, una amplia variación dentro de la región, con Chile probablemente más cercana a ese modelo.

4. Las relaciones sociales desiguales pueden exacerbar estas influencias —como en el ejemplo de selección marital, que puede causar que la desigualdad de los hogares magnifique la desigualdad indivi-

dual— y pueden ser también fuentes de diferencias económicas, por ejemplo jugando un papel clave en los procesos que determinan los niveles educativos y retornos de mercado.

5. Sin embargo, una creciente desigualdad de salarios no necesariamente se tradujo en desigualdad creciente de ingresos de hogar, por muchas razones. Por ejemplo, la participación aumentada de mujeres en el mercado laboral con salarios bajos puede aumentar la desigualdad de salarios, sin aumentar la desigualdad de ingresos de hogar.

## CAPÍTULO 1

# Introducción: motivación y marco conceptual\*

**E**N EL PERÍODO DE TIEMPO PARA EL CUAL SE TIENE INFORMACIÓN SOBRE ESTÁNDARES DE VIDA, AMÉRICA Latina es una de las regiones del mundo con mayor desigualdad.<sup>1</sup> Con la posible excepción de África Subsahariana, este hecho es cierto sin importar el indicador considerado, desde ingreso y gasto en consumo, hasta medidas de influencia política y participación, incluyendo la mayoría de los temas relacionados con salud y educación.

Mientras que el decil más rico de la población en la región gana 48% del ingreso total, el decil más pobre gana sólo 1,6%. Por el contrario, en países desarrollados el decil superior recibe 29% del total del ingreso, comparado con 2,5% para el decil inferior.<sup>2</sup> El coeficiente Gini ofrece la misma presentación: mientras que se tenía un promedio de 0,52 en América Latina en los años 90, el promedio para los países de la OCDE; Europa del Este, y Asia durante el mismo período fue mucho menor: 0,34, 0,33 y 0,41, respectivamente.<sup>3</sup>

Estas tendencias implican que razones muy altas de ingreso se acumulan en los segmentos más ricos de la población respecto a los más pobres. En Guatemala, la razón entre el decil más alto y más bajo de la población era de 58,6 en 2000. En Panamá, bajó de 71,6 a 53,5 en 2000. Incluso el valor más bajo para este indicador (10/1) en la región, para 2000 –15,8 en Uruguay– es más alto que los indicadores encontrados en Europa. (Por ejemplo, la comparación más cercana es la de Italia, con 11,2).

Estas enormes diferencias en el ingreso de los ciudadanos del mismo país implican claramente diferentes grados de acceso a los bienes y servicios que las personas consumen con el objetivo de satisfacer sus necesidades y deseos. Sin embargo, las disparidades se extienden mucho más allá del consumo de bienes privados. Tomando la terminología de Amartya Sen, existen profundas diferencias en la libertad, o capacidad, de diferentes individuos y grupos para seguir la vida que han escogido –hacer cosas que valoran (Sen 1985a, 1992, 1999). Los recursos privados y patrones de oferta pública afectan tales posibilidades, mientras que los acuerdos políticos y sociales afectan la capacidad de participar activamente en la sociedad, influenciar la toma de decisiones o vivir sin vergüenza.

Respecto a la educación, a pesar de que existen sistemas públicos en la mayoría de países de América Latina, las diferencias de logro escolar son igualmente sorprendentes respecto a las de ingreso. En México, la persona promedio

en el quintil más pobre de la población tiene 3,5 años de escolaridad, comparada con 11,6 para la persona promedio del quintil más rico. Estos números probablemente subestiman las diferencias educativas reales por las fuertes diferencias en la calidad de la educación. En muchos países, el logro educativo también difiere entre grupos de género, étnicos y raciales. En la mayoría de ellos, las diferencias entre hombres y mujeres son con el tiempo cada vez menos marcadas y aun se han revertido para cohortes más jóvenes, pero todavía existen grandes diferencias entre las personas de mayor edad. En Bolivia, por ejemplo, los años promedio de escolaridad para personas de 61 años de edad o más, son de 4,1 para hombres y 2,4 para mujeres.<sup>4</sup>

Los resultados en salud también varían dramáticamente conjuntamente con la distribución del ingreso generando grandes impactos en las oportunidades y calidad de vida. En Brasil, los niños que nacen en los hogares del quintil más pobre de la población tienen una probabilidad tres

\* Nota: Todas las tablas y figuras que se señalan en el texto con la letra "A", pueden encontrarse en el apéndice estadístico.

veces mayor de morir antes de que alcancen los cinco años de edad, respecto a los niños que nacen en los hogares del quintil más rico. En Bolivia, este indicador es cuatro veces más alto para los pobres, con niños en el quintil más pobre de la población sufriendo tasas de mortalidad para menores de cinco años de 146,5 por 1.000, que es tan alto como el promedio del Sur de Asia.

De hecho, no es una exageración decir que cada aspecto de la vida se ve afectado por una desigualdad persistente. Una familia en Guatemala cuyo ingreso se encuentra en el quintil más bajo de la distribución del ingreso tiene en promedio tres hijos, mientras que su contraparte en el quintil más alto tiene 1,9 niños. En el primer hogar, 4,5 personas viven en un cuarto, comparado con 1,6 en el segundo. En el primero, existe una probabilidad de 57% de tener agua potable y 49% de probabilidad de tener acceso a la electricidad. Las probabilidades correspondientes para el segundo hogar son de 92 y 93%, respectivamente.

En cada aspecto concebible, las vidas de estas familias tienen muy poco en común. El mismo significado de ser un ciudadano de un país es casi con seguridad sustantivamente diferente para estas familias. Un hogar pobre en Guatemala ha experimentado situaciones de violencia y represión, y en el mejor de los casos ciudadanía “de baja densidad” y la “ausencia del imperio de la ley” en las últimas décadas.<sup>5</sup> Las familias pobres de Guatemala son en su mayoría indígenas y han experimentado por siglos la explotación y exclusión, con poca influencia en el proceso de toma de decisiones a nivel local y nacional. El 20% más rico de la población tiene mayor probabilidad de ser blanco y de haber disfrutado, en cierta medida, de una ciudadanía normal. A pesar de que Guatemala está en el extremo superior de la liga de desigualdad en América Latina, y tiene instituciones sociales y políticas particularmente desiguales y débiles, la imagen de la mayoría de la región es cualitativamente similar. Es preocupante, que incluso en países que eran claramente más igualitarios frente al estándar latinoamericano (como Argentina, Uruguay y Venezuela), la tendencia reciente ha sido una de creciente desigualdad, al menos en términos de ingreso.

En este informe, el Banco Mundial busca hacer tres cosas. Primero, se presentan hechos relacionados con la desigualdad, hasta donde los datos lo permiten. Los autores trabajaron a partir de un grupo de encuestas a nivel de hogar para construir una presentación actualizada de la distribución del ingreso y otros indicadores de estándar de vida para 20 países en América Latina. En tres cuartos de estos países, se examina el patrón de cambio durante los años 90. Al llevar a cabo este trabajo, los autores examinan el nivel y la tendencia de distribución personal (de ingreso u otros indicadores), así como las diferencias a niveles de grupos, tanto por raza, etnicidad o género. Adicionalmente a los ingresos privados, los autores consideran bienes y servicios ofrecidos públicamente y los impuestos aplicados para financiar su oferta.

Segundo, los autores investigan las causas de la extrema desigualdad en América Latina al considerar las raíces históricas y procesos actuales que generan la reproducción

del problema. Esto nos lleva a preguntas acerca de las fuentes sociales, culturales y políticas de la desigualdad, que han interactuado sistemáticamente con los mecanismos económicos.

El tercer objetivo de este informe es considerar algunas de las opciones disponibles para los planeadores de política en la región, para romper con la larga historia de desigualdad que ha caracterizado a los países estudiados. Al hacerlo, los autores sugieren políticas y cursos de acción que pueden ayudar a reformar economías y sociedades de modo que pasen a ser más equitativas, sin renunciar a la eficiencia económica.

Para preparar a los lectores sobre el contenido en el resto del informe, la parte restante de este capítulo está dividida en dos partes. La primera presenta la pregunta “¿Desigualdad de qué?” y define el tema de estudio y el marco conceptual. La segunda sección considera la pregunta “¿Por qué debemos preocuparnos?”.

## 1.1 Marco conceptual

La idea de desigualdad generalmente se refiere a una medida de dispersión en una distribución.<sup>6</sup> La mayor parte del análisis económico se preocupa de la desigualdad de la distribución de alguna medida de bienestar individual, en donde el ingreso de los hogares (o gasto en consumo) per cápita es la variable aproximada empleada usualmente. Tomando en cuenta el creciente reconocimiento de que el bienestar tiene muchas dimensiones además del ingreso, la desigualdad se discute respecto a otras variables como la educación, salud, seguridad y acceso a servicios.<sup>7</sup> Adicionalmente, el informe no sólo se concentra en el bienestar económico. El poder político o la influencia al interior de una sociedad también están distribuidos desigualmente y estas “desigualdades de agencia” están fuertemente interrelacionadas con la desigualdad económica.

Uno de los temas estudiados en este informe es que las diferencias en voz, influencia y poder están determinadas por las diferencias económicas y a la vez son un elemento clave en asegurar la resistencia y adaptabilidad de tales diferencias. Aunque gran parte de la atención se resta en las diferencias a lo largo de toda la distribución, frecuentemente existe un interés particular en las desigualdades “horizontales” en todas estas dimensiones entre grupos, por ejemplo entre razas, grupos indígenas y no-indígenas, y hombres y mujeres (discutido en particular en el capítulo 4).

Además de mirar la distribución de resultados (como el ingreso, indicadores de salud, o seguridad contra el crimen), es posible mirar la distribución de activos y oportunidades. Las oportunidades son determinantes cruciales de los resultados. De hecho, una visión establecida entre los estudiosos de las teorías de la justicia social es que la “igualdad” y la “justicia” están más apropiadamente definidos en términos de oportunidades que en términos de resultados, ya que estos últimos dependen de un grupo de características humanas variables, incluyendo la edad, el género, talentos, habilidades físicas, trasfondo social y preferencias.

Sen (1992) afirma que es de gran importancia distinguir entre “un logro” y la “libertad de llegar a un logro” en la evaluación del grado y la normatividad del significado de las desigualdades.<sup>8</sup> Entre los logros, Sen enfatiza los *haceres y seres* (o “funcionalidades”) que constituyen el bienestar en lugar de los medios para alcanzar el bienestar, como el ingreso y los recursos. Tales logros pueden diferir entre funcionalidades muy básicas, incluyendo “ser bien alimentado, evitando la morbilidad y muerte prematura escapables, etc., hasta algunas más sofisticadas, como tener autoestima, estar en capacidad de participar en la vida de la comunidad, y así sucesivamente”. El “conjunto de capacidades” representa el rango de funcionalidades potenciales que un individuo puede alcanzar o la “libertad general que una persona disfruta en la búsqueda de su bienestar”.

Un tema central de este informe es que las profundas diferencias en las capacidades entre los individuos y grupos en América Latina se basan en interacciones entre activos económicos, oportunidades económicas, fuerzas políticas y procesos socioculturales. Un aspecto de esta línea de pensamiento se preocupa de la evaluación moral de cuáles diferencias son justas. En algunas ocasiones se afirma que las diferencias en resultados que son ofensivas moralmente o “socialmente injustas”, si son causadas por diferencias en las oportunidades u oportunidades de vida más allá del control del individuo, pueden ser mucho menos cuestionables si se deben a las opciones tomadas en el nivel de esfuerzo —por ejemplo, estudiar o trabajar fuertemente en lugar de disfrutar más tiempo libre— o a diferencias en necesidades.<sup>9</sup>

En este contexto, puede ser útil definir una distinción en el modo en que las sociedades juzgan los resultados entre los pobres y los otros segmentos de la distribución del ingreso. Es probable lograr un consenso generalizado en torno a valorar fuertemente cualquier resultado que reduce el número de personas que viven por debajo de un nivel de ingreso mínimo (es decir, por debajo de una línea de pobreza de ingreso aceptada socialmente) y que garantiza el acceso generalizado a, digamos, la educación básica y servicios de salud y seguridad social de una calidad mínima. Los gobiernos en el mundo han tomado una posición definida en este tema al comprometerse con los Objetivos de Desarrollo del Milenio como una guía de sus propias acciones y las acciones de organizaciones internacionales. En muchos países de la región, consultas amplias han generado un fuerte apoyo a estos objetivos de parte de los partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, el sector privado y otros actores sociales.

Probablemente es más difícil lograr un consenso similar sobre la valoración de la igualdad de los resultados para toda la distribución. Sin embargo, puede ser más fácil, en cambio, formar grandes coaliciones a favor del concepto de igualdad de oportunidades, incluso si tal concepto significa cosas diferentes para diferentes personas y es más difícil de poner en práctica (*ver* más adelante). En diferentes capítulos de este informe (en especial en el capítulo 5), los autores se concentran en la necesidad de construir coaliciones efectivas que reúnan a los pobres, a la clase media

y a las élites progresistas, a favor de políticas y programas orientados hacia la reducción de la desigualdad y, en particular, de la pobreza. Puede ser más fácil lograr estas coaliciones si los objetivos se definen en términos de dos resultados clave, reducción de la pobreza por ingresos y acceso mínimo a los servicios básicos, así como mayor igualdad de oportunidades para todos.

En este informe, los autores toman la posición de que tanto la distribución de resultados como de oportunidades importan y ofrecen información en ambos aspectos, dejando que el lector haga su propio juicio social. Adicionalmente a la existencia de diferentes visiones sobre la valoración, existe una razón práctica para adoptar esta aproximación. Aunque una aproximación basada en la libertad de lograr, o capacidades, tiene atractivos conceptuales y éticos, también posee importantes retos de medición. Sen (1992) afirma que usar la aproximación basada en capacidades para evaluar la libertad de lograr tiene que descansar fuertemente en medidas de logros observados.

El reto de medición se ilustra por la aplicación de una aproximación específica a la cuestión de las oportunidades. El ejemplo es tomado de Roemer (1998) al definir oportunidades como el conjunto de circunstancias que afectan los resultados de las personas, pero que no dependen de su propio esfuerzo o decisiones y, por el contrario, están determinados por elementos fuera de su control. Incluso esta definición conceptual, aparentemente simple, es difícil de hacer operativa. El recuadro 1.1 presenta los resultados de un estudio llevado a cabo en Brasil en 1996, un intento de identificar empíricamente la porción de desigualdad que se puede asignar a las oportunidades. El estudio resalta las dificultades metodológicas y la potencial intuición inherente en concentrarse en la desigualdad de oportunidades, que dan cuenta de una importante porción del alto nivel de desigualdad del ingreso en Brasil.

En este informe, de un modo más general, los autores señalan que las oportunidades están altamente correlacionadas con un conjunto de activos a los cuales las personas pueden utilizar, así como en un conjunto de mercados a los cuales pueden tener acceso y las instituciones que los rodean. Por esta razón, el reporte presenta información sobre la distribución de activos de los individuos y el acceso a servicios y mercados, y discute la operación de un rango de instituciones formales e informales que afectan las oportunidades de las personas. Los autores hacen una lista de medidas de desigualdad para un amplio rango de resultados y activos, incluyendo, entre otros, la distribución del ingreso per cápita de los hogares; gasto per cápita de consumo de los hogares; ingresos individuales; salario por hora; horas trabajadas; acceso a varios servicios públicos; años de escolaridad; y propiedad de tierra y tierra cultivada.

Los autores no intentan clasificar, por ejemplo, el logro educativo como un activo o un resultado porque claramente pertenece a ambas clasificaciones. La educación, como la salud, afecta la productividad del trabajador y la remuneración, y en consecuencia es un activo de capital humano. Pero, como Sen (2000) y otros han argumentado, la salud y la educación también tienen valor por sí mismos, como

RECUADRO 1.1

**Midiendo la desigualdad de oportunidades en Brasil**

La Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios (PNAD) es la principal encuesta a nivel de hogares de Brasil. En 1996, contenía un conjunto de preguntas adicionales para los padres de las personas que respondían, incluyendo su nivel de logro educativo y ocupación, cuando las personas que respondían tenían 15 años de edad. Usando esta información Bourguignon, Ferreira y Menéndez (2003) buscaron descomponer la desigualdad total del ingreso en un componente basado en la desigualdad de oportunidades observada y un residuo.

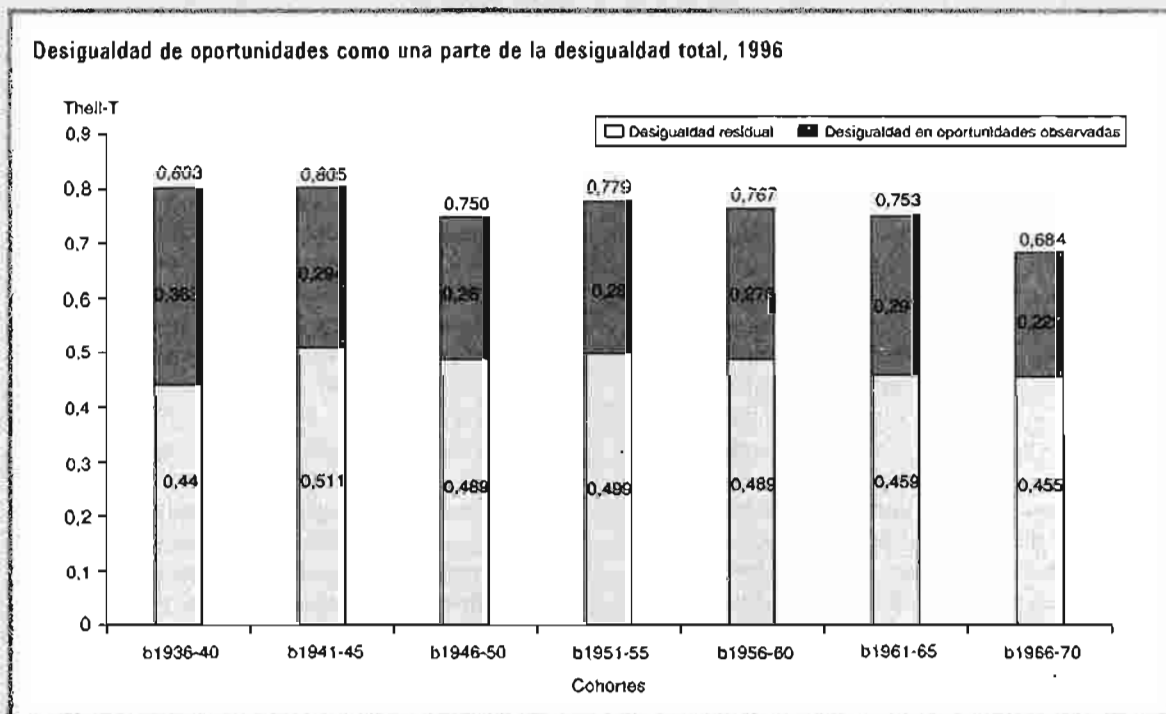
Roemer (1998) define oportunidades como el conjunto de circunstancias que están más allá del control propio de un individuo. La pregunta clave es delinear qué está y qué no está más allá del control de un individuo. Para ofrecer una base para esta determinación, Bourguignon, Ferreira y Menéndez (2003) estiman una ecuación de ingresos de Mincer aumentada, llevando a cabo una regresión sobre el ingreso laboral del individuo respecto a diferentes variables: una constante, raza, nivel escolar de los padres (promedio y diferencia entre los padres) ocupación del padre, región donde el individuo nació, años de escolaridad (lineal y al cuadrado), y una variable *dummy* para el caso en el cual el individuo ha migrado en algún momento de su vida. Estas regresiones se estiman separadamente para hombres y mujeres. En ambos casos, la

muestra se restringe a las edades laborales entre 26 y 60 años de personas que viven en áreas urbanas de Brasil.

Posteriormente, los autores clasifican las dos últimas variables (educación y migración) como esfuerzo, a partir del supuesto de que al menos estaban bajo el control del individuo. Las variables restantes son tratadas como circunstancias. Sin embargo, la educación y la migración también pueden verse influenciadas por las circunstancias (por ejemplo, los padres afectan la educación de sus hijos). Para tomar en cuenta esto, los autores hacen una regresión para educación y migración contra el vector de circunstancias y usan una simulación Monte Carlo para corregir por el sesgo de endogeneidad de la persona que asiste. Este procedimiento efectivamente trata la educación y la migración como resultado de las circunstancias y del esfuerzo. Los autores terminan con un sistema de la siguiente forma:

$$\begin{aligned} \ln w_i &= C_i \alpha + E_i \beta + u_i \\ E_i &= C_i \delta + v_i \end{aligned}$$

En esta ecuación,  $w$  representa los ingresos,  $C$  es el vector de variables circunstanciales observadas,  $E$  es el vector de variables de esfuerzo observadas, y  $u$  y  $v$  son determinantes no observados que pueden ser circuns-



Fuente: Bourguignon, Ferreira y Menéndez (2003).

(Continuación recuadro 1.1)

tanciales o por esfuerzo. El método usado para estimar desigualdad de oportunidades observadas en este marco es simular la distribución de ingresos pronosticados cuando cada una de las variables circunstanciales se asume que es igual a una constante (por ejemplo, un promedio  $\bar{v}$ ) en ambas ecuaciones del sistema. La desigualdad resultante claramente no se debe a la varianza observada en las circunstancias observadas. Por el contrario debe ser atribuible al esfuerzo hecho y a cualquier circunstancia no observada, como la riqueza del hogar, que puede estar presente en  $u$  y  $v$ . La desigualdad de oportunidades observada —denotada por  $\Theta$ —, bajo estos supuestos, corresponderá a las diferencias entre la desigualdad de ingreso observada y la desigualdad simulada cuando las circunstancias son iguales para todos:

$$\Theta = I(y) - I(y/C = \bar{v})$$

Los autores prueban diferentes especificaciones y supuestos sobre la naturaleza del término residual  $v$ . Presentan los resultados para ingresos e ingreso per cápita

de los hogares bajo diferentes supuestos. La figura presenta los resultados de las especificaciones preferidas para las siete cohortes más activas en el mercado laboral brasileño en 1996. La altura de la barra representa la desigualdad de ingreso observada en el ingreso per cápita de los hogares, medido por el índice  $T$  de Theil. La parte inferior es la desigualdad por residuo después de que se igualan las circunstancias observadas. La parte superior corresponde a una estimación de desigualdad de oportunidades observadas en Brasil en 1996.

A pesar de que un importante número de circunstancias (como riqueza familiar y contactos, historia cultural o la calidad de la educación en la niñez) no está siendo explícitamente controlado, la desigualdad de oportunidades parece ser alta en Brasil. Según esta medición, da cuenta de 36-45% de la desigualdad total para las cohortes de mayor edad y 33-39% para las más jóvenes. Existe una suave, pero observable tendencia hacia abajo en la participación de desigualdades generadas por oportunidades, lo cual parece estar conectado a una reducción en el grado de transmisión intergeneracional de desigualdad educativa.

funcionalidades y determinantes de las capacidades. Esto es igualmente cierto para el poder y la influencia: los derechos políticos son valiosos por sí mismos, y pueden pensarse como un resultado con valor intrínseco. Sin embargo, son igualmente importantes como capacidades que influyen en el conjunto de oportunidades disponibles para los agentes.

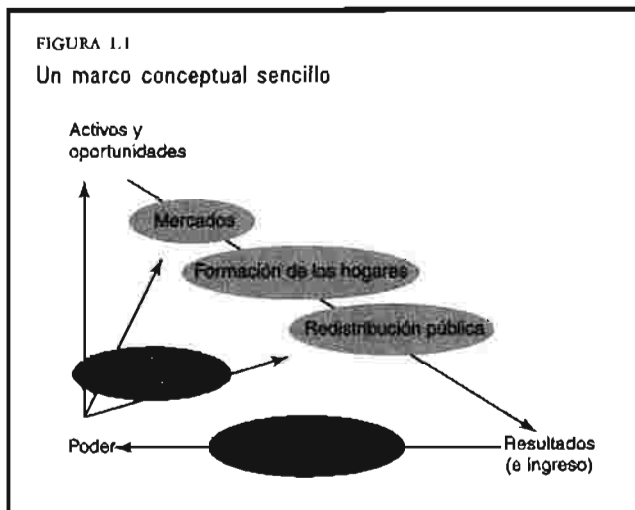
Las oportunidades, activos y resultados también están relacionados de un modo causal. Este informe no puede intentar ofrecer un tratamiento exhaustivo de los determinantes de la desigualdad. Después de todo, como se acaba de afirmar, incluso la desigualdad de ingreso "simple" se refiere a la dispersión en la distribución de todos los ingresos. Esta distribución está determinada al interior del equilibrio general de las complejas economías modernas en las cuales las imperfecciones del mercado, la información incompleta, las interacciones estratégicas y los procesos políticos ocurren simultáneamente. Avanzando más allá de la economía estática, las instituciones que median gran número de estos procesos económicos tienen fuertes raíces históricas y reflejan patrones culturales que están profundamente enraizados.

Pretender hacer una discusión exhaustiva de las causas de la desigualdad es por tanto un camino directo al fracaso. En su lugar, se hace una presentación esquemática, y muy simple, del marco general de las interacciones circulares entre la distribución de activos y oportunidades, ingreso y otros resultados, y poder e influencia en la sociedad en la figura 1.1. La distribución (conjunta) de activos y

oportunidades se presenta en la parte superior. Estos activos incluyen no sólo riqueza física y financiera como tierra o acciones de empresas, sino acumulación de capital humano como educación. Los individuos pueden heredar algo de éstos, pero los demás son producidos durante la vida de las personas. La educación es particularmente interesante, ya que, para la mayoría de las personas, es el activo productivo principal y se adquiere principalmente durante las primeras etapas de la vida.

Así, las personas toman decisiones sobre el uso de sus activos en mercados específicos en los cuales son remunerados. Los ahorros financieros generan intereses o dividendos en bonos o mercado de acciones; la tierra genera retornos mediante la renta o las ganancias; y el capital humano se remunera en el mercado laboral. La combinación de ingreso que surge de la remuneración de activos en estos diferentes mercados forma el ingreso individual. El ingreso primario de los hogares depende de cómo los individuos se agrupan para formar un hogar y de las decisiones relacionadas con el tamaño del hogar y su composición.

Finalmente, el ingreso secundario también se ve afectado por los impuestos y las transferencias, agrupadas bajo la categoría de redistribución pública. Existe obviamente un círculo de retroalimentación en todos estos procesos —en especial en los procesos de mercado— y esta presentación lineal debe tratarse como una manera de organizar las ideas y no como una visión unidireccional de causación. Esta parte del marco conceptual es obviamente un modo muy



estilizado de ver las influencias económicas sobre el ingreso per cápita de los hogares. Sin embargo, es un modo útil en el cual los autores intentan entender en qué parte de la cadena de activos, mercados, hogares y gobiernos, los países de América Latina generan mucha más desigualdad que otras naciones. Estos procesos económicos se examinarán en el capítulo 6.

Estos procesos económicos no se ejecutan en un espacio vacío. En cada paso del camino están mediados por instituciones políticas y sociales que son ampliamente entendidas para abarcar las reglas y normas del comportamiento en la sociedad, así como instituciones más específicas que formal o informalmente regulan los mercados y afectan los gobiernos.<sup>10</sup> Esta aproximación incluye los acuerdos “macroinstitucionales” en las sociedades y los procesos socioculturales que son producto de las interacciones entre diferentes grupos de la sociedad, en especial aquellos que ocurren entre los grupos dominantes y subordinados. Sociólogos como Charles Tilly y Pierre Bourdieu han enfatizado que estos últimos procesos son esencialmente relacionales, y están profundamente interrelacionados con la organización de la producción económica y la estructura del poder. Los acuerdos sociales y procesos socioculturales son las fuentes de grandes “desigualdades de agencia” en diferentes grupos, o diferencias en sus capacidades de dar forma e influenciar las condiciones en las cuales viven.<sup>11</sup> Estas fuerzas políticas y sociales se discuten en el capítulo 5.

Por su parte, las instituciones formales e informales no son inmutables o indiferente a la economía. El ingreso y la riqueza – o “poder económico” – está fuertemente relacionado al poder político, influencia y voz. Este informe representa estos últimos aspectos mediante la relación entre el ingreso y el poder, y considera que están mediados por instituciones políticas y procesos socioculturales. En la figura 1.1, tanto el proceso económico en la hipotenusas del triángulo como los procesos sociales y políticos en los otros lados resumen sucintamente amplias tradiciones de la economía, la ciencia social y la economía política de una forma extremadamente reducida. Los conceptos subyacen-

tes a esta figura son considerados con mayor cuidado en los capítulos 5 y 6, mientras que importantes aspectos de diferencias a nivel de grupos (es decir, aquellos relacionados con raza, etnicidad y género) se discuten en el capítulo 3.

Adicionalmente, el poder puede ser usado para dar forma a realidades económicas en diferentes modos. Experiencias históricas y contemporáneas ilustran claramente la relación entre poder, acumulación de activos, funcionamiento del mercado y acción fiscal. A pesar de la magia de la “mano invisible”, los mercados nunca operan en realidad independientemente de instituciones regulatorias o la actividad deliberada de diferentes grupos que tienen mayor o menor poder político y de mercado –un tema que Adam Smith discutió con vehemencia.<sup>12</sup>

Al nivel más básico, la aplicación de la ley y el orden es necesaria para asegurar los derechos de propiedad de quienes venden, como de quienes compran. A un nivel más sofisticado, cierto número de mercados (en particular algunos financieros e “intensivos en conocimiento”) serían altamente incompletos, o no existirían, ante la ausencia de instituciones regulatorias o disciplinarias para garantizar los derechos de acreedores, inversionistas o innovadores. El uso del poder o la agencia política, para generar un cambio funcionará mediante acciones de política específicas. Una porción significativa del informe se ocupa de los modos en los cuales las políticas pueden influenciar la desigualdad. En términos de políticas económicas, esto puede funcionar mediante algunos de los puntos resumidos en la hipotenusas del triángulo de la figura 1.1.

En primer lugar, la política puede tener efectos sobre la distribución de los activos, ya sea mediante la redistribución directa (como reforma agraria o procesos de privatización), mediante impuestos y subsidios (como en la oferta directa de servicios de educación y salud), o mediante la regulación que facilite el acceso a la información, crédito y seguro. El incentivo económico general con el cual los agentes se encuentran está influenciado por fuerzas políticas mediante diferentes mecanismos que van desde el diseño de impuestos y subsidios hasta la aplicación de derechos de propiedad y el clima general de inversión. Por su parte, los incentivos económicos dan forma a diferentes tasas de acumulación, que a su vez influyen cómo evoluciona la distribución de activos. Algunas opciones de política respecto a la distribución de activos se discuten en el capítulo 7.

En segundo lugar, la política puede influir el modo en que los mercados funcionan. Incluso desde la visión más minimalista sobre el papel de un gobierno (es decir, aquella de la tradición de Hobbes, Locke y Nozick), existe espacio para un Estado “gendarme”. A medida que los bienes y los mercados en que éstos se transan son cada vez más complejos –pasando, por ejemplo, de manzanas en un mercado de granjeros, a crédito de microempresas o derivados financieros–, la aplicación de las leyes sobre los derechos de propiedad y la necesidad de corregir fallas de información y de mercado crecen. Los reguladores financieros, inspectores de condiciones de trabajo en mercados



laborales e investigadores antimonopolio son ejemplos de instituciones de gobernabilidad mediante las cuales los sistemas políticos ofrecen un marco para las actividades de mercado, que a su vez dan forma a los procesos y resultados económicos. En América Latina son de particular importancia las interacciones entre políticas y condiciones macroeconómicas. Algunos de los mecanismos de política disponibles para incrementar la equidad mediante los mercados y otras instituciones se presentan en el capítulo 8.

Tercero, los gobiernos afectan inevitablemente la distribución del ingreso disponible de los hogares mediante la necesidad de financiar su operación. Los impuestos sirven para recaudar el ingreso que mantiene los papeles regulatorios discutidos anteriormente, pero también pueden financiar cierto número de servicios redistributivos y transferencias, en especie (como mediante la oferta de educación o servicios de salud gratis) o en dinero (como un seguro de desempleo o subsidios en efectivo). El capítulo 9 estudia opciones de política en este tema.

Al tratar las políticas como resultado de un contexto social, cultural y político —que refleja en sí mismo cierta distribución de poder e influencia y distribuciones subyacentes de ingreso y riqueza—, los autores reconocen que las políticas no son diseñadas en un espacio vacío. La utilidad de esta contribución al debate de política se reforzará por el reconocimiento de que el contexto en una sociedad impone restricciones importantes respecto a lo que se puede hacer y ayuda a dar forma a las preferencias de resultados deseables. Como lo indica la figura 1.1, las políticas que surgen de instituciones sociales y políticas afectan tanto las oportunidades económicas disponibles para las personas como el proceso de mercado en el cual están participando.

Tal “causalidad circular” entre riqueza, ingreso y poder mediada por instituciones evoluciona con el paso del tiempo y la historia. La posición de un país en un momento dado está fuertemente determinada por la distribución inicial de activos, así como por la historia de las instituciones que existen hoy día. Un análisis corto de las raíces históricas de la desigualdad América Latina se ofrece en el capítulo 4.

Aunque reconocer la importancia de la historia y de las instituciones sociales y políticas existentes es crucial para evitar cometer errores de política, una visión fatalista del mundo es una aproximación equivocada y contraproducente. Promover políticas sin entender la historia y el contexto específico en el cual se desarrollaron, frecuentemente lleva a cometer errores. Sin embargo, esto no equivale a sostener la opinión de que no se debería hacer ninguna sugerencia de políticas en absoluto, ya que éstas emergerán endógenamente de las instituciones históricamente predefinidas. Tal visión no reconoce el importante papel jugado por la acción social y política deliberada en lograr cambios de políticas e institucionales importantes, y terminará generando fatalismo e inacción.

Un tema central de este informe es que la causalidad circular que subyace en la persistencia de la desigualdad,

puede ser alterada por las fuerzas económicas y de agencia social de diferentes grupos (*ver*, en particular, el capítulo 5). Los autores creen que existen posibilidades para que los planeadores de política rompan la históricamente larga y persistente alta desigualdad en América Latina al recomendar políticas que promuevan la equidad en las áreas económicas, sociales y políticas. También creen que las posibilidades de éxito son más altas si los planeadores de política están equipados con un profundo entendimiento histórico de las normas sociales y políticas y las instituciones que dan forma a las sociedades.

## 1.2 Las consecuencias de la alta desigualdad

Antes de embarcarnos en el tema de la desigualdad, puede ser valioso hacer una pausa y hacerse una pregunta central: “¿Por qué debemos preocuparnos?”. La misión del Banco Mundial es ayudar a los países a eliminar la pobreza. Sin embargo, la pobreza y desigualdad, aunque están relacionadas, son fenómenos muy diferentes. De modo que es legítimo preguntarse por qué el Banco Mundial debe preocuparse de la desigualdad. Existen tres razones principales:

- A las personas y los gobiernos clientes del Banco Mundial les molesta la desigualdad per se, tanto en resultados como en oportunidades.
- Para un nivel dado de ingreso promedio, mayor desigualdad generalmente significa mayor pobreza. Tal vez peor aún, para una tasa dada de crecimiento en el ingreso promedio, mayor desigualdad usualmente implica una tasa de reducción de la pobreza más lenta.
- Existe evidencia que sugiere que —además de reducir la pobreza más lentamente por cada punto porcentual en la tasa de crecimiento de la economía— una alta desigualdad de oportunidades y resultados reduce la misma tasa de crecimiento. En casos de extrema desigualdad e importantes efectos negativos de la desigualdad en el crecimiento, la combinación de estos dos efectos puede implicar que países con alta desigualdad encuentran muy difícil o imposible escapar de la pobreza absoluta (*ver* Ravallion 1997). También hay evidencia de que la desigualdad está asociada con una mayor persistencia de conflictos y violencia y puede dañar la habilidad de una economía para responder efectivamente a choques macroeconómicos.

A continuación se discuten cada uno de estos tres temas.

### *La desigualdad es mala en sí misma*

Tanto en la economía como en la filosofía política, existe un supuesto común en el cual un incremento de una unidad de ingreso de una persona pobre debe ser más valorado que el mismo incremento en una persona más rica. Esta visión normativa estaba asociada inicialmente a los pensadores utilitaristas remontándose a la época de Jeremy Bentham, quienes lo atribuían al proceso donde la utilidad aumenta con el ingreso o el consumo, pero a una tasa



decreciente. Esta propiedad de “utilidad marginal decreciente” es consistente con una preferencia por la equidad, pero no es su única fuente.

Mas allá de esta consideración, existe un acuerdo generalizado entre los economistas respecto a funciones de bienestar social que le dan mayor valor a un incremento de la utilidad (y en consecuencia del ingreso) para los pobres que a uno de los ricos.<sup>13</sup> Otros pensadores, como John Rawls, han desarrollado argumentos para aun mayores grados de aversión a la desigualdad desde distintas fuentes filosóficas y éticas. Sea cual fuere la motivación ética, el hecho es que la aversión a la desigualdad, o del mismo modo, una preferencia por la igualdad, ha sido una visión dominante (aunque no consensual) en la filosofía política y las teorías de la justicia social.

Existe evidencia reciente que sugiere que esta visión no está restringida al debate intelectual. Encuestas de opinión respaldan la visión de que la mayoría de latinoamericanos no son felices con el grado de desigualdad que existe en la región, lo que es consistente con lo que los economistas llaman una función de bienestar social “cóncava”. Los resultados de una encuesta de opinión llevada a cabo en toda la región en 2001 por Latinobarómetro, un proyecto de opinión pública establecido en Chile, indica que, en promedio, el 89% de los latinoamericanos considera que la distribución del ingreso en sus países es injusta o muy injusta. Con la excepción de Venezuela, todos los países tenían un 80% de respuesta afirmativa a estas dos categorías. La figura 1.2 presenta los resultados para 17 países para los cuales la encuesta está disponible.

Niveles tan altos de desacuerdo sobre la distribución del ingreso son una razón para preocuparse. Éstos implican que una gran mayoría de la población cree que el modo en que el ingreso nacional se divide no es justo. Pero tampoco implica necesariamente que este desacuerdo se desvanecerá con un crecimiento económico sostenido. Aunque las diferencias relativas del ingreso cambian poco con el crecimiento, las diferencias absolutas de ingreso aumentan sistemáticamente. Existe evidencia de que muchas personas piensan en la desigualdad en términos absolutos, en lugar de en términos relativos.<sup>14</sup>

Adicionalmente, no debería sorprender si esta percepción implica cierta falta de apropiación o credibilidad en el conjunto de instituciones responsables de la distribución del ingreso. De hecho, la evidencia de otras encuestas de opinión indica que el nivel de confianza en las instituciones en América Latina es inusualmente bajo. Así, la primera razón por la cual el Banco Mundial se preocupa por la desigualdad es simple: los clientes del Banco Mundial lo hacen. La desigualdad hace que la gente no sea feliz y reduce su fe en las instituciones nacionales.

### *Una alta desigualdad hace que la reducción de la pobreza sea más difícil*

La segunda razón por la cual los gobiernos y las instituciones internacionales pueden preocuparse por la desigualdad es que niveles muy altos de desigualdad están asociados

con altos niveles de pobreza. Esto es cierto en dos sentidos diferentes, aunque relacionados.

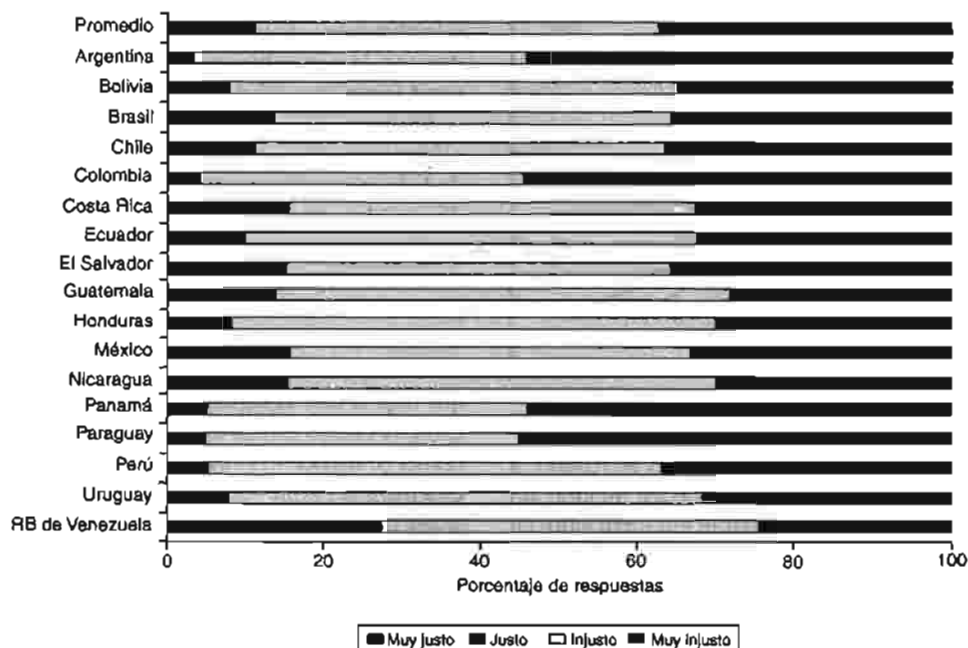
Primero, la pobreza aumentará si la línea de pobreza de una sociedad está por debajo del promedio de la distribución del ingreso, y si la desigualdad aumenta en esa distribución de un modo que afecte a los pobres sin afectar el promedio.<sup>15</sup> La figura 1.3 presenta este punto: si la sociedad se mueve de una distribución menos desigual *A* a una distribución más desigual *B*, y ambas distribuciones tienen el mismo promedio, entonces la incidencia de la pobreza aumentará del área *C* al área *C + D*.

Este argumento está basado en la teoría. Es consistente con la observación empírica de experiencias históricas de la relación entre cambios en la distribución y la pobreza. A partir de una muestra de 114 episodios para 50 países, Bourguignon (2002) confirma resultados anteriores donde una mayor tasa de crecimiento económico está asociada sin ambigüedad con altas tasas de reducción de pobreza.<sup>16</sup> Sin embargo, él encuentra también que el impacto del crecimiento sobre la pobreza (es decir, la elasticidad negativa del crecimiento por la reducción de la pobreza) es cada vez más pequeño en valor absoluto a medida que la desigualdad inicial aumenta.

En otras palabras, países con mayor desigualdad convierten un punto porcentual de crecimiento en el ingreso promedio de los hogares en una reducción más pequeña en la incidencia de la pobreza de lo que lo hace un país con mayor igualdad. Del mismo modo, para obtener una reducción de 1% en el número de personas que viven en la pobreza, los países con mayor desigualdad necesitan crecer más rápido de lo que necesita un país con mayor igualdad. Bourguignon (2002) establece analíticamente este impacto negativo de la desigualdad sobre la tasa de reducción de pobreza para el caso de una distribución log-normal, que son las funciones más comunes para la aproximación de distribución empírica del ingreso. Al mismo tiempo, él encuentra fuerte evidencia empírica (bajo diferentes especificaciones alternativas) para la relación negativa al interior de su muestra. A partir de los mismos datos, la figura 1.4 presenta el resultado básico: después de controlar por el nivel inicial de ingreso, la elasticidad del crecimiento de la reducción de la pobreza cae en términos absolutos (es decir, pasa a ser menos negativa, de modo que un mayor crecimiento es necesario para reducir la pobreza) conjuntamente con el coeficiente de Gini. El resultado es estadísticamente significativo a un nivel de confianza de 10%.

Bourguignon (2002, p. 14) concluye que “(...) la redistribución del ingreso juega dos papeles en la reducción de la pobreza. Una permanente redistribución del ingreso reduce instantáneamente la pobreza (mediante el efecto descrito en la figura 1.2). Pero, adicionalmente, también contribuye a un incremento permanente en la elasticidad de reducción de pobreza con respecto al crecimiento y en consecuencia a una *aceleración de la reducción de la pobreza* para un nivel de crecimiento económico dado”. (El énfasis es original en el documento, se adicionó el comentario).

FIGURA 1.2

**Percepciones de justicia con respecto a la distribución de ingresos en América Latina**

Fuente: Latinobarómetro (2001). Respuestas a la pregunta: "¿Cree usted que la distribución del Ingreso en su país es...?".

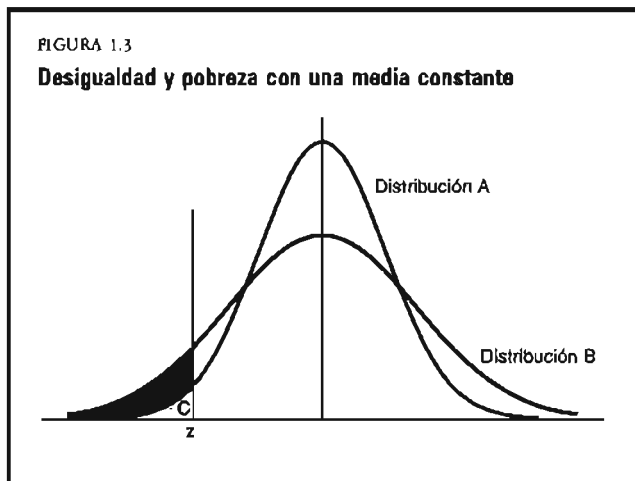
En un ejercicio similar, López (2003) corrobora el resultado de que el valor absoluto de la elasticidad teórica del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza (con el supuesto de una distribución log-normal) baja con la desigualdad y con la razón de la línea de pobreza respecto al ingreso promedio. Estos resultados se presentan en el primer panel de la tabla 1.1. El segundo panel de la tabla revela que la magnitud del efecto directo (es decir, instantáneo) de la desigualdad sobre la pobreza cae también con el nivel inicial de desigualdad. En otras palabras, el efecto presentado en la figura 1.2 de reducción de desigualdad sobre la pobreza es cóncavo.

### *La desigualdad inhabilita el proceso de desarrollo en sí mismo*

La tercera y última razón por la cual los estudiosos del desarrollo se preocupan de la desigualdad es que existe evidencia de que puede tener consecuencias negativas para el proceso general de desarrollo, incluyendo la reducción de la tasa de crecimiento económico. De hecho, probablemente tiene un efecto en varios otros objetivos y procesos de desarrollo —como la capacidad de resolver conflictos sin llegar a la violencia y la habilidad de manejar satisfactoriamente choques agregados. Por tanto, los efectos sobre el crecimiento deben considerarse conjuntamente con otros aspectos incluidos en una categoría más amplia del impacto de la desigualdad en el proceso de desarrollo.

El primer aspecto para considerar es el de crecimiento económico. Después de todo, como lo escribió famosamente Robert Lucas (Lucas 1988, p. 5), "Una vez uno comienza a pensar en él (crecimiento económico), es difícil pensar en algo más". Mientras que durante los años 60, 70 y 80, la mayor parte del pensamiento sobre el crecimiento económico ignoró el tema de distribución, en los últimos 10 años la distribución del ingreso y la riqueza ha retornado a estar en el centro de las preocupaciones relacionadas con el crecimiento (Atkinson 1997). Aunque no existe consenso en la actualidad en la profesión de economistas sobre el tema, es justo decir que el balance de la opinión académica tiende hacia la visión de que niveles más altos de desigualdad en el ingreso o en activos, están relacionados causalmente con menores tasas de crecimiento en el ingreso promedio.

Existen dos razones conceptuales importantes de por qué éste puede ser el caso. Primero, si los mercados de crédito y seguros son imperfectos, las personas pueden depender de su riqueza inicial para llevar a cabo decisiones importantes de inversión. Si esto ocurre, puede surgir una situación en la cual las personas más pobres de la sociedad no están en capacidad de invertir en proyectos socialmente eficientes (es decir que generen ganancias), mientras que los individuos más ricos reciben bajos retornos sobre el valor marginal de su riqueza. Las imperfecciones del mercado de crédito se refieren precisamente a las razones por las cuales la intermediación puede fallar, previniendo que los ricos ofrezcan préstamos a los pobres y ambos grupos se



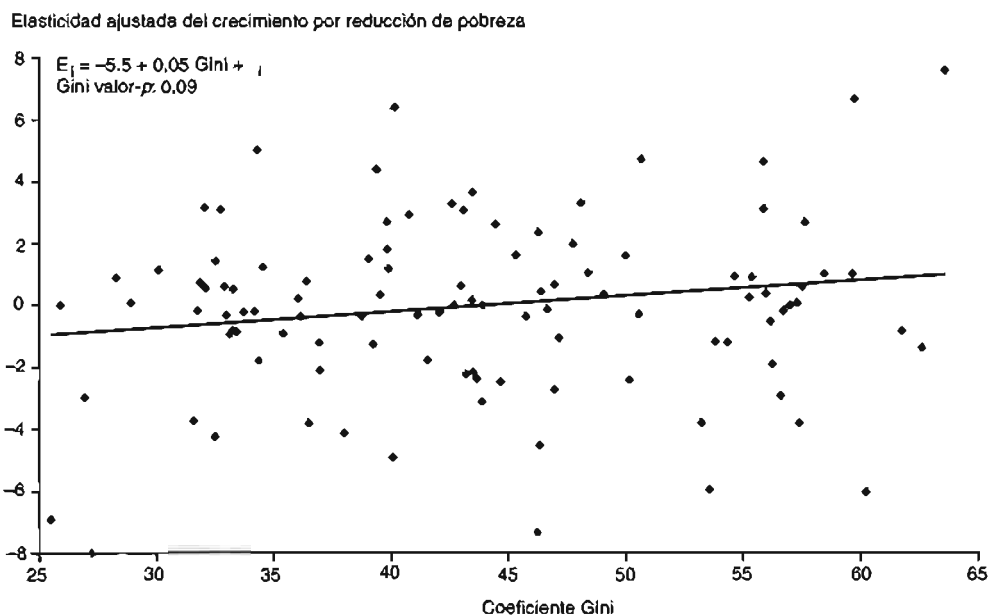
beneficien de retornos altos. Los economistas se refieren a esta situación —en la cual ambas partes pueden mejorar sin que ninguno pierda— como una distribución ineficiente en el sentido de Pareto.

¿Por qué pueden presentarse fallas de este tipo en el mercado de crédito? En gran parte, porque los prestamistas no tienen toda la información deseable sobre los prestatarios y porque los contratos pueden no ser exigibles totalmente. Dado que exigir el cumplimiento de un contrato crediticio puede ser costoso, las tasas de interés pue-

den ser más altas para los prestatarios que para los prestamistas. Esta diferencia puede significar que los agentes pobres piden demasiado poco crédito. Si algunos proyectos (como la educación infantil) requieren una inversión inicial mínima de tamaño significativo, los resultados pueden ser de una subinversión agregada y un equilibrio general ineficiente (Galor y Zeira 1993).

Las imperfecciones en el mercado de crédito pueden manifestarse mediante requerimientos colaterales. Si la cantidad de un préstamo aumenta con la garantía colateral disponible para un agente, los pobres estarán nuevamente en desventaja. Algunas personas pueden no estar en capacidad de comenzar proyectos con retornos sociales esperados positivos —incluyendo la inversión en capital humano y físico, tierra y vivienda— y el resultado será ineficiente. De hecho, si hay “demasiadas” personas de este tipo, pueden hacer que baje la tasa agregada de salarios, con implicaciones adicionales para el estado estacionario de largo plazo de la economía (Banerjee y Newman 1993). Una tercera variante de esta historia es que aquellos agentes que tienen mayor necesidad de un préstamo (es decir, los más pobres) enfrentan tales “retrasos en el pago de sus deudas”, que tienen pocos incentivos para trabajar en sus proyectos. Los prestatarios hacen un control excesivo de los costos de sus créditos porque pueden llegar a presentar un efecto de “riesgo moral” respecto a la oferta de esfuerzo (Aghion y Bolton 1997). Argumentos similares explican cómo los pobres pueden ser excluidos de su acceso a mercados de seguros y financieros.

FIGURA 1.4  
Las elasticidades del crecimiento se vuelven menos negativas con la desigualdad



Nota: Ésta es una dispersión de datos por país en la cual la elasticidad ajustada ( $E_1$ ) es el residuo de una regresión simple de la elasticidad empírica sobre el ingreso promedio de los hogares.

Fuente: Bourguignon (2002), con una muestra truncada de valores empíricos de la elasticidad de  $-8$ ,  $+8$ .

Resumiendo, los economistas han modelado diferentes maneras en las cuales la combinación de mercados financieros imperfectos y distribución desigual de riqueza genera resultados que no son eficientes en el sentido de "mejor absoluto". Las características específicas de los mercados financieros pueden variar, pero el tema esencial es que la desigualdad genera distribuciones en donde los pobres no tienen medios para llevar a cabo proyectos, que si fuesen llevados a cabo, tendrían altas tasas esperadas de retorno social. Al mismo tiempo, los ricos quedan recibiendo menores tasas de retorno marginal sobre su riqueza. Adicionalmente, la desigualdad de ingreso y riqueza, conjuntamente con mercados financieros imperfectos, limitará la capacidad de los pobres de adquirir activos como capital humano, tierra y vivienda, que a su vez limitan sus oportunidades futuras y la posibilidad de suavizar el consumo ante la presencia de grandes choques sobre la economía. Tales efectos indirectos también reducirán el crecimiento en general y el bienestar.

La segunda razón conceptual de por qué la desigualdad puede generar menor crecimiento tiene que ver con temas de economía política. En sociedades en las cuales hay un alto grado de concentración de poder y riqueza, las élites pueden tener mayor margen para seleccionar estrategias que los beneficien, respecto a los grupos de ingreso medio y bajo. En la literatura económica, esto se ha desarrollado en términos de la relación entre las fallas del mercado de crédito (discutidas previamente) que pueden remediarse mediante una política pública efectiva. Los costos privados de la educación, por ejemplo, pueden ser reducidos considerablemente (aunque nunca eliminados) mediante diferentes acciones gubernamentales, como la oferta de escuelas públicas gratis o caminos en buen estado, y un

transporte público eficiente mediante el cual los estudiantes puedan llegar a las escuelas. Sin embargo, las sociedades desiguales en las cuales el poder político está interrelacionado con la riqueza tienen menos probabilidad de escoger políticas que reducen estas ineficiencias, frente a la posibilidad de destinar recursos escasos a usos alternativos. Estos pueden incluir el consumo privado de los ricos (mediante menores impuestos), o gasto público en programas alternativos que no lleguen a los pobres (Bénabou 2000).

Un estudio, inspirado en una variedad latinoamericana de economía política, caracteriza la relación entre desigualdad de riqueza, desigualdad de ingreso y desigualdad política como sigue (Ferreira 2001). La desigualdad de riqueza significa que algunos niños asisten a escuelas privadas buenas, mientras que otros no tienen opción, sino matricularse en escuelas públicas de baja calidad. Aquellos que asisten a la escuela pública entran al mercado laboral con un nivel de capital humano menor, de modo que obtienen un ingreso menor. Si las decisiones de gasto público están influenciadas por el ingreso, la desigualdad del ingreso que se genera por grandes desigualdades en educación genera resultados políticos en los cuales una minoría mejor educada y más rica bloquea los votos por la mayor financiación de escuelas públicas.

Los autores muestran que existen múltiples equilibrios en este sistema, con sociedades donde la desigualdad de riqueza inicial es menor, que terminan siendo más igualitarias que aquellas donde los niveles iniciales de desigualdad son más altos. Adicionalmente, un cambio en el régimen político que genera una menor influencia del ingreso sobre las decisiones políticas (es decir, un proceso de democratización real como el discutido en el capítulo 5) puede llevar a un desplazamiento entre los equilibrios en este modelo. El resultado sería el de un cambio de un equilibrio de alta desigualdad y bajo bienestar a uno que es dominante en términos de desigualdad y bienestar.

Los mecanismos mediante los cuales las élites actúan de maneras que no sirven a los intereses de todos los segmentos de la población pueden ser más omnipresentes que lo que puede captarse en estos modelos económicos. Una línea de pensamiento en la ciencia política y literatura sociológica que es relevante a ciertas secciones de este reporte es que las élites ayudan a formar y perpetuar estructuras institucionales que se caracterizan por débil gobernabilidad, bajo nivel de rendición de cuentas y altos niveles de corrupción. Este tipo de arreglos institucionales "débiles", en lugar de ser síntoma de una evolución institucional inmadura, puede ser funcional para los ricos (Heller y Mahoney 2003). Adicionalmente, en los sitios donde los arreglos institucionales son débiles, son los pobres los que sufren más, ya que los ricos pueden usar su poder político e influencias financieras para extender sus intereses (Glaeser, Scheinkman y Schleifer 2002). Tales procesos tienen impactos adversos poderosos en el crecimiento en general y otros aspectos del proceso de desarrollo.

TABLA 1.1

**Elasticidades teóricas de la pobreza con respecto a crecimiento agregado de ingresos**

PL <sup>a</sup>	Crecimiento			
	Gini			
	0,3	0,4	0,5	0,6
0,33	-3,9	-2,1	-1,3	-0,8
0,50	-2,8	-1,6	-1,0	-0,7
0,67	-2,0	-1,2	-0,8	-0,5
1,00	-1,2	-0,8	-0,5	-0,4
PL <sup>a</sup>	Desigualdad			
	Gini			
	0,3	0,4	0,5	0,6
0,33	5,2	3,3	2,4	2,0
0,50	2,5	1,7	1,3	1,2
0,67	1,2	0,9	0,8	0,8
1,00	0,2	0,2	0,3	0,4

a Línea de pobreza por la participación del PIB per cápita.

Fuente: López (2003).

¿Pueden los datos respaldar la hipótesis de que una alta desigualdad es mala para el crecimiento y la eficiencia? La mayoría de los estudios encuentran un coeficiente negativo de desigualdad inicial cuando este aspecto es incluido como una variable explicativa en los modelos empíricos de crecimiento. Al llevar a cabo una regresión de la tasa de crecimiento promedio durante 1960-1985 contra un coeficiente de Gini para el ingreso y la tierra en 1960, Alesina y Rodrik (1994) encuentran que ambos coeficientes son estadísticamente significativos. Persson y Tabellini (1994) usan una medida alternativa: utilizando la parte del ingreso que corresponde al tercer quintil de la distribución de ingreso como una variable aproximada para el ingreso. El coeficiente para esta variable es estadísticamente significativo y positivo, lo cual es consistente con los resultados de Alesina y Rodrik. A pesar de que Perotti (1996) usa una muestra de países más grande y prueba diferentes especificaciones, los resultados son todavía significativos.

Recientemente, este consenso emergente ha sido puesto en duda por Forbes (2000) a partir de analizar una nueva muestra de datos conocida como la muestra de "alta calidad" de Deininger y Squire<sup>17</sup>. Forbes encontró una relación positiva entre el rezago de la desigualdad y el crecimiento. Sin embargo existen diferentes razones por las cuales esta conclusión, aunque es importante, es una visión minoritaria en la profesión económica. Primero, como el mismo autor lo señala, el estudio es diferente de otros al considerar el efecto del rezago de la desigualdad que varía en el tiempo en lugar de un nivel fijo inicial de desigualdad. De modo que la interpretación tiene un efecto más de corto plazo. Segundo, se han presentado dudas sobre la base de datos usada y la técnica econométrica empleada (ver Aghion, Caroli y García-Peñalosa 1999).

Finalmente, otros estudios han continuado encontrando coeficientes significativos negativos para medición de riqueza y desigualdad de activos en regresiones de crecimiento económico. Por ejemplo, Birdsall y Londoño (1997) usan un subconjunto de los datos de Deininger-Squire y concluyen (p. 35) que "la desigualdad inicial en la distribución de la tierra y el capital humano tienen efectos claramente negativos en el crecimiento económico y los efectos son casi el doble de grandes para los pobres frente a toda la población". López (2003) usa una aproximación econométrica similar a la de Forbes y los datos de Deininger-Squire. Tomando en cuenta la naturaleza simultánea de la determinación del crecimiento y la dinámica de la desigualdad, no encuentra signo alguno del efecto del crecimiento sobre la desigualdad —resultado que se mantiene en la línea de Ravallion y Chen (1997) y Dollar y Kraay (2002a)—, pero encuentra evidencia estadística significativa de que la desigualdad inicial reduce el crecimiento.

Adicionalmente, parece ser que los efectos negativos de la alta desigualdad sobre el desarrollo económico no se restringen a la eficiencia económica y al crecimiento, aunque éstos sean temas de gran importancia. Una visión más amplia del desarrollo incluye variables diferentes al producto per cápita, teniendo en cuenta, por ejemplo, la ha-

bilidad institucional de un país de enfrentar choques económicos y de otra naturaleza, como cambios en los términos de intercambio o una tasa de interés externa de importancia. Rodrik (1999) sugiere que los países que sufren de grandes divisiones sociales —ya sean étnicas o raciales basadas en ingreso o clase— parecen no ajustarse a grandes choques tan bien como otras sociedades, más igualitarias y unidas. El mecanismo implícito es que las instituciones responsables de compartir la responsabilidad del costo del ajuste trabajan menos bien en economías en las cuales la distribución es menos igualitaria.

Para lograr entender el proceso de ajuste al primer choque petrolero de 1973, Rodrik (1999) hace una regresión de la diferencia entre la tasa de crecimiento per cápita durante 1975-1989 y la misma tasa durante 1960-1975. Encuentra un coeficiente negativo significativo sobre la variable *dummy* para América Latina, sugiriendo que la región sufrió más por este efecto (en términos de reducción posterior del crecimiento) de lo que sufrieron países desarrollados o del Este de Asia. Es interesante que este efecto desaparece (es decir, el coeficiente es no significativo) cuando se controla por tres aspectos específicos: desigualdad del ingreso en los años 70; desigualdad de la tierra; y la tasa de homicidios (esta última variable sirve como una variable *proxy* para la prevalencia de la violencia o debilidad en la resolución de conflictos de una sociedad).<sup>18</sup>

La interpretación de este resultado indica que la permanente existencia de desigualdad en América Latina (cuando se compara por ejemplo con el Este de Asia) fue parcialmente culpable por el desempeño inferior de la región en ajustarse a los severos choques en los términos de intercambio de los años 70. Las instituciones no estuvieron en capacidad de lograr una resolución sobre la incidencia de los costos de ajuste. Ente tanto, los déficit fiscales y de cuenta corriente crecieron, sembrando la semilla para las consecuentes crisis de deuda de los años 80. El capítulo 8 discute la continua importancia del manejo de crisis y su relación con la desigualdad en América Latina.

La relación entre una alta desigualdad e instituciones débiles, que puede parecer tenue en esta etapa y que se presenta de un modo más reducido en Rodrik (1999), se presenta ampliamente en los capítulos 4 y 5. En estos capítulos, surge el tema de que América Latina está, en una gama de áreas, caracterizada por instituciones débiles y controladas por estructuras de poder desiguales. Ambos aspectos tienden a llevar a niveles subóptimos de desarrollo y a perpetuar ganancias desiguales a partir del desarrollo que efectivamente ocurre.

Volviendo por un momento al significado de la variable de tasa de homicidios en la especificación de Rodrik, es importante notar que el hecho de que ésta es un espejo del efecto de las variables de desigualdad, omitidas en la regresión de crecimiento, no es una coincidencia. La evidencia entre países sugiere que la alta desigualdad está positiva y significativamente asociada con la permanencia de la violencia.<sup>19</sup> Fajnzylber, Lederman y Loayza (2000) llevan a cabo una regresión de tasas de homicidio (de la base de datos de la Organización Mundial de la Salud) contra la

desigualdad del ingreso (medido por el coeficiente Gini) y un grupo de variables de control en un panel de datos de cerca de 40 países y 140-190 observaciones (dependiendo de la especificación). Los resultados muestran que la desigualdad del ingreso siempre es positiva y fuertemente significativa, y permanece así incluso cuando la desigualdad de educación y la polarización del ingreso se incluyen como controles. Tanto el conflicto social como la violencia personal están asociados con niveles más altos de desigualdad, especialmente cuando las instituciones de manejo de conflicto y el imperio de la ley son débiles.

Finalmente, es importante señalar que la interacción ocurre entre efectos posibles de la desigualdad en la tasa de crecimiento y efectos adversos de desigualdad en la reducción de la pobreza. Si la desigualdad es suficientemente alta, los países que habrían tenido buenas posibilidades de crecimiento con un fuerte potencial de reducción de la pobreza a bajos niveles de desigualdad, experimentarán un crecimiento bajo o nulo en la reducción de la pobreza. Ravallion (1997) calcula que cerca de un quinto de las observaciones de datos para países en desarrollo cae en esta categoría en la cual no habría reducción absoluta de pobreza.

El balance de la evidencia es que los niveles de desigualdad de ingreso y riqueza observados en América Latina tienen las siguientes características:

- Son considerados injustos por la gran mayoría de la población del continente.
- Disminuyen el ritmo de la reducción de la pobreza en la región al disminuir la elasticidad del crecimiento a la reducción de la pobreza.
- Reducen el crecimiento económico y el desarrollo en sí mismo.
- Limitan la habilidad de la región de manejar la volatilidad económica y empeoran la calidad de la respuesta macroeconómica a choques, que infortunadamente son muy frecuentes.
- Hacen más persistente el crimen violento.

Éstas son las principales razones por las cuales un mejor conocimiento de la desigualdad es importante. La mayoría de las personas y gobiernos en la región considera que los niveles de desigualdad en América Latina son muy altos. Les gustaría reducirlos en términos de resultados y oportunidades. Adicionalmente, tal reducción ayudaría a los planeadores de política a ser más efectivos en la lucha contra la pobreza y la promoción de un desarrollo económico más amplio.

### *Una visión general al informe*

Las partes restantes del reporte se dividen en tres secciones, una para cada objetivo presentado anteriormente. La parte I presenta evidencia básica sobre la desigualdad en América Latina, hasta el punto que lo permiten los datos disponibles, en términos de evidencia sobre las diferencias entre individuos y hogares (capítulo 2) y entre grupos, étnicos, raciales, y de género (capítulo 3). La parte II pasa

a las causas y determinantes de una alta y persistente desigualdad en América Latina, desde sus orígenes históricos (capítulo 4), influencias políticas y sociales contemporáneas (capítulo 5), y fuerzas económicas para la reproducción de la desigualdad (capítulo 6). La parte III considera qué puede hacerse en términos de políticas específicas en el terreno de activos (capítulo 7), instituciones de mercado (capítulo 8), y el papel redistributivo del Estado mediante impuestos, servicios y transferencias (capítulo 9).

### **Notas**

1. Las declaraciones generales acerca de América Latina a lo largo de este informe se refieren a América Latina *continental*, excluyendo Belice, Guayana Francesa y Surinam. Desgraciadamente, los autores no pueden hacer declaraciones generales con respecto al Caribe, ya que las encuestas de hogares estaban disponibles sólo para 3 de los 15 países del Caribe: República Dominicana, Jamaica y Trinidad y Tobago. Sin embargo, los resultados se reportan para estos tres países, y éstos son incluidos en los promedios regionales presentados. No obstante, no habría justificación estadística para hacer inferencias sobre la subregión Caribe en su conjunto, basándose en un análisis primario de datos para esas tres naciones.

2. Nos referimos a promedios no ponderados en la distribución del ingreso per cápita de los hogares en 1992, con estimaciones a partir de Bourguignon y Morrison (2002). Ver tabla A.18 en el apéndice estadístico.

3. El coeficiente Gini es una medida estándar de desigualdad en una distribución. Tiene un rango entre cero y uno, y crece con la desigualdad. Un valor de cero corresponde a perfecta igualdad y un valor de uno corresponde a una distribución en la cual una sola unidad recibe todo el ingreso y las demás unidades no reciben nada.

4. Estos datos se refieren a la encuesta nacional de 1999. Ver tabla A.22 en el apéndice estadístico.

5. Ver O'Donnell (1999b) para una discusión sobre ciudadanía de baja densidad, y Méndez y otros (1999) sobre el alcance desigual del imperio de la ley en gran parte de América Latina. El cambio simbólico más reciente e importante en Guatemala fue la firma de un acuerdo de paz en 1996. Sin embargo, aún existen grandes debilidades institucionales y patrones de exclusión social; ver World Bank (2002b).

6. La mayoría de medidas utilizadas frecuentemente en la literatura económica evalúan la dispersión de modos consistentes con ciertos atributos deseables, conocidos como axiomas de medición de desigualdad. Para una discusión de temas de medición, ver Cowel (1995 o 2000).

7. Este informe no se concentra en un análisis completo multivariado del bienestar. Para mayor información en este tema, ver Bourguignon y Chakravarty (2003).

8. Las citas en este párrafo son tomadas de Sen (1992, pp. 4-5 y p. 150).

9. La literatura en teoría de justicia social es amplia. Ver Sen 2000, para una revisión reciente.

10. Ver North 1990, para un tratamiento clásico de instituciones como normas y "reglas de juego".

11. Ver Heller y Mahoney (2003) para una revisión, Tilly (1999) y Bourdieu (1990) para ejemplos clave, y Rao y Walton (2004) para una discusión de la "desigualdad de Agencia" desde una perspectiva cultural. Una línea de trabajo relacionada en la literatura económica sobre la medición de la desigualdad tiene que ver con el desarrollo de la teoría y medición de la polarización. Esto comienza con la intuición conceptual de que la evaluación individual de la desigualdad está relacionada con las diferencias entre grupos con los cuales las personas se identifican respecto a los grupos de los cuales se sienten aislados (ver Esteban y Ray 1994).

12. Ver Rothschild (2001) para una completa presentación de cómo Adam Smith y otros pensadores de la Ilustración estaban preocupados con el abuso de influencias desiguales y el papel de agencia deliberada de diferentes grupos en dar forma a los resultados económicos y sociales.

13. En un lenguaje técnico, se refiere a la "concauidad" de la función de bienestar social.

14. En experimentos de actitud sobre la desigualdad, Amiel y Cowel (1997) encuentran que 40% de los participantes piensan sobre la desigualdad en términos de diferencias absolutas, en lugar de relativas.

15. Un incremento en la desigualdad total puede ocurrir solamente mediante un incremento en las diferencias por encima de la línea de pobreza; por ejemplo, movimientos de personas moderadamente ricas a muy ricas. Este tipo de incremento no afecta la pobreza, a pesar de que puede considerarse como una pérdida en el bienestar social para la mayoría de funciones de bienestar.

16. Este resultado fue establecido para los mismos datos usados por Ravallion y Chen (1997).

17. Forbes también usó una técnica econométrica diferente, aplicando el Método Generalizado de Momentos (GMM, por sus iniciales en inglés) de Arellano y Bond (1991).

18. Por supuesto que existen otros factores que influyen los efectos de estos choques sobre los países, como el grado general de apertura, que tiende a estar asociado con menores impactos de largo plazo por parte de los choques externos adversos.

19. Sin embargo, existe evidencia de que el Caribe es una excepción a este patrón. Los niveles de desigualdad son frecuentemente menores en esta subregión que en el resto del continente, a pesar de que las tasas de criminalidad son bastante altas en países particulares debido principalmente al tráfico de drogas.



PARTE I

La naturaleza de la desigualdad  
en América Latina



## CAPÍTULO 2

# Vidas diferentes: la desigualdad en América Latina

**E**STE CAPÍTULO RESUME INFORMACIÓN DE AMÉRICA LATINA EN DIFERENTES DIMENSIONES DE DESIGUALDAD, un tema que en sí mismo merecería un libro. El capítulo resalta algunas de las principales características de la desigualdad en la región para ayudar al lector a entender el nivel y estructura, y las tendencias relacionadas con este fenómeno; y para alistar la escena para los capítulos siguientes del informe, en los cuales se analizan los determinantes de la desigualdad y las políticas públicas redistributivas.

La contraparte empírica del concepto de igualdad no es nada trivial. El punto más importante es identificar las variables para las cuales la medición de la desigualdad es un indicador de la injusticia social. Este proceso comprende problemas teóricos y empíricos, que se discuten brevemente en la sección 2.1.

La mayoría de estadísticas en este capítulo está basada en una muestra de encuestas de hogares de 20 países en tres momentos de tiempo entre el período 1989-2001. Estas estadísticas y otros resultados del presente estudio se actualizan periódicamente con nueva información en el sitio de Internet <[www.depeco.econ.unlp.edu.ar/cedlas/wb](http://www.depeco.econ.unlp.edu.ar/cedlas/wb)>. La sección 2.2 introduce la muestra de las encuestas de hogares, presenta un gran grupo de medidas de desigualdad para la distribución de ingreso de los hogares (ajustada por demografía), y presenta los resultados para otras dimensiones de la distribución del ingreso (es decir, bienestar agregado, pobreza y polarización). La sección 2.3 está dedicada a identificar problemas generados por errores de medición que se encuentran típicamente en las encuestas de hogares y a evaluar el impacto de tales errores en la habilidad de medición, y en consecuencia del entendimiento de la desigualdad.

La sección 2.4 presenta los resultados de la sección 2.2 desde una perspectiva internacional al comparar la desigualdad en América Latina frente a otras regiones en el mundo. Este análisis se basa en estudios recientes que han dado forma a grandes bases de datos con información sobre desigualdad para diferentes países.

El ingreso per cápita de los hogares se deriva de tres componentes principales: remuneración de activos (incluyendo trabajo y capital humano), transferencias financieras y las características demográficas del hogar. La sección 2.5 estudia las estadísticas de desigualdad sobre estas tres variables calculadas de la muestra de encuestas de hogares y está basada en recientes estudios de otros autores.

La sección 2.6 va más allá de la distribución del ingreso para presentar información sobre la distribución de algunos bienes y servicios que son de especial preocupación para las personas. La mayor parte de la sección se concentra en evidencia de desigualdad en asistencia escolar y movilidad educativa, aunque también se presentan y discuten estadísticas sobre desigualdad en salud, representa-

ción política, víctimas de crimen y servicios sociales básicos (por ejemplo, la oferta de agua potable). Finalmente, la sección 2.7 ofrece las conclusiones

### 2.1 Algunos elementos conceptuales

Como se discutió en el capítulo 1, puede afirmarse con confianza que la mayoría de las personas tiene preferencias hacia la justicia social y asocia el concepto de injusticia a cierto tipo de desigualdad. Las diferencias se presentan en el momento de definir las variables consideradas como más importantes para generar igualdad entre los individuos con el objetivo de tener una sociedad más justa. La primera opción para tomar está entre resultados y oportunidades. ¿Debemos intentar reducir las diferencias en resultados (por ejemplo, ingreso o nivel de consumo), en lugar de garantizar igualdad de oportunidades para lograr alcanzar estos resultados? Muchos autores han discutido a favor de la segunda alternativa.<sup>1</sup> Según esta visión, la desigualdad no debe ser una preocupación social si se presenta entre personas sujetas a las mismas restricciones; es la consecuencia

de opciones individuales frente al esfuerzo invertido en mejorar los resultados; o está relacionada con otras variables por las que deben responsabilizarse las personas. Infortunadamente, el concepto de oportunidad es difícil de definir y medir, y por tanto en la práctica usualmente se abandona a favor del análisis de desigualdad sobre variables de resultados (*ver* recuadro 1.1 en el capítulo 1 para un ejemplo de un intento de medición).

Probablemente, el resultado más relevante para comparar entre los individuos es el estándar de vida intertemporal, es decir, el bienestar “promedio” de las personas en toda su vida. Sin embargo, existen limitaciones conceptuales y en particular, relacionadas con los datos, que restringen la comparación de estándares de vida a períodos de tiempo mucho más cortos que toda la vida de un individuo. Como resultado, las encuestas usualmente capturan dimensiones de bienestar para períodos no mayores de un año.

Al interior del grupo de variables usualmente medidas en una encuesta de hogares, el consumo es generalmente considerado como la medida general preferida para aproximar el estándar de vida.<sup>2</sup> Tiene tres ventajas principales sobre su principal competidor, el ingreso de los hogares. Primero, si las personas pueden pedir prestado y ofrecer en préstamo dinero (como efectivamente ocurre al menos en pequeñas cantidades, por períodos de tiempo corto y en mercados informales), el consumo está asociado más de cerca con el bienestar del individuo que el ingreso.<sup>3</sup> Segundo, el problema de subregistro es usualmente menos severo en consumo que en ingreso. Tercero, la mayoría de las encuestas presenta el ingreso bruto en lugar del ingreso después de impuestos, a pesar de que este último es un indicador más relevante de bienestar y refleja mejor el nivel de consumo.

El consumo puede estimarse en encuestas de hogares llevadas a cabo en cada país. En particular, el proyecto del Banco Mundial de Encuestas de Medición de Calidad de Vida (LSMS, por sus iniciales en inglés) usa cuestionarios diseñados para medir el consumo, o al menos el gasto. Infortunadamente, las encuestas de consumo no son comunes en América Latina. La gran mayoría de países en la región lleva a cabo encuestas sin preguntas relacionadas con el consumo o el gasto. En nuestra muestra de 20 países, sólo en cinco existía un mínimo de dos encuestas de gasto llevadas a cabo en la última década.

Por esta razón, la medición de injusticia en América Latina ha estado asociada principalmente con la medición de la desigualdad en la distribución del ingreso de los hogares. A pesar de que este estudio incluye información sobre otras variables, trabaja en gran medida en esta tradición. El supuesto implícito es que el ingreso corriente de los hogares, medido en las encuestas de hogares, está altamente correlacionado con las oportunidades individuales y estándares de vida intertemporales. A pesar de que estas correlaciones son, con seguridad, positivas y probablemente altas, es difícil conocer qué tan distorsionada es la imagen que surge de la información de ingreso de las encuestas de hogar en comparación con la realidad.

Es importante reconocer que, al concentrarse en la desigualdad de ingreso de los hogares, es posible considerar implícitamente como injustas situaciones que no lo son (por ejemplo, dos personas pueden tener diferentes ingresos sólo debido a sus diferentes niveles de esfuerzo individual o porque tienen diferentes perfiles de ingreso asociados con el mismo ingreso promedio en términos intertemporales). También es posible evaluar como justa una situación que no lo es (por ejemplo, un trabajador no calificado en su edad de máximos ingresos que será relativamente pobre por el resto de su vida y un estudiante universitario que será rico en el futuro, pueden tener actualmente el mismo ingreso).

Adicionalmente al análisis de ingreso de los hogares o desigualdad de consumo, la literatura acerca de medición de desigualdad refleja cada vez más una preocupación respecto a otras variables (por ejemplo, escolaridad, estado y servicios de salud, y representación política). Existen dos argumentos detrás de esta preocupación. El primero señala que el bienestar individual depende de factores más allá del consumo de bienes y servicios, incluyendo el estado de salud, seguridad ante el crimen y la violencia, grado de libertad y respeto por los derechos humanos. Una estrategia analítica posible es intentar valorar tales factores en términos monetarios, adicionándolos al ingreso o al consumo y medir la desigualdad sólo para el agregado. Otra aproximación menos ambiciosa es medir la desigualdad en diferentes variables sin intentar agregar los resultados.

Un segundo argumento afirma que las sociedades tienen una particular preocupación con la distribución de ciertas variables, como el consumo de servicios básicos de educación y servicios de salud. Incluso si estos aspectos se incluyen en el cálculo del consumo total, existirían argumentos normativos para la evaluación separada de la desigualdad en cada variable. Para contribuir a la discusión de estos argumentos, la sección 2.6 presenta estadísticas sobre la distribución de matrícula escolar, estado y servicios de salud, representación política, seguridad y cobertura de algunos servicios sociales básicos.

Existe un gran interés en medir la desigualdad entre los individuos. Sin embargo, los individuos usualmente viven en hogares y comparten un presupuesto común. Este hecho implica que el bienestar del individuo depende de los recursos disponibles, el tamaño y la estructura y las normas de distribución de los recursos al interior de los hogares. El indicador más comúnmente usado de bienestar individual es el ingreso per cápita de los hogares, es decir, el ingreso total del hogar dividido por el número de personas en el hogar. A pesar de que es una variable ampliamente usada, ignora tres factores relevantes: (1) economías de escala relacionadas con el consumo al interior del hogar, que pueden, por ejemplo, permitir que una pareja viva con menos que el doble del presupuesto de una persona que vive sola; (2) diferencias en necesidades entre los individuos que son una función de la edad o el género (tales diferencias están detrás de los ajustes hechos frecuentemente por adultos equivalentes); y (3) una distribución desigual de recursos al interior del hogar.<sup>4</sup>

Continuando con la tradición en América Latina, este capítulo estudia las medidas de desigualdad para la distribución del ingreso per cápita de los individuos al interior de un hogar, a pesar de que se llevan a cabo estadísticas que toman en cuenta los puntos (1) y (2) señalados anteriormente. También existe gran interés en las desigualdades entre grupos o categorías de individuos, por ejemplo, desigualdad entre grupos raciales, étnicos o de género. Este tema se presenta brevemente en las páginas siguientes, pero es tratado con mayor profundidad en el capítulo 3.

Resumiendo, el objetivo ideal sería medir el grado de injusticia social en los países latinoamericanos. Debido a limitaciones conceptuales y relacionadas con los datos, hemos medido la desigualdad en la distribución del ingreso de los hogares, ajustado por demografía y complementado estas estadísticas con indicadores de desigualdad en la distribución de otra dimensión de bienestar. A pesar de que las limitaciones de esta aproximación son evidentes, los autores creen que las estadísticas ofrecidas en este capítulo son útiles para ayudar a caracterizar y entender la injusticia social en la región.

## 2.2 Desigualdad de ingresos y lo que sigue

A pesar de las dificultades asociadas con las encuestas de hogares, son la fuente más creíble y apropiada para el análisis de distribución. Para este informe se preparó un conjunto de encuestas de hogares para la mayoría de países de América Latina desde 1989. Inicialmente presentamos la muestra, después se presentan estadísticas básicas de desigualdad y se discuten las limitaciones de los datos. En el apéndice estadístico se presenta un conjunto de tablas sobre las encuestas de hogares y otras fuentes que son la base para la siguiente discusión.

### Los datos

Los autores lograron ensamblar una base de datos que contiene 52 encuestas de hogares cubriendo el período 1989-2001. La muestra cubre aproximadamente 3,6 millones de personas encuestadas en 20 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela. La muestra es representativa para gran parte de América Latina, pero sólo parcialmente de los países del Caribe, que no llevan a cabo o no publican permanentemente las encuestas de hogares.<sup>5</sup>

Para la mayoría de países, la muestra contiene tres observaciones correspondientes a principios de los años 90, mediados de los años 90, y finales de los años 90, 2000 o 2001. En cada período, la muestra representa más del 92% de la población total de la región. Todas las encuestas de hogares incluidas en la muestra son representativas a nivel nacional. Las excepciones son Argentina y Uruguay, donde las encuestas sólo cubren a residentes urbanos, pero representan el 85% de la población total en ambos países.<sup>6</sup> Todas las encuestas incluyen un conjunto básico de variables demográficas, educativas, laborales y de ingreso a ni-

vel de hogar e individual. Aunque existen diferencias entre los países, las encuestas son aproximadamente comparables en términos del tipo de preguntas y técnicas de muestreo usadas.

La tabla A.1 presenta las principales características de cada encuesta de hogares. La tabla muestra el nombre de las encuestas, su cobertura (urbana o nacional), y el tamaño de la muestra (el número de individuos). Para referencia las estimaciones de población de cada país se presentan en la columna (v). El ingreso de los hogares se reporta en todas las encuestas. Las encuestas que también incluyen variables de gasto se señalan en la columna (vi). Todas las encuestas tienen preguntas específicas relacionadas con el ingreso laboral y casi todas cubren también los ingresos no laborales (es decir, ingreso de capital, ingreso de propiedad, utilidades y transferencias), a pesar de que difieren en cuanto al detalle de las preguntas y en la posibilidad de separar las fuentes de ingreso no laboral. Las encuestas que incluyen preguntas relacionadas con ingreso no monetario y la renta implícita por vivienda propia también se señalan en la tabla.

La mayoría de las encuestas se obtuvo mediante el Programa de Mejoramiento de Encuestas y Medición de Condiciones de Vida en América Latina (Mecovi), un esfuerzo conjunto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la Comisión de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (Cepal). Este programa promueve mejorar la recolección, organización y análisis de encuestas de hogares en la región. Otras encuestas usadas en este capítulo hacen parte del programa LSMS; de hecho, éstas tienen información más valiosa porque incluyen preguntas sobre los servicios sociales y el gasto.

Este estudio no es el primero en analizar la desigualdad en América Latina a partir de encuestas de hogares. Altimir (1994) y Morley (2001) de la Cepal, Wodon y otros (2000) del Banco mundial y, en particular, Székely y sus coautores (2000 y 2001) del BID han reunido información de encuestas de hogares para analizar la distribución del ingreso en la región.<sup>7</sup> Comparada con estos estudios, la muestra actual cubre más países, ofrece mayor información sobre algunos países (principalmente Argentina), e incluye encuestas para los años 2000 y 2001. Este estudio también presenta un grupo de estadísticas más grande entre países y en el tiempo que están relacionadas con diferentes dimensiones de la desigualdad (es decir, además del ingreso de los hogares) y con la desigualdad en la distribución de variables demográficas y socioeconómicas relevantes.

Los autores hicieron todo el esfuerzo posible para hacer que las estadísticas fuesen comparables entre países y con el paso del tiempo, al usar definiciones similares para las variables en cada país y año y al aplicar métodos consistentes en el procesamiento de los datos. Sin embargo, no es posible asegurar la comparabilidad perfecta, ya que la cobertura y los cuestionarios usados en las encuestas difieren entre países y frecuentemente también entre los años.<sup>8</sup> Se agregaron tres modos de aliviar los problemas de comparabilidad. Primero, cuando se presentaron grandes cambios en la metodología o en la cobertura, se ofrecen

modos de evaluar el impacto de las estadísticas de desigualdad. Por ejemplo, en Bolivia la encuesta de hogares fue urbana en 1992 y de representatividad nacional en 1996. De modo que se presentan dos grupos de estadísticas para Bolivia en 1996: una para la muestra total y una para las áreas urbanas encuestadas en 1992.

Segundo, además de presentar las estadísticas para las variables más generales (por ejemplo, ingreso de los hogares de todas las fuentes), también se tienen en cuenta variables más específicas con menos problemas de comparabilidad (por ejemplo, salarios de trabajos primarios para hombres en edad de trabajar). Tercero, las tablas presentan las particularidades de cada encuesta que pueden hacer difícil las comparaciones entre países o entre años. (La mayor parte de esta información está disponible en el sitio de Internet de este estudio. Los lectores interesados en los detalles técnicos pueden visitar el sitio). A pesar de que se han hecho todos los esfuerzos posibles para limpiar los datos y presentar estadísticas consistentes, el lector interesado en un país en especial debe consultar la literatura específica para cada país.

### *Desigualdad del ingreso en los años 90*

Esta sección usa los datos para estudiar la desigualdad del ingreso entre países y entre años. Inicialmente estudia la distribución más analizada en América Latina: la distribución del ingreso disponible per cápita de los hogares para todos los individuos de la población. En los cálculos se usan ponderadores de la población y las observaciones faltantes o de ingreso cero se descartan. Siguiendo la práctica de las entidades de estadística nacionales, los autores usan una definición amplia de hogar, pero excluyen a los sirvientes y arrendatarios y a sus familias. Para los casos en que estaba disponible, se tuvo en cuenta el ingreso monetario como el no monetario. Aunque la mayoría de fuentes de ingresos se incluyen (es decir, trabajo, capital, utilidades, rentas por propiedad y transferencias), se ignoran algunos puntos potencialmente relevantes (por ejemplo, la renta implícita de propiedad de vivienda, regalos en especie y transferencias gubernamentales en especie). Las estimaciones de algunas de estas variables están disponibles sólo para algunas encuestas y son de dudosa calidad.

El concepto relevante para el análisis de bienestar es el ingreso neto en lugar del ingreso bruto. En las encuestas de hogares de la región, algunas fuentes de ingreso se reportan generalmente después de impuestos laborales y sobre el ingreso (por ejemplo, ingresos de trabajadores asalariados), mientras que otras no (por ejemplo, ingresos de profesionales no salarios o ingreso de capital). Adicionalmente, las transferencias en efectivo se reportan en las encuestas, pero el valor de las transferencias gubernamentales en especie (como la oferta de educación o servicios de salud) es ignorado. Estas diferencias en el manejo requieren de un análisis detallado de la incidencia distributiva de los impuestos y del gasto público. Infortunadamente este análisis pocas veces se hace continuamente, ya que representa importantes retos teóricos y demanda información que no está típicamente disponible en las en-

cuestas de hogares. Este capítulo se acoge a la práctica usual de calcular las estadísticas a partir de la distribución del ingreso que se reporta en las encuestas. (Ver el capítulo 9 para una revisión de estudios sobre la incidencia de impuestos y gastos gubernamentales).

La tabla A.2 muestra una de las medidas más tangibles de desigualdad: la participación del ingreso para diferentes estratos de ingreso.<sup>9</sup> Las personas son ordenadas según su ingreso per cápita de hogar y divididas en diez grupos de igual tamaño (llamado decil). En todos los países latinoamericanos, la participación en el ingreso total del 10% más pobre de la población siempre ha sido menor al 2%, mientras que la participación del 10% más rico ha sido siempre mayor que el 30%. La parte izquierda de la figura 2.1 muestra la distribución del ingreso por deciles en las tres economías más grandes de la región: Argentina, Brasil y México. En estos tres países, la distribución del ingreso ha aumentado lentamente a una tasa de menos de dos puntos porcentuales entre deciles consecutivos para la mayor parte de la distribución. Las diferencias entre deciles son mayores en el cuarto superior de la distribución, especialmente entre los deciles 9 y 10. Esta brecha de ingreso es superior a 20 puntos porcentuales en Argentina y más de 30 en Brasil.

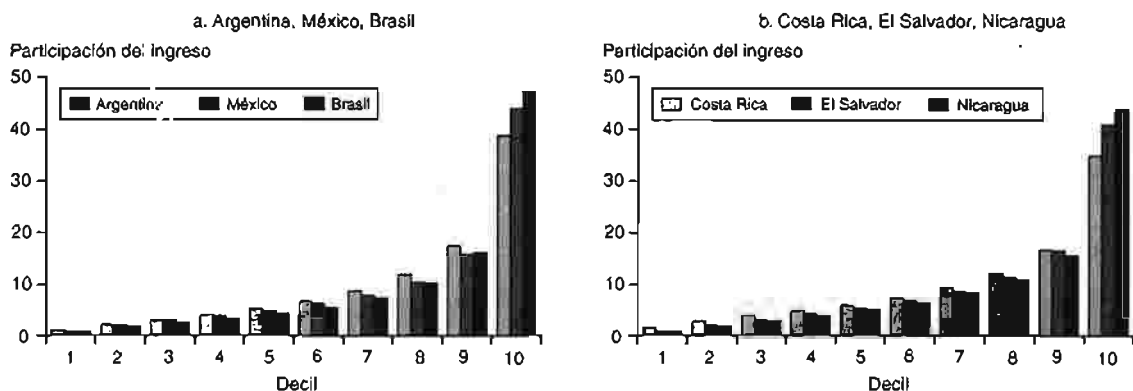
La desigualdad es más baja en Argentina, ya que la distribución del ingreso para cada uno de los deciles 1-9 es mayor que en las otras dos economías y, consecuentemente, la participación del decil más alto es menor. La comparación entre Brasil y México también es clara: la participación en el ingreso de cada uno de los ocho deciles más pobres es mayor en México, implicando menor desigualdad. El segundo panel de la figura 2.1 repite este análisis para tres economías de Centroamérica. Nicaragua es la economía más desigual de las tres, mientras que Costa Rica es la más igualitaria entre las demás.<sup>10</sup>

La columna (xi) de la tabla A.2 presenta la razón de ingreso entre el individuo promedio en el decil superior y la persona típica del decil inferior. Esta razón va desde 16 para Uruguay (en 1989) hasta valores superiores a 60 en diferentes países. En la columna (xii), se comparan los individuos en los extremos exteriores de los deciles, es decir, los más pobres del decil superior son comparados con los más ricos del decil inferior. Las razones de ingreso son mucho más pequeñas que en la columna anterior, un hecho determinado por la presencia de unos pocos individuos con ingresos de hogar extremadamente grandes comparados aun con los ingresos de la mayoría de personas en el decil superior.<sup>11</sup> Existe el argumento de que en América Latina la distribución está caracterizada por grandes diferencias entre los ricos y la clase media. Para mostrar estas diferencias más de cerca, la columna (xiii) en la tabla A.2 presenta la razón de ingreso entre una persona localizada en el percentil 95 y una localizada en el percentil 80.

Para ilustrar la longitud de la "cola superior" de la distribución, la figura 2.2 muestra un histograma de la distribución del ingreso per cápita de los hogares en México para 2000, ignorando el 1% más rico de la población. La

FIGURA 2.1

## Distribución del ingreso por deciles (ingreso del hogar per cápita)



Fuente: Cálculo de los autores, basado en información por individuos de las encuestas de hogares.

mayoría de las personas se concentra en el primer cuarto de la línea de ingreso. Incluir el 1% más rico de la población, haría que la figura fuese ilegible, ya que la mayor parte de la población estaría concentrada en un segmento pequeño muy cercano al origen.

En la literatura académica, se prefieren mediciones más sofisticadas de desigualdad respecto a simples estadísticas sobre participación y razones de ingreso. La tabla A.3 presenta un conjunto de índices usados comúnmente: coeficiente de Gini, índice de Theil, coeficiente de variación, índice de Atkinson e índice de entropía generalizada con diferentes parámetros.<sup>12</sup> Todos los índices están diseñados para que aumenten a medida que la distribución es más desigual. De lejos, el indicador más usado es el coeficiente de Gini, que en la muestra toma valores entre 42,2 para Uruguay en 1989 y 61,2 para Brasil en 1990.<sup>13</sup>

Aunque es usado ampliamente, el ingreso per cápita de los hogares no es el mejor indicador disponible para medir el bienestar individual a partir de ingreso del hogar, porque ignora economías de escala en los hogares y necesidades diferentes por rangos de edad. El ingreso del hogar *hecho equivalente* por individuos se define como el ingreso total del hogar dividido por  $(A + \alpha_1 \cdot K_1 + \alpha_2 \cdot K_2)^\theta$ , donde  $A$  es el número de adultos  $K_1$  el número de niños menores a 5 años, y  $K_2$  el número de niños entre 6 y 14 años de edad. Los parámetros  $\alpha$  permiten asignar diferentes ponderaciones para los adultos y los niños,  $\theta$  regula el grado de economías de escala del hogar. Siguiendo a Deaton y Zaidi (2002), se aplican valores intermedios para  $\alpha$  ( $\alpha_1 = 0,5$  y  $\alpha_2 = 0,75$ ) y un valor más bien alto para  $\theta$  (0,9) como punto de referencia.<sup>14</sup> Las estadísticas para ingreso equivalente por hogar se presentan en las tablas A.4 y A.5. La tabla A.6, que reproduce el coeficiente de Gini para esta distribución en todos los países de la muestra, es la fuente básica para los figuras A.2, A.3 y A.4.

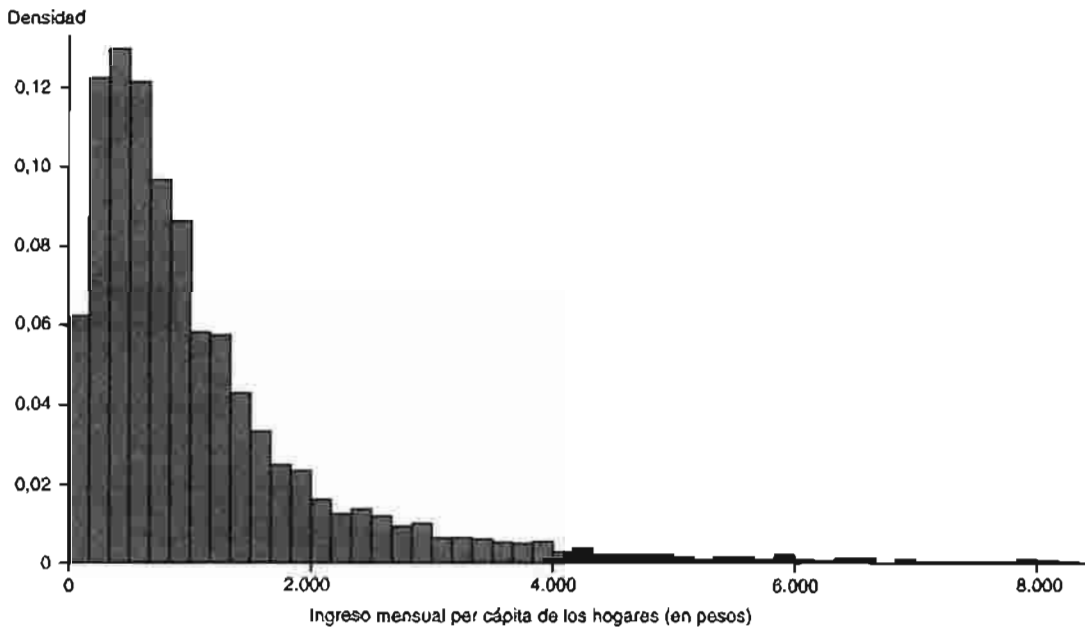
La desigualdad ha aumentado en la mayoría de los países de Suramérica durante la última década (ver el primer

panel de la figura A.1. Argentina ha experimentado por mucho el salto más grande (7,7 puntos en el Gini entre 1992 y 2001).<sup>15</sup> Sigue Venezuela con un incremento de 4 puntos en el Gini.<sup>16</sup> La distribución del ingreso también ha pasado a ser más desigual en —Bolivia, Chile, Ecuador, Perú, Uruguay y posiblemente Paraguay (más adelante se hace una discusión del caso Paraguay). Colombia no ha experimentado un cambio significativo en la desigualdad. Brasil es el único país de Suramérica en el cual ha habido una reducción clara de la desigualdad en los años 90, a pesar de que este cambio ha sido lo suficientemente pequeño para no cambiar la posición de Brasil como el país con mayor desigualdad en la región respecto a los demás países para los cuales había información en los años 90. (Guatemala presenta mayor desigualdad que Brasil en algunas medidas para finales de la década, pero no hay información adicional para períodos previos). La mayoría de estos resultados es concordante con los encontrados en otros estudios para el período 1990-1999 (Morley 2001, Székely 2001, y Wodon y otros 2000). Sin embargo, estos estudios no prestan suficiente atención a los cambios más relevantes en la distribución para la región: el gran aumento en la desigualdad en Argentina y la mejoría en la distribución en Brasil.

En América Central y el Caribe, los cambios han sido más modestos (ver segundo panel de la figura A.1). La distribución del ingreso se ha mantenido estable en Jamaica, Nicaragua y Panamá y ha pasado a ser más igual en Honduras y un poco más desigual en Costa Rica y El Salvador.<sup>17</sup> Los índices de desigualdad bajaron en México en el año 2000, aunque no lo suficiente para confirmar que la caída es realmente significativa en términos estadísticos (ver más adelante para una presentación de este punto). Un análisis inicial por parte del gobierno de México de la encuesta del año 2002 señala una reducción adicional mayor en la desigualdad, pero la encuesta no estuvo disponible a tiempo para incluirla en el análisis de este informe.



FIGURA 2.2

**Distribución del ingreso del hogar per cápita excluyendo el 1% más rico, México, 2000**

Fuente: Cálculo de los autores, basado en información por individuos de las encuestas ENIG (2000).

La evaluación de los patrones de desigualdad es bastante robusta respecto a las medidas de desigualdad seleccionadas. Es interesante notar, sin embargo, que la participación de los deciles más pobres ha aumentado significativamente sólo en Brasil y Panamá, mientras que se ha reducido en la mayor parte de las economías de la región. Del mismo modo, el índice de Atkinson con un parámetro de aversión a la desigualdad de 2 (*ver* columna (vi) en las tablas A.3 y A.5) que otorga una mayor ponderación para cambios que afectan a los individuos más pobres que el coeficiente Gini, genera una idea algo más pesimista de los cambios en la distribución de la región.

Debemos anotar que los países con menor desigualdad en promedio han tenido un peor desempeño que los países más desiguales. Mientras que la distribución ha pasado a ser más desigual en Argentina, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela (tres países con baja desigualdad), no ha cambiado o ha pasado a ser más igualitaria en Brasil, Colombia, México y Panamá (cuatro economías con desigualdad alta y mediana). La desviación estándar de la distribución de los coeficientes Gini en la región cayó de un modo importante en la última década, de 6,1 a 4,6. Aunque América Latina tradicionalmente ha sido muy homogénea comparada con otras regiones del mundo, en los últimos 10 años lo ha sido aún más en términos de la distribución.

La figura 2.3 ilustra este hecho. A principios de los años 90 los países caían en tres grupos: (1) aquellos con baja desigualdad (respecto a los estándares de la región), inclu-

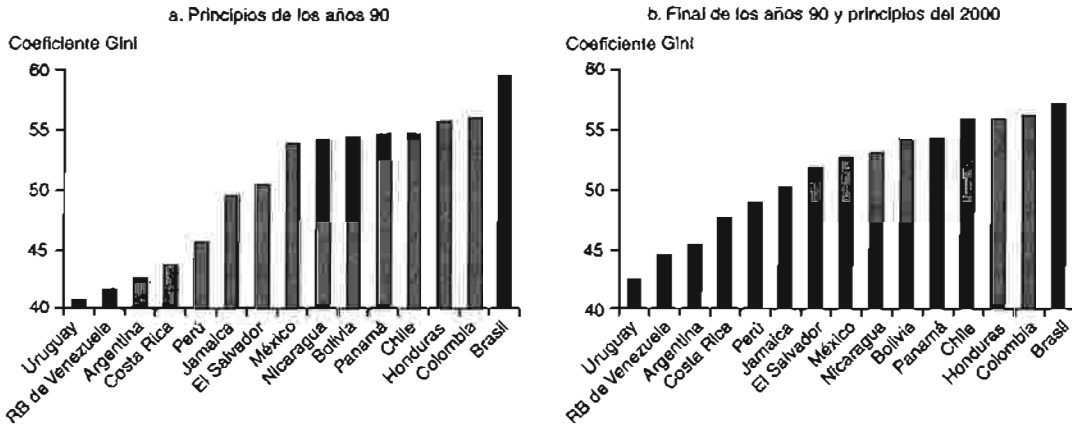
yendo Argentina, Costa Rica, posiblemente Perú, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela; (2) aquellos con alta desigualdad; y (3) Brasil, que se ubicaba como significativamente más desigual que el resto de países. Diez años después, las diferencias entre los grupos no son tan claras. Parece haberse presentado cierto tipo de convergencia en los niveles de desigualdad. La figura A.3 muestra la convergencia en distribución para las tres economías más grandes de la región. Y a pesar de ser significativamente diferentes, la distribución del ingreso de Argentina, México y Brasil se ha hecho rápidamente más similar en la última década.

Una década de cambios diferenciales ha tenido impacto en la ordenación de desigualdad por países en la región. Argentina subió en la escalera de la desigualdad, acercándose al grupo de desigualdad media y alta; Bolivia y Chile también subieron en el orden; y Colombia, Costa Rica y Honduras bajaron. A pesar de tener la reducción más grande en la desigualdad en la última década, Brasil se mantiene en el tope de la lista de estos países.

Como resultado de los cambios observados, el coeficiente Gini promedio entre países aumentó casi en un punto en el período (de 50,1 a 51,4). El promedio ponderado por población, sin embargo, muestra una pequeña reducción (de 51,9 a 51,5) gracias al desempeño positivo de Brasil y México y la estabilidad de Colombia, los tres países con mayor población de la región.

La tabla A.7 presenta el coeficiente Gini para la distribución de ingreso de los hogares dividido por diferentes escalas alternativas. En las columnas (vii) y (viii) se separa

FIGURA 2.3

**Ingresos equivalentes de los hogares**

Fuente: Cálculo de los autores, basado en información por individuos de las encuestas de hogares.

la distribución de la población urbana y rural, cuando hay información disponible. En algunos países la desigualdad es más alta en las ciudades, mientras que en otros es más alta en áreas rurales. Sin embargo, en la mayoría de países las diferencias en desigualdad entre áreas urbanas y rurales parecen ser menores. Las encuestas de hogares usualmente no capturan apropiadamente el ingreso no laboral y no monetario. Las columnas (ix) a (xii) presentan los coeficientes de Gini para la distribución de ingreso per cápita de los hogares, incluyendo como fuente de ingreso sólo el ingreso laboral, ingreso monetario, ingreso laboral monetario e ingreso laboral monetario en áreas urbanas. Estas son las variables de ingreso de los hogares más homogéneas para hacer comparación entre los países.

Según algunos investigadores, la desigualdad sólo tiene importancia normativa para las variables de distribución que están más allá del control de los individuos. Esta idea puede indicar, por ejemplo, cierta preocupación sobre la distribución del ingreso total de los hogares y no el ingreso ajustado por demografía, ya que las decisiones de fertilidad (en su mayoría) están bajo el control de los individuos. Sin juzgar la validez de este argumento, la columna (xiii) muestra el coeficiente Gini para la distribución del ingreso total de los hogares. Finalmente la tabla A.7 presenta el coeficiente Gini para la distribución equivalente de ingreso de los hogares para personas en ciertos rangos de edad, con el objetivo de controlar por factores relacionados con el ciclo de vida.

La mayor parte de los resultados cualitativos relacionados con tendencias de desigualdad y comparaciones entre países no varía significativamente cuando se consideran algunas de las distribuciones de la tabla A.7 en lugar de la distribución del ingreso per cápita o el ingreso equivalente presentado en las tablas A.3 y A.5. Existen ciertos cambios en la ordenación y en la tendencia a medida que se

usan diferentes variables de ingreso, pero los principales resultados se mantienen bastante robustos, a pesar de los cambios metodológicos.

### *Una breve historia de la desigualdad del ingreso en América Latina desde los años 50*

Esta sección combina información de los datos preparados para este informe con la evidencia de otras fuentes de décadas anteriores para ofrecer una visión general sobre tendencias en la desigualdad del ingreso en la región. Infortunadamente, la imagen de este tema pasa cada vez a ser más difusa a medida que se retrocede en el tiempo. En épocas tan recientes como en los años 70, muchos países no llevaban a cabo encuestas nacionales o al menos alguna encuesta de hogares. De hecho, sólo después de la Segunda Guerra Mundial los países alrededor del mundo comenzaron a llevar a cabo encuestas de hogares para calcular estadísticas de desigualdad de un modo sistemático. México y algunos países del Caribe (incluyendo Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago) fueron los primeros en la región en participar en esta tendencia en los años 50.

Sólo México ha continuado con un programa sistemático de encuesta de ingreso y gasto en los hogares. Las estadísticas disponibles para este país muestran un incremento suave en la desigualdad del ingreso en los años 50 y la primera mitad de los años 60 (Félix 1982, Fields 1989 y Altimir 1996b). Existe alguna evidencia de que la desigualdad ha aumentado también en algunos países de la región en donde se hicieron disponibles estadísticas sobre la distribución en los años 60 (como en Brasil, Costa Rica, Chile y Uruguay).<sup>18</sup>

La mayoría de países consolidó o introdujo encuestas de hogares en los años 70, de modo que la presentación de la desigualdad del ingreso en esta década es un poco más

clara. Algunas organizaciones internacionales (incluyendo la Cepal, el BID y el Banco Mundial) aportaron luces adicionales sobre el tema al generar informes periódicos presentando el nivel, estructura y tendencia de desigualdad del ingreso en la región. La tabla A.8 indica signos de cambio en las tendencias de desigualdad en la mayor parte de países de América Latina en las últimas tres décadas. Durante los años 70, la desigualdad aumentó en gran medida sólo en los países del Cono Sur (es decir, Argentina, Chile y Uruguay).

Por el contrario, muchos países de América Latina (las Bahamas, Colombia, México, Panamá, Perú y República Bolivariana de Venezuela) experimentaron cambios hacia la igualación, mientras que otros mostraron distribuciones estables. La década de los 80 fue una "década perdida" en términos de distribución, así como en términos de crecimiento. La mayor parte de los países sufrió fuertes incrementos en el nivel de desigualdad del ingreso. En cerca de la mitad la desigualdad continuó aumentando en los años 90, a pesar de que en la mayoría de los casos lo hizo a un ritmo más lento. Como resultado del patrón descrito, la mayoría de países en la región tiene en la actualidad una distribución del ingreso más desigual que la que tenía alrededor de 1970, y muy posiblemente que la registrada en ellos al final de la Segunda Guerra Mundial. Hay algunas excepciones, pero para la mayor parte de los países latinoamericanos, los cambios económicos de la segunda mitad del siglo han ido en contra de la igualdad.

La evidencia anterior se refiere a países en la región cuando se comparan separadamente. Londoño y Székely (2000) calculan los indicadores de desigualdad para la región como un todo al calcular una curva de Lorenz usando los percentiles de cada país. Ellos concluyen que la desigualdad cayó en los años 70, aumentó en los años 80 y aumentó un poco más en la primera mitad de los años 90. La razón entre el ingreso promedio del quintil superior e inferior pasó de 22,9 en 1970 a 18,0 en 1982, retrocedió a 22,9 en 1991, y luego pasó a 24,4 en 1995. Londoño y Székely (2000) también concluyen que tanto el nivel como el cambio de la desigualdad se deben principalmente a diferencias al interior de los países en lugar de entre países. De hecho, en los últimos 20 años se ha presentado una lenta convergencia en el ingreso per cápita entre los países de la región. Consecuentemente, el incremento en la desigualdad regional se debe exclusivamente a cambios contra la igualdad en la distribución del ingreso al interior de los países.

Después de describir los principales cambios en la región como un todo, el resto de esta sección está dedicado a presentar una mirada amplia de los patrones de desigualdad por país.

La desigualdad ha aumentado dramáticamente en *Argentina* durante las últimas tres décadas.<sup>19</sup> El coeficiente Gini para la distribución del ingreso per cápita de los hogares en el área del Gran Buenos Aires aumentó de 34,5 en 1974 a 53,8 en 2002 (Cedlas 2003). Incluso si se ignoran las observaciones para los recientes años de crisis, la tendencia creciente es notable. Ningún otro país de Amé-

rica Latina ha experimentado cambios en la distribución tan profundos como los de Argentina.<sup>20</sup>

La desigualdad también aumentó en *Uruguay* durante los años 90, aunque el incremento fue menor. Adicionalmente, no se presentaron cambios importantes en la distribución en Uruguay en los años 70 y 80. Como consecuencia de estos patrones divergentes, las distribuciones de Argentina y Uruguay, que en algún momento eran iguales, ahora son muy diferentes. El tercer país del Cono Sur, *Chile*, siempre ha tenido indicadores más altos de desigualdad, pero la distribución del ingreso del país pasó a ser más desigual durante los años 70 y 80. A pesar de que esta "tormenta" pareció terminar en los años 90 (Ferreira y Litchfield 1999), no hay signos de recuperación en la distribución; de hecho, las medidas de desigualdad aumentaron levemente durante la última década (ver Contreras y otros 2001).

*Brasil* ha sido tradicionalmente la economía más desigual de la región. La economía brasileña experimentó un incremento importante en la desigualdad del ingreso durante los años 80 (Ferreira y Litchfield 1996), pero desde entonces, la desigualdad se ha estabilizado e incluso ha comenzado a bajar (Neri y Camargo 1999). Como se mencionó anteriormente, se ha identificado una caída en la desigualdad del ingreso en Brasil durante la última década.

Debido al limitado número y naturaleza cambiante de las encuestas de hogares la información sobre la distribución en *Bolivia* y *Paraguay* antes de mediados de los años 90 es escasa. La desigualdad parece haber aumentado ligeramente en Bolivia durante los años 90, un resultado confirmado por otros estudios (Morley 2001, Székely 2001). Paraguay no tuvo una encuesta de hogares confiable sino hasta mediados de los años 90. Con el objetivo de lograr cierta idea sobre la evolución de la desigualdad, los autores del estudio calcularon el coeficiente Gini para dos años, 1990 y 1995, usando sólo datos para el área metropolitana de Asunción; el resultado fue un incremento considerable en la desigualdad.<sup>21</sup> La desigualdad parece haber bajado durante la segunda mitad de los años 90 en Paraguay, aunque posiblemente no lo suficiente para compensar el incremento de la primera mitad.<sup>22</sup>

La distribución del ingreso en *Colombia* y *República Bolivariana de Venezuela* se tornó más igualitaria en los años 70 y más desigual en los años 80. En los años 90 no se presentó una recuperación en las pérdidas de distribución de los años 80; la desigualdad continuó aumentando en la República Bolivariana de Venezuela y el patrón para Colombia fue estable (ver también Ocampo y otros 1998, Székely 2001). En Perú, aunque no hay evidencia clara de que la distribución del ingreso pasó a ser más desigual en los años 70 y 80, los datos para los años 90 sugieren un movimiento significativo hacia una mayor concentración del ingreso. Los estudios que utilizan información de gasto presentan resultados similares. La distribución parece haber pasado a ser un poco más desigual en *Ecuador*, al menos en la segunda mitad de los años 90.

La distribución del ingreso en *México* ha cambiado en diferentes direcciones en las tres últimas décadas. Después

de mejorar en los años 70, la distribución pasó a ser más desigual en los años 80. En los años 90 a pesar de importantes cambios y choques económicos, la distribución del ingreso se mantuvo notoriamente estable (aunque, como se señaló anteriormente, resultados preliminares para 2002 indican una reducción en la desigualdad). Las tablas en esta sección ilustran este hecho, que también ha sido resalado por otros autores (Morley 2001, Székely 2001).<sup>23</sup>

El patrón de desigualdad de *Panamá* es similar. En *Costa Rica*, la distribución se ha mantenido estable por décadas con bajos niveles de desigualdad (Londoño y Székely 2000). A pesar del pequeño incremento en la desigualdad en los años 90, *Costa Rica* es uno de los países con mayor igualdad de la región (ver también Trejos 1999). La desigualdad es mucho más alta en los otros países de Centroamérica. La evidencia sugiere que no hay cambios significativos en la desigualdad en *Nicaragua*, registra una caída en *Honduras* y un pequeño aumento en *El Salvador* durante los años 90. Sólo existe una encuesta de hogares para *Guatemala*, desde donde se concluye que el país tiene una de las mayores desigualdades de la región.

Aunque en algún momento las encuestas de hogares eran empleadas más frecuentemente en los países del Caribe, en la actualidad son escasas. Esto hace que el monitoreo de la situación social y el diseño de políticas de reducción de la pobreza en la región sean mucho más difíciles. Para un puñado de países donde hay información disponible, se pueden discernir algunas tendencias. Durante los años 70 y 80, la desigualdad aumentó en las *Bahamas* y bajó en *Trinidad y Tobago*, según Fields (1989) y el *World Institute for Development Economics Research* (Wider) (2000). Algunos estudios presentan incrementos moderados en la desigualdad en República Dominicana (Hausman y Rigobón 1993). La distribución del ingreso se ha mantenido estable en *Jamaica* en la última década, como lo muestran éste y otros estudios (Chen, Datt y Ravallion 1995, World Bank 1999). La desigualdad en el Caribe parece haber sido siempre mucho más baja que en el resto de América Latina.

Es tentador justificar los patrones de desigualdad con una explicación simple, por ejemplo, al utilizar algunas variables macroeconómicas. La desigualdad decreció en los años 70 durante un tiempo de relativa prosperidad económica y aumentó durante la "década perdida" de los años 80. Según esta visión simple, la recuperación de los años 90 debió haber generado importantes mejorías en la distribución. Sin embargo no hay evidencia de que esto haya ocurrido. Por supuesto, muchos cambios que ocurrieron en los años 90 pueden señalarse como culpables de la falta de mejorías en la distribución, pero su consideración generaría unas explicaciones más complejas. Un signo de esta complejidad son los múltiples patrones de distribución entre países relativamente homogéneos que resultan de la evidencia ofrecida en este capítulo. (Una discusión de los determinantes de la desigualdad en la región se hace en la parte II de este reporte).

¿Son altos los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso de la región? La respuesta parece ser "sí", sin

necesidad de calificar la pregunta. Que los niveles actuales de desigualdad en la región son altos se demuestra de tres maneras: (1) comparados con décadas anteriores, (2) comparados con países en otras regiones del mundo, y (3) de acuerdo con la percepción de las personas en América Latina. Esta sección ha mostrado evidencia para el punto (1), mientras que la siguiente está dedicada a explicar el punto (2).

Sobre el punto (3), la evidencia es más difusa. Según una encuesta reciente en varios países de América Latina sobre la percepción de temas económicos y sociales efectuada por Latinobarómetro,<sup>24</sup> casi el 90% de la población considera que la distribución actual del ingreso en sus países es "injusta" o "muy injusta" (ver figura 1.3 y tabla A.9). La correlación entre el nivel de desigualdad de ingreso medida por el coeficiente Gini para la distribución del ingreso equivalente de los hogares y la proporción de respuestas de "muy injusto" (o la suma de "injusto" más "muy injusto") es positiva pero sólo marginalmente significativa. La relación incondicional entre el cambio del coeficiente Gini durante los años 90 y la percepción de justicia en la distribución del ingreso parece ser no significativa.

### *Igualdad en el consumo*

Como se discutió en la sección 2.1, el consumo de los hogares es una mejor medida de bienestar que el ingreso. Infortunadamente, sólo algunos países en la región llevan a cabo encuestas sobre gasto de un modo regular, la mayor parte de ellos siendo parte del proyecto del Banco Mundial de Medición de Condiciones de Vida (LSMS, por sus iniciales en inglés). Sólo Ecuador, Jamaica, Nicaragua, México y Perú han llevado a cabo más de una encuesta sobre gasto en la última década.<sup>25</sup> Los patrones de desigualdad que pueden definirse con esta información no difieren significativamente del presentado en este artículo usando datos de ingreso (Wider 2000). Como se esperaba, los niveles de desigualdad son mucho menores cuando se calcula para la distribución de gasto, ya que las personas tienden a suavizar su consumo cuando se encuentran en perfiles de ingreso más volátiles. Sin embargo, los cambios en el tiempo son similares: la desigualdad ha crecido en el Perú, probablemente también en Ecuador, y se ha mantenido aproximadamente constante en Jamaica, México y Nicaragua.<sup>26</sup>

### *Otras dimensiones de la distribución*

La desigualdad es sólo una de las dimensiones de la distribución del ingreso. Esta sección considera brevemente tres dimensiones adicionales relevantes: polarización, bienestar agregado y pobreza.

### **Polarización**

La noción de polarización se refiere a las agrupaciones relativamente homogéneas de hogares o individuos que se identifican entre ellos y son antagonistas hacia otros grupos o enajenadas de éstos. Un caso de polarización máxima en términos de ingreso sería uno en el cual la mitad de

la población no tiene un centavo y la otra mitad comparte el ingreso total equitativamente entre sus miembros. Una conjetura central que motiva la investigación en la polarización es que las diferencias entre grupos homogéneos pueden causar tensión social. Algunos índices han sido desarrollados recientemente para medir la polarización del ingreso.<sup>27</sup> Estas medidas dependen de tres factores: (1) el número de grupos y sus tamaños relativos, (2) el grado de igualdad al interior de cada grupo (“identificación”), y (3) el grado de diferencias de ingreso entre los grupos (“enajenación”). Intuitivamente, niveles más altos de identificación y enajenación pueden aumentar la polarización. Es valioso anotar que la polarización puede aumentarse cuando la desigualdad se reduce (y viceversa). Por ejemplo, algunas transferencias de la clase media a los pobres y a los ricos pueden generar menor desigualdad y mayor polarización (*ver* Esteban y Ray 1994). Así, el análisis de la polarización del ingreso es complementario al de la desigualdad del ingreso.

Para la muestra de encuestas de hogares, los autores computaron dos índices de bipolarización para cada país y año: el índice de Wolfson, que divide la distribución por la mediana del ingreso, y el índice de Esteban, Gradín y Ray (EGR) 1999, que define el punto óptimo de corte para el ingreso. La tabla A.10 muestra los resultados de estas medidas de bipolarización, conjuntamente con el coeficiente Gini, para la distribución del ingreso per cápita de los hogares y el ingreso equivalente de los hogares.

Así como ocurrió con las medidas de desigualdad, la polarización aumentó en varios países de Suramérica, y se mantuvo estable en Centroamérica, República Dominicana y Jamaica. Argentina, Bolivia, Uruguay y Venezuela presentaron los incrementos más grandes en polarización. Entre los países que presentaron una reducción en las medidas de bipolarización, hay casos en los cuales la desigualdad aumentó, por ejemplo en Chile (*nótese* que en las tablas A.2 y A.4 la participación del decil superior aumentó significativamente en Chile en la última década, haciendo que las medidas de desigualdad aumentaran).

Entre los principales perdedores de los cambios de distribución en los años 90 están las personas en los deciles 7 a 9, es decir, las personas consideradas por las medidas de bipolarización como pertenecientes a la misma “clase” de los ganadores en el decil superior. Este hecho debilita la medición de “identificación” al interior del grupo de ingreso superior, y a su vez hace que la medida de bipolarización caiga. Entre 1995 y 1999, Paraguay mostró un patrón contrario: la participación del decil superior bajó, mientras que la participación de los deciles 7-9 aumentó significativamente, implicando una reducción en la desigualdad pero un incremento en la bipolarización determinada por una identificación más fuerte al interior del grupo de ingreso alto.<sup>28</sup>

Las teorías de polarización en economía enfatizan la importancia de diferencias basadas en grupos. Por supuesto que existe una tradición mucho más fuerte de análisis de grupos en otras disciplinas sociales. Los temas de clase social se discuten en el recuadro 2.1, y las diferencias entre

grupos étnicos, raciales y de género se presentan en el capítulo 3.

### Bienestar agregado

Para evaluar el bienestar agregado de una economía, deben tomarse en cuenta tanto el promedio como el nivel de desigualdad de la distribución del ingreso. Podría presentarse el caso de que la desigualdad aumenta pero el ingreso de todos sube. En este caso, la mayor parte de las personas estaría de acuerdo en que el bienestar agregado en la economía ha aumentado a pesar del crecimiento en la desigualdad. Dado que el desempeño de una economía no debe evaluarse sólo al considerar las estadísticas de desigualdad, el error contrario de sólo mirar las estadísticas promedio —que es muy común en otros campos de la economía— debe evitarse también. El ingreso promedio puede aumentar pero la desigualdad puede subir también, de modo tal que algunas personas sufren de reducciones en su ingreso real, lo cual se puede traducir en una evaluación negativa del desempeño general de la economía, según algunos juicios de valor.

La tabla A.14 presenta medidas de bienestar para todos los países en la muestra que tienen más de una observación. Cada columna muestra el valor de una función de bienestar agregado para un país y un año. Los valores han sido reescalados para hacer que la primera observación de cada país sea igual a 100. Se consideran cuatro funciones de bienestar social. La primera usa el ingreso promedio de la población; según este juicio de valor, la desigualdad es irrelevante. En las columnas (ii) a (iv) y (vi) a (viii), se utilizan tres funciones ampliamente usadas para dar cuenta de la desigualdad.<sup>29</sup> En el primer panel, el producto interno bruto (PIB) real per cápita de las cuentas nacionales se toma como la medida de ingreso promedio y se combina con el índice de desigualdad mostrado en la tabla A.3, con el objetivo de obtener estimadores aproximados del valor de bienestar agregado según diferentes juicios de valor.<sup>30</sup> Por diferentes razones, el ingreso per cápita de encuestas de hogares es diferente de las estimaciones en las cuentas nacionales, de modo que en el segundo panel de la tabla A.14 se repite el ejercicio usando la información sólo de las encuestas de hogares.<sup>31</sup>

Gran parte de las economías latinoamericanas lograron crecer durante los años 90, pero en muchas la distribución del ingreso pasó a ser más desigual. Esta combinación generó resultados ambiguos en el bienestar agregado en algunos casos. En todas las diez economías presentadas en la figura A.3, el PIB per cápita aumentó durante los años 90. Sin embargo en Perú y Venezuela, según los juicios de valor que asignan más peso a los individuos más pobres (Atk(2) en la figura 2.4), el bienestar se redujo, mientras que en otros, como El Salvador y Uruguay, el aumento del bienestar fue mucho más pequeño que el crecimiento del PIB. En Argentina el contraste es más dramático: a pesar del incremento de 11% en el PIB per cápita medido por las cuentas nacionales entre 1992 y 2001, el bienestar agregado bajo según todos los juicios de valor implícitos en los cálculos que no descuidan los elementos distributivos. El

incremento en la desigualdad fue lo suficientemente grande para anular el crecimiento en el ingreso promedio. Por el contrario, el bienestar agregado creció claramente en Costa Rica y en Chile, a pesar de los cambios negativos en la distribución. En Brasil y Panamá, el crecimiento en el bienestar agregado estuvo impulsado tanto por el crecimiento del ingreso per cápita como por una distribución más equitativa del ingreso.<sup>32</sup>

El alcance de estos ejercicios es limitado, dado que se está asumiendo que el bienestar agregado es una función sólo del ingreso de los hogares. Otros factores—incluyendo libertad, seguridad, poder político, acceso a servicios básicos y estado de salud—deben considerarse también como argumentos para el bienestar individual. Un estudio completo de bienestar incluyendo estos aspectos esta por fuera del alcance del estudio. Sin embargo, la sección 2.5 presenta estadísticas sobre la distribución de algunas variables que pueden, posiblemente, influenciar la utilidad.

### Pobreza

A pesar de que la desigualdad y la pobreza son conceptos diferentes están fuertemente relacionados. Los cambios en la pobreza relacionados con el ingreso pueden pensarse como el resultado de cambios en el ingreso promedio y la desigualdad. Por ejemplo, una economía creciente con niveles estables de desigualdad terminaría reduciendo el número de personas cuyo ingreso está por debajo de una línea de pobreza absoluta. De hecho, la importante reducción de la pobreza en América Latina en los años 70 se alimentó de economías crecientes con niveles estables o más equitativos de distribución. La historia en los años 80 es exactamente la opuesta: la caída del ingreso y una distribución más desigual se combinaron para generar un incremento tangible en las estadísticas de pobreza. Los años 90 nuevamente muestran una combinación diferente: a pesar de cambios en contra de la igualdad en la distribución del ingreso, la fuerte recuperación de diferentes economías latinoamericanas generó una reducción en los indicadores de pobreza para la región como un todo y en gran parte de los países (*ver* Wodon y otros 2000 y 2001, Székely 2001 y Sala-i-Martin 2002). En general, en las últimas tres décadas la región ha presentado una reducción importante en la incidencia de la pobreza.<sup>33</sup>

La tabla A.15 resume parte de la gran cantidad de literatura en indicadores de pobreza de la región.<sup>34</sup> Debemos enfatizar que las mediciones de pobreza son muy sensibles a los supuestos implícitos y explícitos hechos por los investigadores (Székely y otros 2000). De modo que es importante ser cuidadoso al comparar los resultados obtenidos por diferentes metodologías. La tendencia general durante los años 90 fue hacia la reducción en la pobreza por ingreso. A mediados de los años 90 varios autores encontraron que había entre 1,5 y 2% menos de personas pobres en la región que al inicio de la década (Wodon y otros 2001, Londoño y Székely 2000). Esta reducción se puede explicar principalmente por el desempeño de Brasil, donde la razón de *headcount* se redujo en cerca de 7 puntos porcentuales.

Chile era el otro país que tuvo un desempeño extraordinario en términos de reducción de la pobreza (cerca de 16 puntos porcentuales). Colombia (hasta finales de los 90), Costa Rica y Panamá también lograron reducir la pobreza gracias a una distribución estable del ingreso y el crecimiento. De otra parte, en México el porcentaje de personas pobres aumentó en cerca de 5 puntos porcentuales durante la primera mitad de los años 90. Gran parte de la literatura no reporta el incremento en la pobreza en Argentina, a pesar de que la razón de *headcount* oficial en el Gran Buenos Aires pasó de 17,8 en 1992 a 25,9 en 1998 y 35,4 en 2001. Ese incremento en la pobreza, también notable en el resto del país, tomó lugar durante un período de crecimiento del ingreso per cápita. Venezuela es el otro caso donde a pesar del crecimiento de la economía el incremento en la desigualdad empujó las tasas de pobreza hacia arriba.

La figura A.4, construida a partir de los datos de Székely (2001), muestra la razón de *headcount* de la mayoría de los países en la región a partir de la línea de pobreza de US\$2 por día (ajustado por las diferencias en el poder adquisitivo de la moneda entre países) a finales de los años 90. Los países con ingreso alto y desigualdad relativamente baja, como Uruguay, Venezuela y Argentina, tienen niveles relativamente bajos de pobreza. Chile se ha unido a este grupo recientemente por su crecimiento económico, a pesar de ser un país con alta desigualdad. De otra parte, los países de bajo ingreso con alta desigualdad, como Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, tienen niveles de pobreza muy altos.

### 2.3 Asuntos de medición y limitaciones de los datos

A pesar de que las encuestas de hogares son la fuente más apropiada de información para el análisis de la distribución, tienen muchas limitaciones. Es importante hacer explícitas estas limitaciones para asegurar que las estadísticas sean interpretadas con cuidado y para identificar temas a corregir y mejorar en el futuro. Pese que la mayor parte de las limitaciones están presentes en todas partes, algunas son de particular importancia en América Latina.<sup>35</sup> Probablemente la principal diferencia entre las encuestas de la región y de otras partes menos desarrolladas del mundo es la falta de cuestionarios basados en el gasto en la mayoría de los países de América Latina. Como se anotó en la sección 2.1, el gasto es una mejor medida de estándar de vida que el ingreso, especialmente en áreas menos desarrolladas. La extensión de preguntas basadas en el consumo en la región es ciertamente una de las principales áreas en las cuales se necesita atención de las agencias nacionales e internacionales.

*¿Es posible que el uso del ingreso en lugar del gasto sobrestime la desigualdad de América Latina frente a otras regiones?*

Es posible que América Latina aparente ser más desigual que otras regiones que sólo reportan información sobre



## RECUADRO 2.1

## Clase social

El concepto de clase social es una herramienta analítica ampliamente usada en sociología y otras ciencias sociales, pero en su mayor parte ignorada en la economía moderna. El término se refiere a “categorías discretas y durables de una población caracterizadas por diferencias en el acceso a los recursos que confieren poder y oportunidades de vida relacionadas” (Portes y Hoffman 2003). En la práctica, las clases sociales están usualmente definidas en términos de recursos de ingresos. Portes y Hoffman (2003) presentaron recientemente evidencia sobre las estructuras de clase y tendencias en América Latina, a partir de la información obtenida por encuestas de hogares reunidas por (Eclac) (2000).

En ese estudio, se consideran cinco grupos: capitalistas, profesionales y ejecutivos, pequeños empresarios (o la pequeña burguesía), trabajadores formales y trabajadores informales. Los dos primeros grupos comprenden la clase “dominante”. Las estimaciones empíricas no son muy precisas. Los capitalistas se definen operacionalmente como los propietarios de las firmas con más de cinco trabajadores, mientras que los profesionales y ejecutivos trabajan en el sector público y en firmas que emplean cinco o más trabajadores. La pequeña burguesía incluye a los propietarios de pequeñas firmas, profesionales que trabajan por su propia cuenta y técnicos. Los trabajadores formales se definen como aquellos en el sector público o en empresas con cinco o más trabajadores.

A partir de la información de Eclac (2000), el primer panel de la tabla A.11 muestra el ingreso relativo a la ocupación de cada una de las clases sociales para cada país y año. Excepto para algunos países, no hay signos claros de que la clase “dominante”, definida de este modo tan estricto, haya pasado a ser más rica en términos relativos durante los años 90. Adicionalmente, en la mayoría de países la participación en la población de trabajadores informales con bajos salarios no ha aumentado en gran medida desde los años 90, de acuerdo con el segundo panel de la tabla A.11.

Usando las definiciones de Portes y Hoffman (2003), los autores del presente informe han usado los datos para calcular la estructura de clase en Argentina y Brasil, los dos casos paradigmáticos de cambios en la distribución en América Latina. Los principales resultados se muestran en la tabla A.12. Comparado con Argentina, Brasil tiene una participación significativamente más alta de trabajadores informales y una menor participación de pequeños empresarios y trabajadores formales. El segun-

do panel de la tabla A.12 muestra el ingreso promedio individual para cada clase respecto al de pequeños empresarios. En Argentina, los capitalistas, profesionales y ejecutivos ganaron significativamente en términos relativos comparados con los pequeños empresarios y, en particular, con los trabajadores informales. Adicionalmente, la brecha de ingreso entre los trabajadores formales e informales se amplió durante los años 90 en Argentina.

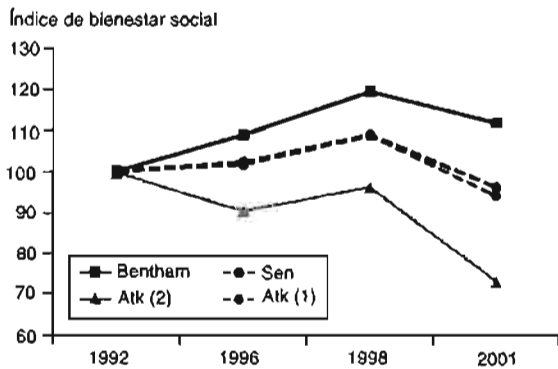
Por el contrario, el ingreso relativo entre clases fue mucho más estable en Brasil. La misma conclusión se aplica cuando se considera el ingreso equivalente de los hogares, en lugar del ingreso individual (como se presenta en el tercer panel). El cuarto panel de la tabla A.12 muestra que las clases “dominantes” reciben cerca de 20% del ingreso total. Estas estimaciones, sin embargo, están muy probablemente influidas por las dificultades en incluir a los capitalistas y propietarios de tierra en las encuestas de hogares y por el problema de subregistro del ingreso. Finalmente, el quinto panel de la tabla muestra el coeficiente Gini al interior de las clases. Las desigualdades al interior del grupo son menores en Argentina que en Brasil, pero las brechas se están cerrando.

Existe un considerable grado de traslapeo de ingreso entre las clases sociales. La figura A.5 muestra el ingreso relativo de cada percentil de la distribución al interior de las clases en Argentina y Brasil. Ambas figuras muestran un considerable traslapeo de ingreso entre las clases, especialmente entre capitalistas, profesionales y pequeños empresarios de un lado, y entre trabajadores formales e informales en el otro. La tabla A.13 muestra una tabulación cruzada de los deciles a partir de la distribución del ingreso de los individuos y la estructura de clase. Cerca del 75% de los capitalistas declaró ingresos que los ubican en los dos deciles superiores de la distribución individual del ingreso. Sin embargo, debe anotarse que aquellos deciles también incluyen cerca del 80% de todos los profesionales y ejecutivos, más del 60% de los pequeños empresarios, más del 15% de trabajadores formales y cerca de 10% de trabajadores informales. Por supuesto, los trabajadores informales están concentrados en los deciles inferiores de la distribución del ingreso. Es interesante anotar que los trabajadores informales están cada vez más frecuentemente pasando hacia los deciles inferiores en Argentina, en contraste con Brasil que presenta una situación más estable.



FIGURA 2.4

**Índices de bienestar agregado para Argentina bajo suposiciones alternativas de la aversión de una sociedad a la desigualdad**



Nota: Índices normalizados en 100 para 1992.

Fuente: Cálculo de los autores a partir de información individual de las encuestas de hogares; ver tabla A.14 en el apéndice.

gasto debido a diferencias sistemáticas entre la desigualdad del ingreso y del gasto. Hay dos razones por las cuales, en cualquier país, el ingreso está generalmente distribuido más desigualmente que el gasto de consumo financiado con el mismo ingreso:

- A los hogares no les gustan las variaciones repentinas en sus patrones de consumo, y en consecuencia tienden a suavizar los patrones de consumo en el tiempo. Para un individuo dado, el flujo de consumo se comporta casi como el promedio de flujos de ingreso en el tiempo (ver Friedman 1956). La ley de grandes números implica que la dispersión en corte transversal de la distribución del consumo será por tanto más pequeña que la correspondiente a la distribución del ingreso en cualquier momento del tiempo.
- Usualmente se afirma que el ingreso se recuerda y mide con mayor margen de error que el consumo (ver Deaton 1997), sumando a la varianza (y en consecuencia a la desigualdad) en la distribución del ingreso corriente. En particular, el subregistro puede ser el resultado de diferentes factores. Entre ellos se encuentra la decisión deliberada de contestar erróneamente por parte del entrevistado; la ausencia de preguntas que capturen algunas fuentes de ingreso (por ejemplo, las rentas implícitas de ingresos por vivienda para los propietarios); o la dificultad de recordar o estimar el ingreso de ciertas fuentes (por ejemplo, ingresos de actividades informales, pagos en especie, producción del hogar o ingreso de capital). Este problema probablemente implica un sesgo hacia abajo en la medición de los estándares de vida de las personas pobres, que dependen de una combinación de actividades informales y producción para su propio consumo, y de las personas ricas, que derivan una mayor parte de su ingreso de fuentes no laborales y probablemente están más propensas al subregistro.

Cualquiera que sea la fuente de las diferencias entre la información proveniente de datos de ingreso y la de gasto, ¿qué podemos decir sobre cómo se compara América Latina con otras regiones en las cuales la desigualdad sólo se mide en términos de consumo?

Un estudio reciente de Elbers y otros (2003) ofrece alguna luz sobre este tema. El estudio usa una encuesta piloto de hogares llevada a cabo en Brasil en 1996, en regiones del Nordeste y Sureste del país. Conocida como Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV), la encuesta está basada en el modelo de LSMS del Banco Mundial. La PPV es una encuesta con múltiples módulos que recolecta información sobre el consumo y el ingreso de los hogares. También se recolecta información más bien detallada sobre gasto de consumo, haciendo posible imputar valores de flujo de consumo de bienes como vivienda y productos comestibles caseros. Aunque en general es vista como una encuesta de gran calidad, la PPV tiene una muestra pequeña y limitada cobertura geográfica, de modo que no se usa ampliamente para estudiar la desigualdad a nivel nacional.

Elbers y otros (2003) emplean una metodología desarrollada recientemente para imputar el consumo de la encuesta PPV en la encuesta tradicional (basada en ingreso) del Brasil, la PNAD.<sup>36</sup> Esta aproximación permite a los autores estimar la desigualdad a partir del consumo en lugar del ingreso para Brasil, con base en los mismos datos subyacentes en la encuesta PNAD de hogares. La figura 2.5 indica que cuando la desigualdad se mide en la encuesta PNAD a partir del coeficiente Gini sobre el consumo imputado, la desigualdad de Brasil es menos extrema. Este nuevo coeficiente Gini para Brasil está cerca de 0,45, comparado con alrededor de 0,6 para el ingreso per cápita de los hogares. Si se le presta atención sólo a las regiones nordeste y sudeste, la desigualdad es un poco más alta, 0,46. La desigualdad en estas dos áreas, medida directamente con la encuesta PPV, es todavía más alta, 0,49.

Sin embargo, estas tres medidas están significativamente por debajo de las observadas en otros países. Es interesante anotar que, con la excepción de Rusia y Nicaragua, la mayoría de los países con altos niveles de desigualdad del consumo está en África, una región también de alta desigualdad (y posiblemente una con tradiciones estadísticas más débiles y por tanto con mediciones menos precisas de consumo). Aunque Brasil aparece como desigual para los estándares internacionales, es menos obviamente una observación atípica. Dado que se pueden presentar cuestionamientos similares sobre la calidad de los datos de ingreso en otros países latinoamericanos, la desigualdad en toda la región, respecto a las otras regiones, puede ser menor de lo que tradicionalmente se ha asumido.

#### *Volatilidad del ingreso y movilidad*

Un problema relacionado surge del hecho de que existe una considerable volatilidad del ingreso en América Latina. Cuando el ingreso es volátil de mes a mes, la desigualdad medida tiende a reflejar una sobrestimación de la desigualdad subyacente. De Ferranti y otros (2000) mostraron que la volatilidad agregada de consumo privado real

en América Latina fue casi tres veces más alta que en las economías desarrolladas entre 1960 y 1999. Durante el mismo período, fue ligeramente más alta que en la mayoría de países de Asia, pero menor que en África Subsahariana. Esta volatilidad agregada se traduce en mayores niveles de riesgo e incertidumbre a nivel más desagregado. En Brasil, por ejemplo, el ingreso promedio del quintil más pobre de la población cayó en más de 30% durante la recesión de 1982-1983, aumentó en más de 30% durante el período de auge de 1984-86, cayó en cerca de 12% en 1990-1991, y luego subió de nuevo en 15% entre 1994-1995. La volatilidad en el ingreso nacional bruto disponible y el consumo privado real es también muy alta —de hecho, más alta que en el resto de países del Caribe y América Latina (World Bank 2003e). Bajo el supuesto estándar de que los consumidores son adversos a la volatilidad intertemporal en su sendero de consumo (o adversos al riesgo), este tipo de “sube y baja” claramente reduce el bienestar social.

Las variaciones del ingreso con el paso del tiempo son generadas por cierto número de factores. Como se discutió anteriormente, un sector grande de personas autoempleadas está usualmente caracterizado por mayor volatilidad que lo observado en el sector formal, ya que las utilidades se ajustan a los cambios en la demanda y a las condiciones de costos directamente, pero los salarios están usualmente más protegidos. La tasa a la cual las firmas cierran tiende a ser mucho más alta para firmas pequeñas en el sector informal que para firmas grandes en el sector formal (ver Levenson y Maloney 1998). Sin embargo, en América Latina los salarios reales han oscilado frecuentemente de modo dramático como resultado de tasas de inflación altas y muchas veces inestables combinadas con mecanismos de indexación imperfecta. Además de los salarios, el ingreso puede verse afectado por cambios en la condición del empleo. El riesgo del desempleo es una preocupación creciente en América Latina, particularmente para las personas jóvenes y mujeres, como lo presentan Ferranti y otros (2000).

En áreas rurales, los eventos climáticos representan una fuente adicional de riesgo, más allá de los que se presentan por los choques en los términos de intercambio y en otras variables macroeconómicas. Un estudio de estrategias de los hogares para enfrentar la caída de la producción agrícola en El Salvador en 1997 (Conning, Olinto y Trigueros 2000) encontró que los trabajadores sin tierra, quienes tendían a depender del empleo agrícola antes de la crisis, resultaron los más golpeados.

¿Cuáles son las implicaciones de la evidencia sobre la alta volatilidad del ingreso en América Latina (que se revisa en más detalle en De Ferranti y otros 2000) en el contexto de este informe sobre desigualdad? Hay tres implicaciones básicas.

A medida que aumenta la volatilidad del ingreso corriente, también lo hace la brecha de desigualdad en el ingreso corriente y la desigualdad en el ingreso permanente. Éste es un factor detrás de las grandes diferencias entre las medidas de desigualdad del ingreso y las de desigualdad del consumo en Brasil, discutidas anteriormente. El consumo es un mejor indicador del ingreso permanente.

En la medida en que las personas son adversas al riesgo, la volatilidad es costosa en términos del bienestar social. De un lado, la desigualdad interpersonal de largo plazo puede sobrestimarse al concentrarse en el ingreso corriente. De otro lado, algunas de estas medidas reflejan desigualdad en el ingreso de las mismas personas a través del tiempo, lo cual está en contra del bienestar individual (y por tanto social) por razones que tienen que ver con las preferencias hacia un menor riesgo.

Algo de lo que parece ser movilidad intergeneracional de corto plazo es simplemente volatilidad, con un nombre más elegante. Una parte de la evidencia de la movilidad en América Latina se discute en el recuadro 2.2, pero acá el punto es que la evidencia de grandes cambios de corto plazo en la distribución del salario o del ingreso probablemente refleja un alto riesgo y volatilidad.

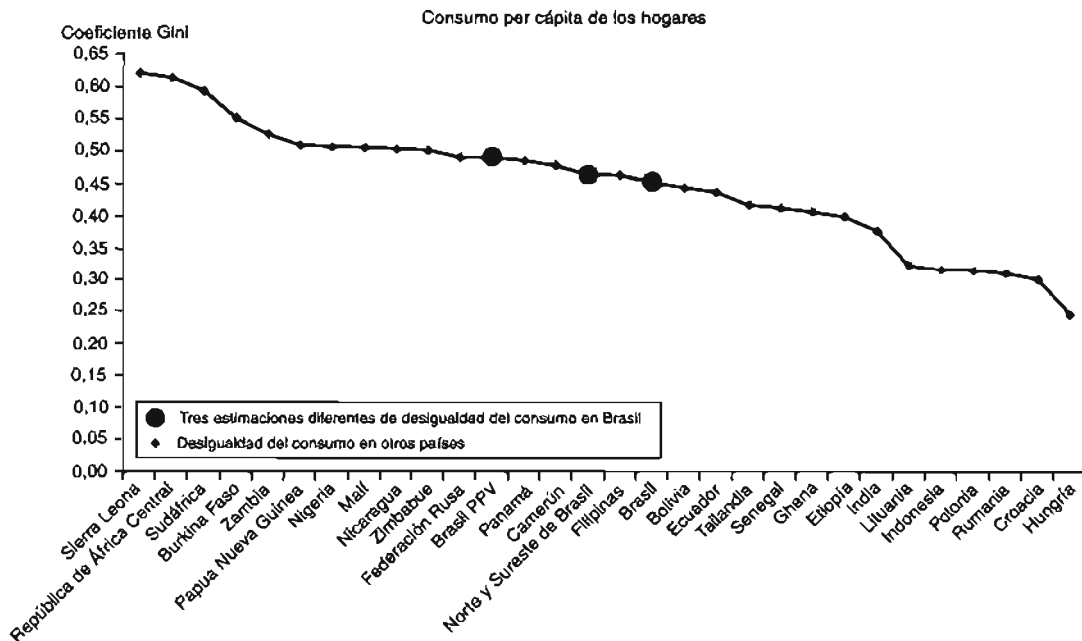
La ausencia de datos de panel para varios años en la región significa que se conoce muy poco sobre la movilidad intrageneracional en América Latina (ver Graham y Pettinato 2002 para una discusión de resultados de un estudio sobre el tema en Perú). Sí y cuando se llegue a conocer algo más, es probable que los analistas enfrenten una disyuntiva o *trade-off* entre ganancias de bienestar (que surgen de menor desigualdad durante múltiples períodos cuando el ingreso futuro es menos predecible a partir de información sobre el ingreso anterior) y pérdidas de bienestar (que surgen de aversión a fluctuaciones de ingreso en el tiempo). Estas disyuntivas serán las mismas a aquellas que resultan de las tendencias de movilidad y volatilidad social observadas en países más desarrollados. Gottschalk y Spolaore (2000, p. 193), por ejemplo, encuentran que “cuando se introduce la aversión a la fluctuación del ingreso y el riesgo (más-allá-del-velo), estos costos más grandes contrarrestan los beneficios provenientes de reducción de la desigualdad en múltiples períodos. Por ello, los alemanes y los estadounidenses terminan obteniendo beneficios netos de movilidad similares, aunque por razones muy diferentes”. Recientemente, este tipo de razonamiento detenido sobre la movilidad ha puesto a prueba afirmaciones superficiales anteriores en el sentido de que la mayor desigualdad en los Estados Unidos frente a Europa no representa un problema, ya que la movilidad en Estados Unidos es también más alta.

### *El tema de cobertura y medición de ingreso*

Otro elemento de preocupación tiene que ver con qué tan comprensivas y precisas son las preguntas relacionadas con el ingreso. Todas las encuestas de hogares en América Latina incluyen preguntas sobre el ingreso monetario de trabajos asalariados, pero algunas usan preguntas muy simples (y en consecuencia menos confiables) y muchas no incluyen estimaciones de pagos no salariales y no monetarios. Entre esos países que se concentran en este tema, el esfuerzo por obtener estimaciones correctas varía mucho. Todos los países hacen algún esfuerzo en capturar el ingreso por autoempleo o ingreso de capital. Sin embargo, la intensidad de estos esfuerzos varía entre países y en algunos casos al interior del país con el paso del tiempo. Las diferencias

FIGURA 25

## Desigualdad del consumo en Brasil, una perspectiva internacional



Fuente: Elbers y otros (2003).

en la entrega de información errónea por parte de los encuestados y las diferencias de esfuerzos en el diseño de la encuesta pueden distorsionar las comparaciones de desigualdad entre los países. Si estos comportamientos y esfuerzos cambian en el tiempo, también pueden distorsionar la visión de la tendencia de desigualdad.

Los investigadores aplican tres clases de estrategias para aliviar estos problemas. La primera es restringir el análisis a variables más homogéneas que estén sujetas a menores problemas de suministro erróneo de información por los encuestados. Típicamente, las personas miran la distribución del ingreso laboral o, desde una perspectiva todavía más restringida, la distribución de los salarios monetarios de trabajo asalariado en áreas urbanas (sección 2.4). Por supuesto, el costo de hacer esto es ignorar una parte ocasionalmente considerable de la distribución total del ingreso. La segunda estrategia es aplicar algún procedimiento de generar datos en términos brutos. El ingreso de una fuente dada en la encuesta de hogares se ajusta para que coincida con el valor correspondiente en las cuentas nacionales. Este ajuste usualmente genera inflación del ingreso de capital respecto a otras fuentes de ingreso, de modo que genera estimaciones más grandes de desigualdad.

Finalmente, la tercera estrategia es estimar algunos ingresos a partir de otras fuentes de información de la encuesta. Por ejemplo, la renta implícita de vivienda propia puede estimarse usando una regresión de precios hedónicos si la encuesta tiene información sobre las características de la vivienda y la cantidad pagada por los arrendatarios en el

sector de arriendos (*ver* Fay y otros 2002). Adicionalmente, las regresiones multivariadas pueden generar estimaciones de salarios para trabajadores que no reportan o claramente ofrecen información errónea sobre sus salarios, pero que sí dan información sobre sus características individuales (por ejemplo edad y educación).

Como las encuestas difieren respecto a la gravedad de estos problemas, el ajuste debe hacerse caso por caso. Ésta es una tarea que va más allá del objetivo de este capítulo. Los investigadores que han hecho diferentes tipos de ajustes han encontrado que la mayoría de los resultados de tendencias de desigualdad al interior de los países son robustos.<sup>37</sup> Los resultados entre países son un poco menos robustos al hacer los cambios metodológicos. Székely y Hilgert (1999) encuentran que ciertas clasificaciones de desigualdad entre países latinoamericanos varían a medida que se lleva a cabo una amplia gama de ajustes para solucionar los problemas de información esbozados en esta sección. Sin embargo, aunque pueden presentarse algunos cambios, la imagen general se mantiene: los países con baja desigualdad y alta desigualdad no cambian de grupo sin importar la metodología usada en el análisis.

Una observación común entre los usuarios de encuestas de hogares es que típicamente no incluyen a individuos “muy ricos”; los millonarios, terratenientes ricos, empresarios poderosos y capitalistas normalmente no aparecen en las encuestas. Los ingresos individuales más altos en las encuestas en América Latina corresponden principalmente a profesionales en zonas urbanas. Este hecho puede ser

una consecuencia natural del muestreo aleatorio (es decir, existen tan pocos millonarios que es poco probable que sean seleccionados en el proceso de selección aleatorio de la muestra para responder la encuesta), de la ausencia de respuestas o de grandes problemas de subregistro. El hecho es que las personas ricas en las encuestas son “profesionales con altos niveles de educación que tienen ingresos laborales, en lugar de capitalistas que viven de las utilidades” (Székely y Hilgert 1999). La omisión de este grupo implica con seguridad una subestimación de la desigualdad en una magnitud que es difícil de predecir.

Se debe usar el ingreso real en lugar del nominal en el análisis de distribución. Si los precios enfrentados por todas los hogares fuesen los mismos, esta distinción sería irrelevante. Sin embargo, los precios usualmente difieren por la ubicación. Si dos hogares ubicados en diferentes regiones tienen el mismo ingreso nominal pero enfrentan diferentes precios, tendrán diferentes estándares de vida. A pesar de que muchos autores han resaltado la importancia de considerar la variación espacial de los precios en un estudio de distribución (por ejemplo, Deaton 1997, Ravallion y Chen 1997) los ajustes de precios casi nunca se llevan a cabo en los países que no recolectan información permanentemente sobre precios locales como parte de la encuesta de hogares.

Infelizmente, la mayoría de países latinoamericanos cae en esta categoría. Algunos países tienen información regional de precios, lo cual es útil pero no resuelve el problema, ya que la dispersión de precios puede ser alta al interior de una sola región (especialmente entre áreas rurales y urbanas). Sin embargo, los resultados en desigualdad de este estudio parecen ser lo suficientemente robustos cuando se hacen ajustes por precios regionales. Por ejemplo, en Argentina el coeficiente Gini para la distribución del ingreso per cápita de los hogares para 2001 se redujo levemente de 52,2 a 51,9 cuando se tomaron en cuenta las diferencias regionales de precios. Para Chile en 2000, el coeficiente Gini aumento de 57,1 a 57,3 cuando se llevó a cabo este ajuste.

### *¿Se sobrestima o subestima la medición de desigualdad?*

¿Es la desigualdad “real” menor o mayor que la estimada derivada de las encuestas de hogares? Infelizmente la respuesta a la pregunta no es clara. Algunos factores llevan a una subestimación de la desigualdad (por ejemplo, información errónea reportada sobre ingreso de capital o ausencia de personas muy ricas en la encuesta), mientras que otros resultados a una sobrestimación (por ejemplo, usar ingreso mensual en lugar del ingreso permanente o el consumo). Definitivamente se necesita más trabajo en esta área. Sin embargo, debemos anotar que el problema clave acá no es conocer con exactitud el nivel de desigualdad de un país en un año dado, sino hacer una comparación en el tiempo y entre países. Los autores implícitamente asumen en el análisis que los factores que sesgan la medición de la desigualdad son estables entre países y con el paso del tiempo.

Es necesario evitar cualquiera de las dos posiciones extremas sobre las encuestas de hogares, es decir, descartarlas o usarlas sin ninguna precaución. Incluso con todas sus limitaciones en mente, las encuestas de hogares ofrecen valiosa información del análisis distributivo y son la mejor fuente disponible de datos con la cual se pueden generar estadísticas distributivas representativas de la población. Sin embargo, es importante estar atento a sus limitaciones. A pesar de que los gobiernos latinoamericanos y las agencias internacionales han tomado importantes pasos en la última década (por ejemplo, el programa Mecovi), existe un largo camino antes de lograr tener unas encuestas de hogares nacionales más confiables, ricas y homogéneas. En este aspecto, América Latina se encuentra rezagada frente a otras regiones menos desarrolladas.

### *Variabilidad muestral e intervalos de confianza*

Las medidas de las diferentes dimensiones de distribución están sujetas a problemas de variabilidad muestral porque se derivan de encuestas y no de datos de censo. Si una muestra consistiese de sólo dos individuos, con seguridad los indicadores variarían mucho en el tiempo incluso si la población se mantuviese completamente estática, ya que dos individuos diferentes pueden ser seleccionados aleatoriamente cada año. Este problema puede aliviarse pero no eliminarse completamente por el uso de una muestra más grande. Este punto se ilustra aquí al evaluar la solidez de algunas comparaciones de desigualdad con la ayuda de estimación de intervalos de confianza usando técnicas de *bootstrapping*. Este método ofrece estimaciones de intervalos y medidas de dispersión para los índices de desigualdad de un modo simple y eficiente.<sup>38</sup>

La tabla A.16 muestra estimaciones del coeficiente de Gini para la distribución del ingreso per cápita de los hogares para cada país y año, el error estándar derivado de la técnica de *bootstrapping*, el coeficiente de variación, y el intervalo de confianza correspondiente para un nivel de significancia de 95%.<sup>39</sup> Dado el gran tamaño de la muestra en la mayoría de encuestas de hogares, los coeficientes Gini se estiman con gran precisión. Esto se ve reflejado en los bajos valores de los errores estándar. La columna (iii) muestra que el error estándar en la mayoría de los casos es menor a 1% del coeficiente estimado. Sin embargo, en muchos casos esto es suficiente para generar dudas sobre la significancia estadística de los cambios en la desigualdad. Por ejemplo, a pesar de que el Gini reportado en México entre 1996 y 2000 creció, los intervalos de confianza se cruzan y hacen que el cambio en el coeficiente Gini sea insignificante, es decir, consistente en el caso de que se tomen diferentes muestras de la población con una distribución estable en el ingreso.

## **2.4 La desigualdad en América Latina en perspectiva**

Esta breve sección está destinada a presentar la evidencia de la sección anterior en una perspectiva geográfica. ¿Qué

## RECUADRO 2.2

**Movilidad en América Latina: ¿Qué tanto se sabe?**

Como el concepto de la movilidad intrageneracional de corto plazo está fuertemente relacionada con la volatilidad —o al menos los dos conceptos no son separables fácilmente—, la literatura usualmente se concentra más en la movilidad intergeneracional de largo plazo. Las principales variables usadas en este tipo de análisis son generalmente activos o decisiones relacionadas con la educación y la ocupación, que pueden ser buenas aproximaciones del ingreso permanente. Con estas dos variables, Valeria Pero (2003) estudió el caso brasileño y mostró que el país no tiene movilidad intergeneracional significativa en la educación o ocupación.

De hecho, Brasil tiene uno de los niveles más bajos del mundo en movilidad intergeneracional en la educación. Según Behrman, Gaviria y Székely (2001), los países latinoamericanos tienen menor movilidad intergeneracional en la educación que los países desarrollados. Además, comparando a Brasil con otros países de América Latina, hay evidencia de que Brasil tiene un nivel aún inferior de movilidad (Menezes-Filho 2001). La principal razón para este fenómeno es el hecho de que el desempeño educativo en Brasil está asociado más con los antecedentes familiares, en particular la escolaridad de los padres, que en otros países.<sup>a</sup>

Los niveles de educación de los individuos y sus padres están fuertemente correlacionados, en el sentido de que los hijos de padres con poca educación también tienen poca educación. Según Paes de Barros y otros (2001), la escolaridad de los padres parece ser la variable más importante para explicar el desempeño educativo en Brasil. Adicionalmente, la escolaridad de las madres parece tener un efecto más fuerte que la de los padres en el desempeño educativo. A partir de la literatura existente en el tema, Pero (2003) va más allá, concluyendo que “la influencia de la escolaridad de los padres en el desempeño educativo es más fuerte para los hombres que para las mujeres, para los negros que para los no negros y para los residentes en el Nordeste que para los del Sureste.”

Sin embargo, Bourguignon, Ferreira y Menéndez (2003), y otros autores, señalan que existe un incremento en la movilidad educativa con el paso del tiempo. Según esta conclusión, un año adicional de escolaridad de los padres significa un incremento superior de la escolaridad para cohortes más viejas que para cohortes más jóvenes. Un análisis complementario (Pero 2003) indica que es posible encontrar evidencia de que la movilidad educativa es más notoria entre individuos menos educados. De modo que la evidencia de que la movilidad educativa está aumentando para las cohortes más jóvenes, puede estar relacionada con el hecho de que la política educativa está cerrando la brecha relacionada con los antecedentes familiares en Brasil.

De lo anterior se desprende que los miembros de generaciones más jóvenes deberían estar en capacidad de lograr mejores posiciones en el mercado laboral respecto a sus padres. En otras palabras, podría esperarse un incremento en la movilidad ocupacional a medida que cada generación recibe más educación. A pesar de que los datos sugieren este patrón —ya que la mitad de los hijos en Brasil está en diferentes clases ocupacionales respecto a sus padres—, la movilidad ocupacional en el país parece ser muy lenta comparada con otros países, la mayoría de los cuales son desarrollados (Scalon y Ribeiro 2001).

En cierto sentido, la movilidad ocupacional puede considerarse un buen indicador de desarrollo. Según Pero (2003), la movilidad puede resultar del “crecimiento económico y su impacto en la creación de trabajo, en la composición sectorial y ocupacional así como en aspectos demográficos” y puede ser una consecuencia de “distribución de oportunidades, a partir de las cuales la sociedad construye canales de movilidad para ubicar personas eficientemente en la estructura social de un sistema justo”.

Esta perspectiva se ve corroborada por análisis de diferentes estados brasileños, ya que existe gran movilidad en áreas más desarrolladas. La literatura que estudia la movilidad educacional y ocupacional en Brasil indica que durante los años 70, la movilidad fue resultado del proceso de industrialización y urbanización. De otra parte, esto no parece ser cierto respecto a las oportunidades distributivas. Silva y Roditi (1988) —usando un modelo log-lineal para probar la hipótesis de patrones de movilidad constante circular o relativa en el tiempo— afirman que la distribución de oportunidades no ha cambiado significativamente. Sin embargo, Scalon y Ribeiro (2001) afirman que existe una tendencia hacia una distribución más pareja de los logros en posición social, a pesar de que la sociedad brasileña es rígida en comparación con otros países.

En conclusión, Pero (2003) encuentra que la movilidad ocupacional aumentó en Brasil entre 1973 y 1996. Pero también sugiere que otros canales de movilidad fueron más importantes en determinar la posición en la estructura social que la herencia de ocupación o clase social. Los datos brasileños también indican que actualmente la movilidad tiende a estar más relacionada con cambios en la posición que con la creación de nuevas posiciones.

a. Contrario al sentido común, variables como el entrenamiento de los profesores y la infraestructura (por ejemplo, libros, computadores y cursos nocturnos) no son importantes en explicar el desempeño educativo. El elemento clave es que a pesar de que estas variables tienen un efecto positivo, sólo dan cuenta de una pequeña parte del nivel de educación como un todo.

tan desiguales son las economías latinoamericanas comparadas con el resto del mundo?

En los últimos 10 años, diferentes estudios han revisado y calculado las medidas de desigualdad entre países y en el tiempo. Deininger y Squire (1996) lograron agrupar una gran base de datos de participaciones en quintiles y coeficientes de Gini para la mayoría de países desde la Segunda Guerra Mundial. Estos datos de panel —que estimularon de manera importante el estudio empírico de la relación entre la desigualdad y otras variables económicas y políticas— se actualizaron y extendieron en la base de datos de desigualdad del ingreso en el mundo, un proyecto conjunto de la Universidad de las Naciones Unidas, Wider, y el programa de desarrollo de las Naciones Unidas (Wider 2000).<sup>40</sup> Usando ésta y otras fuentes secundarias, Milanovic (2002), Bourguignon y Morrison (2002) y Sala-i-Martin (2002) calcularon recientemente la distribución del ingreso para el mundo y sus regiones.<sup>41</sup> Otros autores han usado datos a nivel micro para comparar la distribución en diferentes regiones del mundo Bourguignon, Ferreira y Leite (2003) y Székely y Hilgert (2001) han comparado los países latinoamericanos con algunos países desarrollados con información a nivel micro.

La literatura empírica sugiere sin ambigüedad que América Latina es la región con el mayor nivel de desigualdad del mundo, y esto ha sido verdad desde que se llevan estadísticas.<sup>42</sup> Cada barra en la figura 2.6 indica el valor del coeficiente Gini para la distribución de ingreso per cápita de los hogares en países localizados en cuatro “regiones” del mundo.<sup>43</sup> La desigualdad en América Latina es más alta que en Asia, Europa Oriental y los países desarrollados.<sup>44</sup> La desigualdad del ingreso en el país menos desigual de América Latina (Uruguay) es más alta que en el más desigual del Europa Oriental y los países industrializados, y no muy diferente del país con mayor desigualdad de Asia. Los nueve países con mayor desigualdad en la muestra están en América Latina. Adicionalmente, las 14 economías incluidas en la figura están entre las 20 más desiguales de la muestra.

La figura 2.6 se refiere a la desigualdad del ingreso. Cuando la desigualdad del ingreso se mide con respecto a la distribución del gasto de los hogares, las conclusiones son similares. Usando información de la misma fuente (Wider 2000), el coeficiente Gini promedio en siete países latinoamericanos que tienen información de gasto en los años 90 (44,0) está muy por encima del Gini promedio para Asia (36,6) y Europa Oriental (30,4) y es ligeramente superior al de África (43,3).<sup>45</sup>

¿Siempre ha sido América Latina más desigual que el resto del mundo? La fuente más usada para responder esta pregunta es la tabla 5 de Deininger y Squire (1996), que se reproduce en la tabla A.17. La tabla, que muestra promedios no ponderados de coeficientes Gini por región, indica que al menos desde los años 60, la desigualdad en los países de América Latina ha sido más alta que en cualquier otra región del mundo. Con la excepción de países del África Subsahariana, las diferencias en puntos Gini entre América Latina y otras regiones son muy grandes. Esta brecha se

ha reducido en los años 70 y se amplió nuevamente en los años 80. No existe un patrón claro en los años 90, cuando las economías latinoamericanas tuvieron un mejor desempeño que algunas regiones en términos de distribución (por ejemplo, Europa Oriental) y peor que otras (por ejemplo, el Sur de Asia).

En algunas ocasiones se afirma que la desigualdad está relacionada con el estado de desarrollo de un país y que se deben hacer comparaciones para controlar por este factor. Londoño y Székely (2000) usan el análisis de regresión para calcular las diferencias entre la desigualdad actual y la esperada dado el nivel de desarrollo de muchos países en el mundo. La diferencia en países latinoamericanos es positiva; es decir, la región sufre de “exceso de desigualdad”. Londoño y Székely (2000) encuentran que, con el paso del tiempo, ésta ha fluctuado alrededor de 13 puntos en el coeficiente de Gini.

A pesar de ser ampliamente citada, la tabla de Deininger y Squire debe interpretarse con mucho cuidado. Entre sus problemas pueden señalarse: (1) la muestra de países usada para calcular las estadísticas regionales no está balanceada, (2) las estadísticas de desigualdad del ingreso están mezcladas con medidas de desigualdad de gasto, (3) algunos de los datos que se promedian vienen de estudios que usan diferentes metodologías, y (4) los datos para los años 90 son muy escasos.<sup>46</sup> Algunos de estos problemas se corrigen en la tabla 2.1, en la cual los coeficientes Gini se calculan a partir de una muestra común de países, vienen de un conjunto pequeño de estudios por lo que son metodológicamente consistentes, y usan ingreso como la variable para el estándar de vida. La imagen en general no es muy diferente de la tabla A.17. La desigualdad en América Latina ha sido significativamente más alta que en Asia, OCDE, y Europa Oriental en las tres últimas décadas. No hay signo de que la brecha se esté cerrando.<sup>47</sup>

En un estudio reciente, Bourguignon y Morrison (2002) calculan estadísticas de desigualdad del ingreso en el mundo desde 1820, incluyendo información a nivel regional. La tabla A.18 muestra tres medidas de desigualdad calculadas para cinco regiones desde 1950. Los datos reflejan promedios no ponderados y ponderados por población entre países y grupos de países.<sup>48</sup> Aunque para algunas regiones las estadísticas empiezan desde 1820, las medidas de desigualdad en América Latina comienzan en 1950.<sup>49</sup> Una vez más, la región emerge como muy desigual comparada con el resto del mundo. El último panel de la tabla muestra la diferencia en la desigualdad entre América Latina y el resto de las regiones en términos de puntos Gini. No hay evidencia de que la brecha entre América Latina y el resto de regiones se haya cerrado en los últimos 50 años. La historia al nivel de países individuales es similar: los cinco países/subregiones latinoamericanos considerados en el estudio han estado entre los ocho más desiguales en el mundo desde 1950.

Como se mencionó anteriormente, no hay estadísticas consistentes para la desigualdad antes de los años 50. Para calcular la distribución mundial del ingreso entre 1980 y 1950, Bourguignon y Morrison (2002) asumen que no hay



cambios en la distribución en América Latina, argumentando “la ausencia de una evidencia fuerte que sugiera que la distribución era mucho menos desigual durante el siglo XIX”. También aceptan la sugerencia de Malthus de que en 1820 la desigualdad era mucho más grande en México que en Inglaterra. En el capítulo 4 de este informe, se argumenta que la desigualdad extrema surgió poco después de que los europeos comenzaron a colonizar América.

En otro estudio reciente, Milanovic (2002) calcula la distribución del ingreso regional en la cual todos los individuos son tratados como habitantes de la misma región (ver tabla A.19).<sup>50</sup> América Latina surge nuevamente como una región con alta desigualdad. Sin embargo, Asia es en la actualidad la región con el coeficiente de Gini más alto. Esto se debe principalmente a las grandes diferencias en el ingreso nacional a través de los países de la región (por ejemplo, Japón, Hong Kong (China), y la República de Corea en comparación con India o Bangladesh). En la descomposición hecha por Milanovic y Titzhaki (2002) con los mismos datos, sólo 7% de la desigualdad total en América Latina se debe a la desigualdad entre grupos de países. Por el contrario la contribución del coeficiente Gini entre países es de 39% en África, 72% en Asia, 39% en Europa Oriental y la antigua Unión Soviética, y 18% en Europa Oriental, Norteamérica y Oceanía. Comparada con el resto del mundo, América Latina es una región que incluye países relativamente similares, dentro de los cuales existe una alta desigualdad.

Resumiendo, a pesar de que existen diferentes problemas metodológicos relacionados con la evidencia disponible, las diferencias en la magnitud son lo suficientemente grandes para indicar que la desigualdad en América Latina ha sido mayor que en el resto del mundo al menos desde la Segunda Guerra Mundial, con la posible excepción del África Subsahariana. Adicionalmente, no hay signos de que esta brecha se ha cerrado con el paso del tiempo. Los cambios en desigualdad han sido más o menos similares en promedio a los encontrados en el resto del mundo en el último medio siglo. La disminución generalizada en la desigualdad en los años 70 probablemente fue más pronunciada en América Latina, pero esta ganancia relativa se perdió en los años 80 cuando la desigualdad en la región creció más rápidamente que en el resto del mundo. Durante los años 90, la desigualdad aumentó en América Latina aproximadamente al ritmo global promedio. Es interesante anotar que la posición de la mayoría de países latinoamericanos en la clasificación mundial de desigualdad ha sido casi la misma en las últimas décadas, a pesar de los cambios en el ambiente económico, social y político. Las últimas cinco décadas han presenciado auges económicos y crudas recesiones, modelos de crecimiento hacia adentro y estrategias de crecimiento lideradas por las exportaciones, intervenciones generalizadas del sector público y profundas reformas de mercado, dictaduras y democracias, pero en ningún país de la región se observó que alguno de estos escenarios cambiase la distribución del ingreso para hacerla más parecida a la distribución en otras regiones del mundo.

Esta observación sugiere un punto importante: América Latina parece ser más desigual que el resto del mundo por razones que van más allá del ciclo económico o políticas económicas particulares. Estos factores han jugado un importante papel en dar forma a la distribución del ingreso, un papel que debe estudiarse y entenderse. Sin embargo, parece haber factores subyacentes que son determinantes más fuertes de los niveles de desigualdad en la región. Varios capítulos de este informe trabajan en este punto (ver la parte II).

¿Qué partes de la distribución del ingreso en América Latina presentan las mayores diferencias frente al resto del mundo? La desigualdad, por ejemplo, podría ser más alta en América Latina por la mayor concentración del ingreso en la clase media y menor concentración en los niveles más bajos, comparado con otras regiones. Las tablas 2.2 y 2.3 sugieren que éste no es el caso. Las distribuciones en América Latina están caracterizadas por una participación del ingreso más alta en los ricos frente a los países de otras regiones.<sup>51</sup> ¿Quiénes son los perdedores de esta “excesiva participación?” Las tablas sugieren que los ocho deciles inferiores en América Latina tienen menor participación en el ingreso que sus contrapartes en el resto del mundo. Si acaso, las “pérdidas” parecen ser mayores para los grupos de ingreso medio. Si una distribución típica latinoamericana tuviese que replicar la distribución típica del resto del mundo, la participación del veintil superior (el 5% más rico de la población) tendría que reducirse y esa participación sustraída tendría que ser distribuida de un modo más o menos igual entre el 80% más pobre de la población.

A pesar de su alta desigualdad, América Latina tiene un mejor comportamiento en términos de nivel de pobreza (cuando se mide por línea de pobreza estandarizada internacionalmente) que algunas otras regiones menos desarrolladas del mundo, principalmente porque la región tiene un ingreso per cápita más alto. La pobreza es menor en la región que en África y Asia (ver tabla A.20). La pobreza mundial se ha reducido significativamente en la última década. El nivel de América Latina es mejor que el de África, Europa Oriental y el Sur de Asia, pero ni remotamente tan bueno como el de Este del Asia.

## 2.5 Mirando dentro del ingreso del hogar

La sección 2.2 estudió la distribución del ingreso real equivalente de hogares en los individuos. Esta variable puede escribirse como  $(Y^L + Y^{NL})/(AE^\theta \cdot P)$ , donde  $Y^L$  representa el ingreso laboral total del hogar,  $Y^{NL}$  representa el ingreso total no laboral de la hogar,  $AE$  es el número de adultos equivalentes en el hogar,  $\theta$  es el parámetro de economías de escala en el consumo, y  $P$  es el índice de precios para la canasta de consumo de los hogares. Las diferencias en el bienestar entre los individuos, que se aproximan por diferencias en el ingreso equivalente del hogar, dependen de las diferencias en cada uno de los factores de esta ecuación. Como en este informe no se estudian los diferenciales de precio por la falta de información, y se asume que no cambia, nos quedamos con tres fuentes para determinar dife-



rencias: el ingreso laboral, el ingreso no laboral y el tamaño y estructura del hogar. Estos tres componentes se analizan a continuación.

### Ingreso laboral

El trabajo es la principal fuente de ingreso de la mayoría de los individuos. Este papel se magnifica en las encuestas de hogares, ya que la mayoría de fuentes de ingreso no laborales no está bien representada. La columna (i) en la tabla A.21 muestra que la participación de ingreso laboral en el total del ingreso reportado es mayor al 80% en la mayoría de países latinoamericanos —sustancialmente mayor que lo determinado en las cuentas nacionales. La tabla también muestra el coeficiente Gini para la distribución de ingreso laboral individual en las columnas (vii) a (ix). La mayoría de las conclusiones de la sección 2.2 sobre posición y tendencias de la desigualdad son las mismas cuando el análisis se restringe al ingreso laboral individual.<sup>52</sup> Wodon y otros (2001) llevan a cabo una descomposición de las fuentes del coeficiente Gini, y concluyen que cerca de tres cuartos de la distribución del coeficiente Gini para la distribución del ingreso per cápita pueden atribuirse a la contribución de la desigualdad en la distribución del ingreso laboral, ya que tal fuente representa una gran porción del ingreso total en encuestas de hogares.

### Educación

Los individuos obtienen su ingreso laboral del uso de sus asignaciones iniciales de “activos laborales” productivos, como la capacidad física, el capital humano y las conexiones. Esta sección se encarga de analizar uno de estos activos, la educación formal. A pesar de que la educación es ciertamente un determinante muy importante del ingreso, su posición central en la literatura se basa también en la posibilidad de ser observada en las encuestas y los cen-

sos. Esto contrasta con la dificultad de obtener estadísticas sobre otros determinantes relevantes del ingreso, como la habilidad natural, conexiones en el mercado laboral, entrenamiento en-el-trabajo, y ética de trabajo.

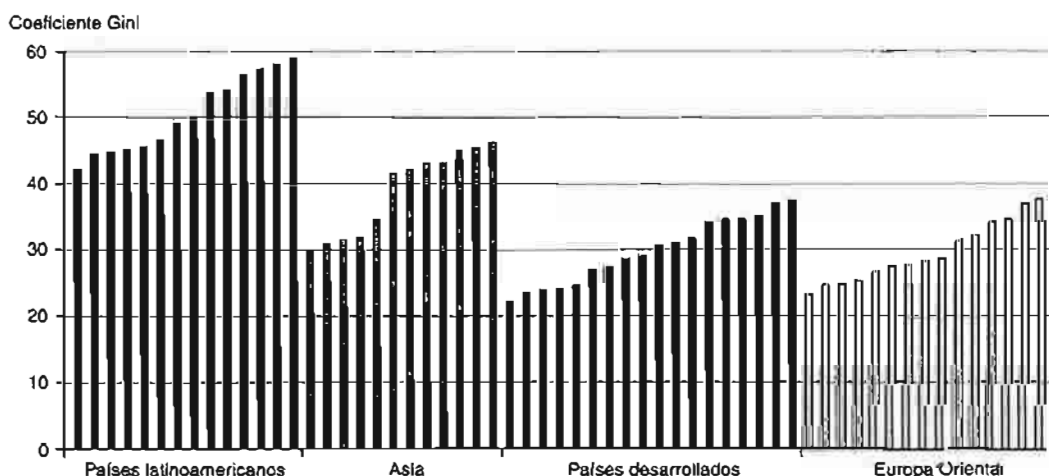
La tabla A.22 muestra el número promedio de años de educación formal en adultos entre los 25 y 65 años por quintiles de ingreso y por grupo de edad y género para cada país y año.<sup>53</sup> Existen importantes diferencias entre países en los años promedio de educación. Pese a que en Argentina, Chile y Panamá el promedio es de diez años, en Guatemala, Honduras y Nicaragua, el indicador correspondiente es de menos de seis años. Estas diferencias se mantienen para todos los quintiles de ingreso, aunque la brecha observada entre el Cono Sur y el resto de América Latina es más grande para el quintil más pobre.

Un fenómeno importante en la tabla A.22 es el incremento sustancial en el promedio de años de educación en todos los países de América Latina durante los años 90, que continuó un proceso iniciado varias décadas en el pasado. En la mayoría de países, la educación aumentó en todos los niveles de ingreso, excepto en Argentina y Perú, donde los años de educación entre adultos del quintil más pobre bajaron. La figura 2.7 muestra que la brecha en años de educación entre el quintil inferior y superior aumentó no sólo en estos dos países, sino también en más de la mitad de los países de la muestra.<sup>54</sup> La brecha de educación ha crecido en Brasil y México, partiendo de valores que ya eran relativamente grandes para los estándares en América Latina, a pesar del incremento notable en años de educación en el quintil inferior de la distribución del ingreso.

Otro hecho importante evidente en la tabla A.22 es el retroceso de la brecha en años de educación entre hombres y mujeres. En todos los países latinoamericanos, los hombres mayores de 50 años tienen más años de educación que las mujeres de la misma edad, pero la diferencia está a

FIGURA 2.6

Distribución del ingreso del hogar per cápita, por región, para la década de los 90



Fuente: Cálculo de los autores basado en Wider (2000).

TABLA 2.1

**Coefficientes Gini de la distribución del ingreso de hogar per cápita: países de la muestra común, promedios decenales por región**

Región	Década 1970	Década 1980	Década 1990	Promedio total
<i>Niveles</i>				
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>48,4</b>	<b>50,8</b>	<b>52,2</b>	<b>50,5</b>
Asia	40,2	40,4	41,2	40,6
OCDE	32,3	32,5	34,2	33,0
Europa Oriental	28,3	29,3	32,8	30,1
<i>Cambios</i>				
		<i>Década 70-80</i>	<i>Década 80-90</i>	<i>Década 70-90</i>
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>2,4</b>	<b>1,3</b>	<b>3,7</b>	
Asia	0,2	0,8	1,1	
OCDE	0,2	1,7	1,9	
Europa Oriental	1,0	3,5	4,5	
<i>Diferencia en puntos Gini: LAC vs.</i>				
Asia	8,3	10,4	10,9	9,9
OCDE	16,1	18,3	18,0	17,5
Europa Oriental	20,2	21,6	19,4	20,4

Fuente: Cálculo de los autores basado en Wider (2000), Smeeding y Grodner (2000), Székely (2001), y estimaciones para América Latina.

favor de las mujeres en el intervalo de edad 10-30 años.<sup>55</sup> Para la población en edad de trabajar (25-65 años), los años de educación son ligeramente mayores para las mujeres en algunos países (incluyendo Argentin, Brasil, Jamaica, Panamá, Trinidad y Tobago, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela) y un poco mayores para los hombres en el resto de países de la región.

En la tabla A.23, las personas están divididas según la edad y el quintil de ingreso de los hogares. Para la mayoría de países, la brecha en los años de educación entre el quintil superior e inferior es más grande para adultos jóvenes que para personas viejas, lo que sugiere un incremento en la desigualdad en educación en las décadas recientes. Por ejemplo, en Bolivia en 1999 la brecha era de 7,8 años para personas entre 51 y 60 años, 8,5 años para personas entre 41 y 50 años, y 9,1 para individuos entre 30 y 40 años. Esta tendencia es un signo de un incremento desbalanceado en la educación en Bolivia que también está presente en la mayoría de países latinoamericanos de la muestra. La figura 2.7 muestra que sólo en Chile y México la brecha educativa entre los pobres y los ricos se ha reducido sustancialmente en las cohortes de edad 31-40 años frente a la cohorte de edad 51-60 años. La tabla A.23 también muestra que durante la última década en casi todos los países de América Latina, la brecha en años de educación entre el quintil superior e inferior para jóvenes entre 21-30 años no se ha reducido. Éste también es el caso para niños entre 10-20 años en la mayoría de países, con la excepción de Brasil, Chile, Ecuador, México y Panamá.

Recientemente, se han hecho esfuerzos para reunir información sobre educación en la mayoría de países del mundo. La tabla A.24 resume los datos de una versión actualizada de Barro y Lee (2000). Todos los datos de la tabla corresponden a adultos mayores a 25 años. Los resultados para los años 90 son en general consistentes con

nuestras estimaciones. El promedio latinoamericano para años de escolaridad está casi en el nivel del promedio mundial y ha aumentado en las últimas cuatro décadas a niveles similares al promedio mundial.

Thomas, Wang y Fan (2002) calcularon el coeficiente Gini sobre la distribución de años de educación en 140 países para el período 1960-2000. Los datos para países latinoamericanos y promedios regionales se presentan en la tabla A.25. Los coeficientes Gini de educación para la región son cercanos al promedio mundial, mayores que en los países desarrollados y Europa Oriental, un poco menores que en Asia, y significativamente menores que en África. Esta clasificación no ha variado sustancialmente en las últimas cuatro décadas. La tabla A.28 muestra los resultados de calcular el coeficiente Gini de educación de la muestra actual de encuestas de hogares. Los países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay), Jamaica, Panamá y Trinidad y Tobago tienen los menores niveles de desigualdad.

Los coeficientes Gini de educación cayeron para la mayoría de países latinoamericanos durante los años 90. Este resultado no es inconsistente con la ampliación de la brecha ilustrada en la figura 2.6. En el caso de Brasil, como se señala en la tabla A.22, entre 1990 y 2001 los años de educación aumentaron de 1,9 a 3,0 en el quintil inferior y de 8,9 a 10,4 en el quintil superior. La diferencia absoluta en años de educación entre los ricos y los pobres ha aumentado (como se muestra en la figura 2.4), pero la razón ha bajado. Este último efecto es capturado por el coeficiente Gini, una medida de diferencias relativas en lugar de absolutas entre los individuos.<sup>56</sup>

La tabla A.27 muestra una medida alternativa y aproximada de la educación: la tasa de alfabetismo autorreportada por las personas encuestadas según el quintil de ingreso. La mayoría de países ha hecho un progreso sustancial y

algunos han logrado tasas de alfabetismo de casi 100%. Sin embargo, el porcentaje de personas analfabetas es bastante significativo entre los pobres, alcanzando niveles superiores a 30% en varios países.

En el siguiente análisis del mercado laboral, la población adulta se clasifica en tres grupos educativos según los años de educación: bajo (menos de 8 años de escolaridad), medio (9-13 años de escolaridad), y alto (más de 14 años de escolaridad). Esta clasificación corresponde aproximadamente a los trabajadores no calificados, semicalificados y calificados.<sup>57</sup> La tabla A.28 muestra la participación de cada grupo educativo en la población adulta. La participación de adultos con altos niveles de educación ha aumentado significativamente en todos los países latinoamericanos de la muestra, especialmente entre las mujeres.

### Salarios por hora: retornos a los activos laborales

La inversión en educación usualmente paga en el mercado laboral, especialmente en términos de mayores salarios por hora. Es importante mirar la distribución de salarios por hora por dos razones. De un lado, la mayor parte de las diferencias en ingresos promedio entre grupos educativos se debe a diferencias en salarios por hora y mucho menos a diferencias en horas de trabajo o tasas de desempleo. La segunda razón por la cual la distribución de salarios por hora es relevante es por razones normativas. Si las personas fuesen completamente libres para seleccionar horas de trabajo y tamaño del hogar, la distribución de salarios por hora (y algunos activos heredados) pasaría a ser la principal preocupación en un escenario de justicia social de igualdad de oportunidades.

La tabla A.29 muestra los coeficientes Gini para la distribución de salarios por hora para diferentes grupos de trabajadores. La mayoría de las conclusiones derivadas de las tablas anteriores se mantiene en este caso. La distribución de salarios por hora ha pasado a ser más desigual en Argentina, Perú, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela, pero también en otros países como Colombia y Nicaragua, donde la desigualdad del ingreso de los hogares no cambió significativamente. Por el contrario, la desigualdad de ingreso por hora bajó en Brasil. Para el resto de países, los cambios han sido pequeños y los niveles usualmente dependen del grupo para el cual se calcula la desigualdad.

La literatura ha resaltado la relevancia de estudiar la brecha salarial entre grupos educacionales como el principal determinante de la desigualdad en ingresos por hora. La "prima salarial" ganada por los trabajadores con mayor habilidad siempre ha sido un tema de gran interés para economistas laborales y otros científicos sociales. La tabla A.30 muestra las brechas salariales entre los tres grupos educativos. Por ejemplo, en Brasil en 2001, el salario por hora en el trabajo primario de un trabajador calificado es en promedio 6,5 veces mayor que el de un trabajador no calificado. Todos los números en la tabla son mayores a 1, lo que significa que los trabajadores más educados, en promedio, tienen ingresos por hora mayores. La prima salarial para trabajadores calificados aumentó en la mayoría de los países durante los años 90, incluso en economías en las cuales la desigualdad del ingreso de los hogares no cambió significativamente o se redujo, como en Brasil (ver también la figura 2.8). Por el contrario, la brecha salarial entre trabajadores semicalificados y trabajadores no califi-

TABLA 2.2

### Distribución del ingreso del hogar per cápita, 1992 (participación de los ingresos por deciles y veintiles)

Regiones	América Latina (i)	África (ii)	Asia (iii)	Europa Oriental (iv)	Países desarrollados (v)	Mundo sin LA (vi)	Diferencia (i) - (vi) (vii)
<i>Deciles</i>							
1	1,6	2,1	2,6	2,2	2,5	2,4	-0,8
2	2,4	3,0	3,5	3,8	3,4	3,4	-1,0
3	3,0	3,7	4,8	5,1	5,3	4,8	-1,8
4	3,4	4,6	5,8	5,7	6,3	5,7	-2,2
5	5,0	5,5	6,5	7,5	7,3	6,7	-1,8
6	6,0	6,5	7,5	8,2	8,6	7,8	-1,7
7	7,6	8,6	9,0	9,4	10,5	9,5	-1,9
8	9,0	10,5	10,5	10,8	12,2	11,1	-2,2
9	14,0	13,3	12,4	12,8	14,8	13,5	0,5
10	48,0	42,3	37,4	34,7	29,1	35,1	12,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
<i>Veintiles</i>							
19	10,8	11,3	9,7	8,9	10,7	10,3	0,5
20	37,2	30,8	27,7	25,8	18,5	24,8	12,4

Fuente: Estimación de los autores basada en Bourguignon y Morrison (2002).

TABLA 2.3

**Distribución del ingreso del hogar per cápita en la década de los 90 (quintiles)**

Región	América Latina (i)	África Subsahariana (ii)	Este de Asia y Pacífico (iii)	Sur de Asia (iv)	Europa Oriental (v)	Medio Oriente y Norte de África (vi)	Países desarrollados (vii)
1 y 2	13,2	14,1	18,1	21,7	22,2	17,8	18,4
3 y 4	33,8	33,5	37,5	38,4	40,0	36,8	41,8
5	52,9	52,4	44,3	39,9	37,8	45,4	39,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Cálculo de los autores basado en Deininger y Squire (1996).

cados (columna (iii) en la tabla A.30) no aumentó significativamente en la mayoría de países y bajó en algunos (ver figura 2.9).

Los datos en la tabla A.30 son medias no condicionadas. Para investigar más profundamente la relación entre la educación y salarios por hora, los autores llevaron a cabo regresiones del logaritmo de salario por hora en el trabajo primario contra variables *dummy* de educación y otras variables de control (es decir, edad, edad al cuadrado, *dummy* regional, y *dummy* urbana/rural) para hombres y mujeres.<sup>58</sup> La tabla A.31 muestra los resultados de estas ecuaciones de Mincer. Por ejemplo, en Argentina en el año 2001, un trabajador hombre entre 25 y 55 años con educación primaria ganaba en promedio casi 22% más que un trabajador similar sin este nivel de educación. La finalización de la escuela secundaria implicó un incremento en el salario de 40% sobre los ingresos de un trabajador con sólo educación primaria; en otras palabras, el retorno marginal de terminar la escuela secundaria frente a tener sólo la escuela primaria es de 40%.

La prima salarial por educación universitaria representa un 76% adicional. En Argentina, los retornos por educación primaria y secundaria no han cambiado significativamente en las últimas décadas. Por el contrario, se presentó un gran salto en el retornos de la educación universitaria (de 54 a 76%). Este salto también se notó para las mujeres trabajadoras y para las mujeres y hombres asalariados en zonas urbanas. A pesar de que no tienen la magnitud del cambio visto en Argentina, los retornos marginales a la educación universitaria aumentaron en diferentes países de América Latina durante los años 90, particularmente para trabajadores asalariados en zonas urbanas, confirmando los resultados de las medias no condicionadas (ver figura 2.10).<sup>59</sup>

Las ecuaciones de Mincer también ofrecen información sobre dos factores interesantes: el papel de variables no observadas y la brecha de género. El término de error en la regresión de Mincer se interpreta usualmente como capturando el efecto sobre el salario por hora de factores que no son considerados en las encuestas de hogares, como la habilidad natural, las conexiones y la ética de trabajo. Un incremento en la dispersión de este término de error puede reflejar un incremento en los retornos de tales factores

no observables en términos de salarios por hora (Juhn, Murphy y Pierce 1993). La tabla A.30 muestra la desviación estándar del término de error de la ecuación de Mincer. Los retornos de factores no observables han aumentado claramente en Argentina y Venezuela, mientras que no se presentaron cambios o reducciones claros en el resto de América Latina.

Otro modo de investigar la influencia de factores diferentes a la educación sobre la desigualdad es calcular la distribución de salarios por hora al interior de cada grupo educativo. La tabla A.33 hace esto para hombres en su edad de máxima productividad. Nuevamente, Argentina y República Bolivariana de Venezuela se diferencian del resto de países de la región por sus incrementos significativos en la desigualdad al interior de los grupos educativos. En la mayoría de los países, la desigualdad aumentó entre trabajadores calificados y no se incrementó (o incluso bajó) para otros. Chile ofrece uno de los ejemplos más claros de esta tendencia, ya que la distribución de salarios por hora pasó a ser significativamente más igualitaria para trabajadores con niveles de educación bajos y medio, y más desigual al interior del grupo de trabajadores calificados.

Los coeficientes de esta regresión de Mincer son diferentes para hombres y mujeres, indicando que son pagados de un modo diferente incluso cuando tienen las mismas características observables (es decir, educación, salario y ubicación). Para investigar más a fondo este punto, los autores simularon el salario contrafactual que los hombres habrían obtenido si se les hubiese pagado como mujeres. La última columna en la tabla A.32 reporta la razón entre el promedio de este salario simulado y el salario promedio pagado efectivamente a los hombres. En todos los casos, esta razón es menor a uno, reflejando el hecho de que las mujeres ganan menos que los hombres incluso cuando se controla por características observables.<sup>60</sup> Este resultado tiene dos interpretaciones posibles: es la consecuencia de discriminación en contra de las mujeres o es el resultado de que los hombres tienen factores no observables más valiosos que las mujeres (por ejemplo, que tienen mayor apego al trabajo). Parece ser que la brecha salarial por género se ha reducido en todos los países durante la última década (ver figura 2.11). Brasil tiene la brecha más grande entre mujeres y hombres, mientras que en Argentina, Colom-

bia, México y Perú, la brecha es más pequeña que en el resto de la región. El capítulo 3 de este informe se concentra más en este aspecto.

#### Utilización de activos laborales:

##### horas trabajadas, participación y desempleo

¿Es posible que las diferencias en salarios por hora se refuercen por diferencia en horas trabajadas? La tabla A.34 sugiere que es el caso opuesto. Las correlaciones entre horas trabajadas y salario por hora son negativas y significativas para todos los países. El segundo panel muestra también que en la mayoría de países, los trabajadores con bajos niveles de educación tienden a trabajar más horas que los trabajadores con más años de educación formal. Sin embargo, esta brecha se está cerrando durante la última década en la mayoría de países de América Latina, con reducción en las horas trabajadas para trabajadores no calificados y aumentó en las mismas para trabajadores calificados (ver figura A.6). Ver el recuadro 2.3, para una descripción de un grupo de descomposiciones que ofrecen información adicional sobre la estructura de la desigualdad en ingresos por hora.

Hasta ahora, esta discusión se ha concentrado en el grupo de trabajadores en el mercado laboral. Sin embargo, algunas personas con capacidad de trabajar pueden decidir no hacerlo, o pueden no encontrar un trabajo aun después de buscarlo activamente. La tabla A.36 contiene estadísticas básicas sobre empleo, desempleo y duración del desempleo por educación y género. Las personas con educación universitaria participan en el mercado laboral en mayor medida que otros grupos. Adicionalmente, la tasa de em-

pleo para los hombres es mucho mayor que para las mujeres. No parece haber un patrón claro de cambios en la brecha de empleo entre los trabajadores calificados y no calificados. Las diferencias en tasas de empleo entre grupos educativos han aumentado en algunos países y han bajado en otros.

La tasa de desempleo para los trabajadores no calificados es mayor que para los trabajadores calificados en más de la mitad de países de la muestra. También, en la mayoría de países la diferencia entre trabajadores no calificados y calificados respecto al desempleo, ha pasado a ser más grande en la última década (ver figura A.7), implicando un efecto en contra de la igualdad en la distribución del ingreso. Los patrones laborales difieren entre países. Mientras que el desempleo aumentó en Suramérica, éste bajó o se mantuvo bajo en el resto de América Latina. Finalmente, el último panel de la tabla A.36 reporta episodios más cortos, pero más frecuentes de desempleo de los trabajadores no calificados.

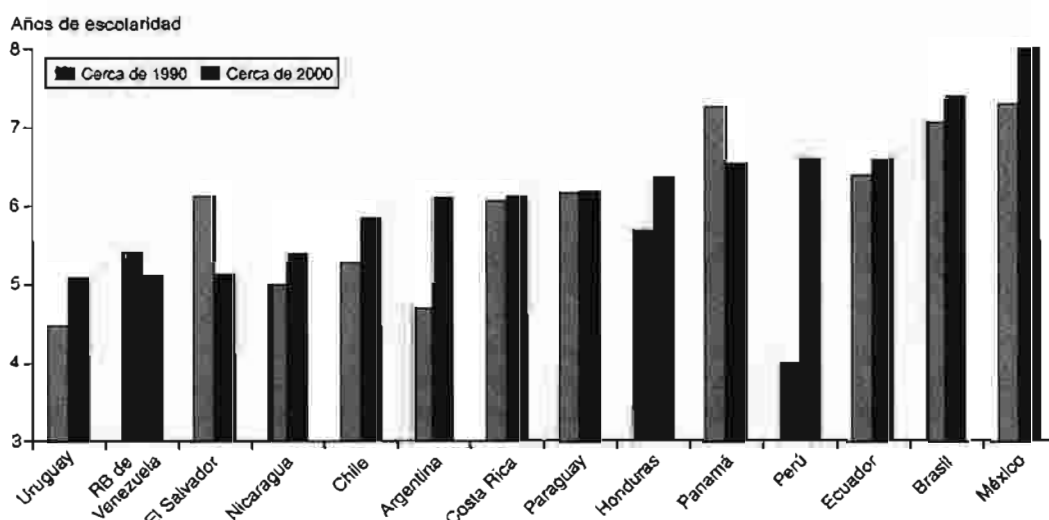
#### Ingreso no laboral

El ingreso de fuentes no laborales, que alguna vez fue objeto primario de interés para los economistas, no se encuentra en el centro de estudios sobre desigualdad hoy en día. Esto se debe en parte a la relevancia creciente del trabajo como la principal fuente de ingreso, y en parte por las dificultades en lograr obtener información confiable sobre fuentes de ingreso no laboral.

La columna (ii) en la tabla A.21 muestra la participación de ingreso no laboral de las encuestas de hogares de América Latina, mientras que la columna (x) presenta el

FIGURA 2.7

Diferencia en años promedio de educación entre quintiles superior e inferior, por país



Fuente: Cálculo de los autores basado en información por individuos de las encuestas de hogares.

coeficiente Gini para la distribución de esta variable. El ingreso no laboral incluye ingreso de capital, utilidades, rentas y varios tipos de transferencias (es decir, privadas y públicas, incluyendo pensiones). La cobertura de las fuentes de ingreso no laboral varía mucho entre las encuestas. Mientras que, por ejemplo, en algunos países se incluyen preguntas detalladas sobre el ingreso de capital y rentas, en otros sólo se incluye una pregunta general y vaga y en otros no se toca el asunto.

El ingreso de capital, la renta de la tierra y las utilidades están muy concentradas en los estratos más ricos de la distribución del ingreso (ver tabla A.37). Un incremento en la participación de estas fuentes de ingreso (por ejemplo, un incremento en la tasa de retorno del capital) puede implicar un cambio en contra de la igualdad de la distribución del ingreso. Las tendencias y diferencias de desigualdad entre países pueden explicarse entonces por las diferencias en la participación de estos ingresos no laborales. Infortunadamente, el ingreso de capital y la renta y utilidades de la tierra están seriamente subestimadas en las encuestas de hogares. En casi todos los países, la participación de estas fuentes de ingreso es de 2 a 4% (ver columna (iii) en la tabla A.21).<sup>61</sup> Dado este pequeño papel, ni los niveles reportados ni los cambios en la desigualdad del ingreso del hogar discutidos en este capítulo están determinados por el ingreso de capital. Como se mencionó en la sección 2.2, la desigualdad que puede medirse a partir de las encuestas de hogares surge esencialmente de las diferencias de ingreso laboral y factores demográficos.

La discusión anterior sugiere que si se contara con buenas estimaciones de ingreso de capital y utilidades indivi-

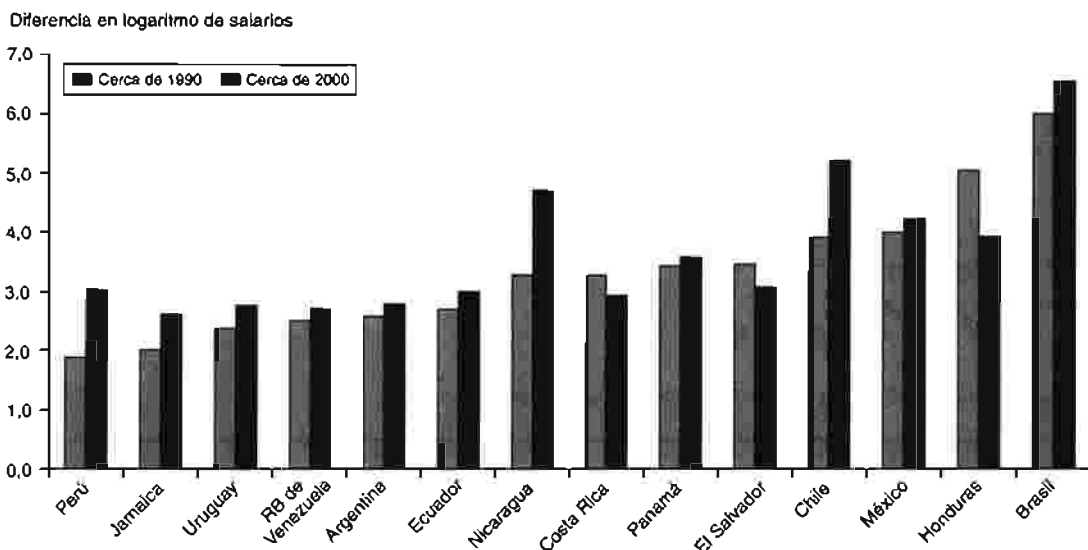
duales, la medición del nivel de desigualdad sería bastante mayor. ¿Qué pasa con las tendencias de desigualdad? Según el *United Nations National Account Statistics* ("Estadísticas de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas"), la participación promedio del ingreso no laboral en los países latinoamericanos en el PIB no cambió significativamente en los años 90. Harrison (2002) muestra que durante el período 1960-1997, la participación promedio del trabajo en América Latina fue constante (o ligeramente decreciente en algunos casos).

En un artículo reciente, Gollin (2002) encuentra que la participación del trabajo, cuando es medida apropiadamente para incluir aquellos trabajadores que están autoempleados o empleados por fuera del sector corporativo, no varían mucho entre países o períodos de tiempo.<sup>62</sup> De otro lado, sí parece haber algún tipo de volatilidad de corto plazo en la participación que posiblemente se asocia con períodos de crisis (capítulo 8). La evidencia de que no hay cambios significativos en la participación de fuentes laborales y no laborales aumenta la confianza en los cambios de desigualdad que se obtienen de encuestas de hogares que ignoran en gran parte el ingreso de capital. Sin embargo, es claro que se debe dedicar más esfuerzo y recursos a mejorar la medición del ingreso de capital, rentas, y utilidades en las encuestas de hogares en América Latina.<sup>63</sup>

Las transferencias son un componente importante del ingreso no laboral. Las personas reciben transferencias privadas y públicas, estas últimas en forma de subsidios en efectivo o programas en especie como educación y salud gratis. El tercer panel de la tabla A.37 muestra la

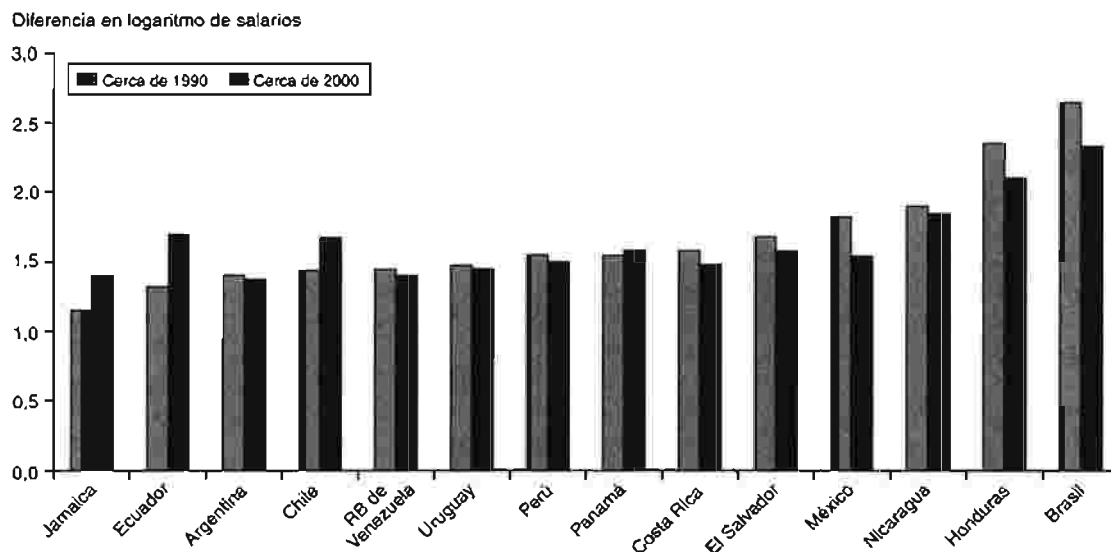
FIGURA 2.8

### Brecha salarial por hora entre trabajadores calificados y no calificados, para hombres entre 25 y 55 años de edad



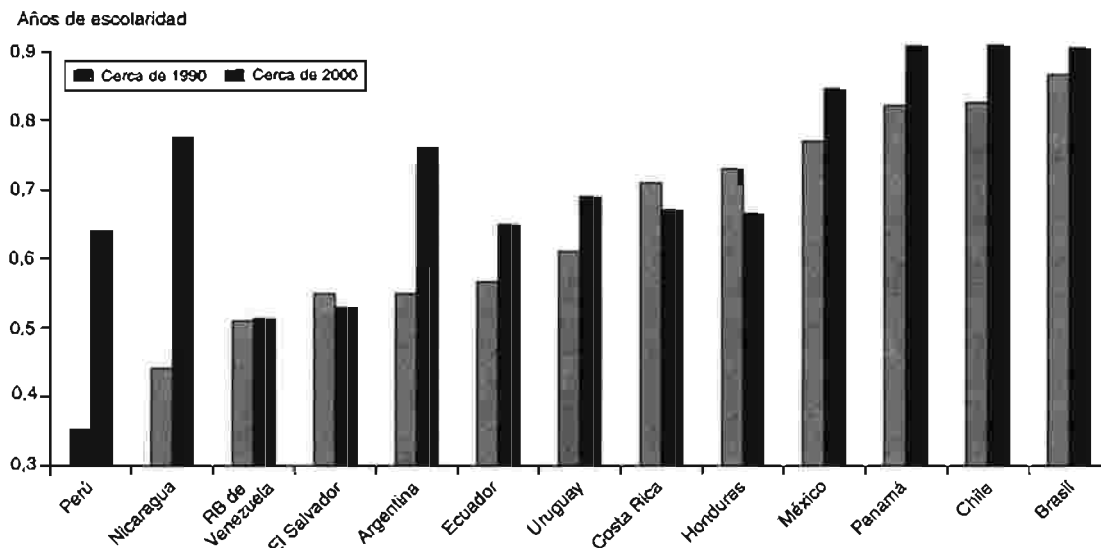
Fuente: Cálculo de los autores a partir de información individual de las encuestas de hogares.

FIGURA 2.9

**Brecha salarial por hora entre trabajadores semicalificados y no calificados, para hombres entre 25 y 55 años de edad**

Fuente: Cálculo de los autores a partir de información individual de las encuestas de hogares.

FIGURA 2.10

**Aumento en sueldo por hora para trabajadores con educación universitaria, hombres entre 25 y 55 años de edad**

Fuente: Cálculo de los autores a partir de información individual de las encuestas de hogares.

distribución de transferencias de dinero en efectivo, excluyendo las pensiones. Tal vez es sorprendente que la distribución esté a favor de los ricos, lo que significa que la participación más grande de las transferencias va a los es-

tratos de alto ingreso, probablemente como consecuencia de la mayor relevancia de las transferencias privadas respecto a programas públicos de apoyo al ingreso.<sup>64</sup> No obstante, este patrón parece estar cambiando, ya que la



participación de los quintiles inferiores en las transferencias en efectivo ha estado aumentando durante la última década.

En algunos países, el principal componente en el ingreso no laboral son las pensiones. En Argentina, Brasil, Panamá y Uruguay, las pensiones explican más de la mitad del valor del ingreso no laboral (*ver* columna (v) en la tabla A.21). Las pensiones se concentran también en los estratos superiores del ingreso, aunque en menor medida que el ingreso de capital (*ver* tabla A.37).

La tierra es uno de los activos más importantes en economías agrarias, como las latinoamericanas. La tabla A.28 reproduce datos de la distribución de unidades operacionales de tierra agrícola ensamblada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, por sus iniciales en inglés) (1993) y Deininger y Olinto (2000) (quienes usan principalmente la información decenal de *United Nations Food and Agriculture Organization World Census of Agriculture* o "Censo Mundial de Agricultura de la FAO"). Los datos no incluyen ajustes por calidad de los suelos, mejoras a la tierra o arreglos comunales de tenencia y se refieren a la distribución operacional en lugar de la distribución de propiedad. Deininger y Olinto (2000) resaltan el hecho de que la distribución de la tierra está más concentrada que la distribución del ingreso, y también de que la variación entre países es más alta que la del ingreso. Nuevamente, América Latina surge como una región muy desigual comparada con otras regiones del mundo.<sup>65</sup> La tabla A.39 reproduce el coeficiente Gini para unidades operacionales de tierras agrícolas en países latinoamericanos.

La vivienda es probablemente el principal activo que la mayoría de las personas posee. Diferentes encuestas de hogares en América Latina reportan si una casa es propiedad de la familia que vive allí, aunque muy pocas reportan el valor de la propiedad o el valor de la renta de la vivienda. La tabla A.40, derivada de la muestra de encuestas de hogares usada en este informe, presenta para cada quintil de ingreso la proporción de familias que son propietarias de una casa (es decir, tanto del edificio como del lote). La propiedad de vivienda se da ampliamente en toda la distribución del ingreso. De hecho, en varios países la proporción de personas pobres que tienen una vivienda es más alta que la correspondiente para los ricos. Sin embargo, la figura A.8 muestra que en la mayoría de países en la última década, la propiedad de vivienda entre los ricos ha crecido en relación con los pobres. Los hogares pobres viven en casas más pequeñas (en términos de número de cuartos) de lo que lo hacen los ricos. Ya que los hogares pobres tienden a ser más grandes en tamaño, el número de personas por cuarto es significativamente más grande. Las diferencias entre quintiles de ingreso no han variado significativamente con el paso del tiempo en la mayor parte de países de América Latina.

Fay, Yepes y Foster (2002) encuentran que la distribución de precios de vivienda está más desigualmente repartida que el ingreso en Perú y Chile. Reportan que, en la última década, los mercados de vivienda han excluido cada vez más a los pobres, una conclusión que con diferentes

intensidades también es evidente en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Honduras, Jamaica, México y Uruguay.

### *Tamaño y estructura de la familia*

Los recursos disponibles para cada persona dependen del número de personas con quienes un individuo tiene que compartir los recursos totales del hogar. El tamaño y la composición de los hogares es por tanto un determinante clave del bienestar de un individuo. La tabla A.41 muestra el número de niños menores de 12 años por quintiles de ingreso de los padres y por educación del jefe de hogar. La tabla revela diferencias significativas en el promedio, con las naciones del Cono Sur, Jamaica y Panamá siendo las áreas con familias más pequeñas. Todas las naciones han experimentado una reducción importante en el número de niños por hogar durante la última década. En la mayoría, las reducciones han sido generalizadas para todos los niveles de ingreso. La excepción es Argentina, donde el número de niños menores a 12 años en el quintil inferior aumentó entre los años 1992 y 2001. En la mayoría de países de América Latina, la razón de número de niños entre el quintil inferior y superior ha aumentado en la última década, contribuyendo a mayor desigualdad del ingreso (*ver* figura 2.12).<sup>66</sup>

La tabla A.42 muestra el tamaño de los hogares por quintiles de ingreso equivalente y por educación del jefe de hogar. Los resultados son similares a aquellos encontrados en las tablas anteriores. Los países se diferencian con respecto al tamaño promedio de la familia y a la brecha entre familias pobres y ricas. La mayoría muestra un patrón similar de reducción de personas por hogar en cada parte de la distribución del ingreso, con la excepción de Argentina y Uruguay, donde las familias más pobres se han vuelto más grandes.

La desigualdad se fortalece si los matrimonios se llevan a cabo entre personas de similar potencial de ingreso. La tabla A.43 presenta correlaciones lineales simples que sugieren la existencia de "apareamiento concordante" en formación de parejas en todos los países de América Latina (*ver* también el capítulo 6 y Fernández, Gunerm y Knowles 2001). Los hombres con más años de educación formal tienden a casarse con mujeres del mismo nivel de educación, como se muestra en la columna (i). Éste es uno de los factores que contribuyen a una correlación positiva de salario por hora al interior de la parejas, como se muestra en la columna (ii). No hay evidencia de cambios en el grado de apareamiento concordante en la última década, según estas simples estadísticas. Finalmente, las columnas (iii) y (iv) muestran correlaciones positivas, pero pequeñas en las horas de trabajo, tanto cuando se considera como cuando se excluye a las personas que no trabajan.

La preocupación acerca del trabajo infantil ha aumentado recientemente. La tabla A.44 muestra la proporción de niños entre 10 y 14 años de edad que están trabajando. Infortunadamente, muchas encuestas no reportan estadísticas sobre niños más pequeños. Mientras que el trabajo infantil es insignificante en algunos países, es un fenómeno fuerte en otros. Existen importantes diferencias entre los niveles de ingreso a través de los estratos de ingreso.

En algunos países, las encuestas de hogares reportan la raza u origen étnico de los individuos. A partir de esta información, la tabla A.45 presenta la razón entre no blancos y blancos respecto a los salarios e ingreso per cápita del hogar. En todos los países para los cuales hay información disponible, los no blancos ganan menos y son más pobres que los blancos. Esto se discute en mayor detalle en el capítulo 3.

Finalmente, algunas estimaciones aproximadas de la distribución del capital social —y los conceptos de confianza interpersonal e institucional— se presentan en la tabla A.46 y se discuten en el recuadro 2.4.

## 2.6 Desigualdad más allá de los ingresos

Gran parte de los estudios empíricos dirigidos a medir la justicia de arreglos sociales se concentra en la distribución del bienestar individual. Sin embargo, en el mundo real, las personas parecen preocuparse también —y probablemente de un modo especial— por la distribución de bienes y servicios particulares. Es probable que los programas que buscan garantizar la igualdad en la educación básica y la salud, sean apoyados por mayor número de personas que los programas dirigidos a reducir la desigualdad del ingreso y el consumo. Este tipo de igualitarismo se apoya en argumentos normativos basados en la idea de igualdad de oportunidades (ver Tobin 1970 y Roemer 1996, entre otros). Esta sección ofrece estadísticas sobre distribución de desigualdad para variables en las cuales las personas muestran una preocupación especial: matrícula escolar, estado y servicios de salud básicos, representación política, segu-

ridad contra el crimen y algunos servicios sociales básicos (por ejemplo, la oferta de agua potable). Tener un nivel básico de estas variables se percibe frecuentemente como un derecho, y por tanto la desigualdad se percibe como particularmente preocupante en la medida en que impida la realización de este derecho.

### Matrícula escolar

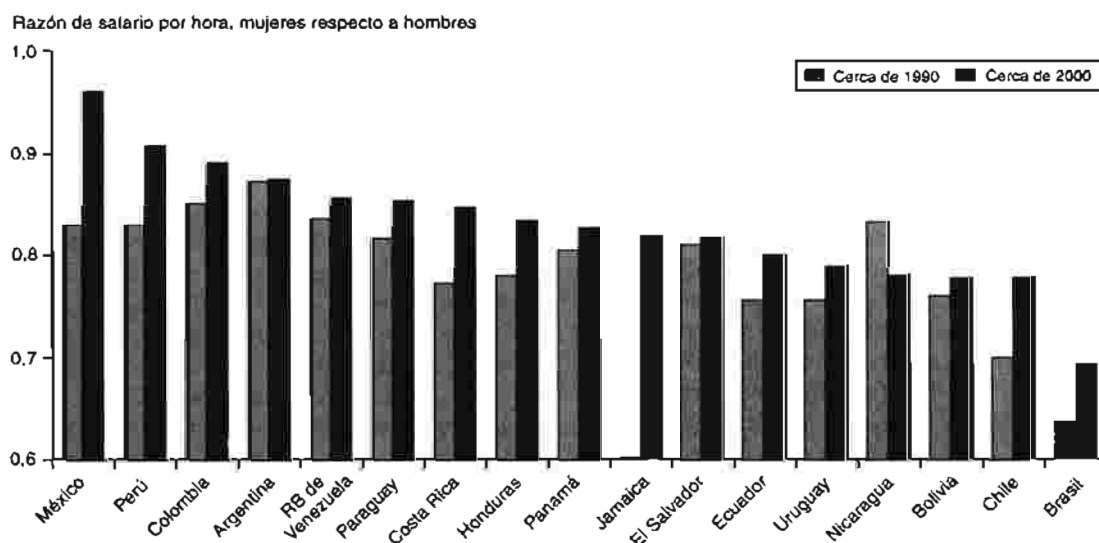
Garantizar la igualdad de acceso a la educación formal es uno de los objetivos de la mayoría de las sociedades. Los autores han usado la muestra de encuestas de hogares para calcular estadísticas de matrícula escolar por niveles de ingreso para calcular medidas de desigualdad de asistencia escolar e investigar el tema de movilidad educativa que relaciona la educación de los niños y jóvenes con la educación de sus padres.

La tabla A.47 muestra la tasa de matrícula escolar por quintiles de ingreso equivalentes. La tabla indica, por ejemplo, que entre los niños brasileños de 6 a 12 años de edad en el quintil inferior, un 70% asistió a la escuela en 1990 y 93% en 2001. Para el quintil superior, 96% y 99% asistieron a la escuela en 1990 y 2001, respectivamente. Estos números reflejan tres fenómenos importantes (1) los niveles de asistencia aumentaron conjuntamente con el ingreso de los hogares, (2) la matrícula escolar ha aumentado con el paso del tiempo para todos los quintiles, y (3) la brecha en tasas de asistencia entre niños pobres y ricos se ha cerrado significativamente en la última década.

¿Estos resultados son aplicables para otros grupos de edad y países? El primer resultado es muy general: en

FIGURA 2.11

### Resultados de mercado laboral por género



Nota: Las razones se derivaron de regresiones que controlan por características del trabajador.

Fuente: Cálculos de los autores basados en datos individuales de encuestas de hogares.

todos los países, las tasas de escolaridad aumentan con el ingreso. Las diferencias entre ricos y pobres son más pequeñas para niños en edad de asistir a la escuela primaria y más grandes para jóvenes en edad universitaria. Las diferencias también son muy grandes para niños menores a cinco años.<sup>67</sup> El segundo resultado también es bastante general: las tasas de matrícula han aumentado con el paso del tiempo en todos los niveles de ingreso en casi todos los países. En promedio, el incremento ha sido mayor en la escuela preprimaria, seguido de la escuela secundaria, universidad y finalmente escuela primaria, donde varios países están cerca de alcanzar la escolaridad casi universal.

El tercer resultado —la reducción en la brecha de tasas de matrícula entre los pobres y los ricos— es bastante general para niños menores a 12 años (*ver* figura 2.13).<sup>68</sup> Sin embargo, la brecha se ha ampliado en algunos países para edades entre 13 y 17 años, y ha aumentado en la mayoría de países para edades entre 18 y 23 años. Las diferencias en la asistencia universitaria entre los pobres y los ricos han aumentado en la región durante la última década.

El nivel de desigualdad en la distribución de probabilidades condicionales de asistencia a la escuela puede verse como una medida de la desigualdad en el acceso a la educación. Los autores estimaron estas probabilidades condicionadas a partir de modelos *logit* para la decisión de asistencia, usando ingreso equivalente de los padres, edad, género, ubicación y educación de los padres, como variables independientes.<sup>69</sup> Los coeficientes Gini para la distribución de estas probabilidades condicionales para diferentes grupos de edad se presentan en la tabla A.48 para cada país y año. A medida que el coeficiente Gini aumenta, mayores son las diferencias en la probabilidad de asistir a la escuela entre niños de la misma edad, después de controlar por variables independientes. Estas diferencias pueden deberse al ingreso de los padres, pero

también a la educación, ubicación y género de los padres, variables que aquí se consideran implícitamente como fuentes inaceptables de diferencias en el acceso a la educación.

La desigualdad en la probabilidad de matricularse en la escuela es baja para niños entre 9 y 12 años (*ver* columna (i) de tabla A.48). Los países que casi han logrado niveles de matrícula total tienen un coeficiente Gini de 0. Chile y, especialmente, Brasil han experimentado grandes reducciones en esta medida. La columna (ii) muestra el coeficiente Gini para la distribución de la probabilidad condicional de atender la escuela secundaria para jóvenes entre 15 y 17 años que finalizaron la escuela primaria. Los coeficientes Gini han caído en la última década en muchos países. Una excepción notable es Brasil, donde los buenos resultados en la escuela primaria no se repiten en la escuela secundaria. La tabla A.48 también muestra diferencias sustanciales en los coeficientes Gini entre países, desde un insignificante 4,5 en Argentina hasta un 26,2 en Brasil. La columna (iii) muestra estadísticas similares para graduados de secundaria con edades entre 19 y 21 años.

En general, la desigualdad es mayor en la universidad que en la escuela secundaria, incluso cuando el análisis se restringe a aquellos jóvenes que completaron el nivel educativo previo. En dos tercios de los países, la dispersión en la distribución de probabilidades de asistir a la universidad para quienes finalizaron la secundaria aumentó durante el período considerado. La última columna en la tabla A.48 (también se muestra en la figura A.9) resume la desigualdad para todos los niveles educativos. El coeficiente Gini para la distribución de la probabilidad condicional de asistir a la universidad, para los jóvenes entre 19 y 21 años, cayó significativamente en la mitad de países de América Latina presentes en el estudio, y aumentó o no cambió significativamente en el resto.

#### RECUADRO 2.3

##### Algunas descomposiciones simples

Un modo aproximado pero ilustrativo de investigar qué se esconde al interior de una distribución es hacer algunas descomposiciones simples. La población se divide en grupos según una variable dada, y la desigualdad total se expresa como una combinación de desigualdad entre grupos y al interior de grupos. La tabla A.35 muestra los resultados de haber hecho la descomposición del índice de desigualdad de Theil calculado para la distribución de salarios para adultos entre 25-55 años que trabajan. La tabla sugiere que a pesar de que la educación formal es un factor importante en explicar las diferencias en salarios en todos los países de América Latina, la importancia del género y la edad es pequeña. Esto no

implica, por ejemplo, que las diferencias en salarios entre hombres y mujeres sean insignificantes, sino en cambio que estas diferencias son muy pequeñas comparadas con las diferencias en salarios al interior de cada uno de los dos grupos de género. El papel de la ubicación (urbana o rural) varía para cada país. Por ejemplo, la brecha salarial entre áreas urbanas y rurales explica 11% de la desigualdad salarial en Bolivia, y sólo 2% en República Bolivariana de Venezuela. En muchos países de América Latina, la relevancia de las diferencias rural-urbana ha bajado durante la última década.

*Ver a* Wodon y otros 2000, para una descomposición similar con una muestra más pequeña.

### Movilidad educativa

El análisis de decisión escolar está relacionado muy de cerca con el tema de movilidad educativa. El concepto es simple: si los antecedentes familiares explican las oportunidades de un niño, entonces la movilidad social es baja. Como hemos visto en las secciones anteriores, durante los años 90 muchos países latinoamericanos experimentaron un incremento en la desigualdad del ingreso. Frecuentemente, la alta desigualdad se percibe como menos preocupante cuando se combina con alta movilidad social que cuando ocurre en un contexto de baja movilidad social.

Idealmente, la movilidad de oportunidades o estándares de vida sería calculada. Sin embargo, las encuestas en los países latinoamericanos no tienen paneles largos para facilitar este paso. Esta sección sigue la metodología desarrollada por Andersen (2001) para ofrecer estimaciones de movilidad educativa, es decir, el grado en el cual la educación de los padres y su ingreso determinan la educación del hijo. La variable dependiente es la brecha de escolaridad, definida como la diferencia entre (1) años de educación que el niño habría completado si hubiese entrado a la escuela a una edad normal y avanzado un grado cada año, y (2) años reales de educación. En otras palabras, la brecha escolar mide los años perdidos de educación. El índice de movilidad de educación (EMI, por sus iniciales en inglés), se define como 1 menos la proporción de la varianza de brecha educativa que se puede explicar por los antecedentes familiares. En una economía con baja movilidad, los antecedentes familiares serían importantes y, por tanto, el índice sería pequeño (para detalles técnicos, ver Andersen 2001).

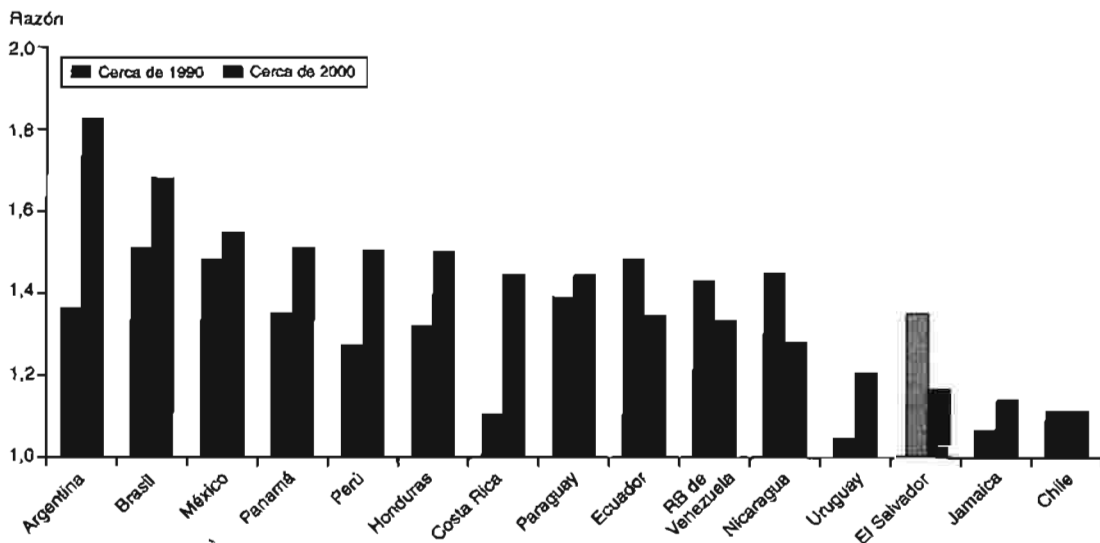
La tabla A.49 muestra el EMI para adolescentes (13-19 años) y adultos jóvenes (20-25) en todos los países de América Latina incluidos en la muestra. La movilidad educativa es relativamente alta en el Cono Sur y el Caribe. No ha habido grandes incrementos en la movilidad de la región como un todo (ver figura A.10). En muchos países, el EMI no ha cambiado significativamente en la última década, mientras que en otros ha bajado para ambos grupos de edad. Sólo en Brasil y Panamá existe evidencia de mayor movilidad.

### Salud

La desigualdad en salud está causando una preocupación creciente en el campo de la política pública y en la literatura académica. Esta preocupación se ha traducido en un mejor entendimiento y medición de las diferencias en el estado de salud e indicadores de servicio. El Programa de Encuestas Demográficas y de Salud (DHS, por sus iniciales en inglés) es la principal iniciativa para reunir información sobre un gran número de variables de salud, así como de las características demográficas, sociales y económicas de las personas que responden (ver <[www.worldbank.org/poverty/health/data](http://www.worldbank.org/poverty/health/data)>). La tabla A.50, desarrollada con información de este programa, presenta estadísticas de diferentes medidas de estado de salud e indicadores de servicios de salud para cada país latinoamericano en la muestra y para el promedio de otras regiones en el mundo en desarrollo. Éstas se presentan por quintiles de estatus socioeconómico, definido en términos de propiedad de activos en el hogar, en lugar del ingreso o el consumo.

FIGURA 2.12

Razón del número de niños menores a 12 años por hogar entre quintiles superior e inferior



Fuente: Cálculos de los autores basados en datos individuales de encuestas de hogares.

RECUADRO 2.4

**Capital social y confianza**

El capital social ha sido definido ampliamente como el conjunto de reglas informales incorporadas a las relaciones sociales y a los arreglos institucionales de la sociedad que permiten a los miembros alcanzar sus objetivos individuales y comunes (Coleman 1990). Las interacciones sociales, en particular las interacciones repetidas, producen obligaciones y expectativas entre individuos que generan confianza entre las personas, a su vez facilitando y promoviendo la cooperación y participación. Esta idea ha generado un cuerpo creciente de investigación que intenta evaluar la influencia de capital social en un amplio rango de resultados económicos y políticos.<sup>a</sup>

Medir el capital social no es una tarea fácil. La mayor parte de la literatura a nivel de país se ha basado en las *World Values Surveys* ("Encuestas Mundiales de Valores", en castellano), que incluyen información a nivel micro de 30 países en su mayoría desarrollados en respuesta a preguntas sobre la confianza interpersonal y la participación cívica. Usando las encuestas de Latinobarómetro, los autores de este informe construyeron dos medidas de capital social: una medición de confianza interpersonal y una medida de confianza institucional.<sup>b</sup> Promediando

los resultados para el período 1996-2001, encontraron que la confianza interpersonal e institucional aumenta con la edad y el ingreso subjetivo y baja con la educación y percepción de la desigualdad del ingreso (ver tabla A.46).<sup>c</sup>

a. La literatura ha encontrado que niveles más altos de capital social están asociados con mayores niveles de crecimiento económico (Knack y Keefer 1997), mayor eficiencia judicial, menor corrupción gubernamental (La Porta y otros 1997), y mayor eficiencia de gobiernos locales (Putnam 1993).

b. La pregunta usada para construir la medición de confianza interpersonal es: "¿Puede usted confiar en la mayoría de las personas?". Si la persona respondía afirmativamente, entonces se le daba a la confianza un valor de 1; en otro caso toma un valor de cero. La variable confianza institucional se construyó como un promedio simple de ocho preguntas. Latinobarómetro preguntó "¿En qué medida puede usted creer en las siguientes instituciones? Gobierno, Congreso, sistema judicial, la Iglesia, los militares, la Policía partidos políticos y la televisión. Para construir el índice de confianza institucional, los autores asignaron valores arbitrarios de 1 si respondía "mucho", 0,66 si respondía "algo", 0,33 si la respuesta era "poco" y 0 si la respuesta era "nada".

c. Los resultados de regresiones multivariadas, controlando por efectos fijos por país, confirman los resultados no condicionados mostrados en la tabla A.46.

Para las estadísticas por quintil, cada panel de la tabla muestra el índice de concentración (CI, por sus iniciales en inglés), como una medida del grado en el cual una variable en particular es distribuida desigualmente entre los estratos de ingreso (ver Lambert 1993). Los "males", como la mortalidad infantil, son usualmente más comunes entre los hogares pobres. En este caso, el CI es negativo. A medida que el CI es más alto en valor absoluto, están usualmente más concentrados los "males" en los hogares pobres. En contraste, los "bienes", como las vacunas, son más frecuentes en percentiles más ricos. En éste caso, el CI es positivo. A medida que sea más alto el CI, más concentrados están los "bienes" en los hogares más afluentes. En resumen, si una región tiene valores de CI muy cercanos a cero, la desigualdad en salud se califica como relativamente baja.

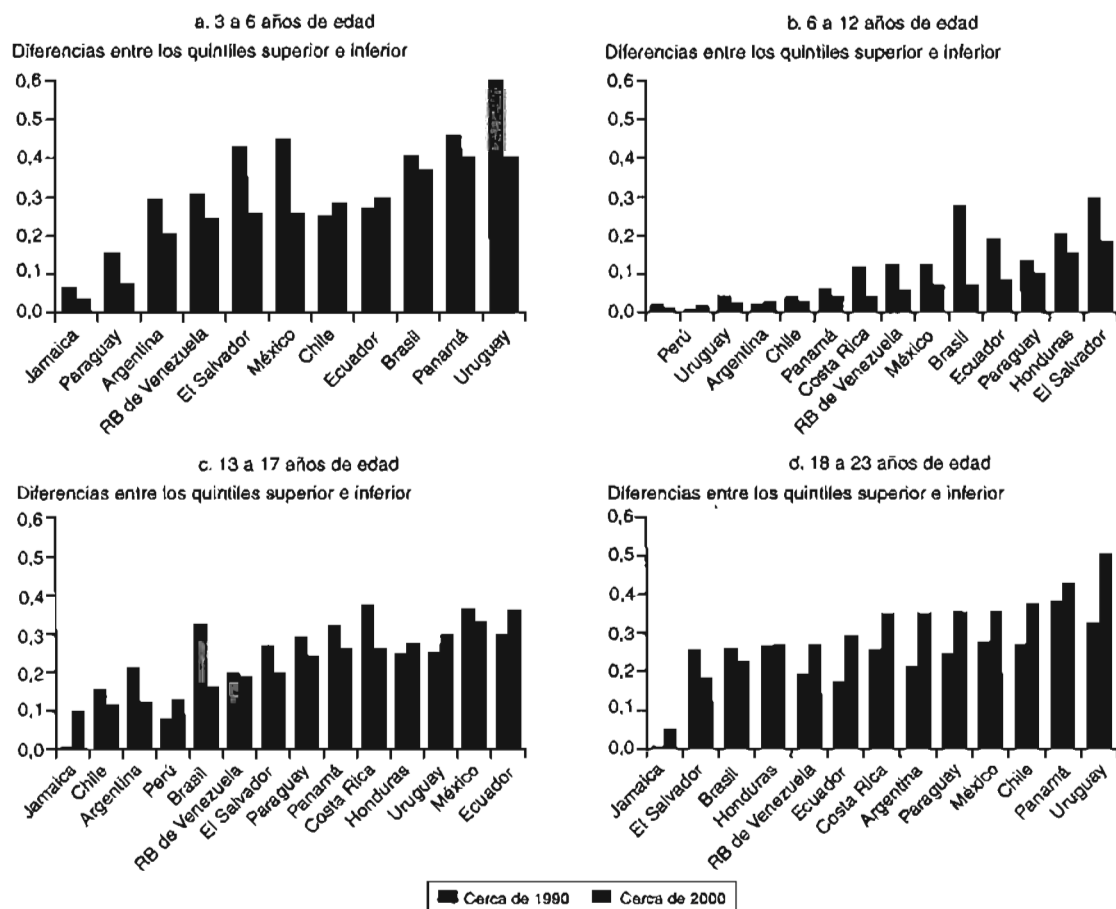
El panel A de la tabla A.50 ofrece estadísticas de dos medidas de estado de salud: mortalidad antes de los cinco años y niños con bajo peso. Como se espera, las desigualdades en salud existen en contra de los pobres. América Latina se ubica como una región de relativamente buen promedio de medidas de estado de salud, pero también como una región de alta desigualdad (ver también Wagstaff 2001). El índice de concentración de la región es en términos absolutos, más grande que el promedio del mundo para mortalidad en menores de cinco años y niños con bajo peso. Algunos países, como Bolivia, Brasil, República Dominicana y Perú tienen niveles muy altos de desigualdad.

La mortalidad antes de los cinco años entre los peruanos en el quintil superior es menor que en los países del Este de Asia incluidos en el programa DHS (es decir, Indonesia, Filipinas y Vietnam). Por el contrario, la mortalidad en menores de cinco años en el quintil más bajo es la más alta en Perú. Las medidas de desigualdad en salud para la prevalencia de diarrea (ver panel B) también son relativamente altas en América Latina, con Perú y Brasil nuevamente destacados como países particularmente desiguales. En contraste con las estadísticas de desigualdad sobre estado de salud, la desigualdad en servicios como la inmunización, cuidado prenatal básico y nacimientos atendidos en América Latina no parece ser más alta que en otras regiones del mundo en desarrollo. De cualquier modo, las diferencias son preocupantes. En Perú, mientras que personal médico entrenado atiende casi todos los nacimientos de niños en el quintil superior, esta proporción es sólo de 14% de los niños en el quintil inferior.

Wagstaff y Watanabe (2000) calcularon las medidas de desigualdad para baja talla, bajo peso y enflaquecimiento, trabajando con una muestra de 20 países y ordenando a los individuos por consumo equivalente.<sup>70</sup> Los países latinoamericanos en la muestra aparecen sistemáticamente encabezando la clasificación de desigualdad. El índice de concentración más negativo para baja talla y bajo peso fue el de Perú y para enflaquecimiento el de Nicaragua. Usan-

FIGURA 2.13

## Tasas de matrícula por edad y país



Fuente: Cálculo de los autores a partir de datos individuales de encuestas de hogares.

do el consumo como indicador de bienestar, Wagstaff (2000) reporta que la desigualdad para mortalidad en menores de cinco años es particularmente alta comparada con otros países del mundo.

Un tema relacionado que también ha generado una creciente atracción en el debate público y entre planeadores de política en América Latina es el grado de distribución de discapacidades físicas y mentales. Por elementos conceptuales, marco de la muestra y dificultades de respuesta, el grado real de discapacidad es difícil de inferir a partir de encuestas de hogares. Sin embargo, se han hecho progresos recientes con respecto a la medición y entendimiento de las discapacidades en América Latina —y de la relación de estos aspectos con la distribución y la pobreza (ver recuadro 2.5)

### Representación política

Las disparidades en ingreso y riqueza interactúan con las disparidades en representación e influencia política. Los

grupos con mayor influencia tienden a tener rentas económicas más altas, mientras que los individuos más ricos tienden a tener más influencia política. Las estadísticas sobre desigualdad en influencia política son naturalmente muy difíciles de obtener. En algunos artículos recientes, Samuels y Snyder hacen énfasis en el *malapportionment* o desproporción legislativa, como una medida de desigualdad en la representación (ver por ejemplo, Samuels y Snyder 2001). Esta *malapportionment* se entiende como la diferencia entre la proporción de curules legislativas y la proporción de la población al interior de los distritos electorales e implica un fracaso en la defensa de la regla de “una persona, un voto”.

La tabla A.53 muestra medidas de *malapportionment* en ambas cámaras del Congreso o Parlamento de diferentes países latinoamericanos. Un puntaje de por ciento significa qué porcentaje de las curules está distribuido en distritos que no obtendrían esas curules en caso de una distribución perfecta. La tabla sugiere que esa despropor-



## RECUADRO 2.5

## Incapacidad y distribución

La relación entre pobreza y discapacidad es fuerte, y la evidencia sugiere que la causalidad va en ambas direcciones. La pobreza puede causar discapacidad por desnutrición, mala atención médica y condiciones peligrosas de vida. La discapacidad puede causar pobreza al limitar la participación plena de las personas discapacitadas en actividades económicas y sociales en sus comunidades, especialmente si no hay disponibles sistemas de ayuda e instalaciones apropiadas. El porcentaje de personas con discapacidades puede llegar a estar entre el 15 y 20% de las personas pobres en países en desarrollo.

Un problema de estudiar la relación entre ingreso, pobreza y discapacidad es la dificultad de obtener datos de alta calidad, especialmente datos que pueden ser usados para hacer comparaciones entre países. La tasa de discapacidad encontrada en encuestas de hogares y censos varía dramáticamente. Esta variación resulta de diferentes medidas de discapacidad, diferentes técnicas de recolección de datos, y diferentes reacciones a las preguntas de una encuesta de parte de las personas que responden. Por ejemplo, la tasa de discapacidad medida en Paraguay fue de 1%, pero en Uruguay y Brasil se determinó que era de 16% (ver tabla A.51). Es poco probable que una definición común y comparable calidad de los datos hubiese generado este tipo de diferencias de discapacidad en países vecinos y razonablemente similares. De hecho, el censo de 1991 en Brasil midió la tasa de discapacidad en 0,9%. La tasa más alta en 2001 no fue resultado de una explosión de discapacidades en Brasil, sino del uso de una mejor técnica de medición.

¿Qué se considera como discapacidad? La discapacidad se refiere a una reducción de corto o largo plazo en la actividad de una persona resultante de una condición grave o crónica. La tabla A.52 muestra la división de la población discapacitada por tipo de discapacidad, para los países donde había datos disponibles. Pero la discapacidad va más allá de la descripción de una condición médica en particular.

La discapacidad tiene múltiples facetas, es compleja y difícil de definir. De hecho, es mejor entenderla como la interacción entre una condición y un grupo de factores personales, sociales y ambientales. La *International Classification of Functioning, Disability and Health* (ICF) (o en español, "Clasificación Internacional de funcionamien-

to, incapacidades y salud") desarrollada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) reconoce explícitamente que cualquier evaluación del funcionamiento de una persona y su discapacidad debe incorporar el contexto físico y cultural en el que vive y también incluir una lista de factores ambientales.

En el año 2001, tomando la metodología ICF, el censo brasileño amplió el alcance de las preguntas, incluyendo preguntas sobre el grado de discapacidad (incluyendo aspectos mentales, físicos o motores, visuales y auditivos). Algunos resultados preliminares son:

- Más mujeres que hombres tienen discapacidades, principalmente porque las mujeres viven más y la discapacidad es más común entre personas de mayor edad. El 54% de las personas discapacitadas en Brasil son mujeres.
- Las tasas de discapacidad varían entre los grupos raciales. Más del 17,5% de los negros tienen discapacidades, comparado con 13,8% de blancos.
- La discapacidad está relacionada con la pobreza. Las áreas más pobres en Brasil presentan participaciones más altas de personas discapacitadas: de los diez estados con las tasas más altas de discapacidad, 8 están ubicados en la zona nordeste, uno en la zona centro-este, y uno en la zona norte. Además, el 40,1% de las personas discapacitadas ganan menos que el salario mínimo, comparado con el 29,6% de las personas no discapacitadas.
- La discapacidad está correlacionada negativamente con la educación, y por tanto con el ingreso permanente. La incidencia de discapacidad cae de 22% entre las personas sin educación formal, a 20% entre personas con 1-3 años de escolaridad, a 16% para aquéllas con 4-10 años de escolaridad, y a 15% entre aquéllas con más de 10 años de escolaridad.

Se necesita un análisis más profundo de la información y métodos más amplios de recolección de datos en la región para avanzar en la exploración de la relación entre discapacidad y las distribuciones de educación e ingreso. Un mejor entendimiento debería preparar el camino para mejores políticas que puedan ayudar a romper las conexiones entre pobreza y discapacidad.

ción es significativamente más alta en América Latina que en el resto del mundo.<sup>71</sup> Sin embargo, debe anotarse que a pesar estar relacionada con la desigualdad en la representación política, no implica necesariamente un sesgo en contra de los pobres. Existe claramente una necesidad de más trabajo empírico en este campo. Los temas de representa-

ción de poder y política se discuten con mayor profundidad en los capítulos 4 y 5.

### Seguridad contra el crimen

La seguridad contra el crimen es una de las principales preocupaciones de la población latinoamericana. La evi-



dencia disponible sugiere que la región tiene las tasas más altas de homicidio y de víctimas de crimen en el mundo (*ver*, por ejemplo, Shrader 2001). Las probabilidades de ser víctima de un crimen no son uniformes en la distribución del ingreso. A pesar de que las personas ricas son un objetivo más valioso para los criminales, también tienen mejores modos de protegerse contra el crimen.

Estudios recientes han tratado de evaluar si el crimen tiene un impacto mayor en las personas pobres que en las ricas. Como es difícil que existan encuestas de víctimas de crimen, los investigadores han usado otros recursos. Gaviria y Pagés (1999) usan la encuesta de Latinobarómetro de 1996 hasta 1998 para calcular las víctimas de crimen a través de los quintiles de un índice socioeconómico basado en la propiedad de bienes durables y características del hogar. La tabla A.54 reproduce estos resultados, indicando generalmente incrementos moderados en los niveles de victimización respecto a la riqueza, para todos los países.<sup>72</sup>

Di Tella, Galiani y Schargrodsky (2002) usan una encuesta especialmente diseñada para el análisis de víctimas y concluyen que en Buenos Aires, “a pesar de que anteriormente los hogares de altos ingresos sufrían una tasa significativamente mayor de victimización en sus casas que los hogares de bajos ingresos, ahora la diferencia ha dejado de ser significativa. En robos callejeros, ambos grupos muestran un aumento similar en victimización”. Fiszbein, Giovagnoli y Adúriz (2002) usan una encuesta nacional de hogares en Argentina y encuentran que la tasa de hogares que han reportado ser víctimas de crimen o violencia en los últimos seis meses no es significativamente diferente entre los niveles de distribución de ingreso. El crimen también es un problema importante en algunos países del Caribe, como Haití y Jamaica (*ver*, por ejemplo, World Bank, 2003f).

### Servicios básicos

Las tablas A.46 y A.48 reportan estadísticas según el nivel de ingreso sobre el acceso a servicios básicos, incluyendo agua, baños higiénicos y electricidad.<sup>73</sup> El tamaño de la brecha entre los pobres y los ricos en términos de estos servicios varía mucho en América Latina. La figura 2.14 presenta información sobre esta brecha, la cual tiende a ser más grande para baños higiénicos que para electricidad y agua, casos para los cuales la cobertura es más generalizada. De todos modos, en varios países la diferencia en la fracción de hogares con acceso directo a agua o a electricidad en sus casas es mayor a 30 puntos porcentuales entre el quintil superior e inferior. La figura 2.14 muestra que las brechas en el acceso a agua, baños higiénicos y especialmente electricidad se han reducido significativamente en la mayoría de países en la última década. La información de acceso a un teléfono también se incluye, aunque puede argumentarse que no es un servicio social básico.<sup>74</sup> El acceso al teléfono ha aumentado dramáticamente en la región, especialmente para los hogares más ricos.

## 2.7 Conclusiones

Este capítulo ha presentado y analizado estadísticas de diferentes dimensiones de la desigualdad en América Lati-

na, preparando el escenario para los capítulos siguientes del informe. Como se discutió anteriormente se ensambló una base de datos de encuestas de hogares de 20 países latinoamericanos y se utilizó para capturar estadísticas sobre la distribución de un amplio grupo de variables. Los resultados tomados de diferentes autores completan la imagen de la desigualdad presentada en las páginas anteriores.

Los autores enfatizan en la necesidad de mejorar la recolección de los datos. La medición de estándares de vida en la región tiene problemas que opacan la imagen de la desigualdad y limitan las posibilidades de llevar a cabo análisis comparativo. Los gobiernos y organizaciones internacionales deben moverse hacia la estandarización de cuestionarios a través de los países (sin perder componentes idiosincrásicos valiosos), mejorar la captura del ingreso no laboral y no monetario, generalizar las encuestas de consumo, e introducir encuestas de paneles grandes. La disponibilidad de datos es particularmente pobre en el Caribe, donde sólo se completaron encuestas de hogares recientes en 3 de 15 países.

Los datos existentes son útiles para ofrecer una respuesta preliminar a preguntas relevantes sobre niveles, tendencias y estructura de la desigualdad. Las tablas del anexo estadístico ofrecen información útil sobre la distribución del ingreso de hogares, así como sobre variables laborales, educativas y demográficas por países y años.

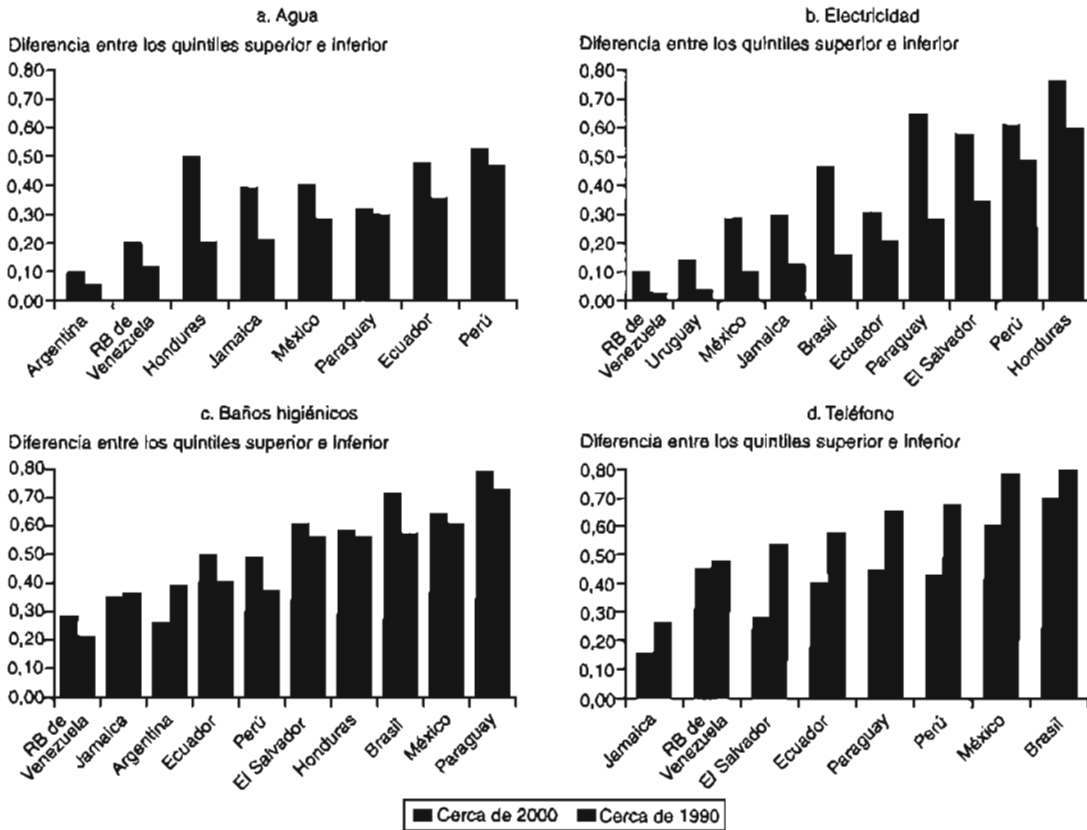
La desigualdad del ingreso ha aumentado en América Latina desde la Segunda Guerra Mundial. Durante los años 90, las tendencias no fueron uniformes para todos los países. En promedio, la desigualdad se incrementó en Suramérica y se mantuvo estable en Centroamérica, República Dominicana y Jamaica. Dos casos paradigmáticos sobre cambios en la desigualdad son los vecinos Argentina y Brasil. Argentina, que en algún momento fue un país con muy baja desigualdad del ingreso para los estándares latinoamericanos, ha experimentado cambios dramáticos hacia la desigualdad en décadas recientes. Por el contrario, la desigualdad ha caído significativamente en Brasil, el país más desigual de la región. La evidencia presentada en este capítulo sugiere un movimiento hacia la convergencia en la desigualdad entre países para toda la región. Las economías latinoamericanas, que ya son bastante homogéneas en términos de desigualdad, están pasando a ser aun más uniformes.

La evidencia disponible sugiere que América Latina es y ha sido la región más desigual del mundo. Las diferencias en desigualdad con respecto al resto del mundo no han cambiado significativamente en los últimos 50 años. La evaluación de América Latina como una región de alta desigualdad no está restringida al ingreso. La misma conclusión surge cuando se considera la distribución del consumo, tierra, estado de salud, y algunas medidas de representación política.

Este capítulo ha analizado otras dimensiones de la distribución diferentes a la desigualdad. Impulsadas por el crecimiento del PIB, las medidas de pobreza cayeron y el bienestar agregado aumentó en la mayoría de países de América Latina durante los años 90. Sin embargo, el in-

FIGURA 2.14

## Brecha en acceso a servicios, por país



Nota: Agua se refiere a la disponibilidad de una fuente de agua en el hogar o lote. La variable baño es igual a 1 cuando el hogar tiene un baño con servicio sanitario conectado al sistema de alcantarillado o a un tanque séptico. La variable electricidad incluye todas las fuentes de electricidad; el teléfono incluye teléfonos fijos y celulares.

Fuente: Cálculos de los autores a partir de datos individuales de encuestas de hogares.

crecimiento en desigualdad ha reducido los efectos positivos del crecimiento: en diferentes países de América Latina, la evaluación de desempeño de la economía es menos optimista cuando se consideran los temas de distribución.

A pesar de que existen muchos factores que contribuyen, la desigualdad del ingreso de hogares calculada a partir de las encuestas de hogares es, en particular, el resultado de una distribución desigual de la educación, combinada con una alta prima salarial para los trabajadores calificados y tasas de fertilidad decrecientes debido a mejoras en el ingreso y la educación. La intensidad de estos tres factores parece haber aumentado en la mayoría de los países de América Latina durante los años 90.

Finalmente, este capítulo examina la información de medidas diferentes al ingreso, incluyendo el estado de salud, victimización por crimen, influencia política, y acceso a servicios básicos. En algunos casos, en especial para el

estado de salud, la región es muy desigual para los estándares internacionales. Esto también puede ser cierto sobre la influencia política, pero la información entre países es más débil en este tema. Los servicios básicos están típicamente distribuidos de manera desigual, pero en menor medida que con respecto al ingreso. En cambio, la poca información que existe sobre victimización por crimen, sugiere que este aspecto puede estar distribuido de un modo al menos relativamente igualitario.

### Notas

1. Ver Le Grand (1991) y Roemer (1996) y (1998), para revisiones de este debate.

2. Ver Deaton (1997) y Deaton y Zaidi (2002), para argumentos apoyando el uso del consumo como el mejor indicador de bienestar.

3. De hecho, según a la teoría del ciclo de vida, con acceso total a los mercados de capital, el consumo corriente debe estar fuertemente asociado con los estándares de vida intertemporales.

4. Ver Buhmann, Rainwater, Schmaus, Smeeding (1988) y Deaton (1997) para una discusión sobre estos puntos

5. Sólo República Dominicana, Jamaica, y Trinidad y Tobago se incluyen en esta muestra. La calidad y frecuencia de las encuestas de hogares en el Caribe es significativamente más baja que en los países continentales de América Latina. Por ejemplo, a pesar de que existen encuestas de hogares en Guyana y Santa Lucía, los autores no lograron calcular estadísticas consistentes de ingreso de los hogares en estos países.

6. Con el objetivo de referencia, los autores han trabajado con algunas encuestas que cubren áreas urbanas en Bolivia, Colombia, y Paraguay a principios de los años 90.

7. Ver IDB (1998), Londoño y Székely (2000), Székely Hilgert (1999 y 2000), y Székely (2001).

8. En los casos en que se presenta una disyuntiva, los autores han decidido preservar la compatibilidad al interior del país con el paso del tiempo, en lugar de entre países.

9. Para algunos países, las definiciones de ingreso han cambiado con el paso del tiempo. A pesar de que, en aras de la brevedad no se han calculado estadísticas para definiciones alternativas por problemas de extensión, y en la mayoría de los casos las tablas ofrecen una sola línea por cada país y año. Por ejemplo, a pesar de que en la encuesta en El Salvador, en 2000, se incluye el ingreso no monetario, en las tablas las estadísticas se presentan sin estos ingresos para preservar la comparabilidad con encuestas anteriores del país. Es posible ofrecer resultados alternativos para los interesados en El Salvador, República Dominicana, Honduras, Paraguay, Perú, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela. Los principales resultados presentados en el artículo no cambian en ninguno de estos casos al considerar definiciones alternativas de ingreso. Durante 2001, Argentina estaba en una profunda recesión. Para referencia, las tablas A.2 y A.3 también incluyen estadísticas para 1998, cuando la economía todavía estaba creciendo. Las encuestas excluyen algunas áreas de Bolivia en 1992, Colombia en 1992, y Perú en 1991. Para referencia, todas las estadísticas de Bolivia en 1996, Colombia en 1996 y Perú en 1994, se calcularon usando, alternativamente, toda la encuesta nacional, o sólo las observaciones de las áreas cubiertas a principios de los años 90. El título *regional*, en Perú, se refiere a todas las regiones cubiertas en la encuesta de 1991 (que excluye a Costa Rural, Selva Urbana y Selva Rural).

10. Los datos para Nicaragua incluyen ingreso no monetario, mientras que los datos para Costa Rica y El Salvador no. Sin embargo, ignorar los pagos no monetarios de la encuesta no monetaria no altera significativamente los resultados de desigualdad entre estos tres países (ver tabla A.7)

11. Los individuos más ricos en la encuesta de hogares de México en el 2000 tenían un ingreso 18 veces más grande que la mediana individual en el decil superior. Esta brecha (18 veces) separa al individuo mediano en el decil superior de una persona en el segundo decil más pobre de toda la distribución del ingreso. Éste es un ejemplo de una "cola superior" larga de una distribución.

12. Ver Lambert (1993) y Cowel (1995 y 2000) para detalles sobre estos índices de desigualdad.

13. El coeficiente Gini tiene un rango entre 0 (completa igualdad) hasta 100 (todo el ingreso nacional está concentrado en las manos de un solo individuo). Es común también presentar el coeficiente en términos de  $[0,1]$  en lugar del intervalo  $[0,100]$ .

14. Existe la posibilidad de debatir los valores apropiados de estas medidas. Para el caso de un valor más bajo de  $\theta$ , ver Lanjouw y Ravallion (1995). El mejor procedimiento es poner a prueba la fortaleza de las conclusiones a partir de diferentes supuestos, pero no hay espacio para la presentación de los resultados.

15. Incluso ignorando la crisis económica más reciente, el incremento en desigualdad es muy grande (cerca de 5 puntos Gini entre 1992 y 1998).

16. Las encuestas en Venezuela para 1989 no son estrictamente comparables con 1995 y 1998, ya que no incluyen el ingreso no labo-

ral y los pagos no monetarios. Sin embargo, ignorar estos ingresos en 1995 y 1998 no modifica significativamente los resultados. Por ejemplo, el coeficiente Gini para la distribución de ingreso per cápita de los hogares en 1995 pasa de 46,9 con todas las fuentes de ingreso a 46,7 con sólo ingreso laboral monetario.

17. El marco de la encuesta cambió significativamente en República Dominicana entre 1995 y 1997, haciendo que los resultados sean de difícil comparación.

18. Ver Fields (1989) para Brasil, Gonzales-Vega y Céspedes (1993) para Costa Rica, y Altimir (1994 y 1996a), para los demás países.

19. Ver Altimir 1986 y Gasparini, Marchionni y Sosa Escudero (2001) entre otros, para documentación de las mismas tendencias en Argentina.

20. Este patrón difícilmente puede atribuirse a problemas de información, como la cobertura urbana de las encuestas de hogares. Más del 85% de los argentinos vive en ciudades y no se han presentado movimientos migratorios significativos en las tres últimas décadas.

21. Este resultado es acorde con los reportados en Eclac (1996a), Morley y Vos (1997), y Robles (1999).

22. Una reducción de casi 3 puntos en el coeficiente Gini entre 1995 y 1999 se identificó, incluso después de eliminar una observación atípica en la encuesta de 1995. Székely y Hilgert (1999) no encuentran cambios significativos entre 1995 y 1998 y reportan un incremento entre 1998 y 1999. De otro lado, González (2001) encuentra una reducción de un punto en el coeficiente Gini entre 1998 y 1999.

23. El coeficiente Gini bajó cerca de un punto, lo que está apenas entre los límites de lo considerado como un cambio no significativo desde un punto de vista estadístico (con niveles de confianza de 95%).

24. Latinobarómetro es una encuesta anual de opinión pública que comenzó en 1995. Se reúnen datos de 17 países de América Latina.

25. Una encuesta LSMS se encuentra disponible para partes de Brasil entre 1996-97, Guatemala para 2000, Guyana 1992-93 y Panamá para 1997.

26. Ver Chen y otros 1995, World Bank Development Indicators Database (1998-2000) y varios Reportes de Pobreza del Banco Mundial (World Bank Poverty Reports) para diferentes países.

27. Los lectores interesados en los detalles técnicos pueden consultar Esteban y Ray (1994), Wolfson (1994), Esteban, Gradín y Ray (1999) y una nota de Matías Busso en la página de Internet de este estudio

28. El siguiente paso en la agenda de investigación sería considerar medidas de polarización con más de dos grupos.

29. Éstos incluyen un propuesto por Sen (igual a la media multiplicado por 1 menos el coeficiente Gini) y dos propuestos por Atkinson (función CES con dos parámetros alternativos de aversión a la desigualdad. Ver Lambert (1993) para detalles técnicos.

30. Las fuentes para figuras del PIB son World Bank 2000b y World Development Indicators Database.

31. Ver Gasparini y Sosa Escudero (2001) para una justificación más completa de este tipo de estudio

32. Nótese que en Panamá la participación del decil inferior aumentó, generando una caída en los índices de desigualdad con mayor ponderación en esa parte de la distribución (por ejemplo, el índice de Atkinson con un parámetro igual a 2).

33. Las estimaciones se mueven en un rango de 37% (Londoño y Székely 2000) hasta 53% (Sala-i-Martin 2002).

34. Este estudio no intenta calcular estadísticas de pobreza con nuestra muestra de hogares, porque el Banco Mundial ha emitido recientemente un reporte sobre pobreza en América Latina y el Caribe (Wodon y otros 2001) y produce frecuentemente Informes de Pobreza para diferentes países de la región.

35. Para una revisión sobre las limitaciones usuales de las encuestas de hogares para análisis de distribución, ver Deaton (1997), Gottschalk y Smeeding (2000), y Atkinson, Brandolini y Smeeding (2002).

36. Ver capítulo 2 y tabla A.1 en el apéndice estadístico, para más detalles sobre la encuesta PNAD.

37. Por ejemplo, Gasparini y Sosa Escudero (2001) encuentran que la tendencia creciente en la desigualdad del ingreso medida en Argentina es robusta cuando se hacen los tres tipos de ajuste mencionados anteriormente.

38. La implementación de la metodología *bootstrap* aquí sigue a Sosa Escudero y Gasparini (2000). Para más referencias teóricas sobre el tema *ver*, Biewen (2002), Davidson y Duclos (2000), y Mills y Zandvakili (1997).

39. Resultados para otras variables e índices están disponibles de parte de los autores cuando se soliciten.

40. Tabatabai (1996) en la Organización Internacional del Trabajo también hizo un esfuerzo independiente para reunir estadísticas distributivas de muchos países en el mundo.

41. Las bases de datos secundarias tienen problemas que han sido revisados recientemente por Atkinson y Brandolini (2001) y Atkinson, Brandolini y Smeeding (2002).

42. Deininger y Squire (1996), por ejemplo, resaltan el "hecho conocido que la desigualdad en América Latina es considerablemente más alta que en el resto del mundo".

43. Los coeficientes Gini fueron tomados de UNU/Wider-Undp World Income Inequality Database. Se incluyeron todos los países con al menos una observación en el período 1991-1999 con la calificación de "datos confiables". Cuando había varias observaciones disponibles para un país dado, se usaron los datos más recientes.

44. África no se incluye en esta figura, ya que no hay suficientes observaciones sobre la desigualdad del ingreso en esta región.

45. Los datos incluyen observaciones de Bolivia, Ecuador, Guyana, Jamaica, México, Nicaragua y Perú. Este grupo de países no tiene un coeficiente Gini promedio para la distribución del ingreso per cápita de los hogares que sea significativamente diferente del promedio general de América Latina (es decir, es sólo 0,4 puntos Gini más alto).

46. Por ejemplo, en la muestra, Brasil tiene 15 observaciones desde 1960 pero las observaciones terminan en 1989. Al ser un país con muy alta desigualdad, omitir a Brasil en los años 90 reduce el valor regional para esta década y sesga los resultados para los cambios decenales.

47. La excepción es la brecha con Europa Oriental, una región que sufrió de fuertes transformaciones en la distribución en los años 90.

48. Por ejemplo, para el caso de América Latina, Bourguignon y Morrison (2002) consideran cinco "países" (Brasil, México, Argentina/Chile, Colombia/República Bolivariana de Venezuela/Perú, y un grupo de 37 países más pequeños).

49. La mayoría de estadísticas se obtiene de Maddison (1992), Deininger y Squire (1996), Altimir (1996b).

50. *Nótese* que esto no es desigualdad internacional al interior de una región obtenida por sacar promedios (con o sin ponderaciones) de niveles nacionales de desigualdad.

51. El hecho también se resalta en IDB (1998).

52. Las dos excepciones son Colombia y Nicaragua, donde el coeficiente Gini para la distribución del ingreso laboral individual aumentó significativamente en los años 90, mientras que el coeficiente Gini para el ingreso de los hogares no cambió.

53. El sistema educativo difiere entre países y en algunos casos con el paso del tiempo. *Ver* el sitio Internet de este informe para detalles sobre la construcción de variables educativas. La variable años de educación se incluye en la mayor parte de las encuestas. Para aquéllas en las que no, hemos estimado a partir del grado máximo de educación obtenido por persona y por su edad. Los años de educación están truncados en un máximo de 17.

54. Este hecho habría sido aun más notable si los años de educación no se hubiesen truncado en 17.

55. Bolivia y Guatemala son las dos excepciones más claras a este patrón.

56. El coeficiente Gini, como la mayoría de índices de desigualdad, no varía con la escala (*ver* Lambert 1993).

57. Adicionalmente, este corresponde a (1) finalización de educación primaria o menos, (2) finalización o no finalización de educación secundaria, y (3) por lo menos alguna educación superior.

58. *Ver* Wodon y otros (2000) y Duryea y Pagés (2002) para estimaciones de retornos sobre años de educación en diferentes países de América Latina.

59. Nicaragua y Perú experimentaron cambios en los retornos al trabajo calificado similares a los observados en Argentina.

60. La única excepción es México en 1996; sin embargo, el coeficiente no es significativamente diferente de 1.

61. Sólo Chile tiene una participación mayor a 10%, que puede ser la consecuencia de un mejor diseño en la encuesta. Esta mayor participación no parece explicar el mayor nivel de desigualdad en Chile, que es todavía uno de los más altos en América Latina cuando el análisis se restringe a la distribución del ingreso laboral (*ver* tabla A.7).

62. Bernanke y Gurkaynak (2002) replican y actualizan los cálculos de Gollin (2002) para una muestra más grande de países. Encuentran que la participación del ingreso en América Latina es más alta que la calculada directamente en las Estadísticas de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas. Además, la heterogeneidad entre países latinoamericanos parece ser más baja.

63. La necesidad de información más confiable sobre el ingreso de capital ha sido enfatizada nuevamente con los estudios recientes que han citado la distribución de activos no laborales como un determinante clave de la distribución del ingreso, movilidad del ingreso y crecimiento. *Ver* Birdsall y Londoño (1997), Deininger y Squire (1998), y Deininger y Olinto (2002).

64. La única excepción a este patrón es Chile.

65. Cardoso y Helwege (1992) reportan que el 7% más grande de las unidades de tierra en América Latina da cuenta del 77% de la tierra. *Ver* también Thiesenhusen (1995), para más evidencia.

66. La diferencia absoluta en el número de niños también aumentó en muchos países (*ver* tabla 5.20).

67. En algunos países, las estadísticas se refieren a escolaridad sólo de niños mayores de 5 años, ya que no hay información registrada para niños más pequeños. *Ver* el sitio Internet de este estudio para más detalles.

68. Por supuesto, podría ocurrir el caso de que la brecha en tasas de asistencia se esté cerrando, pero la brecha en la calidad de educación crece.

69. Este análisis sigue a Gasparini (2002).

70. *Stunting* o "baja talla" se usa para describir una condición en la cual los niños no logran obtener la suficiente altura para su edad. El término *Wasting* o "enflaquecimiento" se refiere a la situación en la cual los niños no logran el suficiente peso para su altura.

71. Samuelson y Snyder (2001) muestran que este resultado se mantiene al controlar por variables institucionales.

72. La pregunta de Latinobarómetro usada en este estudio es: "¿Ha sido usted o un miembro de su familia asaltado, robado o víctima de cualquier tipo de delito en los últimos 12 meses?"

73. Agua se refiere a la disponibilidad de una fuente de agua en la casa o en el lote de construcción. La variable baños es igual a 1 cuando el hogar tiene un baño con inodoro conectado al sistema de alcantarillado o un tanque séptico. La variable electricidad incluye todas las fuentes de electricidad. Algunas definiciones y clasificaciones difieren entre las encuestas, de modo que las comparaciones deben hacerse con cuidado. *Ver* el sitio Internet de este estudio para mayores detalles sobre las definiciones específicas por países.

74. La variable *teléfonos* incluye teléfonos fijos y celular.



---

## CAPÍTULO 3

# Desigualdad al interior de grupos: el papel de la raza, la etnia y el género

**A**MÉRICA LATINA ES UNA REGIÓN ÉTNICA Y RACIALMENTE DIVERSA, CON HOMBRES Y MUJERES, AFRO- Y eurodescendientes, indígenas y no-indígenas, que activamente buscan niveles más altos de vida para ellos mismos y sus hogares. Sin embargo, los niveles de bienestar no son iguales entre las razas o etnias y grupos de género.

El grado de desigualdad en el bienestar y las razones para tales diferencias han sido el tema de varios estudios regionales y por países. El estudio más notable de grupos indígenas, hecho por Psacharopoulos y Patrinos (1994), concluye que los indígenas son sistemáticamente más pobres que los no-indígenas y que este patrón puede ser explicado por “dotación” menores —educación, experiencia laboral, estructura hogar y ocupación—, así como otras causas tales como preferencias diferenciales, instituciones, relaciones sociales, normas culturales, y discriminación. En términos del análisis de género en la región latinoamericana, Psacharopoulos y Tzannatos (1992), encuentran que en la región, los ingresos de las mujeres y su participación en la fuerza laboral son consistentemente más bajos que para los hombres y que esto también se puede explicar por las “dotación” y otros efectos. Los estudios regionales sobre raza son escasos, y en su mayoría consisten en estudios a nivel de país sobre Brasil.

Este capítulo investiga el grado en el cual la desigualdad al interior y entre grupos raciales, étnicos y de género, contribuye a la desigualdad nacional. Se aplican mediciones estándar de desigualdad a los subgrupos raciales, étnicos y de género y estos resultados se agregan hasta el nivel nacional. Este capítulo se concentra principalmente en desigualdades salariales y de dotación de factores, que afectan los salarios. Se apoya en trabajos sociológicos y antropológicos, pero la mayoría de la información se basa en la economía y se deriva utilizando herramientas económicas. A pesar de que estudiemos la raza, la etnia y el género en este capítulo, esta aproximación no sugiere que los factores subyacentes, que llevan a desigualdades de grupos en alguna de estas dimensiones, sean necesariamente responsables de la desigualdad de grupos observada con respecto de las otras dimensiones. Por el contrario, los patrones y factores subyacentes que generan diferencias según la raza, etnia o género necesitan estudiarse y entenderse separadamente para cada categoría.

El capítulo tiene cuatro secciones además de la introducción. La sección 3.1 describe las circunstancias relacionadas con género, raza y etnia en América Latina y considera algunos temas conceptuales encontrados al analizar estos grupos demográficos. La sección 3.2 usa estadística descriptiva para delinear el grado de desigualdad al interior y entre los grupos demográficos (definidos como blancos y afrodescendientes, indo y afroguyanenses, e indígenas y no-indígenas, dependiendo del país), dentro de los cuales la variable de género corta a través de las barreras grupales raciales y étnicas. La desigualdad a lo largo del ciclo de vida se examina en términos de educación, sector de empleo y ocupación, formación del hogar, riqueza, acceso a los servicios, e ingreso laboral. La sección 3.3 usa herramientas econométricas para clarificar cómo las diferencias de retornos sobre las características y niveles diferenciales en educación, fertilidad y sector de trabajo, contribuyen a la desigualdad observada entre los ingresos laborales de los individuos y a la contribución de la raza,

etnia y género a la desigualdad nacional. Finalmente, la sección 3.4 ofrece conclusiones finales.

### 3.1 ¿Quiénes son el pueblo de América Latina?

La tabla 3.1 muestra que aproximadamente 17 a 30% de la población latinoamericana se identifica a ella misma como afrodescendiente, siendo Brasil en donde existe la concentración más grande de este tipo de ciudadanos. Cerca del 44,7% de los brasileños se identifican a ellos mismos como afrodescendientes o de raza mixta (*preto* o *pardo*), que es el equivalente a casi 80 millones de personas. Las siguientes poblaciones más grandes de afrodescendientes en América Latina son las de Colombia (25%), Nicaragua (13%) y República Bolivariana de Venezuela (19%), mientras que la mayoría de la población de los países del Caribe se identifican como *afrocreole*. Más del 80% de los ciudadanos de Haití, Barbados, Granada, Guadalupe, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, y Santa Lucía afirma ser afrodescendiente.

A pesar de que las tasas de indigeneidad han sido históricamente mucho más altas, hoy día sólo 10% de la población de América Latina se identifica como indígena (ver recuadro 3.1 y tabla 3.1). Estas tasas varían fuertemente entre países: la mayoría de bolivianos y guatemaltecos es identificada como indígena, representando el 71 y 66% de la población nacional, respectivamente. Perú (47%) y Ecuador (38%) también tienen una población indígena de considerable tamaño. La población indígena en los países caribeños no es cuantificada casi nunca, pero cuando lo es, aparece como una pequeña proporción de la población (tabla 3.1).

Con la excepción de Belice, Costa Rica, Guayana Francesa y República Dominicana, la mitad o más de la población de América Latina son mujeres (tabla 3.1), y las mujeres son la mayoría en casi la mitad de los países. No es inusual que las mujeres representen una proporción mayor de la población frente a los hombres, ya que las mujeres tienden a tener mayor longevidad y son menos propensas a morir prematuramente por la violencia (Jacobsen 2002)

#### *La evolución de los conceptos de raza, etnia y género*

##### Etnia y raza

La particular historia colonial de América Latina forma la base hoy día para la conceptualización de la raza, la etnia y las políticas relacionadas (ver capítulo 4). Los sociólogos argumentan que, en América Latina, las poblaciones de descendientes de europeos lucharon por la unidad étnica para construir la unidad nacional que podría enfrentar a los colonos recién llegados y ayudar a controlar a la población no blanca, mediante la asimilación, primariamente de la población indígena (en lugar de los afrodescendientes) (Agier 1995). Sin embargo, en privado, se ha dado énfasis a la individualidad y la movilidad ha sido vista como el resultado de un "autoblanqueamiento" y la riqueza, en lugar de ser producto del desplazamiento de un grupo como un todo; de ahí que la raza y el estatus de clase quedaran relacionados.

TABLA 3.1

Distribución de poblaciones afrodescendientes, indígenas y femeninas en las Américas y el Caribe, varios años (porcentaje)

País	Afrodescendientes <sup>a</sup>	Indígenas	Mujeres <sup>b</sup>
<i>América Latina</i>			
Argentina	—	1,0 <sup>c</sup>	51
Bolivia	2,0	71,0 <sup>c</sup>	50
Brasil	44,7 <sup>c</sup>	0,4 <sup>a</sup>	51
Chile	—	8,0 <sup>c</sup>	50
Colombia	25,0 <sup>g</sup>	1,8 <sup>f</sup>	51
Costa Rica	2,0	0,8 <sup>a</sup>	49
Ecuador	10,0	38,0 <sup>c</sup>	50
El Salvador	—	7,0 <sup>c</sup>	51
Guatemala	—	66,0 <sup>c</sup>	50
Honduras	5,0	15,0 <sup>c</sup>	50
México	0,5	14,0 <sup>e</sup>	51
Nicaragua	13,0	5,0 <sup>c</sup>	50
Panamá	73,5	10,0 <sup>a</sup>	50
Paraguay	3,5	1,5 <sup>a</sup>	50
Perú	9,7	47,0 <sup>c</sup>	50
Uruguay	5,9	0,4 <sup>a</sup>	51
RB de Venezuela	10,0	0,9 <sup>c</sup>	50
<i>Caribe</i>			
Antigua y Barbuda	97,9	—	52
Bahamas	85,0	—	51
Barbados	95,8	—	51
Belice	57,0	19,0 <sup>d</sup>	49
Bermuda	61,3	—	52
Cuba	62,0	—	50
República Dominicana	84,0	—	49
Guayana Francesa	42,6	4,0 <sup>d</sup>	49
Granada	84,0	—	50
Guadalupe	87,0	—	51
Guyana	42,6	6,0 <sup>d</sup>	52
Haití	100,0	—	51
Jamaica	91,4	2,0 <sup>d</sup>	51
Santa Lucía	90,3	—	51
San Vicente y Granadinas	95,0	—	50
Surinam	41,0	6,0 <sup>d</sup>	50
Trinidad y Tobago	43,0	—	50
<i>Otros</i>			
Canadá	2,2 <sup>f</sup>	1,0 <sup>d</sup>	50
Estados Unidos	12,3	0,9 <sup>a</sup>	51

— No reportan.

*Nota:* La tabla incluye datos para el año 2000 en América Latina y los Estados Unidos, excepto: afrodescendientes de 1992 en Bolivia, Guatemala, Paraguay, Perú y Venezuela; 1990 para Ecuador y Panamá; 1995 para Nicaragua; y 2001 para Canadá. Indígenas de 1999 para Canadá. Los datos son de 2001 para Colombia, 1999 para Honduras, y 1997 para Uruguay. Para el Caribe, todos los datos de afrodescendientes son para 1992 y todos los de indígenas son de 1999. Los datos de género son para el año 2000. *Fuentes:* a. Flórez, Medina y Urrea 2001 para todos los datos, excepto: b. UNDP 2000, c. Mahoney y Vom Hau 2002, d. Deruyttere 2001, e. Censos nacionales. F. World Bank 2003a. g. Vicepresidencia de la República de Colombia 2002.

Dada la historia del desarrollo de la identidad racial y étnica en América Latina, las diferencias raciales y étnicas han sido usualmente negadas a favor del argumento de que los países en la región son "postraciales", es decir, una

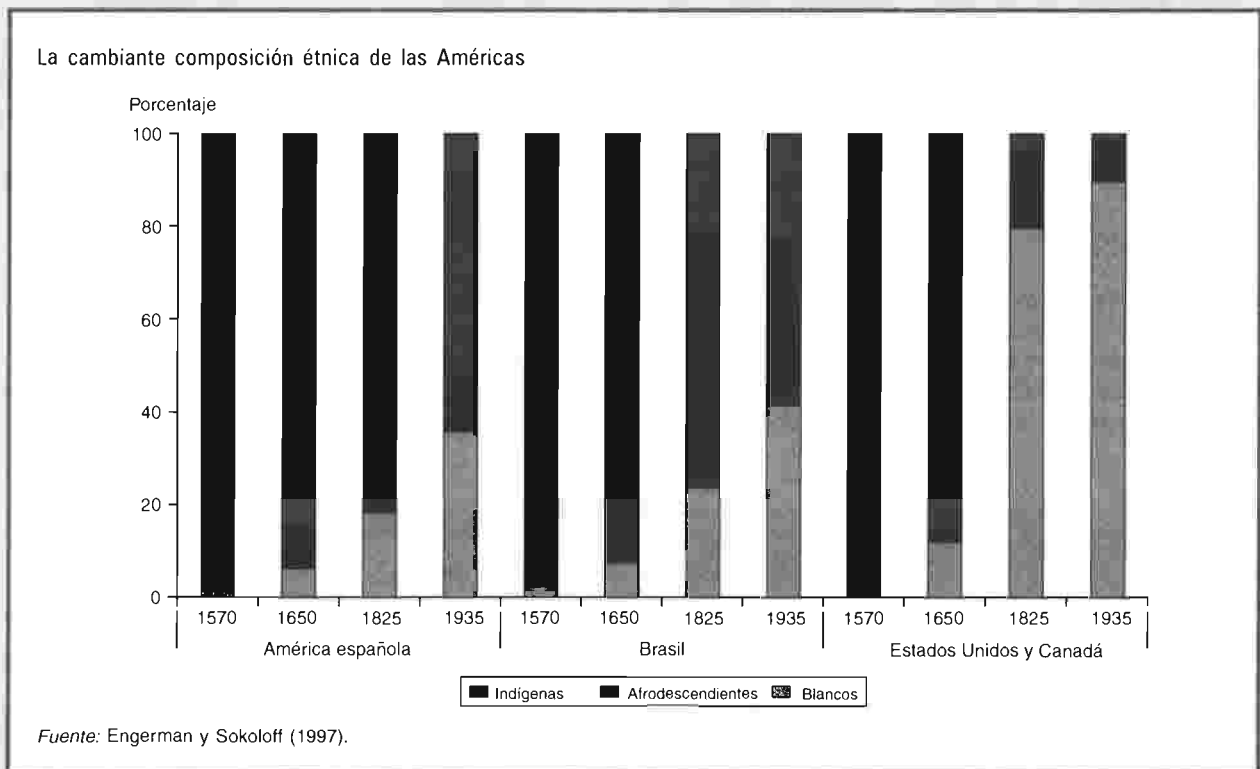


## RECUADRO 3.1

## Distribución de la población de las Américas: una evolución histórica

La composición racial y étnica de América cambió sustancialmente después de la llegada de los europeos. La siguiente figura muestra que, en 1570, casi 100% de América estaba poblada por personas identificadas como indígenas, pero, en 1825, casi 40% de la América española, 80% de Brasil y 98% de Estados Unidos y Canadá

eran considerados no indígenas. La participación de afrodescendientes e indígenas cayó para 1935 a medida que la población descendiente de europeos en las Américas continuó creciendo rápidamente, y la asimilación de personas indígenas en las instituciones al estilo europeo continuó.



sola comunidad mestiza (Graham 1990). La desigualdad racial que se reconoce ha sido tratada como resultado de un proceso incompleto de integración nacional o como la expresión de desigualdad basada en clase. Con este marco conceptual, las diferencias entre grupos raciales y étnicos han sido atribuidas a influencias socioeconómicas que casualmente estaban correlacionadas, pero no causadas por, las estructuras de poder (Torres-Saillant 1998). Las discusiones sobre raza y etnia han sido combinadas con las de pobreza y clase, ignorando, como consecuencia, muchos aspectos específicos que contribuyen a las diferencias entre grupos. También se ha afirmado que América Latina fue más tolerante racialmente que los Estados Unidos, por ejemplo, con su historia de segregación legal, supresión de identidad étnica y racial y de movimientos de derechos.

Este argumento ha dado base a una ideología de políticas nacionales neutras frente a diferencias raciales y étnicas, enfocadas hacia la reducción de la pobreza.

Esta conceptualización, sin embargo, está cambiando a medida que las diferencias étnicas y raciales en el bienestar están siendo cada vez más reconocidas en el mundo académico y de política y se reflejan en movimientos sociales. A mediados de los años 70, los investigadores comenzaron a argumentar que, a pesar de la integración de ideologías, las diferencias en el bienestar entre grupos demográficos están basadas parcialmente en discriminación racial y étnica. Más recientemente, los sociólogos han teorizado que las desigualdades raciales o étnicas son el resultado de relaciones de poder que crean un campo desigual de juego al determinar una situación en la cual las dotaciones, oport-

tunidades y expectativas difieren entre los grupos demográficos (Baiocchi 2001). Estas teorías han pasado a ser importantes a medida que los grupos étnicos y raciales, con mayor frecuencia, dan nueva forma a sus culturas y alzan la voz en busca de derechos iguales y mayor participación en las oportunidades de sus países (Arocha 1998). Este cambio también ha llevado a mayores demandas y esfuerzos para incluir grupos étnicos y raciales en los ejercicios estadísticos nacionales (ver recuadro 3.2), y a enfrentar los problemas de difícil identificación y medición que se presentan en estos contextos (ver recuadro 3.3).

Debido a la naturaleza de la colonización del Caribe, la identidad racial evolucionó distinto respecto a como lo hizo en el resto de América Latina. Las líneas raciales se definieron más claramente bajo el mando colonial, un factor que —en parte debido a la ausencia de los propietarios de plantaciones— facilitó el mantenimiento de la población blanca separada en gran medida de la población étnica y africana. Esta distancia física a su vez promovió una distancia social entre los blancos y los afrodescendientes. Los dueños de las plantaciones caribeñas se identificaban con Inglaterra mucho más de lo que los *hacenderos* se identificaban con España, con el resultado de que los dueños de plantaciones en el Caribe no desarrollaron un sentido de identidad nacional. En cambio, con el tiempo se desarrolló un sentimiento más fuerte de identidades raciales subordinadas. Una vez se presentó la lucha por la independencia, la élite

política negra pasó a ser más fuerte y continuó reforzando la identidad racial negra en muchos países del Caribe (Safa 1998, Torres-Saliant 1998).

A medida que la composición racial de los países latinoamericanos continúa cambiando, otros grupos raciales y étnicos han establecido recientemente su presencia en países del Caribe. Los inmigrantes de la India han formado poblaciones considerables de indoguyanenses e indo-trinitarios. Estos grupos continúan creciendo, integrándose a la sociedad, y aumentando la competencia con los afroguayanenses y afrotrinitarios por posiciones económicas, sociales y políticas en sus países adoptivos (Safa 1998).

### Género

Mientras que las variables raciales y étnicas son de reciente reconocimiento como factores importantes en explicar las diferencias en el bienestar de los grupos demográficos, el género tiene una historia más larga de aceptación como una variable importante que afecta la probabilidad de pobreza y desigualdad. Muchos países latinoamericanos han tenido fuertes movimientos femeninos comenzando en los años 70 y 80, que resultaron en una presencia continuamente creciente de mujeres en la economía, la arena política y la sociedad en general. Todos los gobiernos de la región tienen hoy Oficinas para la Mujer o Ministerios de la Mujer.

Con el paso del tiempo, el bienestar de las mujeres ha mejorado respecto al de los hombres, ya sea porque hay

#### RECUADRO 3.2

##### *Todos Contamos: el Censo Nacional y la inclusión social*

“Yo tengo un problema con el cuestionario de este censo, no estoy incluido”, dijo José Chalá después de escuchar una presentación sobre el censo del 2000 en Ecuador. El señor Chalá se refería a la ausencia de datos sobre ecuatorianos afrodescendientes. Su situación en este censo está lejos de ser única. No todos los países en América Latina y el Caribe incluyen una categoría para dar cuenta de los afrodescendientes, lo cual limita la habilidad del gobierno para enfrentar la desigualdad e informar programas y políticas orientadas hacia la reducción de la pobreza y la inclusión social.

El Banco Mundial y otras organizaciones multilaterales han estado trabajando con los gobiernos latinoamericanos para solucionar este problema. En noviembre 2000, el gobierno de Colombia, con el patrocinio de organizaciones internacionales, llevó a cabo la conferencia *Todos contamos* para aumentar la conciencia entre los demógrafos, personal gubernamental de censos, individuos y organizaciones de afrodescendientes y de ancestro indígena en América Latina, sobre la necesidad de incluir preguntas sobre raza y etnia en los censos nacionales. En 2002, 10 países en la región incluyeron preguntas de identificación racial y étnica en sus censos.

Un taller de seguimiento, *Todos Contamos II: censos nacionales e inclusión social*, se llevó a cabo en Lima, Perú, en octubre de 2002. El evento reunió a más de 100 representantes de 18 países de toda América Latina para evaluar los progresos obtenidos, discutir lecciones, explorar metodologías y compartir ejemplos de cómo pueden mejorarse las preguntas en los censos. Al final de la conferencia, cada país participante reveló un plan de acción que incluyó seis aspectos clave: (1) incorporación de preguntas raciales y étnicas en los censos nacionales y refinamiento de las preguntas existentes; (2) integración de manera sistemática de preguntas sobre raza y autoidentificación racial en las encuestas nacionales de hogares y en los análisis de pobreza; (3) promoción de mayor participación de grupos étnicos en la recolección de datos; (4) diseminación de información ya existente; (5) implementación de programas de construcción de capacidad para ayudar a traducir los datos a políticas orientadas a la inclusión social; y (6) promoción de conferencias nacionales de *Todos Contamos* y apoyo a intercambios de aprendizaje entre países. Se han logrado progresos a medida que América Latina se mueve hacia un mejor entendimiento de quienes realmente componen la población de la región.

## RECUADRO 3.3

## El desafío de la identificación y medición racial, étnica y de género

Raza, etnia y género son conceptos difíciles de medir debido a los fundamentos sociales de estas agrupaciones demográficas. Los individuos son usualmente clasificados en razas a partir del fenotipo; en etnias por su lenguaje, costumbres y vestimenta; y en género por la biología. Sin embargo, inherente a estas definiciones existen relaciones de poder, comportamiento y expectativas que no se observan o clasifican fácilmente (Baiochi 2001). A pesar de la dificultad de definir la raza, la etnia y el género, muchos países en América Latina han hecho grandes avances en identificar la composición demográfica de su población. Todos los datos de censos identifican ya el sexo de los ciudadanos, a pesar de que la identificación de raza y etnia es menos común.<sup>a</sup>

La asignación de una persona a una categoría racial es difícil. A pesar de que la "raza" está basada en características físicas observables que no cambian a lo largo de toda la vida (por ejemplo, color de la piel, tipo de pelo, características faciales), con el paso del tiempo la mezcla racial ha generado un continuo de características físicas en todos los países de América Latina. Por ejemplo, la tabla 3.2 ilustra el alto grado de desacuerdo de clasificación racial entre los brasileños y los encuestadores de censo. La categoría racial reportada por los individuos tiende a ser "más blanca" que la identificada por el encuestador. Entre los individuos identificados como "afrodescendientes" por el encuestador, sólo el 57,9% se identificó a sí mismo como afrodescendiente, mientras que 39,8% respondió que era de raza mezclada y el 2,2% se identificó como blanco. Adicionalmente, la raza parece estar fuertemente asociada con el estatus económico, sugiriendo que el significado de "raza" es, en parte, un concepto construido socialmente, y no biológicamente en su totalidad; las clases sociales más ricas tienden a ser "más blancas". Este hecho está apoyado por clasificaciones de raza basadas tanto en la respuesta de los individuos como en la percepción del entrevistador, donde las discrepancias entre blancos y no blancos aumentan con el estatus socioeconómico (Flórez, Medina y Urrea 2001).

La dificultad de identificación aumenta en el caso de la etnia, ya que para dicha clasificación se utilizan prácticas culturales y lingüísticas, que pueden cambiar a lo largo de la vida, en contraposición a las características biológicas relativamente fijas usadas en la clasificación de raza. Incluso si una persona es identificada como indígena, ésta es una medición muy cruda ya que hay muchos grupos indígenas distintos presentes en América Latina. La encuesta nacional de nivel de vida en Guatemala (Encovi), por ejemplo, contabiliza 23 grupos indígenas etnolingüísticos; las estadísticas de pobreza, desigualdad, acceso a servicios, educación,

demografía y fuerza laboral difieren sustancialmente entre estos grupos, a pesar de que todos están clasificados como indígenas (World Bank 2002b, Edwards y Winkler 2002).

La ausencia de métodos precisos de identificación étnica se resalta por el contraste entre la percepción del individuo y el encuestador sobre la etnia. Este contraste es mayor en la clasificación de grupos indígenas que en la identificación de grupos raciales. Los individuos en la encuesta de Perú tienden a mestizarse en lugar de "blanquearse". La mitad de los que fueron identificados por el encuestador como "blancos" se autoidentificaban como "mestizos", y dos tercios de aquellos que el encuestador identificaba como "indígenas" se declaraban mestizos (*ver* tabla 3.3)

La identificación del género de una persona es menos controversial, ya que el género y el sexo están altamente correlacionados. Sin embargo, son conceptos diferentes. Mientras que "sexo" se identifica por los atributos básicos biológicos que diferencian a los hombres de las mujeres, el "género" es tomado para referirse a un ensamblaje completo de normas, valores, costumbres y prácticas que están correlacionadas con un sexo en particular, pero contribuyen a diferencias sociales mucho más amplias entre un hombre y una mujer (Kabeer 1994 y Kabeer y Subrahmaniam 2000). Cuando una mujer toma papeles tradicionales "masculinos" —como las mujeres solteras que son la única fuente de ingresos de su hogar y no tienen responsabilidad de hijos— se comportan con mayor similitud a un hombre soltero que a una mujer con papeles femeninos más tradicionales (Cunningham 2000, Bosch y Maloney 2003). La connotación social de "género" es por tanto difícil de capturar mediante una sola variable, a pesar de que la alta correlación existente entre el sexo y los roles de género permiten que la variable sexo sirva como una aproximación.

Estas medidas de clasificación racial, étnica y de género hechas por estadísticos claramente distan de ser perfectas. Entonces, cualquier análisis usando estas medidas (incluyendo el análisis estadístico de este capítulo) debe tomar en cuenta errores de medición al usar la variable "raza", "lenguaje hablado", y "sexo" para capturar los complejos conceptos biológicos y sociales de la raza, etnia y género.

a. En 14 de 35 censos en países latinoamericanos no se pregunta sobre el origen racial o étnico, y en menos encuestas de hogares o de fuerza laboral se hacen preguntas relacionadas (Flórez, Medina y Urrea 2001).

mejores oportunidades para las mujeres, por las necesidades cambiantes de la sociedad que han alterado los papeles del género, o por el empeoramiento de la situación de los hombres. La mortalidad maternal ha bajado, el logro educativo de la mujer está acercándose o superando el del hombre (en particular en países de habla inglesa del Caribe), la participación de la mujer en la fuerza laboral continúa aumentando, y la brecha salarial está reduciéndose con el paso del tiempo. Adicionalmente, la participación de la mujer en los terrenos políticos, culturales e intelectuales sigue creciendo, con tasas de participación en el alto gobierno que en muchos países exceden los niveles de Estados Unidos y otros países de la OCDE. Sin embargo, estos logros no son disfrutados igualmente por todas las mujeres, ya que aquellas que viven en áreas urbanas y no son indígenas o afrodescendientes, están obteniendo mejoras a un ritmo mucho mayor al experimentado por mujeres en áreas rurales, o de descendencia indígena o africana (World Bank 2000f, 2002c).

A pesar de estas mejoras, las diferencias de género en diferentes medidas de bienestar aún existen y nuevos retos enfrentan continuamente a la sociedad. Las mujeres aún están rezagadas respecto a los hombres en muchos indicadores de bienestar —incluyendo la brecha salarial, control sobre recursos, participación política, y atención médica—, pero mientras tanto hay tendencias notoriamente crecientes de desventaja entre los hombres, incluyendo menor longevidad, mayor alcoholismo y mayores tasas de suicidio frente a las mujeres (Jacobsen 2002). En Brasil y los países del Caribe, los logros educativos de los hombres están rezagándose y la dificultad para obtener y mantener un empleo está creciendo, lo que a su vez pone a los temas masculinos de género firmemente en la agenda.

### Las raíces de las diferencias

Las diferencias observadas entre grupos subordinados y dominantes se atribuyen comúnmente a la discriminación (entendida en sentido amplio), pero el proceso de crear estas diferencias implica una interacción compleja entre las opciones individuales, las oportunidades y las instituciones con las cuales los individuos interactúan a lo largo de sus vidas. Dos aproximaciones para entender esas diferencias surgen desde una perspectiva sociológica sobre la formación y persistencia de diferencias entre grupos. (Ver Heller y Mahoney 2003, para una discusión de los conceptos y procesos relacionados en tales diferencias). Primero, que son fundamentalmente relacionales, es decir, la interacción que ocurre entre grupos da forma al comportamiento, disposición y actitudes entre grupos subordinados y dominantes. En el lenguaje de los economistas, tales interacciones determinan “preferencias”, que deben verse cómo producto de relaciones sociales. Segundo, una importante razón para la persistencia de lo que Tilly (1999) se refirió como desigualdades *durables*, es que sirven propósitos organizacionales, permitiendo que las personas en el lugar de trabajo, escuela y otras áreas de actividad utilicen las diferencias de grupo para influenciar cómo interactúan con otros. Como Tilly (1999, p. 7) lo presenta:

La desigualdad durable entre categorías se presenta porque las personas que controlan el acceso a recursos generadores de valor resuelven problemas organizacionales urgentes mediante las distinciones categóricas. Consciente o inconscientemente, estas personas crean sistemas de encerramiento, exclusión y control social

En general los resultados que pueden observarse hoy día, como salarios, oferta laboral, tiempo de labores domésticas y acceso a servicios, son los resultados de un proceso a lo largo de toda la vida de acumulación de experiencias, capital humano, preferencias y restricciones. En cada etapa de la vida, las decisiones se hacen y ocurren eventos que crean oportunidades o restricciones para la siguiente etapa de la vida. En consecuencia, las razones para los resultados observados hoy pueden atribuirse parcialmente a eventos del pasado, que en algunos casos se pueden remontar hasta la niñez, y a su vez pueden ser determinados por procesos históricos de formación de grupos e interacciones entre grupos. Estas experiencias y decisiones se ven afectadas por el modo en el cual los individuos y los grupos se ven a ellos mismos y como los grupos dominantes se comportan hacia ellos. Tales procesos ocurren dentro de un contexto de las instituciones formales y en especial informales que presentan oportunidades o barreras en cada etapa de la formación.

Desde su nacimiento, los individuos son socializados para conformarse a sus grupos biológicos, demográficos y sociales. Los hombres y mujeres, indígenas y no indígenas, ricos y pobres, desarrollan expectativas colectivas y adquieren preferencias que se ajustan a las reglas de comportamiento, emociones y expectativas que son asignadas a los individuos a partir del grupo al cual pertenecen. La identidad colectiva se construye como producto de la historia social. Por supuesto que existen variaciones individuales en los grupos, pero ésta también se forma en relación a las características del grupo. A pesar de que algunos roles están determinados por la biología (como tener hijos para las mujeres), muchos están basados en supuestos sobre diferencias entre los grupos (por ejemplo, la afirmación de que los hombres blancos son más capaces que las mujeres o que los individuos no blancos), arreglos sociales

TABLA 3.2

Percepción del entrevistador vs. autopercepción propia de la raza – Brasil 1997 (porcentajes)

		Blanco	Mulato	Negro	Todos
<b>Clasificación del entrevistador para todos</b>					
	<b>Todos</b>	<b>56,9</b>	<b>31,7</b>	<b>13,4</b>	
<b>Percepción vs. percepción propia</b>					
Percepción propia	Blanco	88,6	20,2	2,2	56
	Mulato	11,0	71,0	39,8	33
	Negro	0,4	8,8	57,9	11
	Total	100,0	100,0	100,0	100

Fuente: Telles y Lim (1999).

obsoletos (las mujeres se encargan del hogar, los indígenas trabajan en el campo), o una asignación de papeles usada para crear o sostener una jerarquía social. Este proceso de moldear las motivaciones, preferencias y comportamientos individuales está determinado por contextos culturales y sociales (Baron y Hannan 1994), por tanto potencialmente traducen las diferencias biológicas en diferencias sociales.

Las diferencias sociales influyen en las opciones individuales a lo largo del ciclo de vida. Como respuesta a historias sociales y cambios de vida desiguales, los grupos subordinados frecuentemente desarrollan patrones de comportamiento, prácticas y disposiciones que influyen en menores aspiraciones, o adquieren “preferencias restrictivas”. Por ejemplo, el comportamiento de los menores como “niña” o “niño” puede ser parcialmente biológico, pero también está determinado en gran parte por las preferencias que un padre o la sociedad le enseña a los niños a partir de su sexo (biológico). Este comportamiento a su vez da forma a las escogencias de cómo comportarse en la escuela, lo cual influye en la selección de una carrera, y todos los anteriores puntos afectan la opción de formación de familia y el empleo. Este patrón subsecuentemente genera diferencias contemporáneas en aspectos tales como salarios, participación en la fuerza laboral, activos, y roles familiares. Un argumento similar puede hacerse para niños de diferentes grupos étnicos y raciales.

#### Discriminación: los costos de interactuar con grupos diferentes

La discriminación es un factor clave que influencia la acumulación de habilidades y experiencias de individuos y grupos durante la vida. También es parte de las interacciones relacionales e históricamente formadas entre grupos. En la aproximación económica, la discriminación se define como el proceso de un tratamiento desigual de los individuos, debido a características que no están relacionadas con la decisión en cuestión y que llevan a resultados observados diferencialmente. La discriminación se clasifica en dos grandes categorías:

- *Discriminación pura* es un tratamiento diferencial de los individuos porque poseen características que son “des-

agradables” al discriminador. Por ejemplo, si un empleador no se siente cómodo trabajando con afrodescendientes, el empleador compensará esta inconformidad al penalizar a la persona afrodescendiente a una tasa que es igual al valor del costo de la infelicidad que siente este empleador. Esto se lleva a cabo mediante la no contratación de personas afrodescendientes, contratándolos a menor salario o dándoles menores oportunidades que las dadas en un caso observable equivalente a una persona blanca (Becker 1971).

- *Discriminación estadística* es el tratamiento diferencial de los individuos a partir de las características observables que están correlacionadas con ciertos comportamientos no deseables, pero que puede o no afectar a la persona en cuestión. Por ejemplo, las mujeres tienen una probabilidad más grande que los hombres de abandonar el mercado laboral debido a la crianza de los niños, por lo cual los empleadores podrían ofrecer menos entrenamiento a las mujeres que a los hombres, ya que es más alta la probabilidad de que no permanezcan en la firma tanto tiempo como los hombres. Todas las mujeres en la firma recibirían entonces menos entrenamiento, a pesar de que la motivación original para pagar menores salarios puede no aplicarse a ciertas mujeres individuales.

Es difícil distinguir cuáles diferencias observadas se deben al comportamiento del grupo afectado negativamente y cuáles son el resultado directo de la discriminación. Por supuesto, nadie escogería menores salarios frente a un salario más alto, todo lo demás siendo igual, pero las escogencias pueden haber sido tomadas anteriormente en la vida, de modo que no son observables al investigador —por ejemplo la escogencia de seleccionar una carrera que paga menos pero que es más compatible con las responsabilidades familiares, en lugar de escoger una carrera de mejor salario que no le deje mucho tiempo libre— pero que afectan el salario observado. Por tanto, no es posible medir el grado en el cual la discriminación es responsable de las diferencias resultantes (Becker 1971, Altonji y Blank 1999). Sin embargo, como se anotó anteriormente, este tipo de “escogencias” de parte de los grupos subordinados puede ser el producto de historias de explotación y condiciones desiguales.

TABLA 3.3

Percepción del entrevistador vs. la autopercepción de etnia – Perú, 2000 (porcentajes)

	Percepción del entrevistador					
	Blancos	Mestizos	Indígenas	Otros	Total	
Percepción propia	Blancos	55	10	8	3	13
	Mestizos	45	87	74	55	79
	Indígenas	0	2	18	1	6
	Otros	0	1	1	41	2
	Total	100	100	100	100	100

Fuente: Grade 2001, citado en Gacitúa-Marió y Wodon (en preparación).

Una conclusión clave de esta línea de pensamiento es que es imposible identificar con precisión el grado en el cual las preferencias de un empleador y trabajador, las restricciones de un empleador y trabajador, y las instituciones llevan a resultados diferenciales observados entre los individuos de diferentes grupos demográficos. Sin embargo, es posible analizar cómo los resultados serían diferentes si algunas de estas diferencias entre grupos fueran controladas (*ver* recuadro 3.4, para un ejemplo). A pesar de que las diferencias de género, raza y etnia son explicadas mediante el mismo modelo, deben entenderse de modo diferente por la importancia relativa de diferentes factores para cada grupo.

Este capítulo se concentra principalmente en la desigualdad de ingreso y de educación, y los procesos que toman lugar más temprano en la vida que pueden ser responsables de las diferencias observadas de ingreso entre grupos. En consecuencia, el capítulo usa datos para medir las diferencias entre hombres y mujeres, indígenas y no indígenas, indio y afrodescendientes, y blancos y afrodescendientes residentes en América Latina en cada etapa del ciclo de vida con respecto a sus logros educativos (niñez), ocupación y sector de empleo, formación de la familia (juventud y adultez temprana), y salarios contemporáneos observados (adultez).

A pesar de que el trabajo empírico presentado en este capítulo es representativo del tipo de aproximación tomada generalmente para analizar la desigualdad, dicha aproximación no resuelve definitivamente el rompecabezas de cómo atribuir las diferencias observadas a diferentes causas potenciales. Sin embargo, se delinea la extensión de las diferencias entre grupos y se ofrecen algunas pistas sobre cómo las instituciones, escogencias y la discriminación pueden ser la fuente de las diferencias observadas.

### 3.2 Desigualdad entre individuos durante el ciclo de vida

Esta sección presenta las diferencias en niveles de educación, participación en la ocupación y sectores de empleo, estructura familiar, riqueza, acceso a servicios e ingreso entre diferentes grupos raciales, étnicos y de género. En donde es posible, el género se considera conjuntamente con la raza o etnia. El objetivo de esta sección no es comparar la distribución de estas variables para grupos étnicos y raciales entre países, ya que las historias subyacentes e instituciones resultantes hacen que estas comparaciones entre países no tengan sentido alguno. Por el contrario, la siguiente discusión presenta diferentes ejemplos de desigualdad relacionados con raza y etnia en toda América Latina, revelando el gran rango de diferencias que existen en toda la región.

#### *El logro educativo es desigual por raza y etnia, pero no por género*

Los hombres y las mujeres tienen niveles de educación cada vez más similares en América Latina. Esto es particularmente cierto en áreas urbanas (*ver* tabla 3.4), donde el lo-

gro educativo de las mujeres excede la educación acumulada de los hombres en varios países, especialmente en los niveles de edad más jóvenes. Aunque el número de mujeres con analfabetismo es mayor que el de los hombres para el grupo de edad de 55-70 años en todos los países, este mismo patrón se mantiene sólo para los jóvenes en República Dominicana, El Salvador y Perú.<sup>1</sup>

Sin embargo, cuando se examina la muestra según características raciales y étnicas, la igualdad de género no es universal. Los niveles de educación de mujeres indígenas en Bolivia y Guatemala están por debajo de los que tienen los hombres en el mismo grupo étnico. Esta diferencia puede reflejar la brecha educativa en áreas rurales, o puede demostrar que el género —y las preferencias y discriminación asociada— tienen mayores efectos sobre la decisión de los padres en enviar a sus hijos e hijas a la escuela en los hogares indígenas (figura 3.1). Por el contrario, las mujeres afrodescendientes en Brasil y Guyana tienen una pequeña ventaja, comparadas con los hombres del mismo grupo.

Al interior de cada país, la población blanca/no-indígena/indo tiene mayores niveles de educación que los grupos indígenas/afrodescendientes, pero no hay un solo nivel educativo estrictamente segregado por la raza o la etnia. Las personas indígenas o afrodescendientes están claramente sobrerrepresentados entre los menos educados (figura 3.1) y subrepresentados entre los más educados. Por ejemplo, el 63% de las mujeres indígenas en Bolivia tiene educación primaria o menos, comparado con el 38% de mujeres no indígenas de Bolivia. Esto ilustra la brecha educativa por etnia y que una gran proporción de mujeres no-indígenas en Bolivia también tienen bajo nivel de educación. Entonces, a pesar de que el sistema educativo no deja atrás explícitamente a las mujeres o a los hombres de sólo un grupo étnico o racial, ciertos grupos están más rezagados que otros. El grupo más rezagado de todos es el de mujeres indígenas, que están detrás del grupo de mujeres blancas/no-indígenas/indoguyanesas, debido a la brecha racial y étnica, y detrás de los hombres indígenas debido a factores de género que no parecen ser tan fuertes entre los grupos blancos/no-indígenas, o los afrodescendientes.

La explicación para la presencia de un nivel de logro educativo mayor entre los hombres y mujeres blancos, no-indígenas se ha atribuido por varios investigadores a los siguientes factores:

*La división urbano-rural.* Una colección de estudios de América Latina encuentra que cualquier diferencia en la asistencia escolar y desempeño entre estudiantes rurales y urbanos prácticamente desaparece en Ecuador, Perú y Bolivia cuando se controla por la ubicación de la escuela (García Aracil y Winkler 2002 para Ecuador, Saavedra y Cárdenas 2002 para Perú, y McEwan y Jiménez 2002 para Bolivia). Sin embargo, Saavedra y Cárdenas (2002) advierten que también existe un gran nivel de heterogeneidad en las escuelas al interior de áreas rurales y urbanas.

RECUADRO 3.4

## ¿Qué pasa si dejamos "todo lo demás constante"?

Los hombres y las mujeres toman diferentes escogencias a lo largo de sus vidas que generan diferentes resultados en el mercado de trabajo. Por tanto, las comparaciones por sexo son simplistas, ya que asumen que los hombres y las mujeres responden idénticamente a incentivos y son tratados del mismo modo en el mercado laboral. La siguiente tabla muestra que al mantener sucesivamente algunos factores constantes entre hombres y mujeres, se reduce la brecha en la participación laboral y entre los salarios de hombres y mujeres.

En Argentina, Brasil y Costa Rica las mujeres tienen una probabilidad entre 30 y 40 puntos porcentuales menor de trabajar que los hombres y ganan salarios más bajos. Sin embargo, cuando la muestra usada se limita a personas jó-

venes —cuyo capital humano y social no diverge tanto por género como ocurre con el de las personas de mayor edad— con el mismo nivel de educación, la brecha de participación en la fuerza laboral cae a 10%, mientras que la brecha salarial no muestra una tendencia clara. Cuando la muestra se limita aún más a aquellos individuos que no están casados y que no tienen niños (las dos variables clave que afectan particularmente la participación en la fuerza laboral de la mujer y su desempeño), la brecha de participación en la fuerza laboral desaparece y la brecha salarial se contrae. En otras palabras, algunas de las diferencias en los resultados del mercado laboral se deben a las opciones personales tomadas a lo largo de la vida, que no están relacionadas directamente con el mercado laboral.

## Resultados del mercado laboral para distintos grupos

	Argentina	Brasil	Costa Rica
Diferencia en las tasas de participación laboral			
Todos los hombres y mujeres	31,5	30,4	39,6
Edad 25-35, educación universitaria	9,8	8,27	7,9
Edad 25-35, educación universitaria, sin esposa o hijos	-2,34	0	0
Razón salarial entre mujeres y hombres			
Todos los asalariados	0,98	0,65	0,9
Asalariados, edad 25-35, educación universitaria	0,88	0,68	0,9
Asalariados, edad 25-35, educación universitaria, sin esposa o hijos	0,98	0,75	0,94

Fuente: Cálculo de los autores.

*Discriminación en las escuelas.* ¿Es la discriminación racial un factor de la escolaridad? Oliveira Barbosa (2002) sugiere que en Brasil, la discriminación racial no es un factor en la evaluación de los profesores a los estudiantes, pero que la posición social del estudiante sí lo es. Dado que los estudiantes afrobrasileños están sobrerrepresentados entre los pobres (Henriques 2001), esto sugiere que la discriminación racial está unida con la discriminación socioeconómica. Del mismo modo, las niñas (sin controlar por raza) experimentan una discriminación positiva en la evaluación de los profesores. De otra parte, Albernaz, Ferreira y Franco (2002) encuentran evidencia de que los niños afrobrasileños tienen un menor desempeño al controlar por el estatus social y calidad de la escuela.

*Transferencia intergeneracional de bajos niveles de educación.* Muchos estudios han encontrado que los padres (en especial los hombres) pasan su bajo nivel de educación a sus hijos (Arias, Yamada y Tejerina 2002 en Brasil, Sosa y Marchionni 1999 en Argentina, García Aracil y Winkler 2002 para Ecuador, y McEwan y Jiménez 2002 para Bolivia). Las causas de la fuerte transferencia intergeneracional

de bajos niveles de educación es desconocida, pero puede deberse a la subestimación por los padres del valor de la educación, la poca habilidad de las minorías raciales (y étnicas) para convertir la educación en ganancias (Valle Silva 2001), o la falta de financiación de los padres con poca educación para enviar sus hijos a la escuela.

*Pobreza y trabajo infantil.* La pobreza se cita como una de las razones para la deserción escolar (Gacitua y Wodon, en preparación, World Bank 2001a), ya sea por el costo directo de asistencia a la escuela (es decir, uniformes, libros, transporte, elementos de trabajo) o por el costo de oportunidad de asistencia a la escuela (es decir, el ingreso laboral no recibido). Como los pobres están sobrerrepresentados en los grupos indígenas y afrolatinos, tienen mayor probabilidad de estar en esta situación. Adicionalmente, estos niños tienen mayor probabilidad de estar trabajando (Psacharopoulos y Patrinos 1994).

*Calidad de la educación y mercados disponibles.* La educación, en particular después de la educación secundaria, se lleva a cabo en gran medida como preparación para el mercado



TABLA 3.4  
Tasa de educación y alfabetismo femenina y masculina

	Año	Femenina/ masculina, educación	Femenina/masculina alfabetismo, por edad	
			20-24	55-70
Argentina	1997	—	0,33	2,80
Bolivia	1999	—	0,99	4,09
Brasil	1999	1,03	0,55	1,24
Chile	1998	1,00	0,87	1,22
Colombia	1998	0,97	0,96	1,62
Costa Rica	1998	0,97	—	—
República Dominicana	1996	0,88	1,42	1,45
El Salvador	1997	0,92	1,22	1,75
Honduras	1998	1,00	0,71	1,42
México	1999	0,96	—	—
Nicaragua	1998	0,99	0,63	1,70
Paraguay	1999	0,95	0,64	3,00
Perú	1997	0,96	1,13	5,09
RB de Venezuela	1996	1,04	0,45	2,02

— Sin datos.

Fuente: Cálculo de los autores a partir de datos individuales de las encuestas de hogares.

laboral. Sin embargo, las niñas tienen otro mercado en el que pueden entrar: el mercado del matrimonio. La preparación para el mercado de matrimonios no se lleva a cabo en las escuelas, sino en el hogar (Knaul 2001). Así, las niñas que viven en áreas remotas donde las oportunidades de trabajo son limitadas, como es el caso en comunidades rurales indígenas, pueden encontrar que abandonar la escuela y aprender habilidades en el hogar tendrá un mayor retorno sobre la inversión que la educación.

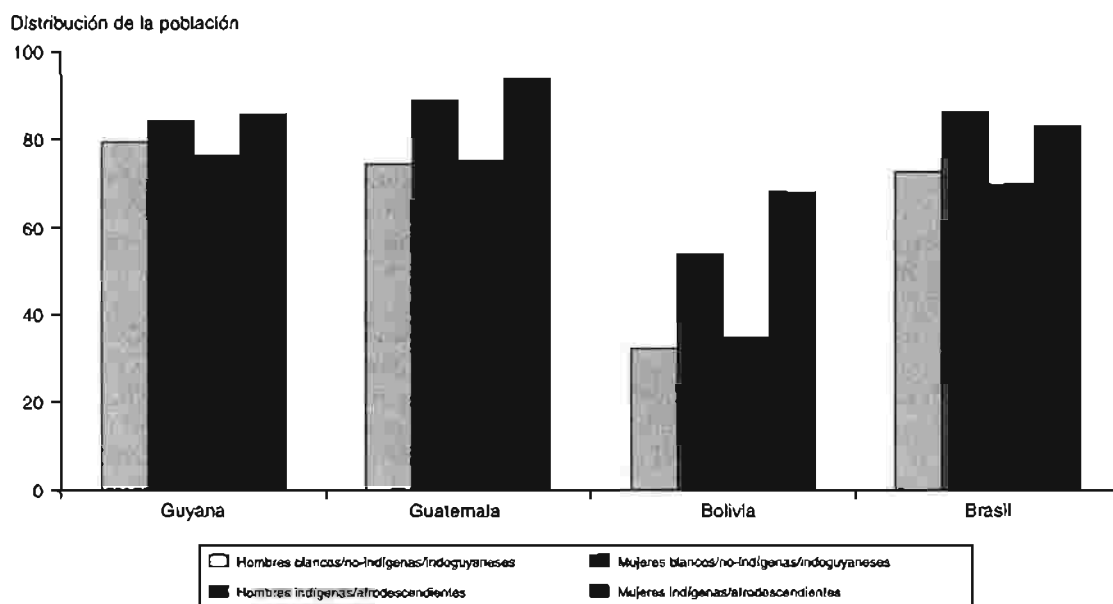
### Existe gran segregación en el sector de empleo y ocupación

Otro factor que afecta el bienestar individual es la escogencia de ocupación y sector. Las variaciones observadas de raza, etnia y género en sectores y ocupaciones laborales están correlacionadas con las diferencias en ingresos potenciales y bienestar.

La distribución por sectores es claramente específica por género a través de los países. En los tres países presentados en la tabla 3.5, una proporción mucho mayor de las mujeres blancas y no-indígenas que de hombres blancos son no-receptoras de salarios, lo que significa que no están en la fuerza laboral o son trabajadores no pagados.<sup>2</sup> Comparados con el subconjunto de mujeres que sí trabajan, los hombres representan una participación desproporcionada del sector formal urbano, mientras que los demás sectores están más mezclados.

FIGURA 3.1

### Educación primaria completa o menos, por raza, etnia y género



Nota: Datos para Guatemala y Bolivia, indígenas y no-indígenas; para Brasil, blancos y afrodescendientes; para Guyana, indoguyaneses y afrodescendientes.

Fuente: Cálculo de los autores a partir de datos individuales de las encuestas de hogares.

TABLA 3.5

Diferencia en la probabilidad de estar en cada sector, por raza y género (porcentaje)

	Diferencia por raza/etnia en hombres			Diferencia en probabilidad por género, entre blancos/no-indígenas		
	Bolivia	Guatemala	Brasil	Bolivia	Guatemala	Brasil
Empleado en el sector formal	-3,4	-8,2	-4,5	-3,3	-9,9	-7,5
Empleado en el sector informal	-8,1	4,1	5,1	-16,7	-16,0	-1,9
Empleado en sector público	-1,3	2,6	-0,6	-1,3	-2,0	0,6
Autoempleado	23,9	7,7	-2,4	-4,7	-9,2	-11,3
Sin ingresos	-11,2	-1,0	3,5	26,0	37,1	20,2

*Nota:* Un valor negativo indica que la probabilidad es mayor para un hombre blanco/no-indígena en estar en ese sector en relación con un hombre afroindígena (columnas de la izquierda) o en relación con una mujer de la misma raza/etnia (columna derecha). El empleado en el sector formal se define como un individuo cuyo empleador paga la seguridad social para el trabajador (Bolivia y Guatemala), o el trabajador en Brasil con *carteira assinada* (contrato laboral firmado).  
*Fuente:* Cálculo de los autores a partir de datos individuales de las encuestas de hogares.

La tabla 3.6 muestra la participación de las mujeres en la fuerza laboral en el sector formal, autoempleado e informal; sólo en Paraguay, la participación de las mujeres en los sectores refleja su participación en la fuerza laboral como un todo. Del mismo modo, en El Salvador, 40% de los trabajadores son mujeres, pero sólo 32% de los trabajadores en el sector formal son mujeres. Incluso en las economías modernas de Chile y Argentina, las mujeres están subrepresentadas en el sector formal en 5 y 3 puntos porcentuales, respectivamente. De otra parte, las mujeres están sobrerrepresentadas en el sector menos remunerado del salariado informal, representan más de la mitad de los trabajadores asalariados informales, pero menos de la mitad de la fuerza laboral (Cunningham 2001).

### Ocupación

Los hombres y las mujeres no están representados de igual manera entre los grupos de ocupación. Los hombres están particularmente sobrerrepresentados en el sector manufacturero —en el cual más del 80% de los trabajos están en manos de los hombres en la mayoría de los países—, mientras que las mujeres ocupan aproximadamente el 60% de los empleos del sector servicios, a pesar de que representan sólo el 40% de la fuerza laboral en la mayoría de países. Otros sectores están más mezclados y representan más de cerca la participación de la mujer en la fuerza laboral. Para que las mujeres y hombres estuviesen igualmente representados en la fuerza laboral, aproximadamente 29-41% de los hombres y las mujeres tendrían que cambiar de ocupación (tabla 3.7).<sup>3</sup>

Una proporción mayor de mujeres que de hombres están en ocupaciones de servicios con bajo salario, sin importar la raza o el origen étnico. Las mujeres también dominan el campo gerencial de alto salario, pero ahí existe mayor segregación por derroteros raciales y étnicos. La figura 3.2 muestra que las mujeres blancas y no-indígenas (indoguanesas) están particularmente relacionadas con el sector

de servicios, y las mujeres no blancas las siguen a corta distancia. En Bolivia, por ejemplo el 28% de las mujeres no-indígenas y el 15% de las mujeres indígenas con trabajo están empleadas en el sector de servicios. Esto comparado con menos del 10% de hombres de cualquiera de esas categorías étnicas.

Una explicación para la alta participación de las mujeres en el sector servicios es su sobrerrepresentación en el servicio doméstico. En Argentina, por ejemplo, el servicio doméstico es la categoría ocupacional con mayor proporción de la fuerza laboral femenina, al 15% (World Bank 2001b). Más del 20% de la fuerza laboral femenina está empleada en servicio doméstico en Brasil y Paraguay, mientras que menos del 1% de los hombres está empleado como trabajadores domésticos (tabla 3.7).

TABLA 3.6

Porción del sector que es femenino (porcentaje)

	Fuerza laboral	Salario formal	Auto- empleado	Salario informal
Argentina <sup>a</sup>	39	36	36	47
Brasil <sup>a</sup>	43	38	38	56
Chile	33	28	40	—
Costa Rica <sup>a</sup>	40	38	35	50
El Salvador	40	32	54	—
Nicaragua	34	32	29	—
Paraguay	38	37	38	—

— No reportado.

a. Cunningham (2001) datos de 1995 para Costa Rica y Brasil, 1997 para Argentina. Salario formal del empleado se define para Argentina y Costa Rica como un individuo cuyo empleador le paga los beneficios de seguridad social y en Brasil como una persona con *carteira assinada* (contrato de trabajo firmado).

*Fuente:* Cálculo de los autores (1998), excepto para lo indicado en la nota a.

TABLA 3.7  
Distribución ocupacional, por género

Año	Índice Duncan <sup>a</sup>	Trabajador doméstico (porcentaje)		
		Mujeres	Hombres	
Argentina <sup>a</sup>	1999	29	15	1,0
Brasil	1999	41	22	1,0
Chile	1998	31	15	0,2
Colombia	1998	31	8	0,2
Costa Rica	1998	41	17	0,2
El Salvador	1997	—	9	0,3
Honduras	1998	36	10	0,6
México		31	—	—
Nicaragua	1993	—	14	0,3
Paraguay	1999	—	21	0,8
Perú		36	—	—

— No reportado.

a. World Bank (2001b).

b. Porcentaje de hombres y mujeres que tendrían que intercambiar trabajos para generar igualdad de género en todas las ocupaciones.

Fuente: Cálculos de los autores basados en datos individuales de encuestas de hogares.

El trabajo doméstico frecuentemente se señala como el trabajo más vulnerable debido a su naturaleza aislada, la dependencia total del trabajador en el empleador, los límites a las posibilidades de avance de la carrera, y las excesivas horas de trabajo para empleadas domésticas que viven con sus empleadores y en consecuencia están

esencialmente en el lugar de trabajo 24 horas y 6 días a la semana. Sin embargo, entrevistas con empleados domésticos revelan que existen factores positivos asociados con este tipo de trabajo. Una muestra de trabajadores domésticos, de la Argentina, reporta haber dejado un trabajo en el sector formal con salario bajo para retornar al sector de servicio doméstico, en el cual el empleador es más flexible en términos de horas de trabajo, pago de salario, y bonificaciones que en el sector formal (World Bank 2001b).

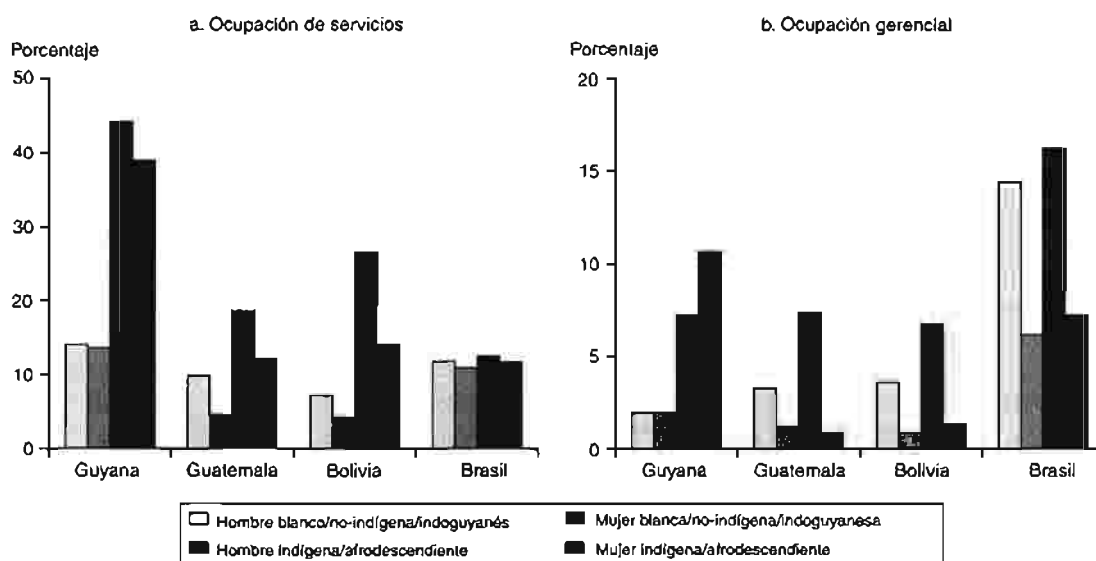
Un patrón diferente surge en el sector gerencial bien remunerado, en el cual las diferencias de participación están basadas más en la raza o etnia, que en el género. En Guatemala, Bolivia y Brasil las mujeres no-indígenas o blancas son mayoritariamente representadas en el sector, seguidas de hombres no-indígenas o blancos. La tendencia se desvía en Guyana, donde las mujeres tienen mayor representación en el sector gerencial que los hombres; esto se debe a la alta participación de los hombres en las ocupaciones agrícolas y manufactureras.

#### Conformación de la familia

Las escogencias en la formación de la familia, en términos de esposa, niños y familia extendida, son un factor importante que determina el acceso futuro a oportunidades de ingreso. Tal vez más importante es el hecho de que los papeles de género asociados con ser una esposa y un esposo, o ser un padre o no serlo, influyen la vida laboral y no laboral (ver recuadro 3.5).

FIGURA 3.2

Proporción de trabajadores en ocupaciones de servicios o gerenciales, por grupos y país



Fuente: Cálculo de los autores a partir de datos individuales de encuesta de hogares.

RECUADRO 3.5

**El otro trabajo de las mujeres: tareas domésticas**

La contribución de las mujeres casadas al cuidado de sus propios hogares y familias es equivalente a un trabajo de tiempo completo. Las mujeres mexicanas, que no tienen empleos en el mercado laboral, pasan un promedio de 49 horas en la semana cuidando sus hogares y familias, mientras que las que están en el mercado laboral aun dedican una cantidad sustancial de tiempo en el cuidado del hogar—33 horas a la semana. Esto se compara con las 5,5 horas contribuidas por los esposos semanalmente, con 30 minutos extras de trabajo casero añadido a la anterior cifra si la esposa está empleada. Por tanto, el trabajo de la mujer en el hogar no es una simple “especialización del trabajo”, ya que incluso cuando las mujeres trabajan en el mercado laboral, ellas llevan a cabo la mayor parte del trabajo del hogar.

Incluso antes de entrar al mercado de trabajo, el trabajo se asigna según el género. Las hijas contribuyen 14 horas a la semana ayudando a sus madres, mientras que los hijos gastan el mismo tiempo que sus padres (es decir, 5-6 horas semanales).

Promedio horas semanales gastadas en tareas domésticas, por miembro del hogar\*

	Esposa empleada	Esposa no empleada
Esposa	32,8	48,9
Esposo	6,1	5,5
Adolescente mujer	14,3	14,0
Adolescente hombre	6,2	5,5

\* Sólo hogares con esposos casados o en unión consensual, cabeza de hogar y cónyuge presente.

Fuente: Encuesta Nacional de Empleo Urbano, México, 1999.

La mayoría de individuos en América Latina está casada y tiene hijos. Más del 50% de los hogares está dirigidos por una pareja que está casada o en unión consensual con niños presentes en el hogar, mientras que otro 20% está dirigido por una pareja sin hijos. Las madres solteras son jefes de hogar en el 5-14% de los hogares latinoamericanos, mientras que menos del 1% de los hogares está dirigido por un padre soltero. Los cabezas de hogar solteros representan el 15% restante de la muestra.

Las mujeres tienen el doble de probabilidad frente a los hombres de no estar casadas y no tener niños, en parte debido a su longevidad cuando los esposos han muerto y los niños han salido de sus hogares, un factor que a su vez resulta en una gran proporción de mujeres ancianas que cuidan de sí mismas. Una categorización amplia de esta estructura muestra que las estructuras hogareñas general-

mente no difieren entre grupos raciales y étnicos. Las diferencias son más grandes según el género del jefe del hogar: los hogares encabezados por hombres son mayores en aproximadamente una persona más que los hogares encabezados por una mujer. Resulta que esto no se debe a las diferencias en el número de hijos, sino que refleja el compañero masculino faltante en hogares encabezados por mujeres.

En la muestra de cuatro países, ninguna de las razas o etnias tiene familias más grandes. Los hombres afrobrasileños e indígenas guatemaltecos tienen hogares con media persona más, en promedio, que los de los hombres blancos y no indígenas, pero los hogares de Guatemala encabezados por hombres, tienen aproximadamente 4,5 personas, sin importar la etnia del jefe de hogar.

Las familias extendidas son más prevalentes en hogares dirigidos por una mujer, pero este arreglo hogareño no es particular a un grupo racial o étnico específico. Más de dos tercios de los hogares encabezados hombre no incluyen miembros de la familia diferentes a la esposa e hijos, una proporción que es similar entre los hogares encabezados por hombres indígenas. En contraste, aproximadamente la mitad de los hogares encabezados por mujeres incluye miembros adicionales al cónyuge e hijos. Esto es particularmente cierto en hogares encabezados por mujeres indígenas en Bolivia y Guatemala y en hogares encabezados por mujeres afroguyanesas. Sin embargo, los hogares encabezados por mujeres representan menos del 30% de los hogares en Guyana y 20% de los hogares en Bolivia y Guatemala, haciendo que las familias nucleares sean el modelo dominante en la sociedad.

### *Los hogares encabezados por personas indígenas o afrodescendientes tienen menos riqueza*

Los activos y acceso a servicios son variables aproximadas de la riqueza y bienestar. Los activos son una medida intertemporal de riqueza, ya que se acumulan con el paso del tiempo y pueden convertirse en ingreso en algún momento. Los servicios públicos también agregan valor al hogar al mejorar la calidad de vida y reducir la demanda sobre el tiempo del hogar.

Los hogares encabezados por personas blancas y no indígenas, en general tienen más activos que aquellas con jefes de hogar afrodescendientes o indígenas. La tabla 3.8 muestra el promedio de tamaño de vivienda per cápita (medido por el número de cuartos) y las tasas de propiedad de automóvil, refrigerador y vivienda. El área de vivienda per cápita es mayor en hogares encabezados por mujeres, lo que refleja en parte el menor número promedio de personas viviendo en tales hogares. Adicionalmente, los hogares habitados por familias blancas o no-indígenas son más grandes que los habitados por familias afrodescendientes o indígenas. Sin embargo los afrobrasileños tienen una probabilidad marginalmente mayor de ser dueños de su vivienda frente a los brasileños blancos. En términos de propiedad de bienes durables, los hogares encabezados hombres o mujeres no indígenas tienen mayor probabilidad de ser dueños de automóviles y refrigeradores, y los

TABLA 3.8  
Propiedad de activos, por raza, etnia y género (porcentaje)

	Cuartos per cápita	Casa propia	Automóvil	Refrigerador
<i>Guatemala</i>				
Hombre no-indígena	0,58	—	20,4	38,5
Hombre indígena	0,37	—	5,7	9,8
Mujer no-indígena	0,82	—	10,6	46,7
Mujer indígena	0,56	—	2,9	9,7
<i>Brasil</i>				
Hombre blanco	2,0	73,1	—	84,2
Hombre afrodescendiente	1,8	74,7	—	70,4
Mujer blanca	2,9	72,8	—	85,2
Mujer afrodescendiente	2,4	74,8	—	73,6

— Datos faltantes.

Fuente: Cálculo de los autores a partir de información individual de las encuestas de hogares.

TABLA 3.9  
Acceso a servicios, por raza, etnia y género (porcentaje)

	Agua	Sistema de alcantarillado	Electricidad	Recolección de basura
<i>Guatemala</i>				
Hombre no-indígena	75,0	44,1	78,3	30,7
Hombre indígena	64,6	23,0	59,0	8,7
Mujer no-indígena	81,6	58,2	85,6	37,4
Mujer indígena	71,5	31,2	67,2	12,9
<i>Bolivia</i>				
Hombre no-indígena	41,5	52,2	81,2	—
Hombre indígena	16,2	29,7	55,8	—
Mujer no-indígena	38,3	59,1	84,3	—
Mujer indígena	18,2	36,9	64,3	—
<i>Brasil</i>				
Hombre blanco	99,9	47,4	95,4	78,8
Hombre afrodescendiente	99,8	40,7	89,0	65,4
Mujer blanca	99,9	50,0	96,4	81,7
Mujer afrodescendiente	99,8	43,1	90,7	69,5

— Datos faltantes.

Fuente: Cálculo de los autores a partir de información individual de las encuestas de hogares.

hogares con jefes de hogar hombres tienen mayor probabilidad de poseer automóvil.

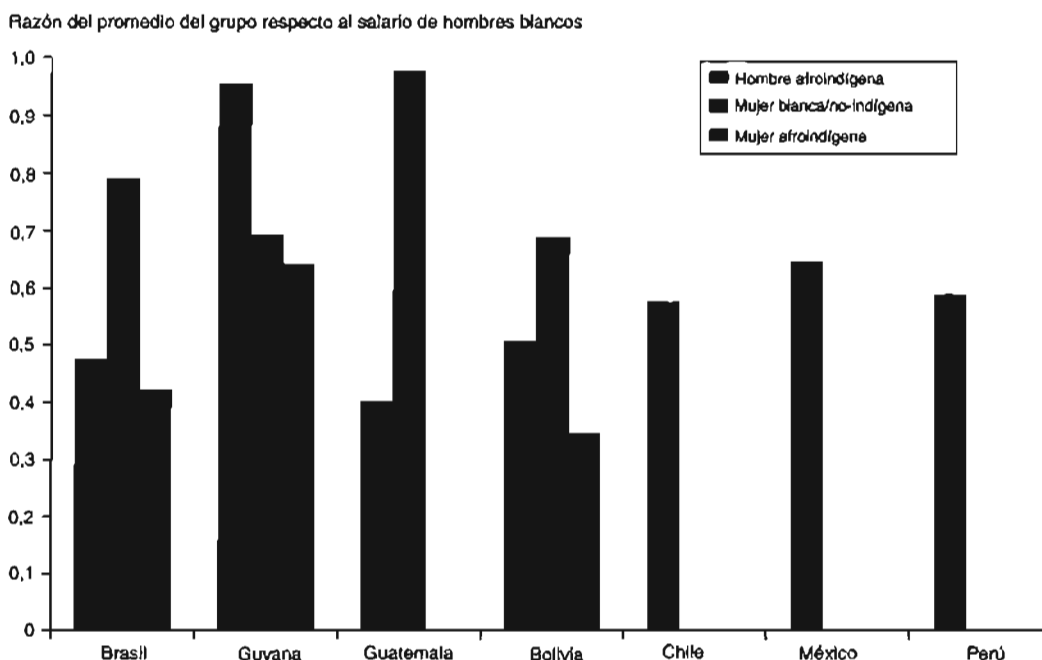
La desigualdad por raza en vez de género es más notable en el acceso a servicios. En los tres países presentados en la tabla 3.9, los hogares encabezados por personas blancas o no-indígenas tienen mayor acceso al acueducto, alcantarillado, electricidad y recolección de basuras que los hogares encabezados por afrodescendientes o indígenas. Por ejemplo, en Bolivia más del 50% de los hogares encabezados por hombres o mujeres no-indígenas tienen acceso a sistemas de alcantarillado, comparados con 30% y 37% para hogares encabezados por hombres y mujeres indígenas, respectivamente. Al interior de grupo étnico o racial, los hogares encabezados por mujeres parecen tener niveles particularmente altos de acceso a servicios públicos.

El acceso a los servicios es mayor para todas las personas que viven en áreas urbanas comparado con cualquier grupo de habitantes rurales. Por ejemplo, en Guatemala,

a pesar de que el 56% de los hogares encabezados por hombres blancos en zonas rurales y el 56% de hogares encabezados por hombres indígenas en zonas rurales tienen acceso al acueducto, el 85% de los hogares encabezados por hombres indígenas en zonas urbanas tiene acceso a este servicio. Del mismo modo, el 68% de los hogares encabezados por mujeres no-indígenas en zona rural y el 55% de los hogares encabezados por mujeres indígenas en zona rural tienen acceso a la electricidad, mientras que el 83% de los hogares encabezados por mujeres indígenas en zona urbana tienen electricidad. Estas diferencias resaltan como patrón general que los diferenciales urbano-rurales son mucho más grandes que los diferenciales étnicos con respecto al acceso a servicios públicos. Sin embargo, como los indígenas están representados desproporcionadamente en las áreas rurales y urbanas marginales, ellos experimentan más las dificultades del acceso limitado en tales áreas.

FIGURA 3.3

## Brecha salarial por raza / etnia y género



Nota: Las estadísticas no están desagregadas por género en Chile, México o Perú; la comparación es de todos los no-indígenas con todos los indígenas, usando salarios mensuales. Los datos para Brasil y Guyana se refieren a afrodescendientes y blancos (para Brasil) e indoguyanenses para Guyana.

Fuente: Woodor (2003) para Chile, México y Perú. Cálculo de los autores a partir de datos primarios para los países.

*Los hombres blancos/no indígenas tienen el ingreso promedio más alto, pero todos los grupos interiormente tienen altas desigualdades salariales*

Al interior de grupos étnicos y raciales, las mujeres tienen menores ingresos que los hombres, a pesar de que la brecha se hace más pequeña en áreas urbanas. Los datos nacionales muestran que las mujeres ganan 60-80% del equivalente de los hombres en la misma raza o grupo étnico (figura 3.3). Esto se compara con la razón nacional de salario por género de 0,78 en los Estados Unidos en 2002.<sup>4</sup> En los mercados laborales urbanos—sin importar las variables raciales y étnicas— la brecha salarial de género no es muy grande. La figura 3.4 muestra que las mujeres en las áreas urbanas ganan menores salarios que los hombres, pero que la brecha salarial se encuentra en cerca de 0,85; los ingresos por hora promedio de las mujeres en Argentina y Costa Rica incluso exceden el salario promedio por hora de los hombres.<sup>5</sup>

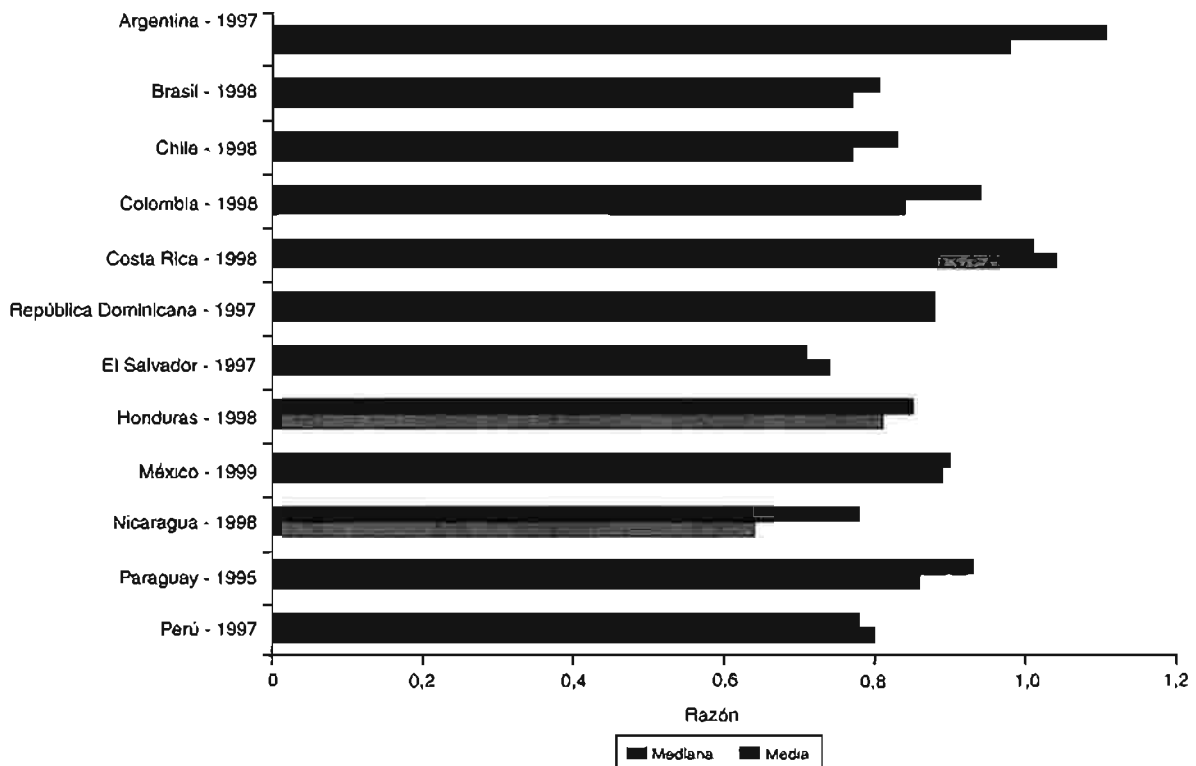
Las personas blancas y no-indígenas ganan los salarios más altos en América Latina. Los datos para la región muestran que los hombres blancos/no-indígenas tienen un ingreso promedio más alto que los hombres o las mujeres afrodescendientes o indígenas.<sup>6</sup> Entre los países de la figu-

ra 3.3, los hombres indígenas ganan 40-65% menos que los hombres no-indígenas. Existe un patrón similar entre los hombres blancos brasileños y los hombres afrodescendientes brasileños, en el que este último grupo gana el 48% del salario del grupo anterior. Adicionalmente, existe una brecha similar entre los salarios de las mujeres de diferentes razas. Este patrón difiere en Guyana, donde los hombres (y mujeres) afrodescendientes e indoguyanenses ganan salarios promedio muy similares. (Los indoguyanenses tienen una ligera ventaja).

Cuando se agrupa raza, etnia y género, surgen dos lecciones. Primero, las mujeres descendientes de indígenas o africanos ganan los menores salarios entre los cuatro grupos, mientras que los hombres blancos/no-indígenas/indoguyanenses tienen los mayores salarios. Entre los países de la figura 3.3 que permiten hacer una desagregación según la raza, etnia y género, las mujeres no blancas ganan 35% (Bolivia), 42% (Brasil) y 64% (Guyana) del salario de un hombre blanco. Segundo, la raza y etnia juegan un papel más importante en la brecha salarial que el género. En tres de los cuatro países de la figura 3.3, las mujeres blancas/no-indígenas tienen mayores ingresos que los hombres indígenas/afrobrasileños. Sólo en Guyana el salario de los hom-

FIGURA 3.4

Brecha salarial por género en población urbana. Razón de salario femenino por horas frente a salario masculino por hora



Fuente: Base de datos de género.

bres afrodescendientes es mayor que el de las mujeres indoguyanas.

### Fuentes de desigualdad salarial

La descomposición estándar de Oaxaca-Blinder (tabla 3.10) muestra que el diferencial salarial entre grupos raciales y étnicos está determinado más por diferencias en características relacionadas con la productividad, que por diferencias en los retornos de estas características.<sup>7</sup> Guyana es la excepción (para una discusión sobre la metodología, ver el recuadro 3.6).<sup>8</sup> Dos características son las más responsables por la brecha salarial —la desigualdad en el nivel de educación y las diferencias étnico-raciales en vivienda urbano-rural—, y reflejan la heterogeneidad en las características descritas inicialmente en este capítulo. En términos de la contribución de los retornos sobre diferentes características que determinan la brecha salarial observada, la alta prima salarial otorgada a la educación disfrutada por los trabajadores blancos/no-indígenas, no es experimentada por los trabajadores afrodescendientes/indígenas. En el caso de Guyana, ni las diferencias en características, ni los retornos sobre las características explican la brecha salarial entre grupos raciales; sin embargo, hay poca diferencia en los salarios observados que pueda explicarse.

Para todos los países, las diferencias en el retorno sobre las características relacionadas con la productividad (coeficientes) son la fuerza detrás del grupo de diferencias salariales por género. De hecho, la similitud en las características de los hombres y las mujeres mitiga, en lugar de aumentar, las diferencias salariales por género en Bolivia y Brasil. Mientras que las diferencias en retornos (coeficientes) están determinadas principalmente por los retornos de la educación, los retornos relacionados con todas las características han probado ser importantes. A pesar de que la brecha en retornos se interpreta comúnmente como “discriminación”, esto es sólo una parte de la historia. Las diferencias en retornos a las características entre hombres y mujeres también capturan los efectos de estas variables que no fueron controladas por el vector de dotaciones iniciales, incluyendo la experiencia efectiva de trabajo, preferencias, efectos previos al mercado y variables medidas erróneamente.<sup>9</sup>

Además de la desigualdad entre grupos, existe gran desigualdad al interior de los grupos de género, racial y étnicos, especialmente entre las mujeres (tabla 3.11). Usando los coeficientes de Theil para medir la desigualdad de ingreso, los hombres blancos y no-indígenas parecen tener los salarios más desiguales en Brasil y Guatemala. Sin em-



TABLA 3.10

Descomposición de los diferenciales promedio por grupo del logaritmo del salario

	Diferencial	Atribuido a las diferencias en características	Atribuido a las diferencias en coeficientes
Descomposición de los diferenciales salariales para hombres blancos/no blancos			
Bolivia	0,94	0,57 (61%)	0,37 (39%)
Brasil	0,62	0,47 (76%)	0,15 (24%)
Guatemala	0,72	0,44 (61%)	0,28 (39%)
Guyana	0,01	-0,04 (2400%)	0,05 (500%)
Descomposición del diferencial salarial de hombres y mujeres blancos			
Bolivia	0,29	-0,07 (224%)	0,36 (124%)
Brasil	0,41	-0,12 (229%)	0,53 (129%)
Guatemala	0,92	0,14 (15%)	0,78 (85%)
Guyana	0,56	0,01 (2%)	0,55 (98%)

Fuente: Cálculo de a partir de datos por individuo de las encuestas de hogares.

## RECUADRO 3.6

## Metodología de descomposición de Oaxaca-Blinder

La metodología estándar para identificar factores detrás de las diferencias salariales entre dos grupos es la metodología de Oaxaca-Blinder. El método cuantifica la porción de diferencial salarial que puede atribuirse a las diferencias de características entre dos grupos y la proporción que se debe a las diferencias en retornos por estas características (es decir, las diferencias en coeficientes asociados con estas características en una regresión). Para generar la estimación, cada miembro de la muestra ( $i$ ) se asigna a uno de dos grupos, definidos como  $m$  y  $f$ . El primer paso es estimar los salarios de cada grupo separadamente, usando una ecuación salarial de Mincer tradicional:

$$(1) \quad \ln(Y_{i,m}) = \alpha_m + \beta_m X_{i,m} + \varepsilon_{i,m}$$

$$(2) \quad \ln(Y_{i,f}) = \alpha_f + \beta_f X_{i,f} + \varepsilon_{i,f}$$

Donde  $Y_{i,m}$  es el ingreso del individuo  $i$  en el grupo  $m$ ,  $X_{i,m}$  es el vector de productividad relacionado con las características del individuo  $i$ ,  $\varepsilon_{i,m}$  es el término de error, y  $\alpha_m$  y  $\beta_m$  son los coeficientes estimados para el grupo  $m$ ; el mismo patrón se lleva a cabo para el grupo  $f$ . Al restar la ecuación de la ecuación y reorganizar los términos tenemos la ecuación

$$(3) \quad \ln(Y_m) - \ln(Y_f) = (\bar{X}_m - \bar{X}_f) \hat{\beta}_m + (\hat{\beta}_m - \hat{\beta}_f) X_f$$

El estimado  $\hat{\beta}_m$  y los valores promedio observados ( $\bar{X}$ ), se insertan en la ecuación para generar la diferencia en salarios para cada grupo. El primer término de la derecha de la ecuación cuantifica la cantidad de diferencial salarial que puede atribuirse a la diferencia en las características observadas de productividad, y el segundo término de mano derecha ofrece la cantidad que puede atribuirse a la diferencia en retornos a características de productividad. ( $\bar{X}$ ) son vectores, donde cada componente es el nivel promedio de las características de productividad del grupo  $m$  o  $f$ . Los coeficientes  $\hat{\beta}_m$  y  $\hat{\beta}_f$  se toman de las ecuaciones (1) y (2). Comúnmente, la contribución de cada término a la distribución total se expresa como una proporción. La contribución de cada característica de productividad en ( $X$ ) puede calcularse también usando la ecuación (3).

Fuente: Oaxaca (1973).

bargo, los ingresos de las mujeres indígenas en Bolivia son los más desiguales y las mujeres indoguyanenses tienen el coeficiente de Theil más alto entre los grupos guyaneses.<sup>10</sup> Al considerar la razón de salarios del percentil 90 y 50 contra los del percentil 10, los indicadores sugieren que la desigualdad del salario es mayor entre las mujeres que en-

tre los hombres, ya que la razón de las mujeres tiende a ser superior a la de los hombres en Guatemala y Guyana y en alguna medida en Bolivia. La alta varianza puede reflejar mayor heterogeneidad entre la fuerza laboral femenina que entre la masculina, en términos de experiencia, entrenamiento y escogencia ocupacional.<sup>11</sup>

TABLA 3.11

Participación de la desigualdad al interior del grupo (para distribuciones de ingreso laboral)

	Todos	Hombres blancos no-indígenas / indoguyaneses	Hombres afro-descendientes/ indígenas	Mujeres no indígenas blancas/ indoguyanesas	Mujeres afro-descendientes/ indígenas
Theil (1)					
Bolivia	0,60	0,47	0,53	0,56	0,69
Brasil	0,65	0,60	0,51	0,59	0,50
Guatemala	0,78	0,73	0,55	0,67	0,69
Guyana	0,32	0,32	0,29	0,41	0,26
Theil (0)					
Bolivia	0,73	0,52	0,69	0,61	0,82
Brasil	0,58	0,56	0,45	0,53	0,44
Guatemala	0,86	0,72	0,65	0,85	0,85
Guyana	0,29	0,27	0,27	0,34	0,26
Gini					
Bolivia	0,56	0,51	0,53	0,54	0,60
Brasil	0,57	0,56	0,51	0,54	0,49
Guatemala	0,61	0,59	0,54	0,58	0,61
Guyana	0,39	0,37	0,39	0,43	0,37
Salario percentil 90/salario percentil 10					
Bolivia	35,4	14,5	32,6	20,4	39,0
Brasil	10,4	13,7	8,8	10,0	9,0
Guatemala	36,8	23,2	26,2	43,2	42,8
Guyana	5,5	4,3	5,0	4,9	5,2
Salario percentil 50/salario percentil 10					
Bolivia	9,8	4,2	10,7	5,9	9,6
Brasil	2,6	3,4	2,5	2,5	2,8
Guatemala	10,3	6,3	7,5	12,8	8,0
Guyana	2,6	2,3	2,0	2,4	2,6

Fuente: Cálculo de los autores a partir de datos individuales de encuestas de hogares.

### Los factores detrás de la desigualdad nacional: desigualdad al interior de los grupos

En términos estadísticos, la desigualdad salarial nacional puede explicarse principalmente por las diferencias al interior de los grupos en lugar de entre los grupos.<sup>12</sup> La tabla 3.12 muestra la contribución a la desigualdad nacional de la desigualdad al interior y entre grupos para los dos índices de Theil de los cuatro países del estudio, así como para todas las personas, entre hombres por raza y etnia; y por género entre personas blancas/no indígenas/indo.

En cada caso, la desigualdad al interior del grupo explica la mayor parte de la desigualdad general. En ningún caso la desigualdad entre grupos explica más del 14% de la desigualdad general. Del mismo modo, la desigualdad entre hombres y mujeres explica menos del 3% de la desigualdad nacional. Así, las medidas de desigualdad nacional entre individuos se deben en gran parte a la heterogeneidad al interior de los grupos raciales, étnicos y de género; y no por las diferencias entre grupos demográficos. Esto no quiere decir que las diferencias entre grupos no son importantes. Como se discutió anteriormente en el capítulo, de hecho, éstas son sustanciales y facilitan el entendimiento de la pobreza. Más aun, las diferencias basa-

das en grupos pueden ser de especial interés societario (Kanbur 2000), o particularmente durables por el papel que juegan en mantener las diferencias generales (Tilly 1999 y capítulo 4).

### 3.3 ¿Se reduciría la desigualdad de ingresos si los retornos al capital humano fueran más iguales?

La discusión en las secciones anteriores muestra que, empezando en la niñez, las personas de diferentes grupos raciales, étnicos o de género, enfrentan diferentes circunstancias y acumulan diferentes niveles de características de capital humano. Eso en parte explica la cambiante distribución del ingreso entre grupos, pero surge la pregunta respecto a si las diferencias en el tratamiento según la raza, etnia o género tienen un efecto medible en la desigualdad general. En otras palabras, si todas las personas son tratadas igual, ¿caerían las medidas generales de desigualdad? ¿O es la desigualdad tan alta —en general y al interior de los grupos de género racial y étnico, incluyendo los grupos aventajados en las sociedad—, que tales cambios tendrían poco efecto en el nivel general de desigualdad?

TABLA 3.12

Descomposiciones del índice de Theil (para salarios por hora)

	Theil (1)	Theil (0)	Desigualdad al interior del grupo (%)	Desigualdad entre grupos (%)
Partición en cuatro sentidos				
Bolivia	0,60		0,53 (88)	0,07 (12)
		0,73	0,66 (90)	0,07 (10)
Brasil	0,65		0,57 (88)	0,08 (12)
		0,58	0,50 (86)	0,08 (14)
Guatemala	0,78		0,69 (88)	0,09 (12)
		0,86	0,75 (87)	0,11 (13)
Guyana	0,33		0,31 (94)	0,02 (6)
		0,29	0,28 (97)	0,01 (3)
Desigualdad entre hombres por raza/etnia				
Bolivia	0,55		0,50 (91)	0,05 (9)
		0,67	0,62 (93)	0,05 (7)
Brasil	0,63		0,57 (90)	0,06 (10)
		0,57	0,51 (89)	0,06 (11)
Guatemala	0,76		0,69 (91)	0,07 (9)
		0,77	0,69 (90)	0,08 (10)
Guyana	0,31		0,31 (100)	0,00 (0)
		0,27	0,27 (100)	0,00 (0)
Desigualdad de género entre blancos/no-indígenas/indígenas				
Bolivia	0,51		0,50 (98)	0,01 (2)
		0,57	0,55 (96)	0,02 (4)
Brasil	0,62		0,60 (97)	0,02 (3)
		0,57	0,55 (96)	0,02 (4)
Guatemala	0,74		0,72 (97)	0,02 (3)
		0,79	0,77 (97)	0,02 (3)
Guyana	0,35		0,34 (97)	0,01 (3)
		0,30	0,28 (93)	0,01 (7)

Fuente: Cálculo de los autores a partir de datos individuales de encuestas de hogares.

Esta pregunta se examina a continuación en dos etapas. La primera, los retornos sobre las características de las personas blancas/no-indígenas/indo y/o masculinas se aplican al grupo de afrodescendientes/indígenas y/o mujeres, para simular los salarios, que después se usan para generar medidas de desigualdad. Esto nos permite entender cómo la desigualdad nacional cambiaría si todos fuesen valorados lo mismo que en el grupo “dominante en salarios”.<sup>13</sup> Segundo, tanto los retornos sobre las características como las distribuciones condicionales de algunas de las características personales que afectan los salarios –nivel de educación, sector de empleo e hijos (o sea, fertilidad)– del grupo de personas blancas/indígenas/indo y/o masculino se aplican al grupo de personas afrodescendientes/indígenas, y/o mujeres para simular el salario, que luego se usa para generar medidas nacionales de desigualdad. Este paso facilita el entendimiento de cómo igualar el terreno de juego, en términos de retornos sobre las características y de características relacionadas con el salario, afectaría la desigualdad nacional.

La simulación parte de los datos de cuatro encuestas de hogares recientes en Brasil (1996), Bolivia (1999), Guatemala (2000) y Guyana (1999). Estos países se seleccionaron porque sus encuestas hacían preguntas sobre el estatus racial y étnico, así como otras variables de interés, inclu-

yendo el sector ocupacional, logro educativo, composición del hogar e ingresos. Juntas, estas encuestas ofrecen un rango de información, incluyendo casos en los cuales el grupo en desventaja salarial es la mayoría (Bolivia), el grupo con la desventaja salarial es la minoría (Guatemala), y el grupo con ventaja y en desventaja salarial tiene un tamaño relativamente similar (Brasil y Guyana). En consecuencia, la condición de minoría *versus* de mayoría, y su relación con el grupo en desventaja salarial puede estudiarse separadamente. Adicionalmente, la definición de grupo en desventaja salarial en algunos casos sigue parámetros raciales (Brasil, Guyana) y en otros casos es más obviamente construida a lo largo de líneas étnicas (Bolivia y Guatemala). También son evidentes los diferentes niveles de participación femenina en la fuerza laboral pagada y diferentes distribuciones educativas.<sup>14</sup>

#### *Igualación de retornos en las dotaciones iniciales*

Las medidas de desigualdad de los salarios observados y simulados se presentan en la tabla 3.13. La desigualdad del ingreso calculada de los salarios observados está en la columna (a) y las medidas de desigualdad de salarios simulados en las columnas (b)-(d), donde el salario simulado se genera al igualar los retornos sobre las características entre los grupos. En la sección “sólo retornos igualados”,

se presentan tres columnas. La primera simulación (columna (b)) presenta lo que ocurriría a la distribución total de ingreso si los blancos/no-indígenas/indo y los afrodescendientes/indígenas recibieran los mismos retornos por las características al interior de sus grupos de género, mientras que la segunda simulación considera qué pasaría si las mujeres fuesen tratadas como hombres al interior de cada grupo racial y étnico (columna (c)). La tercera simulación considera qué ocurriría si las mujeres y las personas afrodescendientes/indígenas recibieran los mismos retornos sobre las características que los recibidos por hombres blancos/no-indígenas/indo (columna (d)). Las columnas (e)-(g) se discuten en la siguiente sección.

Si todas las personas fuesen valoradas por sus características como lo son los hombres blancos/no-indígenas/indo (es decir, comparando las columnas (a) y (d)), la desigualdad no aumentaría o bajaría uniformemente para toda la muestra. Quedaría igual o bajaría para Bolivia y Guatemala (depen-

diendo de la medida de desigualdad usada) e incrementaría en Guyana. Una reducción en la desigualdad de Bolivia se esperaría, ya que, entre los cuatro grupos, los hombres no indígenas tienen la menor desigualdad al interior del grupo.

Los retornos igualados entre grupos raciales o étnicos (columna (b)) explican la gran proporción de los cambios observados en el índice general de Theil (columna (d)). En Bolivia, Guatemala y Guyana, los cambios en el índice simulado de Theil por raza (es decir, al mantener el género constante) son mayores que en el Theil simulado por género (es decir, al mantener la raza constante). El incremento de la desigualdad en Guyana se debe a la mayor desigualdad entre indo-guyaneses, comparados con los afroguyaneses en ambos sexos. La igualación de los retornos por género tiene más que ver con la reducción en las diferencias entre ciertas partes de la distribución, pero no es lo suficientemente fuerte para determinar la desigualdad general en la distribución.

TABLA 3.13

Mediciones de ingresos individuales y desigualdad, basadas en ingresos registrados y simulados dentro de grupos raciales y de género

	Sólo retornos igualados				Retornos igualados y distribución de algunas características		
	Observado (a)	Tratamiento igual por raza/etnia dentro del género (b)	Tratamiento igual por género dentro de raza/etnia (c)	Todos los segmentos tratados como hombres Blancos/no-indígenas/Indo (d)	Tratamiento igual por raza/etnia dentro del género (e)	Tratamiento igual por género dentro de raza/etnia (f)	Todos los segmentos tratados como hombres blancos/no-indígenas/indo (g)
<b>Theil (1)</b>							
Bolivia	0,60	0,53	0,56	0,5	0,57	0,58	0,55
Brasil	0,65	0,61	0,64	0,63	0,64	0,66	0,65
Guatemala	0,78	0,75	0,79	0,76	0,75	0,76	0,79
Guyana	0,32	0,35	0,32	0,34	0,36	0,31	0,33
<b>Theil (0)</b>							
Bolivia	0,73	0,63	0,68	0,59	0,66	0,72	0,65
Brasil	0,58	0,57	0,58	0,57	0,58	0,59	0,59
Guatemala	0,86	0,85	0,89	0,84	0,81	0,77	0,86
Guyana	0,29	0,31	0,27	0,29	0,31	0,28	0,30
<b>Gini</b>							
Bolivia	0,56	0,54	0,55	0,53	0,55	0,56	0,55
Brasil	0,57	0,56	0,57	0,56	0,56	0,59	0,57
Guatemala	0,61	0,61	0,62	0,61	0,59	0,60	0,63
Guyana	0,39	0,41	0,38	0,40	0,40	0,39	0,40
<b>Salario percentil 90/salario percentil 10</b>							
Bolivia	35,4	24,3	31,3	22,2	26,9	34,0	26,6
Brasil	10,4	11,8	12,2	12,1	14,2	15,5	16,7
Guatemala	36,8	32,5	27,2	23,9	30,3	28,3	21,4
Guyana	5,5	5,4	4,7	4,9	5,3	4,7	4,7
<b>Salario percentil 50/salario percentil 10</b>							
Bolivia	9,8	7,5	9,7	7,1	7,6	9,9	7,7
Brasil	2,6	2,9	2,9	2,9	3,5	3,3	4,2
Guatemala	10,3	9,3	7,9	7,2	8,7	7,5	5,8
Guyana	2,6	2,4	2,2	2,3	2,5	2,2	2,3

Fuente: Cálculo de los autores a partir de datos individuales de encuestas de hogares.

### *Igualación de retornos en la distribución de características*

Como se afirmó anteriormente en el capítulo, las características acumuladas a lo largo de la vida que afectan los salarios actuales tienen gran variación por género, raza o etnia. Adicionalmente, los retornos sobre estas características (en otras palabras, dotación) generan salarios observados diferentes. Para considerar qué ocurriría si los diferentes grupos

tuviesen características similares y *también* recibieran la misma compensación por varios factores que afectan sus ingresos, se llevaron a cabo simulaciones de distribución de ingresos para los grupos en desventaja salarial en aquellos casos en los cuales acumularían dotaciones (incluyendo la educación, sector de empleo y para las mujeres, el número de hijos) y serían compensados por los mismos mecanismos de ingreso respecto al grupo aventajado (recuadro 3.7).

#### RECUADRO 3.7

##### Metodología econométrica

Con el objetivo de llevar a cabo una simulación en diferentes etapas —en donde se tuviesen en cuenta las características relacionadas con el capital humano así como los retornos sobre el capital humano—, los autores utilizaron simulaciones microeconómicas desarrolladas recientemente por Bourguignon, Ferreira y Leite (2002). El método expande la metodología estándar de descomposición de ingresos (el método de Oaxaca-Blinder descrito en la sección 3.6) al permitir que algunas variables en la ecuación de ingreso se determinen por procesos anteriores que también se estiman separadamente por grupos. Así, las características de una distribución se simulan y sustituyen en lugar de usarlas como valores promedio de las características, como se hace en la metodología estándar de Oaxaca-Blinder. Mientras que Bourguignon, Ferreira y Leite (2002) aplican su método para estudiar diferencias en la distribución de ingreso de los hogares para varias regiones, esta aproximación se puede modificar fácilmente para estudiar el mismo factor —esta vez en forma de ingreso individual y distribución de ingreso— a través de grupos demográficos al interior de un país.

Con el objetivo de ensayar este procedimiento, imagine dos grupos, X y Y. El ingreso del grupo X se simula bajo el supuesto de que sus individuos son tratados como el grupo Y.

El primer paso de este proceso es estimar el nivel educativo para miembros del grupo Y como una función de la edad, nivel de escolaridad de la madre (cuando sea posible), y región. Posteriormente la educación se simula para los miembros del grupo X usando los valores para edad y nivel de escolaridad de la madre, y los coeficientes estimados de la ecuación de educación del grupo Y. Luego se genera un término de error aleatorio para cada persona del grupo X a partir de una distribución normal estandarizada que refleje la varianza del término de error del grupo Y (ver Bourguignon, Ferreira y Lustig 1998, para detalles de cómo funciona esta metodología).

El segundo paso, sólo para mujeres en el grupo X, consiste en estimar el número de hijos del grupo Y como una función de la edad, nivel de educación de la madre, región

y educación. El número de hijos se simula para los miembros del grupo X al sustituir sus valores de edad, nivel de educación de la madre, y la educación (simulada) en la ecuación de fertilidad del grupo Y. Luego se genera un término de error aleatorio para cada persona del grupo X, a partir de una distribución normal estandarizada que refleje la varianza del término de error del grupo Y.

El tercer paso consiste en estimar el sector de empleo para el grupo Y como una función de la edad, nivel de educación de la madre, región, educación, composición del hogar y (sólo para mujeres) número de hijos en el hogar. El sector se simula para los miembros del grupo X al usar sus valores de edad, nivel de educación de la madre, composición de hogar, educación (simulado), y (sólo para mujeres) número simulado de hijos en la ecuación de opción sectorial del grupo Y. Luego se genera un término de error aleatorio para cada persona del grupo X a partir de una distribución normal estandarizada que refleje la varianza del término de error del grupo Y.

El cuarto paso consiste en estimar ingresos mensuales para el grupo Y como una función de la edad, nivel de educación de la madre, educación, sector ocupacional y región. Los ingresos se simulan para los miembros del grupo X al usar sus valores de edad, nivel de educación de la madre, educación (simulado), y sector (simulado). Luego se genera un término de error aleatorio para cada persona del grupo X, a partir de una distribución normal estandarizada que refleje la varianza del término de error del grupo Y.

Los pasos 1-3 utilizan la técnica multinomial *logit* como técnica de estimación, ya que las personas se ubican en distintos grupos, mientras que el paso 4 utiliza Mínimos Cuadrados Ordinarios (OLS, por sus iniciales en inglés) como la técnica de estimación para trabajar con la distribución continua de los ingresos con un punto de inicio en ingresos de cero.

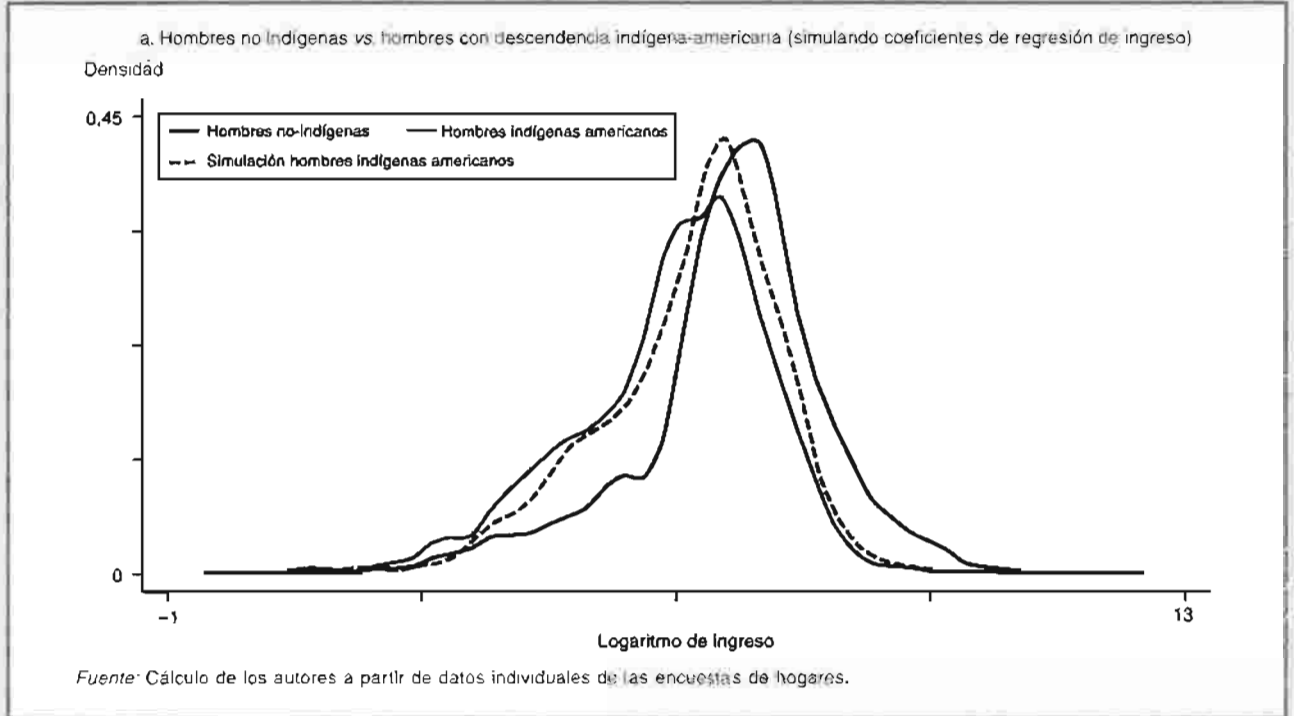
Los siguientes figuras muestran el tipo de resultados que se generan de los sucesivos niveles de simulación, de modo que es posible ver cómo cada nivel subyacente hace que la distribución de ingresos simulada para el grupo en

(Continúa en la página siguiente)

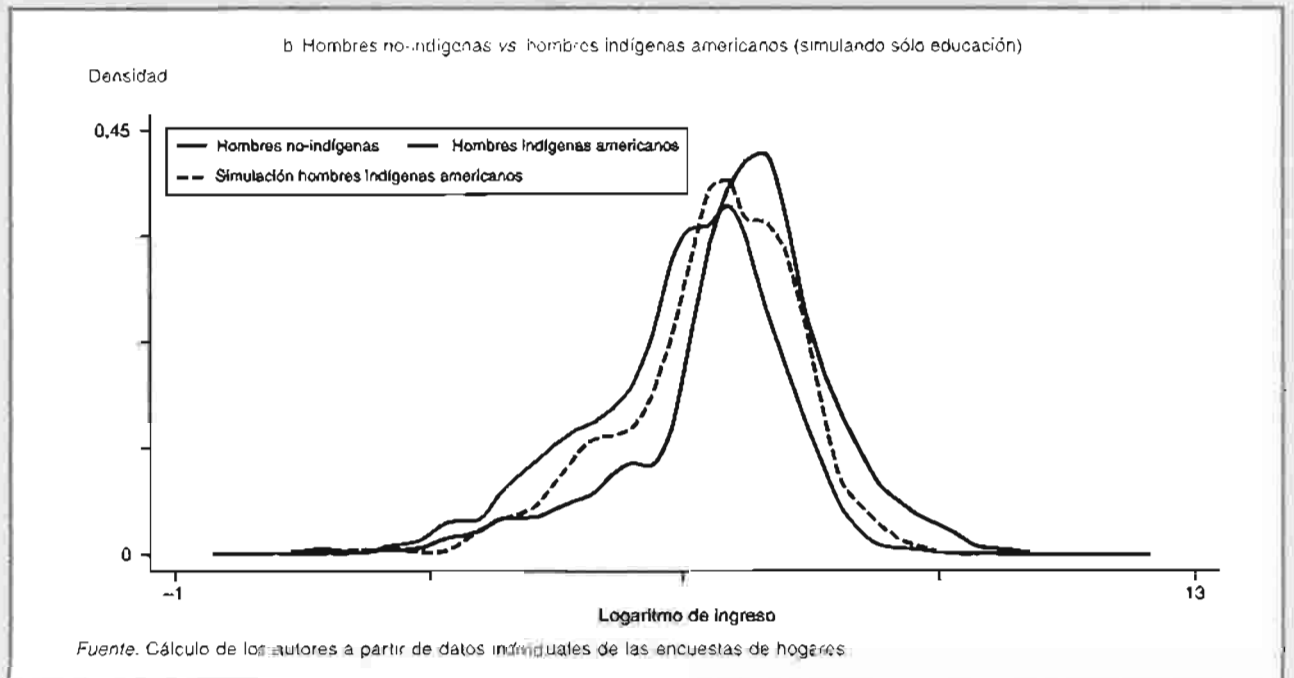
(Continuación recuadro 3.7)

desventaja salarial, sea más cercana al grupo con ventaja salarial. En este caso, los ingresos observados y simulados se presentan para los hombres blancos e indígenas de Gua-

temala. El efecto más grande surge de simular la distribución de ingresos para los hombres indígenas, usando los coeficientes estimados de la ecuación de Mincer:

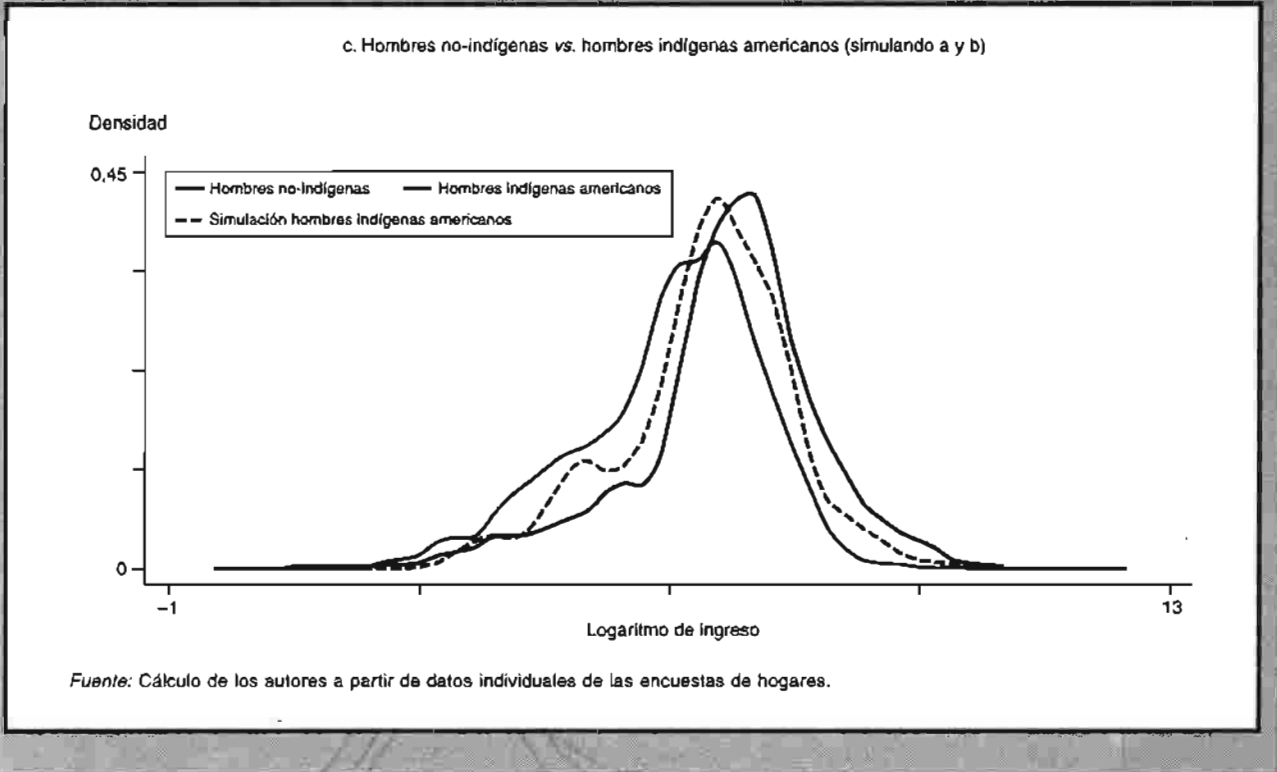


Existe poca diferencia entre la densidad simulada en la figura anterior y la siguiente, que presenta la distribución simulando educación:



(Continuación recuadro 3.7)

Finalmente, la última figura muestra que el sector ocupacional y la educación simulados no son factores que determinan que las distribuciones se acerquen entre ellas:



El procedimiento en diferentes etapas simula las dotaciones según el mismo procedimiento mediante el cual el grupo de personas masculinas y/o blancos/no-indígenas/indo acumuló estas características. El procedimiento de simulación también permite simular efectos de posible discriminación en el acceso a, o la variación en, la escogencia de logro educativo y sector de empleo (además del efecto de *feed-through* o de "alimentación traspasada" para los resultados de fertilidad en el caso de las mujeres). Adicionalmente, es posible estudiar los efectos de discriminación potencial en términos de ingresos, una vez un individuo tiene un nivel particular de educación, sector de empleo y estructura familiar.

*El trato igual por raza, género y etnia explica algunas, pero no todas, las diferencias en la distribución del salario*

Los resultados de estas simulaciones en cada país pueden verse en las figuras 3.5 y 3.6. La figura 3.5 presenta la simulación para hombres en Bolivia, en la cual a los hombres indígenas se les asignan las especificaciones de ingresos de los hombres no-indígenas.<sup>15</sup> Nótese que la dispersión de ambas distribuciones efectivas del ingreso es significativa

(como se mostró anteriormente en la tabla 3.4 respecto a diferentes medidas de desigualdad). La distribución simulada para hombres indígenas se desplaza un poco más cerca de la distribución de hombres no indígenas, pero continúa mostrando una dispersión significativa, como se observó para Guatemala en el recuadro 3.7. Esta brecha restante se debe, en parte, a la diferencia en la educación de los padres entre los dos grupos étnicos, lo que refleja herencia histórica de diferencias étnicas entre las generaciones.

La figura 3.6 presenta un ejercicio similar al de la figura 3.5, en este caso para Guyana al comparar a los hombres indoguyanese con las mujeres indoguyanese, en donde a este último grupo se le asigna la especificación de ingresos de los hombres. Nótese nuevamente la dispersión continuada en la distribución simulada para las mujeres blancas, incluso a medida que la distribución se ajusta cada vez más a la distribución de hombres blancos.

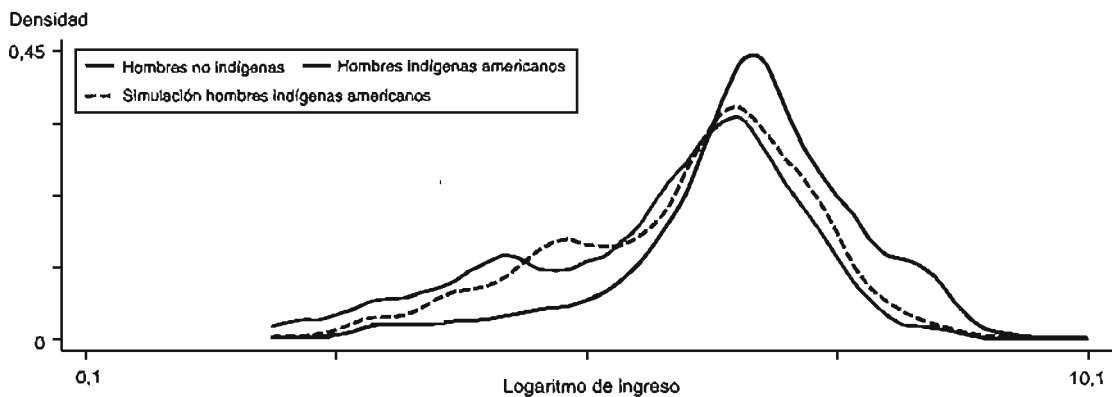
Estos resultados, que son consistentes con los resultados de las otras dos comparaciones (hombres indígenas frente a mujeres indígenas, y mujeres no-indígenas frente a mujeres indígenas) para Bolivia y Guatemala, con figuras similares generadas para Brasil y Guyana, señalan los re-



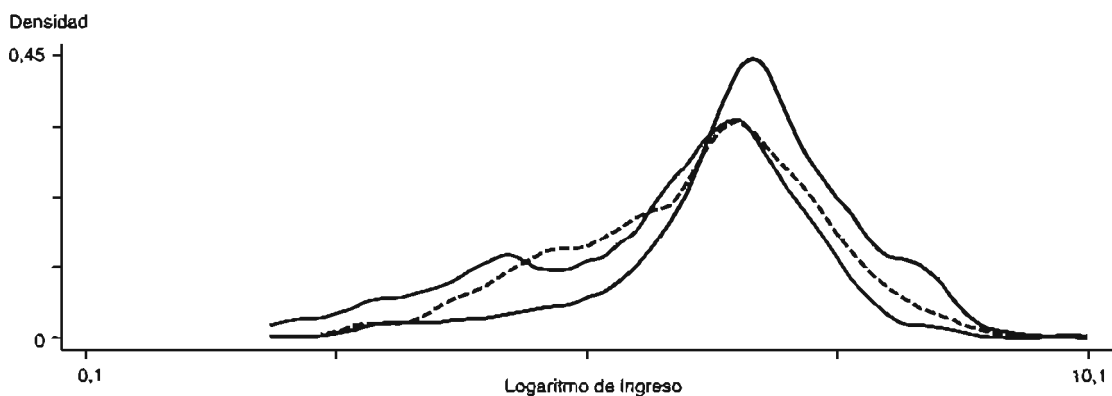
FIGURA 3.5

Distribuciones registradas y simuladas de ingresos para hombres blancos e indígenas en Bolivia

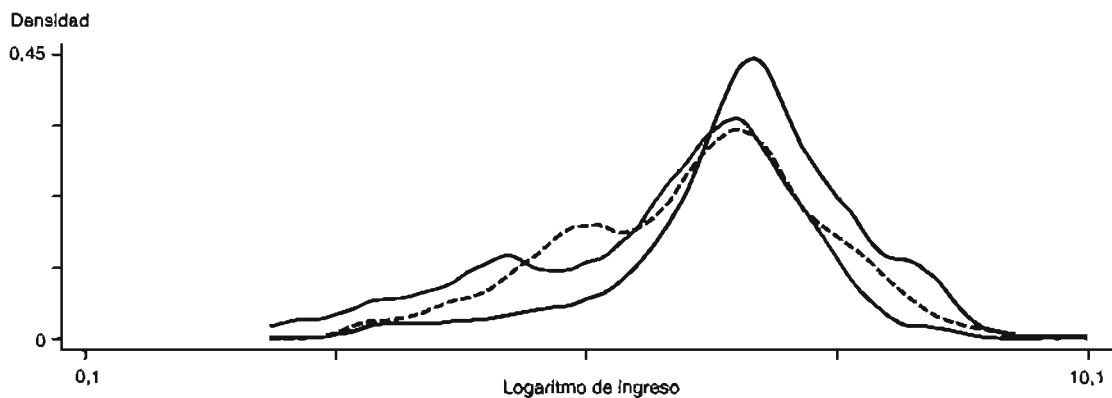
a. Hombres no-indígenas vs. hombres con descendencia indígena-americana (simulando coeficientes de regresión de ingresos)



b. Hombres no-indígenas vs. hombres con descendencia indígena americana (simulando sólo educación)



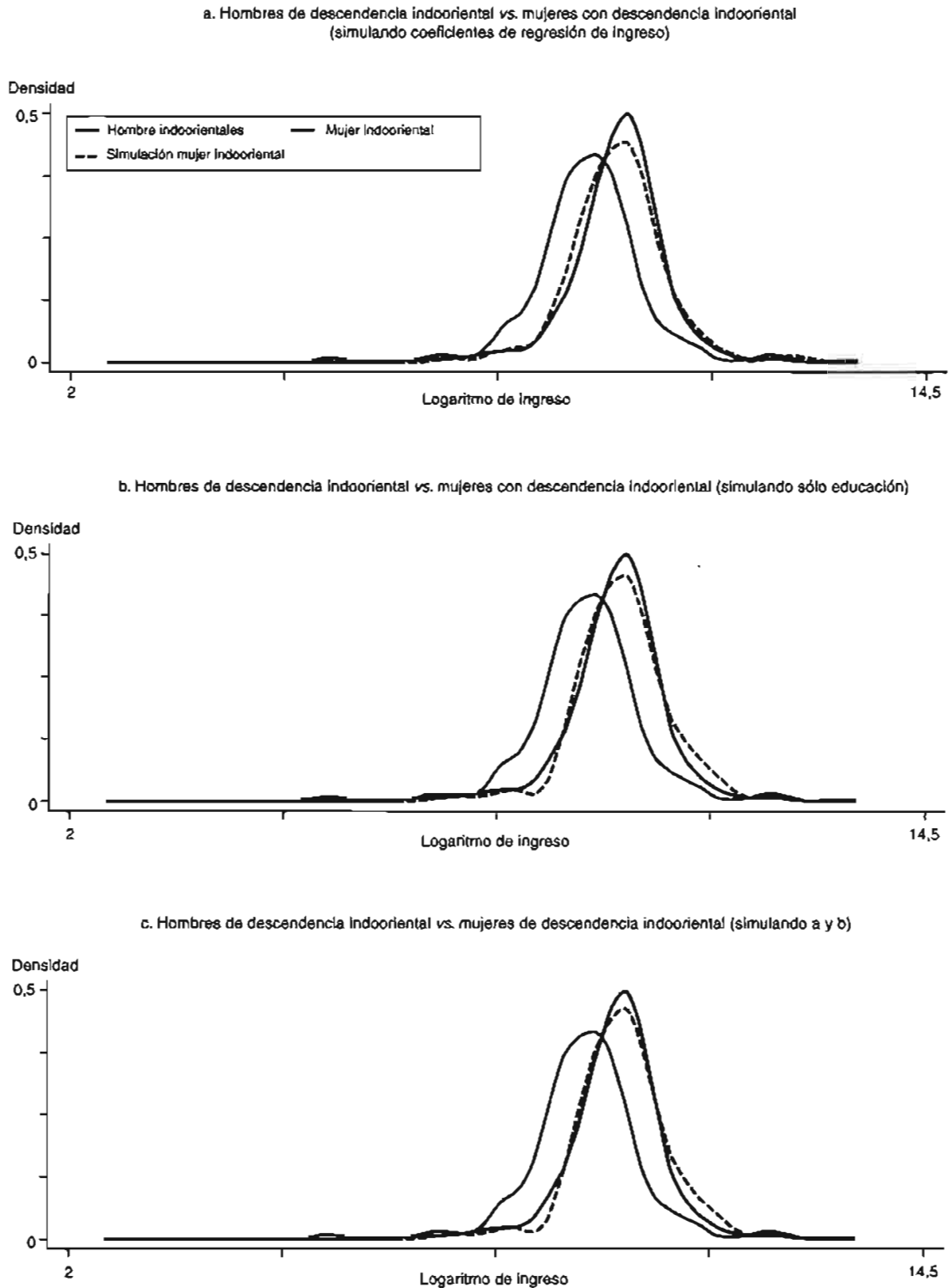
c. Hombres no-indígenas vs. hombres con descendencia indígena-americana (simulando a y b)



Fuente: Cálculo de los autores a partir de datos individuales de las encuestas de hogares.

FIGURA 3.6

Distribuciones registradas y simuladas de ingresos para hombres y mujeres indoguyaneses



Fuente: Cálculo de los autores a partir de datos individuales de las encuestas de hogares.

sultados de un cálculo formal de medidas de desigualdad (presentada en la tabla 3.13 y discutida más adelante). Las diferencias de género y raciales en la desigualdad contribuyen poco a la desigualdad nacional, comparadas con la desigualdad observada en salarios al interior de cualquiera de los grupos demográficos y la contribución de esta dispersión a la desigualdad nacional.

### *La desigualdad aumenta cuando las dotaciones se igualan*

Igualar los retornos y la distribución de algunas de las dotaciones —de modo que la educación, ocupación y niveles de fertilidad del grupo no dominante se modifican para estar cerca del grupo dominante— tiene el efecto de hacer regresar la medida de desigualdad a su nivel original. Volviendo a la tabla 3.13, el grupo de columnas con el título “retornos igualados y distribución de algunas características” replica el conjunto titulado “sólo retornos igualados”, pero también permite distribuir ciertas características del grupo simulado del mismo modo que para el grupo de blancos/no-indígenas/indo o el de hombres. Por tanto, las columnas (e)-(g) muestran el nivel de desigualdad si el efecto de estos eventos y decisiones iniciales (es decir, educación, escogencia ocupacional y fertilidad) fuese determinado del mismo modo en cada grupo.

Mientras que la desigualdad bajó en general (pero aumentó para Guyana) cuando sólo los retornos sobre las características se igualaron, se incrementó nuevamente cuando algunas de las características se igualaron. Una comparación de la desigualdad general observada (columna (a)) y la completamente simulada (columna (g)) muestra medidas Gini de desigualdad casi idénticas. El coeficiente Gini no cambia en Bolivia e incluso aumenta en Brasil, bajo la simulación que considera las diferencias de género (aparentemente porque al tratar a las mujeres como hombres en el sistema brasileño incrementa la distribución general de los ingresos).

En el caso de los índices de Theil, también hay pocos cambios notables y existe similitud en la dirección del cambio entre los países, particularmente para la medida Theil (1). Existen cambios más notables en las razones 90/10 y 50/10, con reducciones generales en estas razones respecto a los casos de Bolivia Guatemala y Guyana e incrementos en el caso de Brasil. Sin embargo, aún existe una significativa dispersión en la distribución de ingresos de los cuatro países bajo cualquiera de los escenarios, particularmente en Bolivia y Guatemala.

El último resultado sugiere que el modo en el cual las dotaciones se generan para los individuos blancos/no-indígenas/indo o masculinos, crea mayor desigualdad al interior del grupo que los retornos sobre estas dotaciones. Esto puede ser probado rigurosamente al descomponer los índices de Theil generados por la simulación completa entre desigualdades al interior y entre grupos y comparar estos resultados con medidas al interior y entre los grupos, respecto a los salarios observados y parcialmente simulados (es decir, con retornos sobre las dotaciones). A pesar de que la desigualdad no cambia cuando se usan los salarios simula-

dos del retorno del grupo dominante en salarios sobre las características y su distribución, la naturaleza de la desigualdad cambió. En otras palabras, casi toda la desigualdad puede atribuirse a la desigualdad al interior del grupo.

### *La desigualdad nacional no baja uniformemente al nivelar el campo de juego*

La sección 3.2 describió un rango de diferencias notables entre grupos raciales y étnicos y entre hombres y mujeres; muchos de los cuales parecen ser una característica que afectaría la habilidad de los miembros de estos grupos para ganar un ingreso razonable y lograr un estándar de vida razonable al interior de sus sociedades. Tales diferencias están relacionadas con el logro educativo, participación y ocupación en el sector de empleo, estructura del hogar y razones de dependencia.

Dadas estas diferencias en el modo en el que la raza, etnia y género aparentemente interactúan con ventaja y estatus de mayoría en los cuatro países estudiados, es sorprendente constatar los relativamente similares niveles de desigualdad y resultados de las simulaciones reportadas anteriormente. De hecho, parece que estas diferencias, aunque crean diferentes niveles promedio de ingreso, realmente contribuyen poco a la diseminación de los ingresos, es decir, a la desigualdad de ingreso.

Estos resultados pueden ir en contra de lo que podría haberse esperado dada la generalizada naturaleza de las creencias entre los científicos sociales que se enfocan en América Latina y el público en general que se preocupa por los efectos de factores demográficos sobre la distribución del ingreso. La diferencia en resultados puede deberse parcialmente a la comprensión limitada respecto a que la variación al interior de los grupos es mucho más grande que las diferencias entre grupos, cuando se mide en términos de índices de desigualdad que se basan en diferencias entre todos los individuos o hogares.

Al mismo tiempo, existen otras razones por las cuales los resultados presentados pueden diferir de los generados por otras fuentes. Éstas requieren una exploración adicional antes de que nuestros resultados puedan ser evaluados como el estándar contra el que otros deberían ser medidos. Primero, partes de la evidencia de las ciencias sociales se relacionan con las diferencias en dimensiones diferentes al ingreso, y por tanto no es necesariamente relevante para entender las diferencias de ingreso. Por ejemplo —hasta el punto en que gran parte de la literatura en sociología se concentra en describir y entender las relaciones de poder dentro de las sociedades y los hogares—, no es posible caracterizar las dimensiones relacionadas con el poder, diferentes a las contribuciones relativas de ingreso (o el potencial de ingresos).

Segundo, puede haber importantes determinantes del ingreso no reportados que están correlacionados con la raza, etnia y género. Las ecuaciones estimadas acá no explican completamente la variación en educación, sector de empleo, fertilidad o ingresos.<sup>16</sup>

Tercero, los controles regionales usados en este estudio pueden capturar diferencias raciales y étnicas (y, aunque

menos probablemente, de género) hasta cierto punto. En la medida en que existen distribuciones diferenciales por grupo racial y étnico entre áreas urbanas y rurales y entre regiones de un país, los controles utilizados pueden subestimar la relación entre la ubicación y la diferencia.

Cuarto, otra dimensión importante de la desigualdad del ingreso puede no haber sido capturada debido al enfoque en el ingreso laboral. Un paso adicional, el de considerar qué habría pasado si el ingreso no devengado (por ejemplo, pensiones, intereses, rentas, retornos sobre propiedad de activos) fuese distribuido igualitariamente, ofrecería importantes contribuciones a la investigación reportada en esta sección. Es más difícil obtener este tipo de información, a pesar de que otros estudios (en especial Bourguignon, Ferreira y Leite 2002) han considerado la distribución del ingreso no devengado antes de calcular la distribución del ingreso de los hogares.

Finalmente, estos resultados no relacionan las medidas de desigualdad con la importancia normativa relativa de diferencias entre y al interior de grupos. Como ya se anotó, existen muchas razones por las cuales las sociedades pueden estar particularmente preocupadas con las diferencias al interior de grupos, por motivos de justicia social y por el papel histórico y organizacional particular que tales diferencias juegan.

### 3.4 Conclusiones

La evidencia presentada en este capítulo confirma que las desigualdades raciales, étnicas y de género existen en América Latina, para diferentes dimensiones y una variedad de mediciones. Los hombres blancos/no-indígenas y sus hogares tienen más —en términos del ingreso laboral, empleos en el sector formal, activos y educación— que cualquier otro grupo racial o étnico, incluyendo en comparación con las mujeres. Sin embargo, no todos los hombres blancos/no-indígenas son ricos; hombres y mujeres, blancos, afrodescendientes e indodescendientes, así como indígenas y no-indígenas, están representados en todos los sectores con ventajas y desventajas de la sociedad.

En promedio, las mujeres ganan menos que los hombres, y los trabajadores no blancos tienen ingresos mucho menores que los trabajadores blancos. Una mirada más detenida a la distribución salarial muestra que estas tendencias promedio no se mantienen a lo largo de la distribución. Por el contrario, mientras que la parte más pobre de la población está dividida de un modo relativamente parejo entre mujeres blancas/no-indígenas, y mujeres y hombres afrodescendientes o indígenas, las mujeres blancas/no-indígenas tienen mayor presencia que los individuos afrodescendientes o indígenas en la porción superior de la distribución. La excepción se da en Guyana, donde el género es la variable más importante.

Guyana es un caso especial importante, ya que su inclusión en la muestra refleja que ser afrodescendiente no ubica necesariamente a una persona en una situación de inferioridad. A pesar de que los afrobrasileños tienen situaciones similares a los patrones observados para los indígenas en países con alta población indígena, a los afro-

guyaneses les va casi tan bien como a los indoguyanese. Además, las divisiones de género son mucho más grandes en la economía guyanesa. Esto sugiere que la estructura de poder a lo largo de derroteros raciales es un mayor determinante que simplemente las características fenotípicas. En Guyana, ésta es una estructura que evoluciona rápidamente.

Finalmente, la mezcla de ser mujer con ser indígena o afrodescendiente es muy desventajosa —las mujeres indígenas o afrodescendientes están en la parte inferior de cualquiera de las distribuciones, incluso en Guyana. El concepto de “doble golpe” parece aplicar, ya que las desigualdades que surgen de ser mujer, y las resultantes de ser parte de un grupo racial o étnico no dominante, se combinan para crear una posición particularmente difícil.

Las medidas de desigualdad al interior del grupo y las figuras presentadas en este capítulo mostraron un alto grado de desigualdad al interior de los grupos demográficos, y bastante traslapo entre grupos. Cuando se grafican separadamente las distribuciones para diferentes grupos, la moda de la distribución afroindígena se ubica a la izquierda de la moda del grupo blanco/no-indígena/indo (tanto para hombres como para mujeres). Sin embargo, al examinar la distribución del salario para cada grupo se presenta un alto nivel de superposición entre ellos, sugiriendo que la variación al interior de los grupos es mayor que las diferencias entre grupos. Las comparaciones de medidas de desigualdad entre países mostraron que ningún grupo étnico, racial o de género experimenta consistentemente mayor desigualdad.

Las simulaciones presentadas en este capítulo mostraron que incluso cuando el campo de juego es nivelado, las desigualdades al interior del grupo se mantienen. Igualar estos factores que determinan el empleo y los salarios —la educación, sector de empleo y fertilidad— reduce la dispersión en la distribución de salarios en algunos países, pero la incrementa en otros. En consecuencia, no puede asumirse que la desigualdad general de ingreso medida (en términos de la cantidad de dispersión de ingreso, no la diferencia en ingresos medios por grupo) se vea afectada mayormente o aun reducida como resultado de una nivelación del campo de juego entre grupos raciales, étnicos y de género.

Al usar varias medidas de desigualdad y salarios simulados para cuatro países, la desigualdad nacional en salarios puede aumentar o bajar si los procesos que determinan los salarios para hombres blancos/no-indígenas también determinan los salarios de las mujeres y los hombres afroindígenas. Sin embargo, naturalmente, una reducción en la desigualdad de salarios e ingreso que se base en factores raciales, étnicos y de género tiene gran valor en sí misma, ya que reduciría una de las mayores desigualdades horizontales en la región, que tiene profundas raíces históricas y gran durabilidad.

### Notas

1. A lo largo de este capítulo, a menos que se señale lo contrario, las estadísticas para Bolivia, Brasil Guatemala y Guyana fueron crea-

das por los autores, usando: *Encuesta Continua de Hogares*, 1999 para Bolivia; *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilio*, 1996 para Brasil; *Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida*, 2000 en Guatemala; y *Survey of Living Conditions*, 1999 para Guyana.

2. Cunningham (2001) muestra que casi todos los trabajadores sin salario en México son mujeres casadas, con 10% de mujeres casadas que trabajan señalando el trabajo no pagado como su sector de empleo. La mayoría de estas mujeres están casadas con hombres que se declaran ellos mismos "autoempleados". En consecuencia, éstos parecen ser negocios familiares en los cuales las mujeres contribuyen y en donde probablemente comparten los frutos de su trabajo en una porción limitada.

3. Las categorías ocupacionales de un dígito son una estimación aproximada del índice de Duncan, debido a la heterogeneidad de trabajos dentro de las ocupaciones. Por ejemplo, en Perú, tanto los médicos (0,21 % hombres y 0,08% mujeres) y las parteras (0,01% mujeres y 0% hombres) se clasifican como "ocupaciones profesionales". La segregación por género al interior de estas ocupaciones se pierde al usar categorías ocupacionales de un dígito, aunque emerge claramente cuando los médicos y las parteras se analizan como ocupaciones distintas. La interpretación del mercado laboral cambia en gran medida cuando los códigos ocupacionales desagregados son utilizados. Los datos brasileños muestran que el índice de Duncan es de 0,41 al usar el código ocupacional de un dígito para 7 ocupaciones pero es de 0,62 cuando se usan 35 ocupaciones, señalando que otro 20% de los hombres y mujeres tendría que cambiar de ocupación para que las distribuciones de ocupación fuesen iguales según el género.

4. Este dato se refiere a la mediana de ingresos semanales para un trabajador de tiempo completo en todo un año: *ver* <ftp://ftp.bls.gov/pub/news.release/History/wkyeng.01172003.news>

5. Las estadísticas presentadas en la figura 3.4 se basan en salarios por hora. Como las mujeres tienden a trabajar menor número de horas al mes, comparadas con los hombres, el uso de salarios por hora para construir la brecha salarial por género es más precisa que el de salarios mensuales, que es la información usualmente reportada a las agencias estadísticas.

6. Los salarios mensuales se usan para Chile, México y Perú. Los salarios por hora son más apropiados como variable de comparación respecto a los salarios mensuales, ya que el número de horas trabajadas en cada grupo es diferente.

7. Esto ha sido encontrado en otros resultados usando datos en América Latina. Estos estudios incluyen MacIsaac y Patrinos (1995), que usa datos de Perú y encuentra que 50-70% de la brecha de logaritmo de ingresos entre hombres indígenas y no-indígenas se debe a las diferencias en características. Patrinos, Vélez y Psacharopoulos (1994) encuentran que el 78% de la diferencia entre las personas de habla española y guaraní se debe a diferencias en características. Adicionalmente, Patrinos (1997) señala la variación atribuible a las características entre diferentes grupos étnicos en Guatemala.

8. Usando un conjunto estándar de características, incluyendo edad, logro educativo, sector de ocupación y ubicación rural-urbana para la muestra de cuatro países, se calcula la descomposición para dos de las posibles comparaciones de grupos—hombres blancos/no-indígenas *versus* afroindígenas y hombres *versus* mujeres blancos/no-indígenas. (Detalles de esta estimación se encuentran en el artículo de Cunningham y Jacobsen 2003).

9. Por ejemplo, la edad es una variable aproximada para la experiencia en la fuerza laboral y es una buena medida para mujeres y hombres si tienen niveles similares de educación (lo cual ocurre) y trabajan tiempo completo después de haber terminado los estudios. Sin

embargo, una proporción más pequeña de mujeres que de hombres se encuentra en la fuerza laboral y las mujeres entran y salen de la fuerza laboral con mayor frecuencia que los hombres. Como resultado, la "experiencia efectiva" es imposible de medir para las mujeres, generando una estimación pobre de los retornos debido a la edad de las mujeres y a la mayor desviación de los retornos mejor medidos del hombre. La observación de que "otros" representa un límite superior en la discriminación no es totalmente correcta, ya que la discriminación puede ser más grande que el valor de la proporción "otros"; sin embargo, algunos de los efectos omitidos reducen los efectos discriminatorios observados.

10. Para una definición formal de los índices Gini, Theil(1), y Theil (0), así como una discusión de su descomposición, *ver* Litchfield (1999).

11. Los salarios por hora se usan para calcular las estadísticas de Bolivia, Brasil y Guatemala en las tablas 3.4 y 3.5. Esto sirve para controlar la mayor variabilidad en las horas de trabajo por mes de las mujeres. La información de Guyana no permite emplear un control similar, ya que la variable de número de horas trabajadas en el mes no está incluida en las encuestas.

12. La contribución relativa de desigualdad al interior y entre grupos demográficos en la desigualdad nacional puede estimarse al descomponer la medida de desigualdad en estos dos componentes. Pese a que no es posible efectuar este procedimiento con el índice de Gini o con las razones salariales, sí es posible descomponer el índice de Theil de esta manera.

13. Necesariamente éste es un análisis de equilibrio parcial, ya que se hace el supuesto de que incrementar el pago en toda la población para que se igualen los pagos con la clase dominante no genera una presión general a la baja de los retornos, como puede ocurrir en un modelo de equilibrio general.

14. Los autores intentaron estimar una especificación relativamente similar para cada uno de los cuatro países. Aunque esto no afectó la posibilidad de crear situaciones contrafactuales (ya que todas se encuentran al interior del país), sí hace que los resultados sean más comparables entre países en términos de entender que los resultados capturan los mismos efectos en cada país. Así, a pesar de que los niveles particulares de educación cambian en cada país, la variable educación entra de un modo similar en la especificación de cada país. Simulaciones numéricas completas se presentan en el artículo adicional para este capítulo, Cunningham y Jacobsen (2003).

15. *Nótese* que otros estados contrafactuales pudieron haber sido usados en el proceso de simulación, por ejemplo, al atribuir a los hombres blancos la especificación de ingreso de hombres no blancos, o utilizar valores ponderados intermedios de los coeficientes para hombres blancos y no blancos en los coeficientes de simulación. Sin embargo, esta versión particular de lo contrafactual tiene atractivo interpretativo, ya que considera directamente el escenario "que ocurre si" para miembros del grupo en desventaja que son tratados como si fuesen miembros del grupo aventajado, bajo las condiciones laborales existentes.

16. Las variables omitidas tendrían que estar correlacionadas con estos factores demográficos para ser una variable explicativa importante en las diferencias demográficas del ingreso. Otro aspecto de la "bondad del ajuste" es que los factores no sistemáticos quizá tienen mayor importancia en las sociedades estudiadas que en otras sociedades; es decir, estas funciones de ingreso son potencial e inherentemente más estocásticas. Sin embargo, este factor estocástico tiene que diferir sistemáticamente por grupo demográfico, ya que es más probable que ciertos grupos tengan mayor varianza en el ingreso debido factores estocásticos.

PARTE II

Los determinantes de la desigualdad  
en América Latina





## CAPÍTULO 4

# Raíces históricas de la desigualdad en América Latina

**E**S BIEN CONOCIDO QUE NINGUNA OTRA REGIÓN TIENE LA EXTREMA DESIGUALDAD EN RIQUEZA O INGRESO que existe en América Latina. Este capítulo aborda algunas preguntas básicas sobre las raíces de esta desigualdad. ¿Ha sido siempre América Latina más desigual que otras regiones? ¿Qué revela el registro histórico sobre la comparación de desigualdad?

Tomando a Engerman y Sokoloff (1997, 2000, 2002) y Acemoglu, Johnson y Robinson (2001, 2002), los autores de este capítulo afirman que la situación actual no puede entenderse sin reconocer la extrema desigualdad que emergió poco después de que los europeos comenzaron a colonizar las Américas hace medio milenio, y que se ha reflejado en las instituciones que ellos establecieron. Tanto la desigualdad inicial como las instituciones fueron moldeadas principalmente por la dotación de factores que los europeos encontraron en Centro y Suramérica, más que por la naturaleza de las mismas potencias coloniales. Aunque finalmente estas colonias lograron su independencia y el desarrollo de la tecnología y la economía mundial trajo consigo importantes cambios, la desigualdad extrema persistió en los siglos XIX y XX porque la evolución de las instituciones políticas y económicas tendió a reproducir y fortalecer la distribución altamente desigual de la riqueza, capital humano e influencia política.

Las dificultades de superar las diferencias aberrantes en las circunstancias se volvieron todavía más formidables a finales del siglo XIX, cuando se presentaron grandes incrementos en los retornos relativos de la tierra —un activo con propiedad extraordinariamente concentrada—, y en la educación, en la cual las sociedades latinoamericanas fueron lentas en invertir. Un legado de las instituciones políticas que bordeaban el autoritarismo también generó desigualdad al desestimular la evolución de democracias realmente consolidadas. Finalmente, la “carga de la historia” debe tenerse en cuenta. Si los muy altos niveles actuales de desigualdad en América Latina son el resultado de un largo proceso histórico, ¿significa esto que son inmutables? ¿Qué puede hacerse para dar vuelta a este patrón?

### 4.1 Dotación de factores, desigualdad e instituciones

A pesar de que la dotación de factores, la tecnología y la escasez relativa tienen implicaciones importantes en la desigualdad, sus efectos se filtran a través de las instituciones

económicas, sociales y políticas. Las instituciones económicas y políticas definen y exigen el cumplimiento de derechos de propiedad, y ofrecen el marco legal en el cual los mercados y otros acuerdos voluntarios entre agentes privados se organizan. De modo que tienen un impacto fundamental sobre la distribución del ingreso, capital y posición política. No hay duda de que las colonias establecidas por los europeos en Sur y Centroamérica se caracterizaron desde el principio por una desigualdad extrema, pero las instituciones finalmente explican su persistencia. Las bases para la desigualdad inicial son, en algunos casos, fáciles de entender. Había muy pocos europeos entre una población muy grande de indígenas y esclavos, pero dichos europeos estaban en gran ventaja por sus mayores niveles de capital humano (es decir, conocimiento de la tecnología y del tipo de instituciones legales y económicas establecidas en las colonias), riqueza y posición legal. Sin embargo, las instituciones son las que deben ser consideradas para avanzar en el entendimiento de esta desigualdad porque persistió por casi 500 años y generó patrones que todavía hoy pueden observarse.

Brasil, como muchas otras colonias europeas con terrenos y climas propicios para cultivar azúcar —la mercancía más valiosa en el comercio mundial entre finales del siglo XVI y el siglo XVIII— desarrolló más bien rápidamente un sector agrícola vibrante orientado hacia la explotación de la ventaja comparativa del país. Con la “tecnología” de trabajo en cuadrilla, el azúcar podía ser producido a muy bajo costo en grandes plantaciones de esclavos. Los dueños de las plantaciones brasileñas explotaron la oferta ampliamente disponible hecha posible por un mercado mundial en esclavos. En los primeros 250 años del país, casi 70% de los inmigrantes a esta colonia portuguesa arribaron encadenados. A los europeos podía irles muy bien en la creciente economía del Brasil, que atrajo más del 25% de las personas que decidieron viajar a las Américas hasta 1760. A pesar de que la fracción de la población que era blanca y privilegiada aumentó con el tiempo (de 7,4% en 1650 a 23,4% en 1825), la estructura de la sociedad brasileña no cambió, y se mantuvo dominada por una pequeña pero atrincherada élite.

La América española también se caracterizó por una extrema desigualdad al comienzo de su historia. El país más poderoso de Europa durante el siglo XVI, España, fue el líder en la colonización del Nuevo Mundo. Decidió concentrar sus esfuerzos en áreas como México y Perú, estableciendo colonias que se caracterizaron por una sustancial población nativa que sobrevivió al contacto con los colonizadores europeos, y por la distribución entre algunos pocos privilegiados de derechos a enormes bloques de tierra, recursos minerales y mano de obra nativa. Entre los ejemplos existentes de instituciones que ayudaron a los miembros de la élite y que ofrecieron poco al grueso de la población, se encuentran la *encomienda* (que daba al conquistador español el derecho a mano de obra indígena), la *mita* (un sistema de mano de obra forzada usada en las minas), y el *repartimiento* (la venta forzada de bienes a los indios, típicamente a precios altamente inflados).

Las haciendas y minas de gran tamaño resultantes, establecidos a principios de la historia de estas colonias, se basaron en cierta medida en las organizaciones anteriores a la conquista, en las cuales las élites entre los nativos americanos extraían un tributo de la población general. Estos arreglos sobrevivieron incluso cuando las principales actividades de producción no tenían economías de escala. A pesar de que la producción a pequeña escala era típica del sector de agricultura de granos durante esta era, los derechos de propiedad, esencialmente no transables sobre el tributo (en forma de trabajo y otros recursos) de grupos de nativos más bien sedentarios, ofrecieron al terrateniente los medios y el motivo para operar en gran escala.

El pequeño grupo de élites que disfrutaban de grandes rentas tenían el poder político para proteger sus intereses, y así lo hicieron. Las severas restricciones sobre rutas comerciales y sobre nueva inmigración proveniente de Europa reforzaron su posición, y limitaron la habilidad de las regiones de la Nueva España sin población nativa considerable (como Argentina y Uruguay) de atraer recursos o competir de otro modo con los centros coloniales en Boli-

via, México y Perú hasta finales del siglo XVIII. A pesar de su baja participación en la población —menos de 20% a finales de 1825—, las personas descendientes de europeos que vivían en la América española se beneficiaron de una mayor riqueza, capital humano e influencia política que el resto de la población, y en consecuencia estuvieron en capacidad de dar forma a políticas e instituciones, de modo ventajoso para ellos. Estas circunstancias a su vez perpetuaron la extrema desigualdad y las condiciones cambiaron poco después de que las colonias ganaron la independencia. Las élites mantuvieron el control efectivo en las nuevas repúblicas y la base fundamental para la desigualdad económica se mantuvo intacta.

Es ilustrativo considerar qué ocurrió en las colonias europeas en la parte norte de Norteamérica, donde las condiciones iniciales fueron muy diferentes y prevaleció un grado mucho mayor de igualdad. Esta relativa igualdad, sin embargo, no se debió a las intenciones originales de las potencias coloniales o de los primeros colonizadores. Cuando los ingleses fijaron su colonia en Jamestown, Virginia, en 1607, el plan original estaba inspirado por la experiencia de los españoles en América Latina. Los ingleses buscaron oro e intentaron capturar al jefe local Algonquino Powhatan, con la esperanza de que eso les daría poder del mismo modo que Pizarro lo obtuvo al capturar a Atahualpa en Perú en 1532. No obstante, esa estrategia probó ser un completo fracaso y fue necesario desarrollar una nueva estrategia cuando los colonizadores enfrentaron la inanición y la Compañía de Virginia entró en bancarrota (ver Morgan 1975).

Adicionalmente, los ingleses, franceses y alemanes aprendieron que no había oro y existían pocos indígenas para la explotación, y que las tierras y climas de Norteamérica no sostendrían la producción de cultivos altamente rentables como la caña de azúcar (y en consecuencia grandes plantaciones esclavistas). La realidad era que la tierra era barata y el trabajo costoso. Tales circunstancias eran radicalmente diferentes a las observadas en otras partes del hemisferio, y promovieron un mayor grado de igualdad. Virginia y otras colonias tuvieron que competir entre ellas para atraer a inmigrantes al ofrecerles condiciones favorables de trabajo, incluso a trabajadores sin formación o habilidades para que vinieran a Norteamérica como sirvientes endeudados (*indentured servants*). Los intentos de establecer una agricultura de aparceros y las estructuras sociales jerárquicas de Inglaterra —como en el caso de Maryland bajo el poder de Lord Baltimore y Pensilvania bajo el control de William Penn— fueron repetidamente frustrados por la realidad de dotación de factores y circunstancias iniciales. La escasez del trabajo generó altos salarios, pero también bajos retornos sobre la tierra y pocas perspectivas de alcanzar el estatus de caballero acomodado. En palabras de David Galenson, el reconocido historiador económico de la América colonial (Galenson 1996, p. 144):

A pesar de que el modelo inicial bajo el cual estas colonias propietarias estuvieron normalmente basadas fue el del es-

tablecimiento de grandes haciendas para ser cultivadas por aparceros y jornaleros sin tierra, el mayor poder económico conferido a los colonizadores por la escasez de trabajo del Nuevo Mundo evitó que estas tenencias y prácticas inglesas se impusieran efectivamente, y los propietarios se vieron muchas veces forzados a adaptarse simplemente vendiendo sus tierras a los colonos.

Relativamente pocos europeos escogieron migrar a Nueva Inglaterra y Canadá (la migración neta a estas áreas fue, de hecho, negativa durante el período inicial), pero aquellos que sí vinieron, disfrutaron de mayor igualdad, protección de la ley e instituciones que en el largo plazo fueron más conducentes a una participación generalizada en la economía comercial, inversión y crecimiento económico. La población de estas colonias creció principalmente debido a un saludable exceso de nacimientos respecto a las muertes hasta que la temprana industrialización arrancó, y en consecuencia la percepción europea de las oportunidades existentes en la región cambió. En estas condiciones emergió una sociedad en la cual la población era relativamente homogénea y había relativa igualdad (comparada con la mayoría del hemisferio) en riqueza, capital humano y, en últimas, influencia política.

Por supuesto, los nativos americanos y afroamericanos no disfrutaron de las mismas condiciones que los blancos. Sin embargo, estos grupos daban cuenta de una proporción mucho más pequeña de la población que en colonias establecidas en otros lugares, y los patrones de las instituciones en los Estados Unidos se establecieron antes de la llegada de un gran número de esclavos (ver tabla 4.1).

Lo que fue clave en la formación de nuevas instituciones coloniales no fue la identidad del poder colonizador, sino las condiciones iniciales de las colonias (ver Engerman y Sokoloff 1997 y Acemoglu, Johnson y Robinson 2001). En consecuencia, las colonias británicas, como Guyana, Honduras Británica y Jamaica, desarrollaron grados de desigualdad, estructura económica e instituciones que se parecían a las de las colonias vecinas establecidas por otras potencias europeas. Del mismo modo, las colonias españolas que tuvieron poca población de nativos americanos, como Argentina, Costa Rica y Uruguay, parecen haber seguido caminos significativamente diferentes del desarrollo institucional respecto a aquellas con dotación de factores que las dispusieron hacia la desigualdad extrema. El fuerte contraste en muchas dimensiones institucionales entre Costa Rica —que tenía relativamente pocos nativos americanos— y Guatemala es bien conocido.

Otro ejemplo, sin embargo, tiene que ver con un patrón más amplio que influyó en las capacidades de los gobiernos locales. El nivel más bajo de la administración española era el cabildo, un consejo que al menos nominalmente tenía el poder de cobrar impuestos y era el responsable de administrar servicios municipales como las escuelas. El cabildo era generalmente nombrado por oficiales de mayor rango, que a su vez eran designados por la Corona española. Aún así, existía la posibilidad del “cabildo abierto”, un consejo abierto donde todos los *vecinos* o ciudadanos podían reunirse a expresar sus opiniones e intentar influir en las políticas. Esta institución fue lo más cercano a una entidad realmente democrática en la América Latina española. Al señalar que estas reuniones ocurrieron con

TABLA 4.1

**Distribución y composición de la población en economías del Nuevo Mundo (porcentajes)**

Año y región colonial	Composición de la población			
	Blancos	Negros	Nativos Americanos	Participación en la población del Nuevo Mundo
América española				
1570	1,3	2,5	96,3	83,5
1650	6,3	9,3	84,4	84,3
1825	18,0	22,5	59,5	55,2
1935	35,5	13,3	50,4	30,3
Brasil				
1570	2,4	3,5	94,1	7,6
1650	7,4	13,7	78,9	7,7
1825	23,4	55,6	21,0	11,6
1935	41,0	35,5	23,0	17,1
Estados Unidos y Canadá				
1570	0,2	0,2	99,6	8,9
1650	12,0	2,2	85,8	8,1
1825	79,6	16,7	3,7	33,2
1935	89,4	8,9	1,4	52,6

Fuente: Engerman y Sokoloff (1997).

muy poca (o ninguna) frecuencia en algunas regiones, como el Perú colonial, Lang (1975, p. 28) sugiere que:

La insignificancia relativa fue frecuentemente la mejor garantía de que una ciudad mantendría todos sus privilegios sin restricciones provenientes de enfrentamientos subsiguientes entre el cabildo y varios cuerpos burocráticos. Santiago y Buenos Aires, considerados como lugares marginales e indeseables, se reunieron en cabildo abierto en numerosas ocasiones durante la era de los Austrias.

Así, la variación política al interior de las colonias españolas respalda fuertemente la noción de que fueron las condiciones iniciales las que más importaron para el desarrollo de las instituciones.

## 4.2 La persistencia de la desigualdad: el período colonial

Los patrones de desigualdad persistieron una vez se establecieron durante principio de la colonia. Esto ocurrió porque el nexo inicial de las instituciones sobrevivió, así como la racionalidad de estas instituciones. A pesar de que en el siglo posterior a la conquista del continente se presencié un colapso inmenso de la población indígena latinoamericana (la estimación convencional es que la población de 1492 cayó cerca de 90% durante el siguiente siglo), la explotación de mano de obra y recursos indígenas se mantuvo como la estrategia más atractiva en donde fue factible. Las instituciones coloniales frecuentemente respondieron al colapso de la población simplemente permitiendo una explotación más eficiente de los indígenas sobrevivientes. En Perú, las reformas del virrey Toledo en 1570 concentraron a los indígenas en centros urbanos con el objetivo de aumentar la capacidad de movilizarlos al trabajo en las minas de plata del Potosí. Incluso las reformas borbónicas de la segunda mitad del siglo XVIII sólo buscaban racionalizar e incrementar la eficiencia del sistema (desde el punto de vista del Estado español), no alterarlo fundamentalmente.

La situación fue similar en los Estados Unidos, a pesar de que un tipo muy diferente de instituciones persistió allí. Por ejemplo, a pesar de que la Corona británica en algunas oportunidades tuvo la capacidad de intervenir y restringir o desautorizar a las legislaturas coloniales (como cuando Carlos II abolió la práctica del sufragio universal masculino en Virginia), éstas se mantuvieron como una fuerza vital.

## 4.3 La persistencia de la desigualdad: Posindependencia

Como los Estados Unidos, para comienzos del siglo XIX la mayoría de los países de América Latina ya habían peleado y ganado la independencia de sus amos coloniales. A pesar de la retórica del movimiento revolucionario —y el hecho de que casi todos los países nuevos eran democracias nominales—, la ruptura política de España parece haber generado poca o ninguna reducción en el grado de

desigualdad a través del continente en su conjunto. De hecho, en la mayoría de las sociedades latinoamericanas, la desigualdad probablemente aumentó durante las siguientes décadas.

A primera vista, este hecho es mucho más difícil de explicar que la persistencia misma de la desigualdad durante el período colonial. La razón fundamental para el mantenimiento de la desigualdad extrema parece haber sido el continuo patrón de cambio institucional que favoreció los intereses de la élite y ofreció al grueso de la población solamente acceso limitado a oportunidades económicas. Dadas las disparidades en recursos que dejó como legado el período de la Colonia, no debe sorprender que la élite criolla rápidamente lograra retomar control efectivo de los países independientes y determinara la estructura general de las instituciones.

De hecho, en muchos casos, especialmente en México, la independencia fue apoyada precisamente porque permitía a la élite doméstica evitar las corrientes libertarias que estaban surgiendo en España. Esto fue particularmente cierto después de la promulgación de la Constitución de Cádiz en 1812. Peter Bakewell (Bakewell 1997, p. 377) reúne el consenso sobre este tema al señalar que “la independencia mexicana en 1821 ha sido vista por mucho tiempo como una reacción al liberalismo de las revividas Cortes españolas, un rechazo por parte de los influyentes conservadores criollos”. De tal modo que la independencia no alteró fundamentalmente las estructuras de poder político en América Latina.

Un importante estudio de persistencia institucional en América Latina en el siglo XIX es el realizado por Woodward (1966) sobre Guatemala. Él muestra que la vida económica de Guatemala durante el período colonial estaba conformada por un gremio mercantil llamado Consulado de Comercio, cuyos miembros continuaron controlando la economía después de la independencia. Como lo señala Woodward (1966, p. 34), “los comerciantes continuaron ejerciendo su privilegio de jurisdicción exclusiva hasta 1871. Hubo poco o ningún cambio en el concepto básico de justicia antes de este año. Como en la década de 1790, en la década de 1860, los ricos y aristocráticos comerciantes continuaron dependiendo de su propia corte para interpretar la justicia en el mejor interés de su propia clase, y mantener el liderazgo sobre el comercio de esa tierra”. Woodward también señala (1966, p. xiv) que “esta existencia aparentemente paradójica de una institución real bajo un gobierno republicano se explica por la naturaleza del gobierno que rigió a Guatemala desde 1839 hasta 1871. Republicana en su forma... la posición monopolista del Consulado era consistente con las políticas y objetivos del régimen”.

Como se señaló anteriormente, durante el período colonial en América española nunca se desarrollaron realmente instituciones verdaderamente representativas, mientras que asambleas legislativas relativamente representativas se establecieron bastante temprano en la mayoría de las colonias británicas en Norteamérica. Este contraste en desigualdad política, junto con la variación correspondiente en la desigualdad económica, perduró hasta el siglo XIX y

años posteriores. La persistencia de grandes diferencias en la distribución del poder político puede verse al examinar las leyes que gobernaban la elegibilidad al voto, así como la fracción de población que efectivamente participaba en las elecciones.

Como la mayoría de sociedades en las Américas eran nominalmente democracias republicanas para mediados del siglo XIX, este tipo de información tuvo un efecto directo sobre (aunque probablemente subestima) el grado en el que las élites —cuya posición estaba basada principalmente en riqueza, capital humano, raza y género— estuvieron en capacidad de manejar una desproporcionada influencia en la formación e implementación de políticas gubernamentales. La subestimación surge no sólo de las ventajas que la élites tenían en hacer uso efectivo de canales informales de influencia política (incluyendo una aproximación basada en la fuerza de las armas), sino también del hecho de que muchas elecciones estuvieron acompañadas de fraudes, y en la ausencia de voto secreto, coerción explícita o implícita (ver Graham 1990 para el caso de Brasil).

La tabla 4.2 resume la información sobre cómo el derecho a votar estaba restringido en el Nuevo Mundo a finales del siglo XIX y principios del XX. Las estimaciones revelan que a pesar de que era común en todos los países dar el derecho a votar sólo a los hombres adultos hasta el siglo XX, los Estados Unidos y Canadá, fueron claramente líderes en eliminar las restricciones basadas en riqueza y alfabetismo, y una proporción mucho más alta de la población votó en estos países respecto a cualquier otro país de América. No sólo los Estados Unidos y Canadá adoptaron mucho antes el voto secreto y extendieron el derecho al voto hasta los pobres y analfabetas —aunque en la década de 1890 se reintrodujeron restricciones en Estados Unidos a expensas de los afroamericanos—, pero con mucha antelación, sino que la proporción de la población que votó estaba al menos medio siglo adelante de los países más igualitarios y progresivos de Suramérica, a saber, Argentina, Costa Rica y Uruguay.

Es un testamento notorio a la extensión de la desigualdad política en América Latina y el Caribe que para 1900 todavía ningún país de la región tenía un sistema de voto secreto o más de una minúscula fracción de la población votando. El Voto Australiano (un sistema de tarjetones suministrados por el Estado con medidas para garantizar el secreto) no se introdujo sino hasta 1958 en Chile y en 1988 en Colombia. Antes de este momento, los partidos políticos emitían directamente sus papeletas de votos. Baland y Robinson (2003) muestra que estas circunstancias tuvieron efectos dramáticos en los patrones de votación en Chile, permitiendo efectivamente a los partidos políticos conservadores controlar las elecciones en áreas rurales, ya que los terratenientes podían usar la amenaza de despido del trabajo para regular el comportamiento electoral de los trabajadores.

La gran mayoría de las naciones europeas, así como los Estados Unidos y Canadá, lograron el voto secreto y el sufragio universal masculino mucho antes que otros países en el hemisferio occidental y la proporción de la población

que votaba fue siempre más alta (frecuentemente hasta 4 o 5 veces mayor). A pesar de que muchos factores pudieron haber intervenido en los bajos niveles de participación en América Latina, los requerimientos de riqueza y alfabetismo —además de la ausencia de secreto— fueron serias restricciones. Algunos países, como Barbados, mantuvieron las restricciones de voto basadas en la riqueza hasta mediados del siglo XX, pero la mayoría de las sociedades europeas se unió a Estados Unidos y Canadá en dejar a un lado los requerimientos económicos durante el siglo XIX. Sin embargo, mientras que Estados de la Unión Americana frecuentemente adoptaron limitaciones raciales explícitas al voto, cuando abandonaron los requerimientos económicos (es decir, cuando las enmiendas constitucionales que siguieron a la Guerra Civil finalizaron con esta práctica), los países latinoamericanos típicamente decidieron filtrar los votantes según el nivel de alfabetismo.

El contraste entre Estados Unidos y Canadá, de una parte, con los países latinoamericanos, del otro, no era tan evidente al comienzo. A pesar de los sentimientos popularmente atribuidos a los Padres Fundadores, el voto en los Estados Unidos fue, hasta principios del siglo XIX, un privilegio reservado en buena medida a los hombres blancos con propiedades significativas. Para 1815, sólo cuatro estados habían adoptado el sufragio universal para los hombres blancos, pero a medida que tomó fuerza el movimiento para desechar la desigualdad política, el resto del país siguió el ejemplo. Virtualmente, todos los entrantes a la Unión extendieron los derechos de votación a los hombres blancos (con restricciones explícitas sobre la raza generalmente introducidas en las mismas constituciones estatales que eliminaban los requerimientos económicos), y los estados más antiguos revisaron sus leyes luego de prolongados debates políticos.

Los estados política y económicamente clave de Nueva York y Massachusetts rompieron con las restricciones basadas en la riqueza en la década de 1820 y el cambio a la votación universal para los hombres adultos blancos fue completado en su mayoría para finales de la década de 1850 (Carolina del Norte, Rhode Island y Virginia fueron los rezagados). Las poblaciones relativamente más igualitarias de los estados del Oeste fueron los líderes claros de este movimiento. No es coincidencia que la rápida extensión del derecho al voto en estas áreas avanzó paralelamente con políticas liberales hacia las escuelas públicas, los impuestos y el acceso a la tierra, así como otras políticas que se esperaba fueran atractivas para inmigrantes potenciales.

La escasez de mano de obra fue un elemento crucial en la determinación del nivel inicial de desigualdad en las colonias del Nuevo Mundo, y continuó teniendo un importante efecto sobre el nivel de desigualdad política incluso dentro de los Estados Unidos. Es llamativo que los pioneros en extender el sufragio (tales como los nuevos estados formándose en Argentina, Uruguay y los Estados Unidos) lo hicieron durante períodos en los cuales estaban luchando por atraer inmigrantes. El derecho al voto fue frecuentemente, dentro de un grupo de medidas de polí-

TABLA 4.2

**Leyes que gobiernan el derecho a votar y el alcance del voto en países escogidos, 1840-1940**

Período y país	Año	No hay voto secreto	Requerimiento de riqueza	Requerimiento de alfabetismo	Porcentaje de la población que vota
<b>1840-80</b>					
Chile	1869	No	Sí	Sí	1,6
	1878	No	No	No <sup>a</sup>	—
Costa Rica	1890	Sí	Sí	Sí	—
Ecuador	1848	Sí	Sí	Sí	0,0
	1856	Sí	Sí	Sí	0,1
México	1840	Sí	Sí	Sí	—
Perú	1875	Sí	Sí	Sí	—
Uruguay	1840	Sí	Sí	Sí	—
	1880	Sí	Sí	Sí	—
Venezuela	1840	Sí	Sí	Sí	—
	1880	Sí	Sí	Sí	—
Canadá	1867	Sí	Sí	No	7,7
	1878	No	Sí	No	12,9
Estados Unidos	1850	No	No	No	12,9
	1880	No	No	No	18,3
<b>1881-1920</b>					
Argentina	1896	Sí	Sí	Sí	1,8 <sup>b</sup>
	1916	No	No	No	9,0
Brasil	1894	Sí	Sí	Sí	2,2
	1914	Sí	Sí	Sí	2,4
Chile	1881	No	No	No	3,1
	1920	No	No	Sí	4,4
Colombia	1918c	No	No	No	6,9
Costa Rica	1912	Sí	Sí	Sí	—
	1919	Sí	No	No	10,6
Ecuador	1888	No	Sí	Sí	2,8
	1894	No	No	Sí	3,3
México	1920	No	No	No	8,6
Perú	1920	Sí	Sí	Sí	—
Uruguay	1900	Sí	Sí	Sí	—
	1920	No	No	No	13,8
RB de Venezuela	1920	Sí	Sí	Sí	—
Canadá	1911	No	No	No	18,1
	1917	No	No	No	20,5
Estados Unidos	1900	No	No	Sí <sup>d</sup>	18,4
	1920	No	No	Sí	25,1
<b>1921-40</b>					
Argentina	1928	No	No	No	12,8
	1937	No	No	No	15,0

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación tabla 4.2)

Período y país	Año	No hay voto secreto	Requerimiento de riqueza	Requerimiento de alfabetismo	Porcentaje de la población que vota
Bolivia	1951	—	Sí	Sí	4,1
Brasil	1930	Sí	Sí	Sí	5,7
Colombia	1930	No	No	No	11,1
	1936	No	No	No	5,9
Chile	1920	No	No	Sí	4,4
	1931	No	No	Sí	6,5
	1938	No	No	Sí	9,4
Costa Rica	1940	No	No	No	17,6
Ecuador	1940	No	No	Sí	3,3
México	1940	No	No	No	11,8
Perú	1940	No	No	Sí	—
Uruguay	1940	No	No	No	19,7
RB de Venezuela	1940	No	Sí	Sí	—
Canadá	1940	No	No	No	41,1
Estados Unidos	1940	No	No	Sí	37,8

a. Después de haber eliminado los requerimientos de riqueza y educación en 1878, Chile instauró el requerimiento de alfabetismo en 1885 que parece haber contribuido a la fuerte caída en la proporción de la población que se registró para votar.

b. Este dato es para la ciudad de Buenos Aires, y probablemente sobrestima la proporción que votó a nivel nacional.

c. La información sobre restricciones se refiere a las leyes nacionales. La Constitución de 1863 dio poder a los gobiernos de provincias a regular los temas electorales. Posteriormente, las elecciones se volvieron restringidas (en términos del derecho al voto para adultos hombres) e indirectas en algunos estados. Fue sólo hasta 1948 cuando una ley nacional estableció el voto universal para adultos hombres en todo el país. Este patrón fue adoptado en otros países latinoamericanos, así como en los Estados Unidos y Canadá, en menor medida.

d. Hubo 18 estados –7 en el Sur y 11 restantes– que introdujeron requerimientos de alfabetismo entre 1890 y 1926.

Fuente: Engerman, Haber y Sokoloff (2000).

tica, una que se pensó sería atractiva para aquellos que estaban contemplando la reubicación. Cuando las élites –tales como los propietarios de tierra y otros activos– quieren que un hombre común se ubique en el ordenamiento político, pueden escoger extender el acceso a privilegios y oportunidades, aun en la ausencia de amenazas de desorden social. De hecho, un régimen político (o un conjunto de la élite) puede encontrarse compitiendo con otro para atraer mano de obra o lo que sea que se necesite. (Ver Acemoglu y Robinson 2000, para casos en que el derecho al voto fue extendido bajo la amenaza de desorden cívico). Las explicaciones alternativas, como la importancia de la herencia nacional, no son muy útiles para identificar por qué Argentina, Costa Rica y Uruguay se adelantaron tanto a sus vecinos latinoamericanos, o por qué otras colonias británicas en el Nuevo Mundo se retrasaron frente a Canadá, respecto al ritmo en el cual se extendió el acceso al sufragio.

Las diferencias en la distribución del poder político tuvieron un efecto de retroalimentación sobre el acceso a las oportunidades económicas y la inversión en bienes públicos, de tal manera que influyeron la dirección a largo plazo del desarrollo institucional y la desigualdad. Las institu-

ciones educativas ofrecen un ejemplo altamente relevante porque los incrementos en el nivel de escolaridad y de alfabetismo en una sociedad han sido relacionados a mucho cambios socioeconómicos conducentes al desarrollo, incluyendo mayor productividad laboral, cambio tecnológico más rápido, y mayores tasas de participación comercial y política. Adicionalmente, además de promover el crecimiento, la inversión pública en educación también tiene gran influencia en la distribución de los beneficios del crecimiento.

A pesar de que la mayor parte de las sociedades del Nuevo Mundo era tan próspera a principios del siglo XIX que tenía los recursos materiales necesarios para el establecimiento de una amplia red de escuelas primarias, sólo unos pocos países hicieron tal inversión antes del siglo XX en una escala suficiente para cubrir la población en general. Los Estados Unidos y Canadá fueron excepciones en términos del liderazgo para invertir en instituciones de educación primaria. Virtualmente desde las primeras épocas de la colonización, parece que los norteamericanos han estado convencidos del valor de ofrecer educación básica a los niños, incluyendo la habilidad de leer y escribir. Era común que las escuelas se organizaran o se financiaran al



nivel de villas o pueblos, especialmente en Nueva Inglaterra.

Los Estados Unidos probablemente tenían la tasa de alfabetismo más alta del mundo para principios del siglo XIX, pero el movimiento de escuela común —que despegó en la década de 1820 siguiendo al movimiento por la extensión del derecho al voto— puso al país en un sendero acelerado de inversión en instituciones educativas. Entre 1825 y 1850, casi todos los estados del Norte que no lo habían hecho ya, promulgaron una ley promoviendo o exigiendo a las localidades que establecieran escuelas gratis que estuviesen abiertas a todos los niños, y que se financia-

ran por impuestos generales (Cubberley 1920). A pesar de que el movimiento educativo tuvo un progreso más lento en el Sur, la escolaridad se había diseminado suficientemente en el siglo XIX para que más del 40% de la población escolar estuviera matriculada y el 90% de los adultos blancos supiera leer (*ver* tabla 4.3). Las escuelas también eran abundantes a principios del siglo XIX en Canadá. Sin embargo, la colonia inglesa más septentrional se rezagó de los Estados Unidos por varias décadas respecto a establecer escuelas financiadas con impuestos y con acceso universal, a pesar de que las tasas de alfabetismo eran casi tan altas.

TABLA 4.3

**Tasas de alfabetismo en las Américas, 1850-1950**

País	Año	Grupo de edad	Tasa* (porcentaje)
Argentina	1869	Mayor o igual a 6	23,8
	1895	Mayor o igual a 6	45,6
	1900	Mayor o igual a 10	52,0
	1925	Mayor o igual a 10	73,0
Barbados	1946	Mayor o igual a 10	92,7
Bolivia	1900	Mayor o igual a 10	17,0
Brasil	1872	Mayor o igual a 7	15,8
	1890	Mayor o igual a 7	14,8
	1900	Mayor o igual a 7	25,6
	1920	Mayor o igual a 10	30,0
	1939	Mayor o igual a 10	57,0
Honduras Británica	1911	Mayor o igual a 10	59,6
(Belice)	1931	Mayor o igual a 10	71,8
Chile	1865	Mayor o igual a 7	18,0
	1875	Mayor o igual a 7	25,7
	1885	Mayor o igual a 7	30,3
	1900	Mayor o igual a 10	43,0
	1925	Mayor o igual a 10	66,0
	1945	Mayor o igual a 10	76,0
Colombia	1918	Mayor o igual a 15	32,0
	1938	Mayor o igual a 15	56,0
	1951	Mayor o igual a 15	62,0
Costa Rica	1892	Mayor o igual a 7	23,6
	1900	Mayor o igual a 10	33,0
	1925	Mayor o igual a 10	64,0
Cuba	1861	Mayor o igual a 7	23,8
			(38,5, 5,3)
	1899	Mayor o igual a 10	40,5
	1925	Mayor o igual a 10	67,0
	1946	Mayor o igual a 10	77,9
Guatemala	1893	Mayor o igual a 7	11,3
	1925	Mayor o igual a 10	15,0
	1945	Mayor o igual a 10	20,0

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación tabla 4.3)

País	Año	Grupo de edad	Tasa <sup>a</sup> (porcentaje)
Honduras	1887	Mayor o igual a 7	15,2
	1925	Mayor o igual a 10	29,0
Jamaica	1871	Mayor o igual a 5	16,3
	1891	Mayor o igual a 5	32,0
	1911	Mayor o igual a 5	47,2
	1943	Mayor o igual a 5	67,9
	1943	Mayor o igual a 10	76,1
México	1900	Mayor o igual a 10	22,2
	1925	Mayor o igual a 10	36,0
	1946	Mayor o igual a 10	48,4
Paraguay	1886	Mayor o igual a 7	19,3
	1900	Mayor o igual a 10	30,0
Perú	1925	Mayor o igual a 10	38,0
Puerto Rico	1860	Mayor o igual a 7	11,8
			(19,8; 3,1)
Uruguay	1900	Mayor o igual a 10	54,0
	1925	Mayor o igual a 10	70,0
Venezuela	1925	Mayor o igual a 10	34,0
Canadá	1861	Todos	82,5
condados con mayoría inglesa	1861	Todos	93,0
condados con mayoría francesa	1861	Todos	81,2
Estados Unidos			
Blancos del Norte	1860	Mayor o igual a 10	96,9
Blancos del Sur	1860	Mayor o igual a 10	91,5
Total población	1870	Mayor o igual a 10	80,0
			(88,5; 21,1)
	1890	Mayor o igual a 10	86,7
			(92,3; 43,2)
	1910	Mayor o igual a 10	92,3
			(95,0; 69,5)

a. En algunos casos los datos para blancos y no blancos, respectivamente, se presentan entre paréntesis.

Fuente: Engerman, Haber y Sokoloff (2000).

El resto del hemisferio se ubicaba bastante detrás de los Estados Unidos y Canadá en escolaridad primaria y logros en alfabetismo. Incluso los países más avanzados de América Latina, como Argentina y Uruguay, estaban a más de 75 años de retraso de Estados Unidos y Canadá. Estas sociedades comenzaron a impulsar la inversión en escuelas públicas aproximadamente al mismo tiempo que estaban experimentando una bonanza económica e intensificando sus esfuerzos para atraer inmigrantes de Europa, lo cual ocurrió mucho antes de que ellos implementaran una liberalización general del derecho al voto.

Aunque esta asociación puede interpretarse como una oferta para la socialización de inmigrantes extranjeros, también sugiere que las élites pueden haber estado inclinadas a extender el acceso a las oportunidades como parte de un

esfuerzo para atraer la mano de obra escasa por la cual estaban compitiendo directa o indirectamente. Esta última perspectiva es reforzada por la observación de que en términos generales, ningún país de América Latina presentó inversiones sustanciales en escuelas primarias sino hasta que los gobiernos nacionales ofrecieron financiamiento; en contraste con el patrón de Norteamérica, los gobiernos locales y regionales de América Latina no estaban en capacidad o no tenían la voluntad de tomar esta responsabilidad en sus manos. Por lo mismo, la mayor parte de estas sociedades no logró altos niveles de alfabetismo sino hasta bien entrado el siglo XX. Sin embargo, se ofreció financiación razonablemente generosa a universidades y otras instituciones de educación superior que estaban más orientadas hacia los hijos de la élite.

Existen dos mecanismos que ayudan a explicar por qué los niveles extremos de desigualdad deprimieron la inversión en escuelas. Primero, en lugares donde las escuelas privadas predominaban o los padres pagaban tarifas de usuarios por sus niños, la mayor riqueza o la desigualdad de ingreso generalmente redujeron la proporción matriculada de la población en edad escolar, lo que a su vez mantuvo constante el ingreso per cápita. Segundo, la mayor desigualdad exacerbó los problemas de acción colectiva asociados con la fundación y financiación de escuelas públicas universales, ya sea porque la distribución de los beneficios a través de la población era muy diferente a la incidencia de los impuestos y otros costos, o simplemente porque la heterogeneidad de la población hacía más difícil para las comunidades lograr consensos en torno a dichos proyectos públicos. En los lugares donde los ricos disfrutaban de un poder político desproporcionado, estaban en capacidad de procurar servicios escolares para sus propios hijos y resistirse a pagar impuestos para financiar o subsidiar el servicio para otros. A pesar de que los hijos de la élite pudieron estar bien educados, no todos eran tan afortunados. Más aún, es un hecho que ninguna sociedad ha logrado jamás altos niveles de alfabetismo sin escuelas públicas.

Otro ejemplo de cómo la evolución de las instituciones en América Latina ha contribuido a la persistencia de la extrema desigualdad es la política de tierras. Virtualmente, todas las economías en las Américas tenían una gran cantidad de tierras públicas bien entrado el siglo XIX y posteriormente. Como los respectivos gobiernos de cada colonia, provincia o nación eran considerados los propietarios de estos recursos, ellos estuvieron en capacidad de influir la distribución de la riqueza —así como el ritmo de colonización para la producción efectiva—, al implementar políticas para controlar la disponibilidad de la tierra, los precios, establecer mínimos o máximos de tamaño de las propiedades, ofrecer crédito para estos propósitos y diseñar sistemas impositivos. Como la agricultura era el sector dominante, la cuestión de cómo emplear este recurso público para el interés nacional y cómo hacer que la tierra estuviese a disposición de los usuarios privados fueron temas de debates de política, si no de luchas políticas, en muchos países. La política de tierras pasó a ser un instrumento para moldear la fuerza laboral, ya que, o bien promovía la inmigración al hacer que la tierra estuviera fácilmente disponible, o por el contrario influía en la distribución regional de mano de obra (o la oferta de trabajo asalariado) al limitar el acceso a la tierra y elevar su precio.

Nunca se presentaron grandes obstáculos para adquirir tierra en los Estados Unidos, y las condiciones requeridas para lo anterior se volvieron más sencillas con el paso del siglo XIX (Gates 1968). La conocida ley de Asentamientos (*Homestead Act*) de 1862 —que esencialmente ofreció tierra gratuitamente en parcelas adecuadas para granjas familiares, a las personas que se asentaran en ellas y las trabajan por un período de tiempo— fue tal vez la culminación de una política de promoción de acceso generalizado a la tierra. Canadá llevó a cabo políticas similares: la Ley de Dominio de Tierras de 1872 imita de cerca a la Ley Homestead

en su espíritu y sustancia. Argentina y Brasil instauraron cambios similares en la segunda mitad del siglo XIX como un modo de promover la inmigración, pero estos esfuerzos estuvieron mucho menos dirigidos hacia la oferta de tierra a pequeños propietarios, y por tanto, tuvieron menos éxito que los programas en los Estados Unidos y Canadá.

Por ejemplo, en Argentina, varios factores explican el contraste de los resultados. Primero, en Buenos Aires las élites —cuyos intereses se veían favorecidos al mantener la escasa mano de obra en la provincia en lugar de en la ciudad capital— fueron mucho más efectivas en el debilitamiento u obstaculización de programas que su contraparte urbana en Norteamérica. Segundo, incluso las políticas nominalmente orientadas a ampliar el acceso a la tierra tendieron a incluir grandes concesiones a promotores privados del desarrollo de las tierras (con la lógica de que la eficiencia distributiva podría alcanzarse mejor mediante cambios entre los agentes privados), o titulaciones a los ocupantes que ya estaban explotando la tierra (incluyendo aquellos que pastoreaban ganadería). Las políticas en Argentina, por tanto, generalmente asignaron tierras públicas a propietarios privados en unidades mucho más grandes y concentradas que en Estados Unidos y Canadá. Tercero, el proceso mediante el cual grandes latifundios habrían podido ser fraccionados, ante la ausencia de economías de escala, puede haber operado muy lentamente en Argentina. Una vez las tierras estaban en manos privadas, su valor potencial para el pastoreo puede haber determinado precios mínimos de la tierra que eran muy altos para los inmigrantes y otros potenciales agricultores ordinarios, especialmente dado el subdesarrollo general de las instituciones de crédito hipotecario y financiamiento.

Argentina, Canadá y los Estados Unidos tuvieron una extraordinaria abundancia de tierras virtualmente deshabitadas para transferir a manos privadas, con el objetivo de ofrecer este recurso público a la producción y servir a otros intereses generales. En sociedades como México, sin embargo, los asuntos en juego con respecto de la política de tierras eran muy diferentes. La buena tierra era relativamente escasa y la mano de obra relativamente abundante. Aquí las tierras habían sido secularmente controladas por poblaciones indígenas, pero sin la existencia de derechos de propiedad privada individual.

México no fue el único en llevar a cabo políticas, especialmente a finales del siglo XIX e inicios del XX, que tuvieron el efecto de conferir la propiedad de gran parte de esta tierra a grandes terratenientes no indígenas. La ley Lerdo de 1856 y la Constitución de 1857 habían establecido métodos de privatización de tierras públicas, de una manera que pudo haber sido originalmente dispuesta para ayudar a los agricultores indígenas a entrar al mercado nacional de la tierra y a la economía de mercado. No obstante, bajo el régimen de Porfirio Díaz estas leyes se convirtieron en la base de una serie de nuevos estatutos y políticas. Entre 1878 y 1908, la normatividad resultó en una transferencia masiva de terrenos públicos (más del 10,7% del territorio nacional) a grandes terratenientes, incluyendo a compañías de prospección y desarrollo de tie-

rras, ya sea en forma de concesiones directas por servicios prestados por las compañías, o de precios fijados por decreto.

La tabla 4.4 presenta estimaciones de la fracción de jefes de hogar (o el equivalente cercano) dueños de tierras en zonas agrícolas a finales del siglo XIX y principios del XX en Argentina, Canadá, México y los Estados Unidos. Estos números indican enormes diferencias entre los cuatro países respecto a la prevalencia de la propiedad de la tierra entre la población adulta masculina en áreas rurales. A la víspera de la Revolución Mexicana, los datos del censo de 1910 sugieren que sólo 2,4% de los jefes de hogar en México rural tenía propiedades en tierras. Este número es sorprendentemente bajo. Las dramáticas medidas de política de tierras llevadas a cabo en México a final del siglo XIX pueden haber tenido éxito en la privatización de la mayoría de las tierras públicas, pero dejaron a la gran mayoría de la población rural sin ninguna tierra en absoluto. La evidencia obviamente conforma con la idea de que en sociedades que comenzaron con desigualdad extrema (como México), las instituciones evolucionaron de modo tal que favorecieron sustancialmente a la élite en términos de acceso a las oportunidades económicas, y por tanto contribuyeron a la persistencia de la desigualdad extrema con el paso del tiempo.

En contraste, la proporción de hombres adultos dueños de tierra en áreas rurales era muy alta en los Estados Unidos, justo debajo del 75% en 1900. A pesar de que la prevalencia de la propiedad de la tierra era mucho menor en el Sur, donde los afroamericanos estaban concentrados desproporcionadamente, la imagen general es una de política de tierras (tales como la Ley de Asentamientos, o *Homestead Act*) que ofrecieron amplio acceso a este tipo fundamental de oportunidad económica. Canadá tuvo un indicador aun mejor, con casi el 90% de los jefes de familias siendo propietarios de tierras agrícolas en 1901. Las estimaciones de propiedad de tierra en estos dos países apoyan la noción de que las políticas de tierra marcaron una diferencia, especialmente cuando se comparan con Argentina. Las regiones rurales de Argentina constituyen un conjunto de provincias en la frontera agrícola, donde se esperarían mucho más tasas de propiedad que en Buenos Aires. Los números, no obstante, sugieren una prevalencia mucho más baja de la propiedad de la tierra que en las dos economías norteamericanas.

Sin embargo, todos estos países fueron mucho más efectivos que México al hacer disponible la propiedad de la tierra a la población general. El contraste entre los Estados Unidos y Canadá, con sus prácticas de ofrecer un acceso fácil de pequeñas unidades de tierra, y el resto de las Américas (así como el contraste entre Argentina y México) es consistente con el argumento de que el grado inicial de desigualdad influye el modo en el cual las instituciones evolucionan, y por su arte promueven la persistencia en el grado de desigualdad con el paso del tiempo.

En México y Argentina las políticas de tierras reflejan otro patrón general en el modo como han evolucionado las instituciones. A medida que la tecnología y las condicio-

TABLA 4.4

Tasas de propiedad de tierra en regiones rurales de México, Estados Unidos, Canadá y Argentina a comienzos de los 90 (porcentaje)

País, año y región	Proporción de jefes de hogar propietarios de tierras <sup>a</sup>
México, 1910	
Pacífico Norte	5,6
Norte	3,4
Central	2,0
Golfo	2,1
Pacífico Sur	1,5
Total México rural	2,4
Estados Unidos, 1900	
Atlántico Norte	79,2
Atlántico Sur	55,8
Norte central	72,1
Sur central	51,4
Oeste	83,4
Alaska/Hawai	42,1
Total Estados Unidos	74,5
Canadá, 1901	
Columbia Británica	87,1
Alberta	95,8
Saskatchewan	96,2
Manitoba	88,9
Ontario	80,2
Quebec	90,1
Marítima <sup>b</sup>	95,0
Total Canadá	87,1
Argentina, 1895	
Chaco	27,8
Formosa	18,5
Misiones	26,7
La Pampa	9,7
Neuquén	12,3
Río Negro	15,4
Chubut	35,2
Santa Cruz	20,2
Tierra del Fuego	6,6

a. Propiedad de tierra se define como sigue: en México, los jefes de hogar que tienen propiedad de tierra; en Estados Unidos, granjas operadas por el propietario; en Canadá, ocupantes de tierras agrícolas que son los dueños de esas tierras; Argentina, razón de propietarios de tierra respecto al número de hombres entre 18 y 50 años de edad.

b. La región Marítima incluye Nueva Escocia, New Brunswick y Prince Edward Island

Fuente: Engerman y Sokoloff (2002).

nes de mercado cambiaron, las instituciones se ajustaron porque las sociedades —así como los segmentos de la población con influencia real— buscaron tomar ventaja de las nuevas circunstancias. El final del siglo XIX fue un período de caída en los costos de transporte y crecimiento extraordinario en el comercio mundial. Entre los mayores beneficiados con este desarrollo estuvieron los países de las Américas con abundancia relativa de tierra, como Argentina y Uruguay, que se encontraron ahí en una mejor posición de explotar su fuerte ventaja comparativa en la

agricultura. El creciente acceso a grandes mercados internacionales de carne refrigerada, granos y otros productos agrícolas redujo las razones de tasas salariales frente a rentas de la tierra (*ver* la estimación de Williamson 1999, O'Rourke y Williamson 2002, y Bértola y Porcile 202). Dada la ya existente alta concentración de propiedad de tierra, el efecto de esta creciente integración con los mercados del mundo fue otro factor que reforzó la desigualdad. En su evaluación del caso argentino, Scobie (1964, p. 5) ciertamente considera que éste es el caso:

Aquellos cuyos ancestros habían tenido la posibilidad de adquirir y mantener enormes concesiones de tierra o quienes ahora aseguraban la propiedad de estancias, disfrutaban de una existencia dorada. Tierras cuyo único valor había consistido en sus rebaños de ganado salvaje, tierras que podían recorrerse a lomo de caballo o en carretas tiradas por bueyes, tierras ocupada principalmente por indios hostiles, sufrieron una transformación total. El capital británico había construido ferrocarriles. Las técnicas de pastoreo habían sido mejoradas y los recursos de las pampas estaban siendo usados más intensivamente. Los inmigrantes, recién llegados de la pobreza europea estaban disponibles... como aparceros, granjeros arrendatarios o peones para cultivar maíz, trigo o alfalfa. Bajo tales condiciones, la tierra ofrecía un retorno anual de 12 a 15% al propietario y el valor de la tierra frecuentemente subía en 1.000% en una década. Aquellos que ya tenían tierra, poder o dinero monopolizaron la recién desarrollada riqueza de las pampas.

Al crear nuevas oportunidades de mercado en América Latina y aumentar el valor de la tierra, la integración de los mercados mundiales puede haber estimulado los esfuerzos de las élites para influir en el tipo de política de tierras discutido anteriormente, con el objetivo de capturar una mayor participación de las ganancias potenciales para ellos mismos. Esta flexibilidad en alterar las instituciones que servían los propósitos de los poderosos política y económicamente, en respuesta a las circunstancias cambiantes, es evidente en muchas otras áreas de política económica, como la regulación de las instituciones financieras y el comercio exterior. Lo que era bueno para las élites probablemente no era bueno para reducir la desigualdad o auspiciar el crecimiento económico. En estos aspectos, las economías latinoamericanas se quedaron muy rezagadas de sus vecinos del Norte en el curso del siglo XIX.

#### 4.4 El siglo XX

Este capítulo ha sugerido que América Latina entró al siglo XX con niveles de desigualdad muy altos, y virtualmente toda la evidencia presentada en otras secciones de este libro indica que dicha desigualdad persistió durante el resto del siglo. Por ejemplo, las estimaciones de Calvo, Torre y Szwarcberg (2002) en Argentina sugieren que el grado de desigualdad cambió poco durante el siglo XX. Esto es consistente con la evidencia en Díaz-Alejandro (1970) y Randall (1978). Un estudio acerca de la desigualdad en Colombia, desde la década de 1930 realizado por Londño (1995), afirma que la desigualdad en la década de 1990 estaba aproxi-

madamente al mismo nivel que en 1938. Del mismo modo, un estudio sobre la desigualdad del ingreso en México por Reynolds (1970) encontró que pocos cambios ocurrieron entre la década de 1940 y finales de la década de 1960.

Nuevamente es problemático explicar la persistencia de la desigualdad. En el curso del siglo XX, las sociedades latinoamericanas experimentaron cambios importantes en lo social, económico y político. La urbanización aumentó considerablemente y el papel de la agricultura se redujo. Así, el patrón de alta desigualdad en la propiedad de la tierra que caracterizó a América Latina debería haberse vuelto cada vez menos significativo como determinante de la desigualdad del ingreso. Por el contrario, los logros educativos siguieron ubicándose detrás de Norteamérica y hacía falta bastante trecho para remontar esa distancia, como lo muestran los números de la tabla 4.3.

Adicionalmente, la modernización llevó a casi todos los países en la dirección de un sistema político más abierto y democrático. Aun cuando la democracia fue tal vez relativamente superficial y sin consolidar, parece haber experimentado un cambio significativo comparada con el siglo XIX. Adicionalmente, algunos países, incluyendo Bolivia, México y Nicaragua (y posiblemente Colombia, dependiendo de la interpretación del período de "La Violencia" en la década de 1950) pasaron por dramáticas revoluciones sociales, mientras que otros, tales como Perú después de 1968, implementaron radicales políticas de redistribución.

Este patrón en América Latina también contrasta con lo que sabemos sobre Europa, donde la desigualdad económica parece haber caído dramáticamente durante el siglo XX (Morrison 2000). También es diferente respecto al patrón visto en los Estados Unidos, donde las medidas de desigualdad indican una caída pronunciada desde los años 30 hasta la década de 1960, antes de que se presentara un reciente resurgimiento (*ver*, por ejemplo, Goldin y Katz 1999).

¿Qué puede explicar los radicalmente diferentes caminos que tomaron los países a lo largo de las Américas? ¿Por qué la desigualdad aparentemente no cambió de cara a transformaciones sociales y económicas que llevaron a una reducción de la desigualdad en otros sitios? Infortunadamente, existen pocas investigaciones en este tema, y dadas las limitaciones de la evidencia es posible ofrecer sólo algunas conjeturas inteligentes, pero aún así, especulativas (éstas se exploran con algo de mayor profundidad en los dos siguientes capítulos de este libro).

Primero, es seguro que la educación masiva ha sido de mala calidad en América Latina, especialmente cuando se compara con la de Norteamérica. Pritchett (2001) ha señalado que la expansión masiva del enrolamiento escolar en los últimos 40 años parece no estar correlacionada con el crecimiento económico, lo cual es consistente con la idea de que una expansión educativa puede tener lugar sin transformar radicalmente la desigualdad. Las explicaciones más plausibles para explicar los resultados de Pritchett son que la calidad de la educación es frecuentemente tan baja que no hay impacto en el desarrollo, o bien que el retorno social de la educación depende de otras instituciones en la sociedad. Esta última idea puede ser también importante

para explicar el desilusionante impacto de la expansión educativa sobre la desigualdad en América Latina. A pesar del incremento en la educación, todavía existen patrones de exclusión social y discriminación profundamente enquistados en América Latina que son difíciles de quebrar y que evitan que las personas pobres puedan alcanzar la movilidad social ascendente. Ésta puede ser la razón por la cual aun cambios aparentemente radicales, como la revolución boliviana, finalmente tuvieron poco efecto sobre la desigualdad (Kelly y Klein 1981).

Otra posible explicación para el fracaso de la reforma educativa en reducir la desigualdad es el tipo de estrategia de desarrollo que evolucionó en América Latina, comenzando en la década de 1930. Esta aproximación, que estuvo basada en mirar hacia adentro, en la sustitución de importaciones y en el aislamiento de los mercados mundiales, pudo haber reducido los incentivos a invertir en educación y desarrollo de habilidades. Es significativo que los países que en el siglo XX adoptaron estrategias de desarrollo orientadas hacia las exportaciones (por ejemplo, la Isla de Mauricio y Singapur) frecuentemente también experimentaron una reducción en la desigualdad.

Estos efectos pueden haberse reforzado por la dotación de factores de América Latina. Incluso en el siglo XX muchas economías estuvieron dominadas por exportación de bienes primarios, como petróleo en Venezuela, café en Brasil, Colombia y Centroamérica, banano en Centroamérica, azúcar y banano en el Caribe y cobre y nitratos en Chile. Existe el argumento (por ejemplo, de Leamer y otros, 1999) de que el desarrollo basado en *commodities* reduce los retornos a la educación, lo cual puede haber sido otro factor en la reducción del impacto de la expansión educativa en la desigualdad.

Finalmente, es posible que, ante la presencia de mercados financieros imperfectos, los cambios en la estructura de la economía al pasar de la agricultura a la industria tienen pocos efectos sobre la desigualdad. A pesar de que no existen datos comparativos sobre esta conexión, parece probable que la propiedad de la industria en América Latina está mucho más concentrada, y los mercados financieros menos desarrollados, que en Norteamérica. Haber (2002a) ha mostrado como la banca estuvo muy fuertemente controlada en México, respecto a los Estados Unidos. Por ejemplo, en 1910, Estados Unidos tenía aproximadamente 25.000 bancos y una estructura de mercado altamente competitiva. Por el contrario, México tenía 42 bancos, 2 de los cuales controlaban el 60% de los activos bancarios totales y virtualmente ninguno ellos competía con otros bancos. Este ejemplo, como muchos otros, sugiere que los mercados financieros en América Latina eran muy pequeños y monopolizados (*ver* los ensayos en Haggard, Lee y Maxfield 1993). Sin acceso a los mercados financieros, los pobres siguieron siendo pobres.

A pesar de que este capítulo se enfoca en la desigualdad económica, resulta difícil separar este tema de la desigualdad política. Esta última causa y es causada por la desigualdad económica. Tal como ocurrió en el siglo XIX, una de las razones centrales para la persistencia de la desigual-

dad en el siglo XX puede ser la prevalencia del autoritarismo en América Latina. A pesar de que la democratización ha tomado lugar en la región, en términos generales este proceso no se ha consolidado y ha sido limitado en cuanto a sus logros posibles.

Adicionalmente, aquellos partidos populares democráticos que han logrado obtener el poder han estado también frecuentemente conducidos por consideraciones políticas estrechas, y han optado por políticas que fueron dramáticas en el corto plazo pero que aportaron poco en cuanto a beneficios duraderos. Por ejemplo, en Argentina, pese a que las políticas emprendidas durante la primera administración de Perón, a finales de la década de 1940 y principios de la década de 1950, redujeron significativamente la desigualdad, estos efectos desaparecieron rápidamente cuando los militares tomaron el poder en 1955, y no llevaron a una mejoría duradera en términos de desigualdad. El capítulo 5 discute estos temas con mayor profundidad.

#### 4.5 El siglo XXI y lo que sigue

Si las raíces de la desigualdad latinoamericana yacen profundas en la historia, ¿hay algo que se pueda hacer sobre ella hoy día? ¿Qué nos dicen los procesos históricos sobre la evolución futura de la desigualdad en América Latina? El reconocimiento de los poderosos factores que dieron forma y permitieron que la desigualdad extrema persistiera por siglos en América Latina ciertamente no inspira optimismo, pero una perspectiva histórica nos recuerda que tal vez no deberían considerarse tan lentos los cambios que pueden tomar entre una y dos generaciones en realizarse. A pesar de que es imposible concebir una solución rápida y simple, existe abundante e impresionante evidencia histórica y entre países de que la democracia (o la equidad política), la equidad en la distribución del capital humano y la equidad económica tienden a desarrollarse conjuntamente.

En general, es difícil atacar la desigualdad económica directamente (por ejemplo, mediante medidas redistributivas) sin hacer daño a algunas de las estructuras de incentivos consideradas críticas para asegurar el proceso de crecimiento económico. Por ésta y otras razones, son preferibles las políticas más indirectas que ampliarían el acceso efectivo a las oportunidades económicas —no sólo para la población actual, sino más importante aun, para las generaciones futuras. Tales políticas incluirían no sólo grandes inversiones en extender el acceso a educación de alta calidad, sino también esfuerzos en promover acceso más igualitario a la influencia política y a la protección de las leyes en general. Las experiencias históricas de Europa y Estados Unidos sugieren que los modos más confiables de inducir una reducción en la desigualdad son promover inversión educativa sostenida, y la acumulación de activos en manos de los pobres y asegurar canales para la movilidad social y económica. En general, esto puede significar resolver fallas de mercado y otras carencias institucionales que desestiman a los pobres y sus hijos de llevar a cabo el tipo de inversión que les ayudaría a tener éxito en una economía crecientemente globalizada.



## CAPÍTULO 5

# Interacción Estado-sociedad como fuente de persistencia y cambio en la desigualdad

**E**L CAPÍTULO ANTERIOR EXAMINÓ CÓMO LAS DOTACIONES INICIALES DE FACTORES Y EL DESARROLLO INICIAL de las instituciones jugaron un papel central en la generación de los escandalosos niveles de desigualdad en América Latina. Los siguientes dos capítulos consideran la naturaleza de los procesos políticos y económicos que continúan dando forma a la desigualdad en la región hoy día.

Este capítulo discute factores tanto políticos como sociales y busca identificar las interacciones entre las instituciones sociales y políticas, el poder y la gobernabilidad, que se resumieron en dos de los lados del triángulo usado para representar el marco conceptual presentado en el capítulo 1 (figura 1.1). Al evaluar los problemas actuales y las posibilidades de cambio, el principal tema del capítulo es el desempeño del Estado, que es visto como el producto de relaciones históricamente formadas entre el Estado y la sociedad. El Estado es examinado en términos de un síndrome, o malestar, que se caracteriza por relaciones sociales desiguales y “débil” capacidad de gobierno. La palabra “débil” tiene un significado específico: tener un desempeño deficiente en el suministro de bienes públicos como estabilidad macroeconómica, derechos de propiedad y ciudadanía, y servicios básicos como educación, salud, agua, salubridad, carreteras, electricidad y protección social.

En todas estas áreas, las fallas en la acción del Estado son típicamente regresivas, afectando desproporcionadamente a los pobres y débiles. Dichas fallas son además, en la mayoría de las áreas, inconvenientes para el desarrollo en general. Donde el Estado falla en suministrar los *bienes públicos*, los miembros pudientes de la sociedad típicamente pueden ejercer influencia privada sobre el Estado para obtener suministro selectivo, o bien pueden optar fuera del sistema. Por ejemplo, las élites pueden llevar sus ahorros al exterior y desarrollar medios privados de protección de los derechos de propiedad y su seguridad personal; mientras que los grupos pobres y de ingreso medio viven con las consecuencias.

Con respecto a los *servicios*, algunos Estados han hecho un trabajo históricamente razonable en suministrar servicios para la élite (por ejemplo, mediante la creación temprana de universidades en muchos países). Sin embargo, la mayoría hizo un trabajo muy pobre en ampliar el suministro; para 1925, sólo Argentina y Uruguay tenían niveles de alfabetismo de 70% o más (ver tabla 4.3). En 2000, la tasa de alfabetismo todavía era apenas de 65%, en Guate-

mala 77% en Nicaragua y 87% en Brasil (y considerablemente menor en grupos más pobres en todos los países, como se presenta en la tabla A.27). Al mismo tiempo, mientras que la mayoría de los países lograron importantes progresos en la expansión de cobertura en educación básica, permanece sin resolver un gran reto respecto a la calidad de la educación para la mayoría de los sistemas de escuelas públicas de la región (de Ferranti y otros 2003). Los grupos pudientes nuevamente tienen mayores opciones para ejercer influencia en el aprovisionamiento de servicios públicos para ellos mismos, o para optar por el suministro privada.

Es posible identificar patrones similares respecto a otros servicios. A pesar de que la mayoría de Estados latinoamericanos han desarrollado sistemas de bienestar social desde inicios del siglo XX, éstos se pueden caracterizar como sistemas “truncados” que sólo logran cubrir a los trabajadores en sectores formales, dejando a un lado a los segmentos más necesitados de la población (ver capítulo 9). Estos temas están fuertemente relacionados con el *esfuerzo tributario* que refleja el contrato social implícito subyacente que condicio-



na el deseo de todos los grupos sociales –pero especialmente los grupos élite y de ingreso medio– a pagar impuestos a cambio de una acción efectiva del Estado.

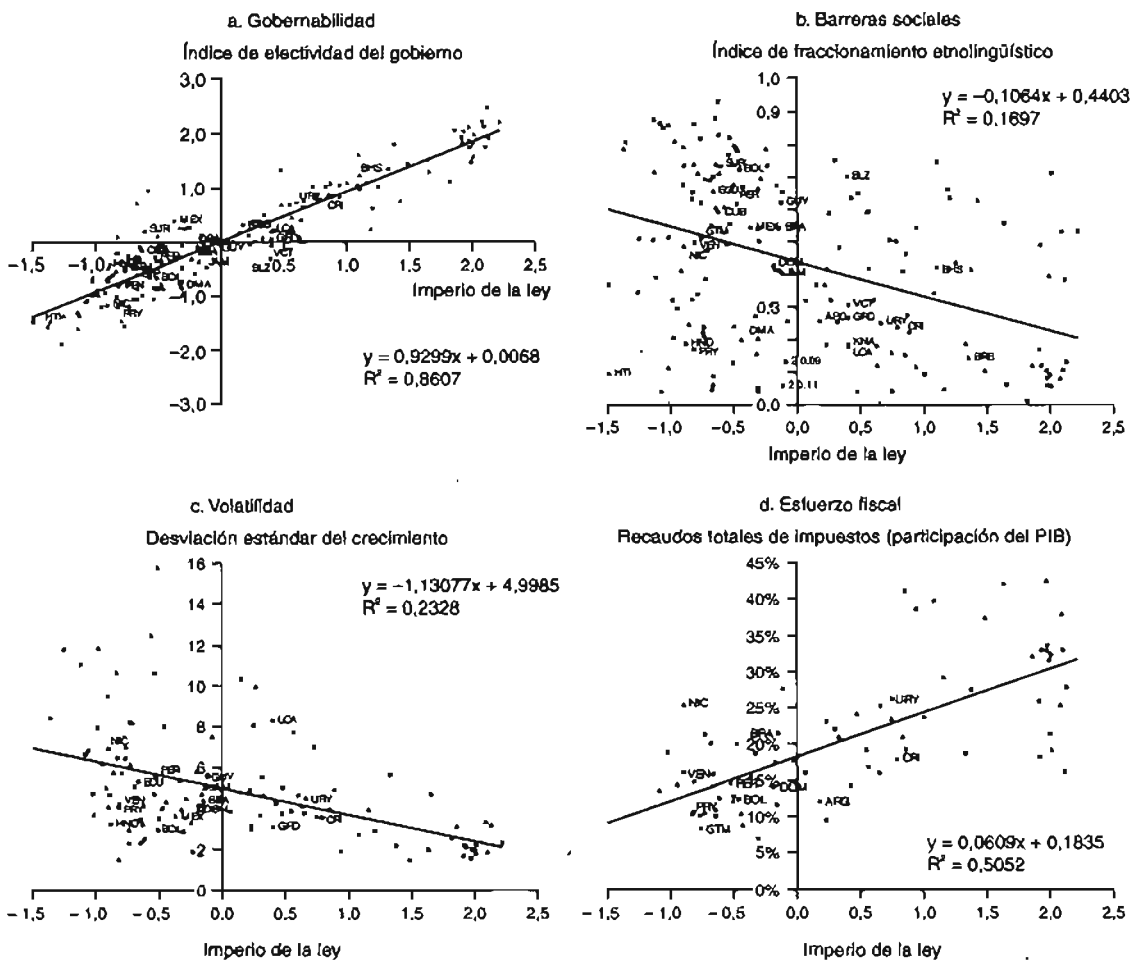
¿Por qué ha persistido este patrón de acciones estatales débiles y truncadas? Enfrentar esta pregunta implica tomar algunos pasos tentativos hacia un terreno más complejo. Existe amplia heterogeneidad en las condiciones a través de la región, y sería imposible hacer justicia a estos temas en un capítulo corto. Sin embargo, como vimos en el capítulo 4 sobre la formación histórica de la alta desigualdad en América Latina, los nexos entre las condiciones económicas, políticas y sociales son fundamentales. Intentar entender estas relaciones es esencial para cualquier investigación que busque establecer conclusiones sobre las opciones de política. Existe una gran cantidad de

literatura en los temas de relaciones Estado-sociedad en América Latina, especialmente en los campos de ciencia política y sociología. Este capítulo no busca presentar nuevas teorías, sino que tiene el objetivo más modesto de apoyarse en grandes tendencias de la literatura existente –en América Latina y otros países– para ayudar a informar la comprensión de las maneras mediante las cuales las relaciones Estado-sociedad pueden ser una fuerza tanto para la persistencia como para la transformación de la desigualdad económica, social y política.

Para motivar la discusión, la figura 5.1 muestra correlaciones bivariadas entre algunos indicadores de diferencias sociales, capacidad del Estado y desempeño económico, usando la variable “imperio de la ley” como base de comparación. El índice de fraccionamiento étnico es usado como

FIGURA 5.1

**El síndrome de Estados débiles y desiguales: correlaciones entre imperio de la ley y resultados del desarrollo**



Fuente: “Governance Indicators Database” (Base de Datos de Indicadores de Gobernabilidad) para el imperio de la ley, Alesina y otros (2002) para la división étnica, y “World Development Indicators Database” (Base de Datos de Indicadores de Desarrollo Mundial) para las demás variables.

una medida (altamente imperfecta) de relaciones sociales desiguales, a pesar de que se obtienen resultados similares con el coeficiente Gini sobre la desigualdad del ingreso. La variable imperio de la ley puede pensarse como una variable sustitutiva no muy precisa del desempeño del Estado en suministrar los bienes públicos de protección de propiedad y derechos ciudadanos. La variable eficiencia del gobierno es una variable sustitutiva de la capacidad burocrática de suministrar servicios públicos de amplia cobertura, y la inestabilidad macroeconómica y el esfuerzo tributario son dos de las medidas de resultados. Éstas son sólo correlaciones, pero pueden capturar los patrones bidireccionales de causalidad entre desigualdad y desempeño del Estado.

Lo que resta de este capítulo se divide en dos secciones principales. La primera discute los orígenes del débil y desigual desempeño del Estado en la interacción Estado-sociedad, incluyendo una discusión sobre por qué el proceso de democratización ha sido discontinuo y demorado, así como insuficiente para generar una transformación sobre la desigualdad política y social. La segunda sección pasa a la pregunta de cómo generar un cambio para lograr Estados más efectivos e igualitarios, una condición que se caracteriza en este informe como el movimiento hacia un nuevo "equilibrio político".

### 5.1 Estructuras políticas y sociales como fuerzas para la reproducción de la desigualdad

El capítulo 4 sobre las raíces históricas de la desigualdad en América Latina propuso una pregunta complicada: ¿Por qué ha persistido la desigualdad en la región, a pesar de importantes cambios sociales, económicos y políticos? Esta sección aborda esta pregunta y discute cómo las características persistentes de las instituciones políticas y estructuras sociales han limitado el alcance de acciones públicas a favor de la igualdad y, en consecuencia, han contribuido a la reproducción de la desigualdad en la región, mucho después de que sus orígenes coloniales se hubieran desvanecido. ¿Ha persistido la desigualdad en la región simplemente por lo tardío de los cambios (especialmente el establecimiento del sufragio universal), o existen otros factores que evitan que las democracias en la región sean una fuerza más potente de cambios a favor de la igualdad? Se argumenta que, pese a que la lenta llegada de una democracia competitiva es un hecho relevante, la evolución de la estructura institucional en la región en respuesta a, y en defensa de, los intereses de la élite predominante ha sido la causa fundamental de la persistente desigualdad, en lugar del tipo de régimen existente.

La evolución institucional ha tomado diferentes formas al interior de la región. Sin embargo, las características subyacentes de las relaciones del Estado han sido sorprendentemente similares a lo largo de diferentes patrones de desarrollo político y social en la región. El principal punto en común es el tema de una relación causal en ambas direcciones entre estructuras sociales y políticas formadas históricamente, y Estados relativamente débiles y regresivos (como se evidencia en las áreas de suministro de bienes

públicos básicos y servicios básicos, señalados en la introducción de este capítulo). En algunos casos —por ejemplo República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua o Paraguay por gran parte del siglo pasado— esto ha tomado típicamente forma de regímenes tradicionales autoritarios u oligárquicos caracterizados por la profunda exclusión del grueso de la población, así como altos niveles de captura del Estado de parte de pequeños grupos de la élite.<sup>1</sup>

En Argentina, Brasil y México, donde la industrialización avanzó en relativamente mayor medida, se presentaron procesos significativos de incorporación de la clase trabajadora en la estructura política. Sin embargo, esta tendencia fue parcial (es decir, principalmente sólo para la clase trabajadora formal) y a la vez fue efectuada de un modo que tendió a perpetuar las relaciones basadas en el clientelismo, las cuales típicamente establecieron intereses creados entre los grupos de clase media, así como en las élites (Cohen 1989, Middlebrook 1995, O'Donnell 1973). En países como Bolivia, Ecuador o Perú, donde han existido divisiones sociales y étnicas profundas y complejas, los procesos de incorporación han tendido a ser aun menos completos, incluso para la clase trabajadora formal, y a estar marcados por el conflicto. La política oligárquica tradicional se vio frecuentemente reemplazada con movimientos "populistas" de personas externas al sistema (por ejemplo, la revolución de 1952 en Bolivia, el Velasquismo de Ecuador y el Aprismo de Perú), que elevaron la esperanza entre los desfavorecidos, sin la construcción de un Estado efectivo que se encargara de atender sus demandas generales.<sup>2</sup>

Aunque operaban formalmente en democracias electorales, en la segunda mitad del siglo XX los partidos políticos dominados por élites en Colombia y Venezuela se quedaron cada vez más desconectados de sus bases de apoyo popular y llevaron a cabo políticas determinadas por el clientelismo.<sup>3</sup> El reto de la incorporación política se exacerbó por una consolidación democrática débil, así como periódicas transiciones inconstitucionales, especialmente durante la Guerra Fría. Chile, Costa Rica y Uruguay, en diferentes medidas, desarrollaron Estados que fueron, bajo auspicios democráticos, más efectivos en el suministro de bienes públicos y servicios redistributivos, a pesar de que Chile y Uruguay sufrieron períodos de represión autoritaria.<sup>4</sup>

#### *Relaciones sociales desiguales y Estados débiles: dos facetas de legados institucionales negativos*

##### **Relaciones desiguales y clientelismo**

La persistencia de relaciones sociales desiguales entre las élites y grupos pobres se manifiesta típicamente por las relaciones clientelistas, que están caracterizadas por un intercambio desigual, aunque recíproco, de favores, beneficios o rentas por apoyo o consentimiento.<sup>5</sup> En un sistema clientelista, los ciudadanos no sustentan su apoyo por los candidatos y partidos de acuerdo con su preferencia política en un tema en particular; por el contrario, su apoyo

depende de incentivos materiales particulares. En lugar de llevar a cabo políticas públicas que enfrenten las necesidades compartidas de un amplio grupo de la sociedad (como puede hacerlo un partido programático disciplinado con amplia cobertura geográfica), los políticos clientelistas usualmente diseñan su ayuda a partir de electorados relativamente pequeños y geográficamente definidos y se concentran en suministrar bienes materiales tangibles (es decir, ayudas clientelistas) que tienen como objetivo definido a un grupo específico de seguidores, en contraprestación a su apoyo.<sup>6</sup> Las prácticas clientelistas permiten que los pobres desarrollen esfuerzos aislados de obtener bienes públicos locales, pero difícilmente forman iniciativas de política con bases amplias que enfrenten las causas subyacentes de la pobreza y la desigualdad.

El otro lado del sistema clientelista es la ausencia de alianzas amplias y organizadas de grupos sociales que presionen por incrementos sostenidos en el bienestar colectivo y los servicios públicos (por ejemplo, mejoras generales en la educación masiva). Esta condición ha reducido los incentivos de las élites políticas de fortalecer la capacidad del Estado en suministrar tales servicios. El fortalecimiento del Estado en este sentido habría requerido una inversión considerable para mejorar la capacidad de elevar recaudos mediante los impuestos y para organizar su aparato administrativo. Dado que las élites ya poseían un acceso selectivo a los servicios públicos, como la seguridad de la propiedad y a servicios básicos (a través del mercado mismo o mediante la apropiación de las limitadas funciones del Estado), frecuentemente no era racional llevar a cabo estas inversiones en la construcción del Estado. En casos de incorporación parcial de grupos más pobres en sistemas nacionales de suministro de servicios, especialmente en países de ingreso medio, aparecieron nuevos intereses creados, por ejemplo para sostener un Estado de bienestar "truncado".

La importancia del clientelismo tanto en regiones urbanas como en rurales ha sido documentada en toda la región, por ejemplo en Brasil (Leal 1948, Carvalho 1997), México (Cornelius 1977, Grindle 1977), Colombia (Smchmidt 1977, Archer 1990), Perú (Stokes 1995), y Venezuela (Powel 1977). Las formas más tradicionales de clientelismo, frecuentemente relacionadas con personalidades locales poderosas, son probablemente de mayor importancia en las regiones relativamente menos desarrolladas de América Latina, es decir, los países menos desarrollados (*ver* recuadro 5.2 sobre República Dominicana) y en subregiones más pobres, como el Nordeste de Brasil o los estados del Sur de México. Sin embargo, el clientelismo no es de ningún modo peculiar a América Latina o a los países en desarrollo. Ha sido un importante aspecto de la historia política de muchos (quizá de la mayoría de) países de la OCDE, por ejemplo en la maquinaria política de las ciudades norteamericanas y a nivel local y nacional bajo los demócratacristianos en Italia (Shefter 1994). El aspecto que hace a América Latina diferente es la profundidad y resistencia de las estructuras clientelistas.

Una característica adicional y particular de la relación entre Estados y los grupos subordinados en los países latinoamericanos a mediados del siglo XX fue la manera más formal o "corporatista" de inclusión, mediante la cual los gobiernos incluyeron a movimientos obreros o campesinos en sistemas nacionales e institucionalizados basados en el clientelismo. Estos procesos estuvieron típicamente caracterizados por la cooptación. Tales condiciones se ejemplificaron por la incorporación altamente "exitosa" de los estamentos obreros, campesinos y y otros grupos funcionales en la sociedad de México, que se institucionalizó completamente por Lázaro Cárdenas en una organización partidista notoriamente estable bajo el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En Argentina, Juan Perón cooptó exitosamente hacia el ala corporatista del Peronismo a movimientos obreros que previamente habían sido independientes. La cooptación de grupos también se vio reflejada en los intentos menos exitosos del Movimiento Nacional Revolucionario de Bolivia después de la revolución de 1952, de imitar el estilo de gobernabilidad y formación estatal del PRI. El Movimiento Nacional Revolucionario tuvo éxito inicialmente en incorporar el movimiento campesino a su esquema, pero fracasó en suministrarles el apoyo económico y en servicios que habría podido llevar al éxito a la reforma agraria (*ver* capítulo 7 sobre reformas agrarias).

En la mayoría de los casos, sin embargo, estos procesos de incorporación simplemente transfirieron estructuras sociales desiguales a la arena política formal al reproducir relaciones verticales desiguales al nivel político nacional. Pese a que el corporatismo es crecientemente un fenómeno del pasado, su herencia persiste en muchas áreas que son relevantes en la política actual, incluyendo la abundancia de intereses creados que se han acumulado en las clases obreras formales y en los empleados del sector público. Este fenómeno se evidencia en estructuras laborales dualistas (*ver* capítulo 8) y en el estado de bienestar truncado (*ver* capítulo 9).

El clientelismo y corporatismo —y más generalmente las formas verticales de inclusión de grupos subordinados— han dejado también un legado negativo en términos de organización política. Han trabajado en contra del desarrollo de partidos programáticos (tanto los que representaron a la clase trabajadora como a fuerzas más conservadoras), parte importante de la evolución política de la mayoría de países europeos y los Estados Unidos (Shefter 1994). Chile es una de las excepciones a este patrón en América Latina, en el sentido de tener una larga historia de partidos programáticos genuinos, especialmente aquellos que representan a la clase media y a la clase obrera. Como se discute más adelante, los científicos políticos atribuyen en parte el éxito relativo de Chile en desarrollar un Estado efectivo y redistributivo después de la transición a la democracia, a la continuidad del desempeño de los partidos comenzando en la historia anterior del país (Valenzuela 1977).

En algunos casos, el corporatismo permitió formas más evidentes de subordinación política, así como la captura

del Estado por algunos de los grupos de interés más privilegiados. El científico político James Malloy (1979) describe cómo los arreglos corporatistas en el sistema de seguridad social de Brasil —inicialmente desarrollado por el gobierno autoritario de Getúlio Vargas como una manera de anticiparse a evitar la radicalización de la clase trabajadora— fueron capturados por el estamento obrero organizado del sector formal a medida que el movimiento ganaba concesiones en políticas del Estado, así como acceso privilegiado a las rentas estatales a costa de los trabajadores no afiliados a organizaciones formales.<sup>7</sup>

A pesar de que las relaciones desiguales y verticales han sido un fenómeno generalizado en América Latina, en muchos países han sido reforzadas por divisiones étnicas y raciales. Esto es más aparente en Brasil, gran parte del Caribe, los Andes centrales y partes de Centroamérica, Colombia y México. Como se discutió en el capítulo 4, estas divisiones se remontan a las condiciones desiguales que emergieron del período colonial. Tales desigualdades relacionales han tenido grandes efectos en los procesos de socialización, expectativas colectivas e interacciones diarias, afectando a su vez el comportamiento y las condiciones relacionadas con la educación, el trabajo y las interacciones sociales.

Por ejemplo, en un estudio etnográfico de las mujeres negras pobres en áreas de producción de caña de azúcar en el Nordeste de Brasil, Scheper-Hughes (1992) documentan los complicados dilemas que enfrentan los pobres a diario, donde muchos esperan encontrar un “buen patrón” que resolverá sus problemas. Tales historias se repiten en estudios sociológicos y etnográficos de la región (ver Calderón y Szmukler 2004). Estas diferencias basadas en grupo afectan tanto al diseño como la implementación de la política, y como en otras partes del mundo, magnifican los retos de dar forma a la base social y política mediante la cual los bienes y servicios públicos son suministrados por el gobierno. (Ver recuadro 5.1 para evidencia de los Estados Unidos y Europa).

### Débil capacidad del Estado

La implementación de acciones políticas para reducir la desigualdad, mediante la redistribución abierta de activos o la producción eficiente de bienes públicos, requiere capacidad institucional adecuada del aparato del Estado. La mayoría de países de América Latina ha tenido estados relativamente “débiles” respecto a la OCDE y otros países en desarrollo con niveles de ingreso similares, y en consecuencia tienen bajos puntajes en indicadores de gobernabilidad, por ejemplo, el imperio de la ley, efectividad del gobierno y corrupción (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi 2003). Como se señaló anteriormente, esto significa, en particular, debilidad relativa en el suministro de bienes como el imperio de la ley, ciudadanía y protección de los derechos de propiedad, y de servicios básicos como la educación primaria y secundaria de calidad.<sup>8</sup> Estas debilidades se reflejan en las dificultades que varios Estados en la región enfrentan respecto a recaudar ingresos.

El potencial del Estado para llevar a cabo cambios a favor de la igualdad se ve restringido por realidades políticas informales, donde la influencia excesiva de las élites y de otros grupos de clase media bien organizados (como los sindicatos) sobre las decisiones públicas frecuentemente generan una “captura” efectiva del Estado. Para que las acciones públicas sean efectivas en contra de los intereses creados, el Estado mismo necesita ser más o menos autónomo de tales influencias. Muchas naciones latinoamericanas han enfrentado históricamente dificultades con la captura del Estado en su forma más descarada, como en la dominación oligárquica de las llamadas 14 familias en El Salvador, el gobierno dinástico de los Somoza en Nicaragua, el largo régimen personalista de Stroessner en Paraguay, la “partidocracia” en Venezuela y el caso reciente de Vladimiro Montesinos en Perú durante la década de 1990. Adicionalmente, se presentan manifestaciones diarias más sutiles de una aplicación desigual del imperio de la ley, lo cual discrimina a los pobres.

La evidencia internacional de la presencia de captura del Estado surge de encuestas internacionales a ejecutivos por parte del World Economic Forum. Se les preguntó a los representantes de empresas sobre el grado en que se presenta en sus países influencia excesiva o ilegal sobre el diseño de políticas estatales por parte de conglomerados poderosos, empresas o individuos (figura 5.2). Tal influencia desigual (o “sesgo hacia el amiguismo”) está correlacionada con una evaluación más negativa de la equidad e imparcialidad de las cortes y de la capacidad de hacer cumplir las decisiones tomadas por los jueces, derechos de propiedad menos seguros, menores niveles de cumplimiento tributario y mayores niveles de soborno.

### *Visión de las empresas acerca de influencia desigual sobre las políticas, en perspectiva internacional*

La importancia de la captura del Estado en la región está apoyada por una cuidadosa documentación de episodios clave sobre la historia de la construcción del sistema legal en México por Haber (2002 a) y en encuestas específicas de algunos países. Por ejemplo, en encuestas de empresas y funcionarios públicos en Perú durante 2001, el 80% de las personas que respondieron juzgó que había un “alto impacto” de sobornos ofrecidos a los parlamentarios para moldear leyes, al sistema judicial para influenciar las decisiones y a los funcionarios públicos para moldear decretos ministeriales. Una proporción ligeramente más baja de los encuestados reporta importantes niveles de “captura del Estado” en agencias reguladoras, y mucho menos respecto al banco central (ver figura 5.3). Un patrón similar se encontró en una encuesta empresarial en Colombia, con sólo 60% reportando influencias sobre el sistema judicial.

La debilidad del imperio de la ley y derechos de propiedad ha generado una “privatización” parcial de estas esferas públicas de parte de los ricos y poderosos, incluyendo en algunos casos a segmentos organizados de la clase media. Esta tendencia ha ocurrido a costa de los grupos más pobres y subordinados, quienes no han tenido el poder o la riqueza para ejercer tal influencia. Los derechos de propie-

## RECUADRO 5.1

**Desigualdad racial y gasto social: evidencia de los Estados Unidos y Europa**

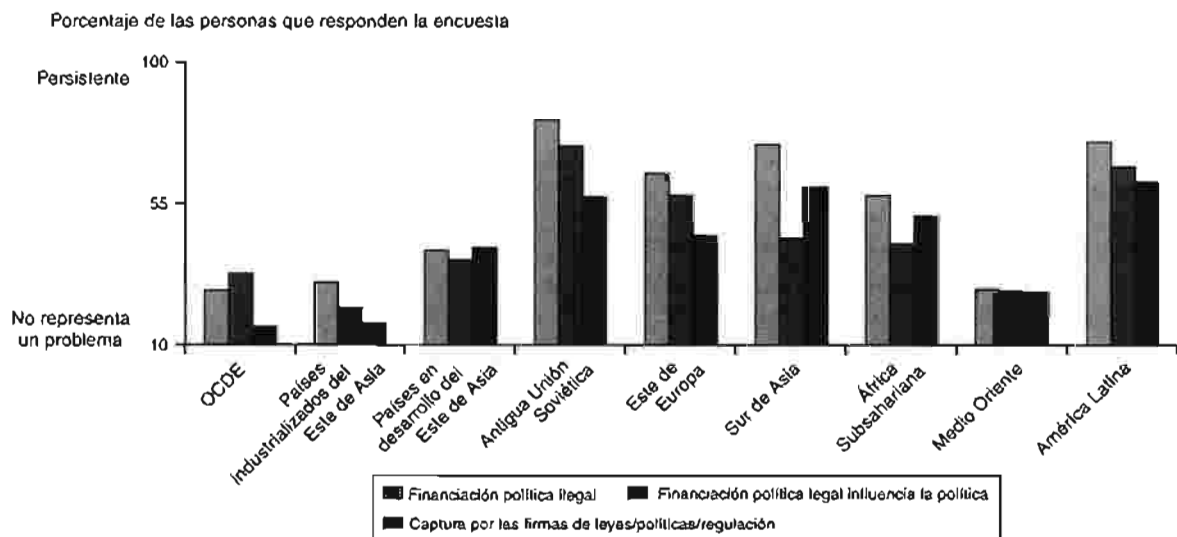
El impacto de las diferencias basadas en grupos no se limita a América Latina y el Caribe; ha tenido un profundo efecto en la política social en los Estados Unidos. Pese a que Estados Unidos y Europa disfrutan de niveles comparables de prosperidad económica, los Estados Unidos invierten considerablemente menos de sus recursos en programas sociales y bienes públicos. Los Estados Unidos gastan cerca de 16% de su producto interno bruto (PIB) en programas sociales, en contraste al promedio europeo de 25%. No es sorprendente entonces que los Estados Unidos también presentan niveles altos de desigualdad que son sustancialmente más altos que los de sus contrapartes europeas. Una comparación cuantitativa de los Estados Unidos y Europa revela la influencia de una historia de desigualdad racial sobre este fenómeno (ver Alesina, Glaeser y Sacerdote 2001).

Como los afroamericanos están sobre-representados en los niveles de ingreso más bajos, la mayoría blanca tiende a creer que el gasto social y las políticas redistributivas benefician desproporcionadamente a las minorías, efectivamente recortando el apoyo a políticas que reducirían los niveles de desigualdad<sup>9</sup>. Loury (2002) ha explorado los modos frecuentemente sutiles en los cuales una historia de estigma racial puede continuar teniendo

importancia en el comportamiento y el diseño de políticas actuales. Alesina, Baquir y Easterly (1999) encuentran un menor gasto en servicios ofrecidos públicamente en áreas racialmente menos homogéneas. Ya que los programas universales beneficiarían a la población como un todo, incluir a los pobres "que no lo merecen", el estadounidense promedio tiende a votar por gastos gubernamentales más limitados en transferencias o servicios focalizados a los pobres.

Por el contrario, las diferencias raciales fueron mucho menos importantes históricamente en la interacción social y formulación de políticas en las naciones europeas durante el siglo XX. Los europeos tenían más probabilidad de ver a los pobres como personas sin suerte y no los estigmatizaron como miembros de un grupo socialmente indeseable. Esta ausencia histórica de desigualdad racial ayuda a explicar los diferentes niveles de gasto social en los Estados Unidos y Europa. Las tendencias más recientes de tensión racial y étnica en Europa y, en algunos países, el resurgimiento de partidos de extrema derecha y antiinmigrantes, dan fuerza al argumento que el tema central de preocupación es la interacción entre diferencias basadas en grupos y opciones de políticas, y no una preferencia intrínsecamente "europea" a favor de políticas redistributivas.

FIGURA 5.2

**Financiamiento político y su impacto, por tipo**

Fuente: World Economic Forum (2003).

dad son de particular interés a la luz de su potente influencia sobre la inversión y el crecimiento. En algunos países donde la protección general de los derechos de propiedad no existe, han surgido medios alternativos de proteger los derechos de las élites.

En un importante estudio sobre México, Haber, Maurer y Razo (2003) usan el análisis histórico, político y económico para mostrar como los derechos de propiedad fueron aplicados selectivamente, en especial durante el turbulento período de 1910-1929. Los gobiernos llevaron a cabo compromisos selectivos y creíbles con subconjuntos de propietarios de activos, garantizados por terceras personas que compartieron las rentas. Esas terceras personas variaron con los activos y períodos, e incluyeron a las facciones militares locales (por ejemplo, productos agrícolas durante la revolución), los Estados Unidos (por ejemplo, para el petróleo) y el movimiento sindical (en el sector industrial). Estos arreglos se institucionalizaron en el Estado corporatista creado bajo el PRI y sostuvieron la inversión y el rápido crecimiento que duró hasta la crisis de la deuda de la década de 1980. Sin embargo, este avance económico vino a costa de un patrón de desarrollo que fue ineficiente e inequitativo, ya que la protección selectiva de las rentas y la distribución de las mismas fueron centrales a las bases institucionales del crecimiento.<sup>10</sup>

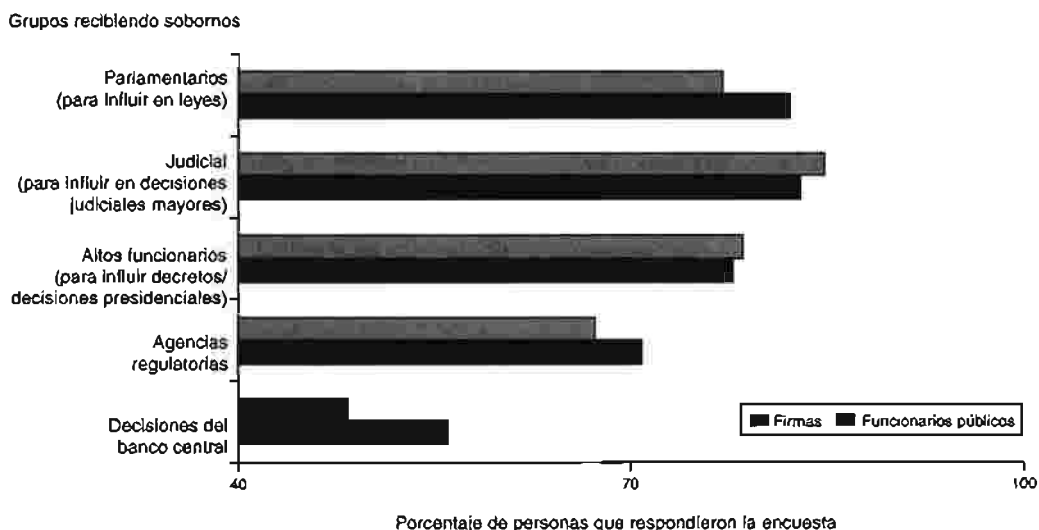
Un caso mas extremo de influencia de la élite y captura del Estado se presenta en Guatemala. Comenzando a finales del siglo XIX, las élites terratenientes y los militares ejercieron una fuerte influencia sobre el Estado guatemalteco (Heller y Mahoney 2003). La década de 1870 estuvo marcada por el surgimiento de la agricultura de exporta-

ción, controlada principalmente por las élites de hacendados cafeteros. El Estado promovió el crecimiento de la industria cafetera cumpliendo con las necesidades de las élites cafeteras, ofreciendo infraestructura para dar servicios a los exportadores e implementando políticas laborales coercitivas sobre la población indígena para asegurar mano de obra en las plantaciones. La base económica de las élites evolucionó, pero aún existen hoy día grandes niveles de captura del Estado y exclusión. En la segunda mitad del siglo XX, la política exclusionista desató conflictos violentos y represión extrema por parte del Estado, especialmente sobre grupos indígenas. Estos eventos culminaron finalmente con los Acuerdos de paz de 1996, pero hoy día la capacidad del Estado guatemalteco para suministrar bienes públicos es bastante limitada. Guatemala cobra sólo el 8% del PIB en impuestos y gasta el 6% del PIB en el sector social.

Costa Rica ofrece un ejemplo contrario: desde la década de 1870, el Estado ha mantenido una autonomía sustancial frente a los actores de las clases dominantes, incluyendo las élites cafeteras. (Ver Paige 1997 y Mahoney 2001, para una discusión comparativa). Este patrón se unió a una creciente apertura política, la movilización de intereses de clase mediante los partidos políticos y la canalización de demandas mediante las instituciones democráticas. A su vez, los requerimientos de servicios por la sociedad aumentaron, a lo cual el Estado respondió con programas de suministro de amplia base social, en especial en la educación básica. Costa Rica obtiene 18% del PIB en impuestos y otras fuentes y gasta 17% del PIB en sectores sociales (ver tabla 9.2 y figura 9.3).

FIGURA 5.3

**Impacto de sobornos sobre la formación de políticas, según una encuesta de empresas por un grupo recipiente. Perú, 2001**



Fuente: Kaufmann, Recanatini y Biletsky (2002).

El caso de República Dominicana ilustra adicionalmente cómo una forma extrema de clientelismo puede combinarse con otras características institucionales para cristalizarse en el equilibrio político de un Estado pequeño con suministro limitado de servicios (*ver* recuadro 5.2). En resumen, el clientelismo induce a los políticos a suministrar bienes focalizados (como, obras públicas pequeñas) de un modo muy visible a electores específicos (como, por ejemplo, comunidades locales). En la ausencia de partidos políticos programáticos de extensión nacional, los políticos individuales, incluyendo al Presidente, no pueden ofrecer creíblemente una iniciativa de política pública de gran envergadura (por ejemplo, reforma educativa) y esperar recibir apoyo electoral. Al reconocer la inhabilidad de las élites gobernantes para comprometerse en reformas sustanciales de políticas, los electores preferirían votar por candidatos localmente prominentes que prometen suministrar obras públicas tangibles o programas de empleo público.

### *Legados institucionales de desigualdad y los límites de la democratización*

Esta sección se concentra en el proceso de democratización en América Latina. De un lado un legado autoritario (*ver* capítulo 4) y la dinámica introducida por estructuras sociales fragmentadas y Estados débiles, han llevado a una consolidación de la democracia rezagada e interrumpida, con períodos de amenazas inconstitucionales y autoritarismo (especialmente durante el período de la Guerra Fría). De otro lado, cuando la democracia efectivamente retornó a la región en la década de 1980, probó ser insuficiente para transformarla en una región con ciudadanía verdaderamente egalitaria y con Estados efectivos e incluyentes (O'Donnell 1998b).

Estos procesos pueden entenderse en términos de la pregunta más general de cómo los grupos más pobres y subordinados se incorporan al régimen político. La inefectividad para incluir a los pobres por parte de los mecanismos de representación políticamente legítimos, especialmente los partidos políticos programáticos de bases amplias, ha creado frecuentemente tensiones y dinámicas que iban en contra de un cambio redistributivo sostenido (Collier y Collier 1991, Rueschemayer, Stephens, Stephens 1992). Esta misma dinámica ha tenido impactos significativos no sólo en cambios frecuentes de régimen a mediados del siglo XX en América Latina, sino también en las perspectivas de consolidación democrática en años recientes (Collier y Collier 1991).

Cuando la modernización social y económica comenzó a resquebrajar la política tradicional excluyente a principios del siglo XX, las élites políticas y la sociedad respondieron de diferentes formas a esta nueva dinámica. Como se discutió anteriormente, en países más avanzados económicamente (incluyendo Argentina, Brasil y México), las élites intentaron incorporar a los sectores "populares" (principalmente a obreros urbanos organizados) mediante arreglos estatales corporativistas. En algunos casos (notablemente Argentina y Brasil, pero también Chile y

Uruguay), estos procesos de incorporación llevaron a una radicalización de segmentos populares, que a su vez dispararon reacciones autoritarias de los militares, respaldados por las élites económicas de los países.

En los países donde la incorporación inicial fue más limitada (tal como Ecuador y Perú), la exclusión política ofreció un suelo fértil para el populismo, ejemplificado por el régimen militar izquierdista de Velasco y la administración Aprista de García en Perú, o por partidos nuevos y movimientos de "intrusos" ajenos al sistema. En períodos anteriores, esta tendencia se evidenció por insurrecciones indígenas periódicas (por ejemplo, en Yucatán, México) o en movimientos milenaristas de aislamiento, tal como el movimiento de los Canudos en el Nordeste del Brasil. En el siglo XX, la exclusión y populismo políticos se manifestaron en el conflicto civil violento, notablemente en partes de América Central, de Bolivia y de Perú. Especialmente en la Guerra Fría, la atmósfera Posrevolución Cubana y las tensiones sociales tendieron a promover las reacciones represivas y autoritarias, como en Guatemala (1956), en Chile (1973), y en El Salvador (1980), para nombrar algunos de los ejemplos más violentos.

El populismo sí tuvo objetivos redistributivos —o por lo menos la retórica correspondiente— manifestados en regímenes autoritarios y democráticos, pero el movimiento era también un síntoma de instituciones desiguales y verticales a través de las cuales surgieron periódicamente líderes carismáticos con promesas a las masas que no fueron mediadas por estructuras institucionales. Sin embargo, en su mayoría los líderes populistas fueron ineficaces, precisamente a causa de su estatus carismático y personalista. Fueron incapaces de realizar cambios sobre los patrones generales de privilegio y procesos institucionales. En el caso de Velasco en Ecuador, Conaghan (1995, p. 446) comenta: "El éxito inicial de Velasco fue el producto de sus vínculos cercanos a élites tradicionales. A diferencia del populismo clásico en América Latina (por ejemplo, el Peronismo), Velasco nunca produjo avances materiales y políticos verdaderos para sus partidarios de clase baja. Él logró, sin embargo, educar una generación entera de políticos en cómo ganar el poder político sin construir organizaciones o refinar las plataformas del partido. Su carrera pareció subrayar la poca importancia del partido y la dominación de la personalidad...". En otros países, las reformas (tal como la reforma agraria peruana) fueron aplicadas de manera incompleta, no pudieron resolver las luchas distributivas, y produjeron inestabilidad macroeconómica (notablemente en Argentina, en Bolivia y en Perú). El resultado fue que las "ganancias" previas en redistribución fueron revertidas.

La historia contemporánea de Argentina ilustra vívidamente cómo la incapacidad de una nación para lidiar exitosamente con la cuestión de inclusión política ha bloqueado el desarrollo de un Estado efectivo, con luchas distributivas periódicas no resueltas y un empeoramiento constante de la desigualdad (*ver* el capítulo 2). En la Argentina, la incorporación de los grupos más pobres (especialmente trabajadores urbanos) empezó en la década de



## RECUADRO 5.2

**Cientelismo y el suministro insuficiente de servicios públicos en la República Dominicana**

La política en la República Dominicana ha sido caracterizada por una tradición fuerte de clientelismo, por la cual los partidos raramente compiten por votos en asuntos de política nacional, y por un presidencialismo fuerte, en el cual los presidentes dominan la escena política nacional, pero dependen del apoyo de jefes políticos locales para obtener los votos. Un efecto combinado de estas características institucionales ha sido el énfasis significativo en el suministro por el gobierno de bienes focalizados (en otras palabras, obras públicas), los bajos niveles de gasto en bienes públicos (por ejemplo, la educación), y bajos niveles de gasto general. La tradición de clientelismo en la República Dominicana es el legado de 30 años de la dictadura represiva y personalista de Trujillo de 1930 a 1961, que impidió el desarrollo de partidos creíbles con posturas claras y creíbles en asuntos de política pública.

Al no existir partidos disciplinados con reputaciones claras acerca de sus políticas, los presidentes encaran mayores desafíos de parte de rivales políticos aún dentro de su propio partido y gabinete. Estos rivales siempre están interesados en tomar control de porciones del gasto público para proporcionar favores clientelistas a sus propios electorados personalizados. Respondiendo a esto, los presidentes han emprendido relativamente poco gasto

público y lo han concentrado en la Presidencia. Por ejemplo, en la República Dominicana, casi el 30% de las inversiones públicas totales en 2000 fue ejecutado por el Ministerio de la Presidencia. Los presidentes podrían promover el mejoramiento de la administración financiera en el sector público para controlar mejor el gasto en los distintos ministerios, en principio aumentando el consentimiento presidencial para permitir más gasto delegado y mayor rendición de cuentas. Sin embargo, ellos se muestran reacios a permitir esto ya que (a diferencia de Alberto Fujimori en Perú) tienen sólo una capacidad limitada para contrarrestar los esfuerzos de sus rivales por utilizar los recursos a su antojo, incluso si un sistema sofisticado de administración financiera en el sector público hiciera completamente transparentes esos usos. La incapacidad para controlar minuciosamente la ejecución del gasto, sin embargo, le da al Presidente un fuerte incentivo para mantener bajos los niveles generales del gasto. Al final, el gobierno proporciona los bienes altamente focalizados del clientelismo y suministra en cantidades insuficientes los bienes públicos, tales como educación primaria pública y de alta calidad que podrían haber hecho mella en la desigualdad del país.

*Fuente:* Keefer (2002).

1940 bajo el régimen populista de Juan Domingo Perón, que movilizó a trabajadores industriales hacia sindicatos aprobados (y controlados) por el Estado, e introdujo una serie de medidas de política apuntadas a atender sus necesidades (incluyendo grandes aumentos del salario y prestaciones de los trabajadores, y la creación de un sistema de seguridad social). Bajo Perón hubo un aumento grande en la participación del trabajo que posteriormente fue revertido agudamente cuando él salió del poder (*ver* la figura 5,4, que ilustra una serie de largo plazo sobre participación del trabajo en la Argentina).

Las relaciones del gobierno con los trabajadores organizados eran sumamente dependientes de las relaciones personales y el atractivo carismático de Perón, antes que de mecanismos institucionalizados de representación. En las palabras de Snow y Wynia (1990, p. 138), "Los beneficios materiales obtenidos por los trabajadores durante la administración de Perón eran esencialmente obsequios de arriba antes que el resultado de demandas de la clase obrera". Siguiendo a la expulsión de Perón en un golpe de Estado, los regímenes democráticos y militares alternaron hasta que se asentó un período más extenso de democracia durante la década de 1980. El segundo período de participación creciente del trabajo, 1967-1974, fue uno de desempeño económico relativamente bueno y fuerte presión

sindical, bajo la dictadura así como también bajo el gobierno peronista electo. Sin embargo, este último culminó en la crisis económica y el golpe de 1976, con una reducción aguda en la participación laboral. Esta pauta ejemplifica un patrón internacional más amplio de crisis que a menudo "resuelven" las luchas distributivas subyacentes, con pérdidas a cargo de los trabajadores formal (*ver* el capítulo 8 y Diwan 2001).

Si Argentina representa un caso de inestabilidad extrema del régimen que enmascara la persistencia fundamental de relaciones sociales desiguales y un Estado débil, Venezuela es un caso en el que la democracia formal ha fallado en resolver conflictos distributivos a través del siglo XX. Venezuela por tanto no ha evolucionado hacia un Estado redistributivo capaz de fomentar el desarrollo incluyente. Aunque el país mantuvo un desempeño económico sano y estabilidad democrática durante la década de 1960 y 1970, una vez que su economía petróleo-dependiente enfrentó problemas en la década de 1980, sucesivos gobiernos fracasaron en el ajuste de la política económica y, en cambio, enfrentaron una creciente crisis de gobernabilidad.

Por mucho tiempo, las rentas de petróleo han proporcionado a Venezuela una fuente relativamente fácil de rentas fiscales con qué financiar la expansión de los servicios



públicos, pero también ha limitado agudamente el incentivo de las élites políticas a invertir en el fortalecimiento de la capacidad tributaria del Estado. Cuando el papel de las rentas del petróleo como un lubricante social se debilitó en las décadas de 1980 y 1990, el grupo original de la élite que estableció la democracia del siglo XX vino cada vez más a servir para proteger los privilegios de élites nuevas —aquellas asociadas con los partidos establecidos— y para osificar las instituciones democráticas del país. Como en el caso de Argentina, la incapacidad del país para resolver el conflicto distributivo de una manera pacífica y sostenible es ilustrado vívidamente por el actual enfrentamiento entre un Presidente populista y sus furiosos opositores.

La democratización constituyó un cambio importante en la estructura de las oportunidades políticas, pero no fue una condición suficiente para el cambio. Esto ocurrió precisamente porque el proceso de democratización interactuó con las estructuras institucionales de relaciones sociales desiguales y Estados débiles y, en particular, la débil agencia de grupos subordinados y de clase media relativa a la influencia de grupos de élite. El resultado fue una débil demanda efectiva para el cambio por parte de los Estados. Además, las estructuras desiguales tendieron a persistir bajo auspicios democráticos.

El clientelismo puede funcionar bajo la democracia, así como bajo el autoritarismo (*ver* Shefter 1994 y Einhorn 1983 para países de OCDE y Hagopian 1996 para la persistencia de la política clientelista en Brasil).

Las desigualdades sociales basadas en grupos muestran también gran persistencia a través de los cambios formales

de régimen. Resulta útil una comparación entre América Latina y el Este de Asia. Aunque haya habido la abundancia de amiguismo y corrupción en el Este de Asia, otros factores en las estructuras sociales y políticas de la mayoría de los países en esa región han llevado a la construcción de Estados más efectivos y redistributivos durante los períodos autoritarios y democráticos.

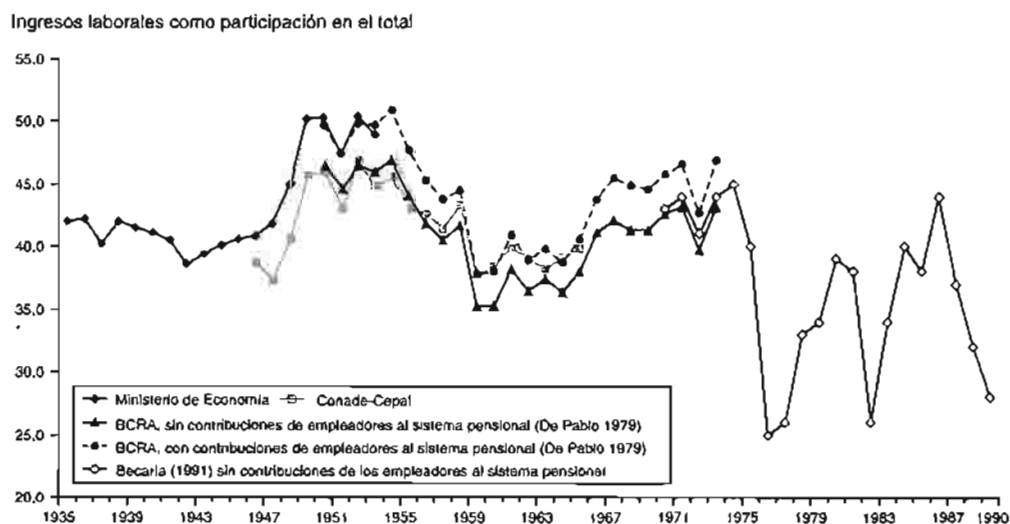
## 5.2 El potencial para igualar el cambio político y social

La primera sección del capítulo procuró explicar cómo las fuerzas institucionales hacen que las desigualdades persistan. Con esto en mente, ¿cómo pueden romper las sociedades con la historia de relaciones sociales desiguales y Estados débiles? El éxito dependerá de desarrollar instituciones resistentes a las depredaciones de los ricos y poderosos y que estén en capacidad de enfrentar los intereses creados. Para la mayoría de los países en la región, el éxito implica también fortalecer el contrato social implícito que apuntala un esfuerzo tributario adecuado para financiar el gasto público.

Los autores discuten aquí que hay potencial para el cambio. Algunas características del contexto regional son favorables. Aunque la democratización por sí sola no ha llevado hasta ahora a una transformación rápida de las relaciones sociales y estructuras políticas, sigue siendo un catalizador potencial importante para el cambio en la estructura de la oportunidad. Aunque los autores no intentan discutir las influencias internacionales en este capítulo, vale la pena anotar que con el final de la Guerra Fría y la globalización de los flujos de información, el conocimiento

FIGURA 5.4

### El ascenso y caída de la participación del trabajo en Argentina



Fuente: Fiszbein y Galiani (2003b).

acerca de los derechos humanos y la conectividad de los movimientos sociales, la presión y el potencial para el cambio político y social incluyente pueden ser mayores que en el pasado. (Ver Castells 1997 para una discusión de las relaciones entre la formación de la identidad, la globalización y la información).

Al discutir estos asuntos, los autores toman la posición de que la agencia política es importante. La historia y las instituciones son también importantes, pero no son fuentes deterministas de la acción. Esto se basa en una lectura de experiencias nacionales y locales en América Latina, discutidas en las secciones siguientes. Esta posición retoma los debates acerca de si los gobiernos en países de la OCDE pueden afectar las condiciones de la desigualdad. Utilizando un análisis de experiencias a través de la OCDE y una comparación estructurada entre España y el Reino Unido en la década de 1980, un trabajo reciente (Boix 1998) muestra que las distintas preferencias de partidos

con respecto a la desigualdad fueron ejecutadas cuando los gobiernos fueron elegidos, especialmente en el dominio de políticas estructurales (ver recuadro 5.4).

Los partidos programáticos, concebidos como “coaliciones organizadas de intereses alrededor de ideas” (Boix 1998, p. 14) son menos desarrollados en América Latina, pero sigue siendo directamente relevante el principio que afirma que las coaliciones de intereses e ideas pueden llevar a decisiones diferentes acerca de políticas que influyen la distribución. ¿Bajo qué condiciones existen coaliciones efectivas para el cambio? ¿Cómo interactúan estas coaliciones con las condiciones institucionales iniciales diferentes que prevalecen a través de América Latina? Aunque la región (a excepción de Cuba) no ha visto mayor cambio en sus patrones de distribución basado en transformaciones políticas y sociales fundamentales, algunas experiencias ya prometen. La sección siguiente se centra en el cambio a nivel de países y también a nivel subnacional.

#### RECUADRO 5.3

#### ¿Existen razones políticas y sociales para el contraste entre América Latina y el Este de Asia?

El Este de Asia a menudo se caracteriza como la región “por excelencia” de crecimiento con equidad. La realidad es más compleja, y algunos de los países del Este asiático han experimentado aumentos significativos en la desigualdad en las pasadas dos décadas (Ahuja y otros 1997). Sin embargo, es claro que varios países en la región —de Japón a (más recientemente) Vietnam— ha experimentado largas fases de alto crecimiento con niveles moderados de desigualdad.

Además, este patrón ha ocurrido en muchos países bajo gobiernos autoritarios. Dentro de la extensa literatura existente sobre las bases del éxito del Este asiático, dos hilos argumentativos son particularmente aplicables a la discusión actual. Primero, los éxitos casi siempre implican las alianzas amplias entre élites y grupos subordinados, especialmente los campesinos durante las fases tempranas de la transición. Esta pauta refleja muchos factores, incluyendo largas tradiciones de agricultura minifundista; las reformas agrarias durante períodos de transición política importante (en China, República de Corea y Taiwán, China); la necesidad de suministrar ingresos y servicios a campesinos ante amenazas externas a la seguridad nacional (Corea y Taiwán, China); y las amenazas de movimientos revolucionarios de origen campesino (Indonesia). Estas alianzas no necesariamente implicaron la movilización a nivel local, pero estaba dentro de los intereses de la élite incluir económicamente a los grupos más pobres. En Malasia, esta acción tomó la forma particular de mejorar la posición del grupo étnico históricamente más pobre de *bumiputeras* (malayos), pero fue realizada por un gobierno que dependía direc-

tamente de ese grupo para su principal base social y política (bajo el gobierno de Mahathir) y que reconocía también la necesidad de proteger los derechos de propiedad de otros inversionistas domésticos y extranjeros. Las relaciones sociales desiguales por tanto tuvieron menos prominencia en el Este de Asia.

Segundo, los casos exitosos de crecimiento e igualdad simultáneos evolucionaron una forma de administración económica que combinó un grado de autonomía burocrática con uniones cercanas a grupos de intereses principales. Tal “autonomía empotrada” (Evans 1995) fue un elemento central del desarrollo exitoso de los Estados que surgieron en la región. Esto no fue de ninguna manera un asunto limpio, y a menudo coexistió con amiguismo y corrupción. Sin embargo, para decisiones mayores acerca del desarrollo —desde esfuerzos exportadores en Corea al manejo de crisis macroeconómicas en Indonesia antes del profundo descalabro económico y político de 1998—, la autonomía “empotrada” facilitó la persecución de caminos tendientes al desarrollo antes que la protección de intereses creados. Los Estados fueron efectivos en las áreas clave de suministrar bienes y servicios públicos. El contraste clave con América Latina no se debe ver en términos de un espectro de sistemas autoritarios y democráticos, pero en términos de cómo las historias políticas y sociales del Este de Asia —que evolucionaron bajo ambientes externos diferentes— apuntalaron estructuras institucionales más inclusivas y efectivas.

Fuentes: World Bank (1993), Teranishi (1997), Evans (1995), Heller (2001).

### *El potencial para Estados más efectivos y redistributivos en el nivel nacional*

#### **Clientelismo vs. partidos programáticos en un contexto democratizante**

A pesar de ser una fuerza insuficiente para fomentar un Estado más efectivo y redistributivo, la democratización ayudó a que ingresaran a la arena política las demandas generalizadas por acción del Estado en la esfera social a través de América Latina en la década de 1990. Estas demandas se elevaron indudablemente tras el período de la crisis económicas y empeoramiento de la desigualdad de ingresos durante la década de 1980. La mayoría de los gobiernos sí respondió a estos problemas de un modo u otro. El gasto social creció apreciablemente en la mayoría de los países, con parte del crecimiento (excepto aumentos grandes en desembolsos de pensión) siendo progresivo en su impacto gracias a la expansión de servicios básicos, tales como la educación, la salud, el agua y el saneamiento a partes de la población que previamente no habían sido atendidas (*ver* el capítulo 9). Sin embargo, hubo variaciones grandes en la eficacia de tales acciones en términos de resultados, y una expansión en el gasto público en sí misma no reflejó ningún cambio en los equilibrios políticos subyacentes.

En América Latina y a través de la historia de Europa y los Estados Unidos, los cambios a los equilibrios políticos que apuntalan los Estados más efectivos y redistributivos han ocurrido tanto al interior como fuera de las estructuras estatales existentes.

La pregunta clave es si los partidos o grupos nuevos o reformados, al alcanzar el poder, adoptan los poderosos instrumentos del clientelismo para fortalecer su apoyo, o siguen metas colectivas.<sup>11</sup> En la discusión siguiente, distintos casos de la transición dentro de América Latina se consideran, con recuadros utilizados para ilustrar áreas de acción de las políticas.

Chile es un buen ejemplo de cómo la preexistencia de partidos programáticos se combinó con una autonomía burocrática relativa para facilitar la transición hacia el equilibrio político con un Estado más efectivo y redistributivo. Dónde estas condiciones previas son débiles, el cambio ha ocurrido o a causa de la movilización interna de partidos nuevos o a través de movimientos externos al sistema. Brasil ilustra ambos casos a través de las administraciones de Cardoso y Lula. América Latina tiene también una variante de los movimientos externos al sistema, la del líder populista que apela total y directamente al pueblo (descontento), pero está débilmente integrado a estructuras organizacionales o movilización local. Esto es a su vez un producto de la debilidad de las tradiciones partidistas y de sociedades fragmentadas, y es un caso ilustrado por Perú. La debilidad general de los partidos programáticos en la región —un producto de patrones históricos de evolución política— hace más duro el desafío de mejorar el Estado, y a su vez hace que el papel de otros actores en la sociedad (incluyendo asociaciones empresariales, sindicatos, movi-

mientos de nivel local, y las organizaciones no gubernamentales) sea aún más importante. Chile ha sido relativamente exitoso en consolidar un Estado efectivo y redistributivo, incluyendo un grado significativo de redistribución de servicios; sin embargo, el país no ha sido capaz de reducir su nivel alto de la desigualdad de ingresos. Excepcionalmente para América Latina, Chile se benefició de una larga historia de formación partidista a lo largo de divisiones clasistas antes que de líneas corporatistas verticales, así como de una tradición de administración pública relativamente autónoma y competente. La primera administración democrática siguió una política de “crecimiento con equidad”.<sup>12</sup> Este enfoque fue aplicado al equilibrar los frutos de políticas económicas orientadas al mercado (introducidas por el gobierno militar anterior) con el objetivo de lograr la equidad y la justicia social al fortalecer sistemáticamente las políticas sociales (*ver* recuadro 5.5). Como resultado, los bienes públicos clave fueron suministrados, la inflación fue puesta bajo control, y la prudencia fiscal se mantuvo. No hubo desafíos mayores a los derechos de propiedad, y una expansión significativa de los derechos ciudadanos (relativo a la era autoritaria) fue complementada por un aumento fuerte en servicios focalizados de base amplia. Con la estabilidad macroeconómica y social aparentemente asegurada, ocurrió una bonanza de inversión que a su vez sostuvo un rápido crecimiento y reducción de la pobreza. Las administraciones democráticas invirtieron también en modernizar la administración pública, apoyándose en las capacidades administrativas sólidas (para los estándares regionales) preexistentes. Hoy, Chile es conocido por la eficacia y la probidad de su administración pública, así como por sus logros en el reino de políticas económicas y sociales.<sup>13</sup>

La combinación chilena de políticas macroeconómicas prudentes con reforma gradual del sector social quizá parezca ser el resultado sensato pero previsible de un buen gobierno. Sin embargo, en tantos otros países (inclusive varios en América Latina), deseos sociales similarmente fuertes por la redistribución han tenido como resultado un populismo económico insostenible. ¿Por qué en la década de 1990 fue Chile capaz de evitar un destino semejante, y en cambio consiguió introducir una agenda progresiva de reformas de políticas sin arriesgar la confianza empresarial y la estabilidad macroeconómica? Una explicación plausible se encuentra en la naturaleza de actores institucionales políticos clave y las relaciones entre ellos. El elemento principal institucional del enfoque chileno de “crecimiento con equidad” fue la amplia alianza centro-izquierdista de la Concertación, que comprendió 17 partidos alrededor del núcleo de los socialistas y los demócracristianos. Al no tener acceso al apoyo clientelista estatal durante la lucha contra la dictadura militar en la década de 1980, estos partidos evolucionaron a través de la década en entidades políticas pragmáticas y moderadas con nexos fuertes a organizaciones sociales (especialmente sindicatos), y un compromiso sólido a la democracia social representativa y pluralista.

Cuando la transición democrática negociada permitió a las fuerzas conservadoras retener ventajas institucionales

## RECUADRO 5.4

**Agencia política y el potencial para la estrategia de redistribución en países ricos: lecciones de la OCDE**

Una comparación de los diferentes caminos tomados por gobiernos en la OCDE encuentra que el determinismo institucional *no* es válido, por lo menos en ciertos dominios de la política pública. Aunque ambos partidos, socialdemócratas y conservadores, apoyan el crecimiento, se han seguido estrategias muy diferentes para este fin. Esto es especialmente cierto respecto a decisiones distributivas relacionadas con la disyuntiva entre el empleo y la igualdad, por una parte, y la eficiencia, en el otro. Durante las décadas de 1970 y de 1980, los gobiernos socialdemócratas escogieron estrategias basadas en una apreciablemente mayor formación de capital público, inversión humana y esfuerzos tributarios, y mantuvieron un mayor papel empresarial para el sector público en la economía. En contraste, los gobiernos conservadores escogieron una menor inversión en capital físico y humano, menores impuestos y la privatización. El contraste de políticas entre tipos de gobiernos se puede ver claramente mediante una comparación entre dos partidos programáticos en la década de 1980: los conservadores británicos bajo Margaret Thatcher y los socialistas españoles bajo Felipe González. Estos partidos estuvieron basados inicialmente en coaliciones electorales muy diferentes. Los conservadores británicos apelaron a las clases altas y medias y procuraron ensanchar su base en las primeras, por ejemplo, mediante la política de vivien-

da y la promoción de una amplia base de propietarios a través de la privatización. Ese partido redujo exitosamente el poder de los intereses creados, notablemente en el movimiento sindical. En contraste, la base de los socialistas españoles era inicialmente entre las clases obreras y media-bajas. Aunque hubo alguna erosión de apoyo del primer grupo debido a su necesidad de seguir una política macroeconómica estricta, esto fue compensado por una expansión significativa de apoyo debido a políticas que aumentaron las prestaciones sociales.

El objetivo de la comparación aquí no es evaluar el impacto de las decisiones de política; esto requeriría una evaluación cuidadosa de efectos instrumentales de políticas y visiones normativas acerca de la desigualdad y el desempleo. Es, sin embargo, digno de mención que Gran Bretaña experimentó un aumento muy grande en la desigualdad en la década de 1980, para los estándares de países ricos. España experimentó un descenso pequeño en su (ya menor) nivel de desigualdad. Además, algunos observadores discuten que la expansión sustancial en el bienestar social fue un complemento clave a la extensa reestructuración industrial asociada con la apertura e integración de España a Europa.

Fuente: Boix (1998).

significativas, la Concertación escogió deliberadamente una forma consultiva del gobierno —la llamado “política de acuerdos”— por la cual el gobierno discutió cada iniciativa legislativa importante no sólo con los socios de la coalición, pero también con partidos de oposición y organizaciones sociales.<sup>14</sup> Tales arreglos negociados fueron posibles porque los partidos y organizaciones sociales clave implicados (en confederaciones sindicales y empresariales particulares) tenían amplias e incluyentes bases de representación y apoyo.<sup>15</sup> Ante la fuerte demanda por equidad social y las expectativas en torno a un manejo económico prudente, los actores lograron obtener arreglos sensatos en una agenda nacional amplia en vez de perseguir intereses parroquiales y sectoriales.<sup>16</sup>

Si Chile ha formado, para estándares latinoamericanos, un Estado relativamente efectivo (y redistributivo), ¿Por qué sigue siendo una de las sociedades más desiguales de la región en términos de ingresos? (Ver el capítulo 2). Tres factores son pertinentes. Primero, la formación histórica de Chile (especialmente durante el siglo XIX y primera mitad del siglo XX) siempre ha implicado una mezcla de grados relativamente altos de gobierno constitucional y de concentración de la riqueza, la cual está en parte asociada

con la importancia de la minería en la economía. Segundo, la mayoría de los observadores concuerda en que hubo aumentos significativos en la desigualdad en la década de 1970 (con la transición al régimen de Pinochet) y la década de 1980, lo que es evidente en los datos de ingresos (ver el capítulo 2, para una discusión y referencias breves) y también en la consolidación de la posición de grandes conglomerados (Schamis 2002). Tercero, los cambios en la distribución del ingreso son siempre un proceso más lento que, por ejemplo, aumentar el acceso a servicios, debido a la centralidad de las fuerzas del mercado en determinar las distribuciones salariales.

Como se discutió en un informe reciente del Banco Mundial (de Ferranti y otros 2003), la integración internacional fue un catalizador para el cambio técnico sesgado hacia la mano de obra calificada en países como Chile, llevando inicialmente a un aumento agudo en las primas de habilidad y a desigualdades salariales. Sin embargo, la gran expansión en escolaridad (especialmente en el nivel terciario) al final de la década de 1990 pareció estar contrarrestando esas fuerzas poderosas del lado de la demanda.

Como Chile, Brasil experimentó la transición negociada de un gobierno militar autoritario a la democracia.

## RECUADRO 5.5

**Equidad aumentada a través de impuestos y gasto social en un Chile democrático**

Las políticas a favor de la equidad de la administración Aylwin (1990-1994) incluyeron un aumento de impuestos para financiar el gasto social expandido. La reforma tributaria fue moderadamente progresiva (por lo menos en intención), aumentando la participación de recaudo del gobierno generado por impuestos directos del 18% al 24% y aumentando la participación de los impuestos corporativos y personales para ingresos superiores, dentro de la categoría de impuestos directos. La reforma tributaria estuvo acompañada de un arreglo para destinar una participación específica de las rentas para el gasto social.

Entre 1990 y 1994, el gasto social aumentó en casi 50%. Esto tuvo poco impacto sobre el alto nivel de desigualdad de ingresos durante el mismo período, el cual fue impulsado en gran parte por el efecto de las fuerzas de mercado sobre los ingresos laborales. Sin embargo, hubo reducciones significativas en otras dimensiones de la desigualdad, reflejando el carácter redistributivo del gasto social: si el valor imputado de prestaciones sociales se incluye, la distribución de "ingresos" mejoró apreciablemente en la década de 1990

(ver el capítulo 9 y Bravo, Contreras y Millán 2002). Muchos segmentos vulnerables de la sociedad, tal como las personas mayores y los que tuvieron educación deficiente, experimentaron ganancias grandes en el bienestar, y los beneficios del crecimiento económico se distribuyeron más o menos igualmente a través de las regiones. El paquete de reformas, que fue la primera legislación importante de la coalición de "Concertación", se negoció políticamente para tranquilizar a las élites económicas conservadoras acerca del compromiso del gobierno con la responsabilidad fiscal y con políticas económicas sin esfuerzos radicales de redistribución. Este arreglo negociado reflejó no sólo las fuerzas políticas relativas de las élites conservadoras y el gobierno de Aylwin (que carecía de una mayoría en el Congreso), pero también lo que los partidos que comprenden la "Concertación" habían aprendido de experiencias en la década de 1970, cuando el radicalismo eventualmente culminó en un golpe brutal y casi dos décadas del autoritarismo bajo Pinochet.

Fuentes: Boyland (1996), Weyland (1997).

A lo largo de la dictadura e incluso durante la transición democrática, la continua importancia de relaciones sociales desiguales, la falta de partidos programáticos, y la fortaleza de los grupos de intereses especiales caracterizaron la economía política brasileña. Aunque Brasil heredó un Estado relativamente efectivo en términos de capacidades burocráticas en ciertas funciones del Estado, tales como la promoción industrial (Evans 1979, Schneider 1991), el suministro efectivo de bienes públicos claves —notablemente estabilidad macro, derechos de la propiedad, y ciudadanía— no fueron parte del legado de los gobernantes militares del país. Las instituciones políticas brasileñas han sido tradicionalmente propensas al inmovilismo.<sup>17</sup> La fragmentación institucional del sistema político brasileño —en donde muchos grupos de intereses y políticos individuales, libres de la disciplina cohesiva de un partido, entran en un intercambio de favores políticos de corto plazo— no es conducente al cambio redistributivo. En cambio, los grupos poderosos y bien organizados presionan exitosamente para avanzar o proteger sus propios intereses y privilegios, lo que a su vez refleja en gran parte la desigualdad subyacente del poder político en la sociedad brasileña. Esta débil gobernabilidad está ilustrada claramente por la dinámica del proceso de formar una Constitución al final de la década de 1980, así como por las dificultades que el país ha tenido desde

entonces para reformar su sistema regresivo de la seguridad social (ver recuadro 5.6).

Desde mediados de la década de 1990, las administraciones de Cardoso y Lula han seguido consistentemente una combinación de políticas compuesta por un fuerte compromiso con la estabilidad macroeconómica, desarrollo social, y la construcción de las capacidades del Estado para el recaudo de renta y el suministro de servicios.<sup>18</sup> Las acciones de ambos gobiernos han sido indudablemente estreñidas por la fragmentación institucional del sistema político brasileño.<sup>19</sup> Sin embargo, los logros obtenidos y la consistencia con que estos gobiernos han seguido políticas más equitativas son notorios.<sup>20</sup>

Las políticas en favor de la equidad han sido perseguidas por estos dos gobiernos reformistas, cada uno con orígenes partidistas diferentes. El partido de Cardoso, el PSDB, fue creado como un grupo movilizado internamente por desertores del PMDB —que era a su vez el sucesor del partido de "oposición" creado por el Ejército y los políticos tradicionales durante el período autoritario— como una tentativa para vencer la orientación clientelista del PMDB. El PT de Lula, por otro lado, era un movimiento externo al sistema durante el período autoritario (y por tanto carecía de acceso a fondos clientelistas estatales para la movilización), y se desarrolló como una alianza horizontal genuina entre sindicatos y otros grupos principalmente

de clase baja, incluyendo los hogares más pobres dependientes del sector informal.<sup>21</sup>

A pesar de estas diferencias, ambos partidos encontraron oportunidades de gobernar el país en un ambiente democrático que estaba madurando gradualmente. Estos desarrollos sugieren que existen múltiples posibilidades para la agencia política positiva aun en un ambiente de gobernabilidad difícil, lo que puede indicar también que Brasil está en un período de transición a un equilibrio político más favorable para la reducción de la desigualdad.

Perú bajo Fujimori ilustra cómo un líder externo al sistema puede, en tiempos de crisis, ser efectivo en abrirse camino a través de las estructuras institucionales establecidas. Una década después de ocurrida la transición democrática, Fujimori heredó casi el exacto opuesto de los atributos de un Estado efectivo y redistributivo: hiperinflación; un conflicto violento con el movimiento guerrillero de Sendero Luminoso; derechos de propiedad inciertos; derechos ciudadanos debilitados; y un desplome de la capacidad del Estado para recaudar rentas y suministrar servicios, especialmente en áreas más pobres. A comienzos de la década de 1990, Fujimori mejoró sustancialmente el suministro de bienes públicos —especialmente con respecto a la estabilidad macroeconómica y social—, al terminar el conflicto con Sendero y sostener una gran expansión en servicios básicos, en particular a poblaciones pobres y rurales. ¿Cómo se hizo esto? En vez de reformar el Estado para mejorar su capacidad general (como tanto Chile como Brasil han procurado hacer), se crearon “islas” de acción efectiva del Estado, notablemente en aduana e impuestos (con el fin de proporcionar rentas para sostener el gasto), en la macroadministración, y en la concentración de un conjunto de programas de suministro de servicios en la administración presidencial. Estas acciones implicaron romper con estructuras institucionales clientelistas existentes (por ejemplo, cerrando el Parlamento) o eludir las (por ejemplo, evitando los canales burocráticos tradicionales). El apoyo político fue sostenido por la aprobación inicialmente amplia que suscitaron las mejoras relativas a la crisis anterior; por la entrega de servicios a los pobres, aunque en forma de un proyecto clientelista nacional (*ver* recuadro 5.7); y, cada vez más, por conexiones con los ricos. Sin embargo, esta situación tuvo altos costos en términos de socavar las instituciones democráticas, incluyendo la captura del poder judicial y parte de los medios.

En términos de estructura política, la experiencia de Fujimori tiene paralelos con el modelo del líder populista que cruza las estructuras institucionales y promete redistribución, pero que tiene la resolución y la capacidad de desafiar los intereses creados y mantener la estabilidad a nivel macro, y utiliza métodos autoritarios cuando son necesarios. Al principio del gobierno de Fujimori, la profundidad de la crisis económica y una élite política desacreditada facilitó el cambio. Sin embargo, el modelo carismático de líder externo al sistema es inherentemente arriesgado, y últimamente insostenible a causa de la falta de una base institucional de representación para ligar las élites gobernantes a los pobres. En el caso de Perú, los cos-

tos fueron masivamente más altos de lo que se pudiera haber imaginado. La falta de limitaciones institucionales a la conducta presidencial personalizada autoritaria —exacerbada por el bien documentado abuso de poder por Montesinos, el socio cercano de Fujimori— llevó a socavar constante y sistemáticamente el imperio de la ley con respecto a derechos de propiedad y ciudadanía, y a la pérdida eventual de legitimidad y desplome del régimen.<sup>22</sup> Ha habido ganancias importantes en la transición subsiguiente a la democracia, pero el camino desde las relaciones sociales desiguales y un estado débil es largo, y uno que se hace más difícil con una población socialmente fracturada, grandes expectativas, y la ausencia de partidos programáticos.

### Otras transiciones problemáticas o incompletas

En América Latina otros países han tenido transiciones fallidas o problemáticas a la democracia (aunque con avances y retrocesos menos dramáticos que en Perú). Guatemala, un ejemplo clásico de relaciones sociales desiguales y un Estado débil, firmó los Acuerdos de Paz en 1996 y logró algunos avances en el suministro de impuestos y servicios partiendo de un nivel de base muy bajo, incluyendo algún suministro simbólico de educación bilingüe. Sin embargo, en el nivel nacional hubo pocos signos de una transición significativa de un sistema de gobierno capturado por élites antiguas y nuevos intereses relacionados con las drogas y el crimen. También fue simbólica la propuesta para una Constitución multicultural (ahora cada vez más común en la región), que se rechazó en un referéndum. Como se discute en recuadro 5.2, la República Dominicana, a pesar de un desempeño relativamente bueno del crecimiento, también permanece estancada en un equilibrio de bajo nivel con altos niveles de clientelismo y un esfuerzo tributario débil.

Bolivia es un caso más complejo. Partiendo de una situación de estructuras profundamente clientelistas y un Estado débil, el país tomó varias medidas para fortalecer la gobernabilidad y la rendición de cuentas. A mediados de la década de 1980 restauró la estabilidad macroeconómica, y emprendió amplias reformas en la administración pública, pero no es claro si estas reformas transformaron significativamente las relaciones clientelistas. Finalmente, Bolivia tomó medidas innovadoras para apoyar la descentralización democrática (*ver* abajo), con la que se buscó aumentar la influencia de los grupos más pobres, incluyendo a los indígenas.

Al mismo tiempo, Bolivia ha experimentado olas de descontento que resultaron en la formación de grupos dentro de un movimiento de protesta esencialmente indígena, que forzó la renuncia del presidente Sánchez de Lozada a finales de 2003, de un modo similar a la anterior expulsión del presidente Mauhad en Ecuador. (Sin embargo, Ecuador había registrado un compromiso menos claro que el de Bolivia con las reformas estructurales y de políticas). En ambos casos, el movimiento de la protesta se ajusta al patrón de un movimiento clásico de agentes externos al sistema, compuesto por grupos pobres e indígenas aliados



## RECUADRO 5.6

**Esfuerzos de redistribución fallidos en una democracia fragmentada: reformas a la seguridad social en Brasil**

Luego de una transición democrática en 1985, Brasil se tomó casi dos años debatiendo y diseñando una nueva Constitución. La Asamblea Nacional Constituyente (ANC) operó dentro de un sistema político sumamente fragmentado, en el que coaliciones sueltas de partidos débilmente organizados y numerosos grupos de intereses especiales entraron en negociaciones políticas focalizadas.<sup>a</sup> Como resultado, la Constitución brasileña de 1998 es un documento incoherente y complejo que simplemente junta una gama muy amplia de intereses especiales expresados por la ANC.<sup>b</sup> Aunque la Constitución incluye un componente social fuerte—incluyendo la naturaleza universal de servicios básicos tales como la educación y la salud—, consagra también varios privilegios especiales de poderosos grupos de interés, por ejemplo, al otorgar a los funcionarios públicos beneficios pensionales excesivamente generosos e insostenibles fiscalmente.<sup>c</sup>

La incoherencia de la Constitución brasileña ha llevado a tentativas interminables por gobiernos subsiguientes para enmendar el documento con el fin de introducirle cambios sustanciales, entre los cuales el más notable (pero no el único) es la reforma del sistema de seguridad social. Ya en el debate constitucional, las propuestas por tecnócratas del Ministerio de la Seguridad Social dirigidas a volver el sistema más justo distributivamente—por ejemplo, al buscar cobertura universal, mejoras en los beneficios pensionales de trabajadores rurales pobres, la diversificación de impuestos de seguridad social, y un umbral de edad para el recibo de la pensión por tiempo de servicios— fueron derrotadas por varios grupos de interés. Los intereses empresariales se opusieron a la diversificación de impuestos de seguridad social, mientras que los sindicatos y jubilados urbanos desafiaron las restricciones propuestas a los beneficios por tiempo de servicio.

Los sindicatos del sector público lograron la importante concesión bajo la cual virtualmente todos los empleados del gobierno—sin importar si habían sido reclutados por un proceso competitivo de cualificación, o si alguna vez habían hecho contribuciones al sistema pensional—serían “reclasificados” como funcionarios estatales de carrera elegibles para generosos beneficios pensionales.

A mediados de la década de 1990, la administración Cardoso intentó una gran revisión del sistema de seguridad social. Aunque se logró progresar, algunas de las propuestas de reforma más ambiciosas, especialmente aquellas que afectaban los intereses creados de los sindicatos del sector público, fueron derrotadas.<sup>d</sup> El recientemente elegido gobierno de Lula está embarcándose ahora en otra tentativa sustancial de reforma para armonizar gradualmente el muy generoso régimen pensional del sector público con el régimen del sector privado.

Aunque la reforma no ha obtenido aprobación final, el gobierno ya ha tenido que hacer varias concesiones importantes en relación con su propuesta original, otra vez reflejando el poder de intereses corporativistas en las áreas de los empleados públicos, el Ejército, y el poder judicial.

a. La Asamblea Nacional Constituyente (ANC) fue el mismo Congreso nacional que había sido elegido en 1985, y por tanto tendió a reflejar los intereses parroquiales y políticos de corto plazo de los legisladores, así como su vulnerabilidad a la presión por grupos de interés especial.

b. Según un conteo, por lo menos 383 grupos separados que representan diversos intereses profesionales y funcionales presionaron para la inclusión de sus agendas en la Constitución—ilustrando vívidamente el problema de acción colectiva causado por la estructura corporativista, vertical, fragmentada de las relaciones Estado-sociedad en Brasil (Vianna 1998).

c. Ver Reich 1998, para un análisis del proceso de promulgación de la Constitución.

d. Este caso, se analiza con todo detalle en Melo (1998).

Fuentes: Weyland (1996b), Vianna (1998), Melo (1998).

con intereses creados, tales como los sindicatos de maestros. La fuerza del movimiento fluyó de una combinación de severos choques adversos a la economía (incluyendo la emblemática destrucción de la producción de coca en Bolivia) y una larga historia de exclusión social y política, y de desencanto con la clase política y la capacidad del gobierno.

### *La transición al nivel sectorial*

Aun cuando el reino de la política de nivel nacional es todavía inhóspito al cambio a favor de la equidad, la transición para abandonar modos clientelistas de gobernabilidad ha sido posible al nivel sectorial en varios países. Ejemplos

muy conocidos en la región incluyen a Educo, un programa efectivo de escuela basada en la comunidad en El Salvador, y el Programa de Salud Familiar en el estado de Ceará, Brasil (para detalles, ver Tendler 1997). La dinámica política de la transición al nivel sectorial es bien ilustrada por el caso del programa focalizado antipobreza denominado “Programa Nacional de Solidaridad” (Pronasol), un instrumento de política fuertemente clientelista,<sup>23</sup> y su sucesor Progresá (actualmente llamado “Oportunidades”), mejor concebido técnicamente como un instrumento de política para la reducción a largo plazo de la pobreza (ver recuadro 5.8 y capítulo 9).

## RECUADRO 5.7

**Neopopulismo y políticas sobre fondos sociales en Perú**

El caso de Perú destaca la posibilidad (por lo menos a corto plazo) y la dificultad de sostener las políticas a favor de la igualdad por líderes externos al sistema "neopopulistas".<sup>a</sup> Bajo el presidente Fujimori, las fuentes tradicionales de autoridad e intermediación entre ciudadanos y el Estado se debilitaron porque él se valió de apelaciones directas y personales a los ciudadanos más pobres. Los partidos tradicionales prácticamente desaparecieron, y el gobierno se volvió mucho más centralizado.

Un ejemplo importante es la centralización de Foncodes y otros programas sociales bajo el control inmediato de la Presidencia. Este cambio aumentó el suministro del servicio y ayudó a Fujimori a ganar apoyo electoral por fuera de las estructuras partidistas. Un estudio encuentra que los gastos de Foncodes aumentaron apreciablemente en los tres meses anteriores a las elecciones nacionales, y que los proyectos fueron dirigidos a provincias en las que era probable que su efecto político fuera más grande. Entre 1991 y 1993, los gastos de Foncodes favorecieron al núcleo de sus partidarios y a vo-

tantes marginales. Después del desilusionante resultado de un referéndum nacional llevado a cabo en 1993, la administración de Fujimori redireccionó los recursos en una tentativa para recomprar el voto en las provincias que cambiaban de bando. Ya que Fujimori tuvo como objetivo a los electores más pobres, los proyectos de Foncodes tendieron a favorecer las provincias más pobres, con el resultado que el programa tuvo una función de redistribución.

Aunque las evaluaciones del impacto a favor de los pobres de Foncodes hayan sido positivas, el programa ha sido criticado a menudo por su politización y por un diseño que eludió a las administraciones municipales. De un modo consistente con las otras acciones políticas y de política de Fujimori, Foncodes hizo poco para contribuir al desarrollo institucional y al empoderamiento de las administraciones municipales.

a. Ver Roberts 1995 sobre el concepto de neopopulismo y su aplicación al régimen de Fujimori.

Fuentes: Schady (2000), World Bank (2001c).

***El papel de la descentralización democrática***

¿Puede la descentralización política y administrativa llevar a transformaciones políticas y sociales locales? (Ver de Ferranti y otros, 2000 para una discusión general). El proceso de descentralización, por su propia naturaleza ha generado una variedad grande de experiencias, ya que las nuevas oportunidades para una mayor autonomía política han interactuado en diversos contextos locales, políticos, sociales y económicos. En ausencia de políticas compensatorias nacionales, proactivas, la descentralización aumentaría generalmente las desigualdades intrajurisdiccionales, por ejemplo, por la mayor capacidad de jurisdicciones más ricas para recaudar impuestos que luego podrían ser aplicados al suministro de mejores servicios económicos y sociales.

En algunos casos, la democratización local, simbolizada por la elección de alcaldes, ha cambiado verdaderamente la estructura de oportunidad en la acción local para aspirantes a líderes y movimientos locales. Esto ha sido denominado como una "revolución silenciosa" (Campbell 2003). Sin embargo, los resultados están supeditados a precisamente los tipos de asuntos levantados en la discusión anterior acerca de condiciones y transiciones nacionales. ¿Qué tan establecidas están las relaciones desiguales y qué tan fuerte o débil es el Estado local, en el sentido de su capacidad de proporcionar bienes y servicios públicos (locales)? La descentralización aumentará la desigualdad si refuerza la mano de élites locales, pero apoyará la igualdad si se

asocia con procesos democráticos locales que favorecen los grupos más pobres y llevan a una acción más efectiva por parte del Estado.<sup>24</sup>

Que el buen gobierno local puede marcar una diferencia positiva en los indicadores de desempeño, se ve ilustrado por los casos de Porto Alegre (Brasil) y Bogotá (Colombia), donde cambios sustanciales en patrones de acción de parte de los gobiernos y los grupos ciudadanos han fomentado culturas de ciudadanía, que a su vez llevaron a un rompimiento exitoso con las bases sociales y culturales de la desigualdad que han desafiado la intervención pública en el plano nacional. Claramente, los contextos locales importan con respecto a los resultados distributivos de descentralización, como se ve ilustrado por la experiencia boliviana con la descentralización, en la cual los resultados del proceso de descentralización explícitamente pro-comunitaria han dependido de los contornos políticos y sociales de los municipios recientemente creados.

**Dos casos de un cambio a estados locales más efectivos y redistributivos**

*Descentralización democrática profunda.* Uno de los casos mejor-documentados acerca de la transición fuera del clientelismo en el plano local es el de Porto Alegre. Este proceso fue facilitado por la introducción de elecciones locales y luego por la elección del *Partido dos Trabalhadores* (el Partido de los Trabajadores, o PT). Las interacciones dinámicas subsiguientes entre grupos locales, el partido, y el



gobierno —a través de las cuales el PT ha sido reelegido repetidas veces— ha permitido al gobierno aprender de su experiencia y democratización para arraigarse (*ver* recuadro 5.9).

Cuando se creó la oportunidad por la descentralización política y gubernamental nacional, las capacidades locales eran propicias a causa de la presencia de un partido externamente movilizado y las tradiciones locales de actividad asociativa. Sin embargo, el desarrollo de la institución del presupuesto participativo (PP), fue lo que facilitó el quiebre con las estructuras clientelistas. El diseño del proceso de PP —por cual los delegados son asignados al consejo presupuestal en proporción al nivel de participación por asociaciones en foros abiertos— ha estimulado la actividad asociativa. El PP ha tenido también el efecto de promover la construcción de coaliciones horizontales; esto contrasta con el pasado cuando los vecindarios procesaban las demandas verticalmente a través de jefes políticos, con el efecto de ceder severamente su autonomía de asociación y debilitando a la sociedad civil.

La acción estatal en Porto Alegre ha sido exitosa en escenarios públicos clave, especialmente en el suministro de servicios, una tendencia que ha mejorado las condiciones a través de la ciudad y ha tenido también un fuerte elemento redistributivo. Un creciente esfuerzo tributario es la evidencia de una voluntad más amplia para apoyar el proyecto, como también lo ha sido la reelección del PT. Aunque Porto Alegre sea una buena ilustración de cambio a un equilibrio político nuevo, debe ejercerse cuidado al obtener lecciones institucionales específicas, especialmente en el proceso del PP. Para los estándares brasileños y regionales, la ciudad goza un alto grado de inclusión social. El PP se ha ejercitado en un poco más de 100 municipios en Brasil (de un total de más de 5.500). Valorar los determinantes y el impacto verdaderos del PP requerirá examinar algunos de los aproximadamente 100 otros casos del proceso en Brasil.

*La entrada de emprendedores políticos externos al sistema y la movilización del apoyo de la clase media.* Bogotá proporciona un segundo caso de un cambio dramático en el desempeño de la administración municipal en una ciudad grande. La transformación política de Bogotá se ha desplegado con el trasfondo de una escena política nacional caracterizada por la alternación del poder y los acuerdos para compartir el poder entre los dos partidos establecidos, basados en el acuerdo *Posviolencia* entre las élites. Este contexto ayudó a integrar, en los niveles nacionales y locales, una forma especialmente bien enquistada de clientelismo, a través de la cual la tradición de cambiar favores por apoyo político ha persistido en una gran variedad de áreas (por ejemplo, en el empleo y en obras públicas locales). A menudo, este patrón ha sido más fuerte en áreas más pobres en escenarios tanto urbanos como rurales.

Al igual que en Brasil, la oportunidad ha sido creada en Bogotá por la llegada de elecciones para alcaldes y competencia electoral. Sin embargo, en este caso el acontecimiento

transformador parece haber sido la victoria electoral de emprendedores políticos externos al sistema que no eran parte de las estructuras partidistas basadas en el clientelismo, en vez de (como fue el caso de Porto Alegre) un partido programático con una base local fuerte. Estos emprendedores han escogido buscar cambios en la práctica gubernamental y en las interacciones Estado-sociedad que trasladaron la arena de la competencia política desde la capacidad de entregar bienes clientelistas hacia la capacidad de entregar los bienes públicos (por ejemplo, una ciudad más limpia, violencia reducida) y los servicios de base amplia, notablemente en educación y transporte. Tal competencia se reflejó en la alternancia entre dos alcaldes, Mockus y Peñalosa. Mockus, en particular, colocó gran énfasis en construir nuevas coaliciones con una gama de grupos sociales y en cambios a la cultura ciudadana.

Los efectos de estos cambios institucionales son evidentes en grandes mejoras al desempeño de la ciudad, en términos del nivel de suministro de servicios y (aunque más anecdóticamente) en la calidad de la entrega del servicio. La modernización del sistema de transporte público de Bogotá tuvo como resultado una disminución dramática en muertes accidentales de alrededor de 1.300 por año a comienzos de la década de 1990 a menos de 800 en 2001. Los esfuerzos gubernamentales por mejorar la seguridad pública tuvieron como resultado la reducción de homicidios por 1.000 habitantes, de 80 en 1993, a 31 en 2001. La matrícula neta en escuelas primarias y secundarias mejoró del 85% en 1993 al 91% en 2001, con el nivel secundario, mostrando el aumento más dramático.

Tendencias similarmente positivas se registraron con respecto a otros indicadores de suministro de servicios sociales, tal como salud pública, agua y saneamiento. Las tendencias son también, y de nuevo emblemáticamente, reflejadas en un aumento en el esfuerzo tributario —la carga de impuesto por residente aumentó de 39.000 pesos en 1988 a 86.000 pesos en 1999—, mientras que al mismo tiempo el gobierno de la ciudad aplicó una serie de medidas de modernización administrativa y mantuvo sus gastos operacionales (tales como gastos de personal) más o menos constantes, permitiendo así el aumento de los recursos para financiar la expansión de servicios públicos (Maldonado 2003).

La experiencia de Bogotá muestra cómo el cambio es posible cuando la competencia electoral atrae a emprendedores externos talentosos a la arena política, quienes pueden utilizar entonces su posición para realizar los cambios en cultura política y eficacia estatal. ¿Por qué ocurrió esto en Bogotá y no en algunas otras ciudades? Los autores no tienen una respuesta completa a esta pregunta, pero sugieren que esto es el resultado de una interacción entre el grado de fortaleza de las estructuras clientelistas y la capacidad de individuos y grupos para utilizar alianzas nuevas para realizar el cambio. Tanto las experiencias internacionales como las latinoamericanas sugieren que institucionalizar tales cambios será de gran importancia, en términos de construir electorados para burocracias autó-

## RECUADRO 5.8

**Transición al nivel sectorial? Los programas focalizados de lucha contra la pobreza en México**

Aunque gran parte de la financiación para el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) estaba aparentemente dirigida hacia los pobres.<sup>a</sup> Varios estudios han encontrado que las variables políticas influyeron fuertemente en la asignación de recursos del programa.<sup>b</sup> Aparte de su administración politizada, el foco programático de Pronasol en inversiones de infraestructura —el área más grande de financiación era la de servicios básicos, tales como agua, tratamiento de aguas residuales y electricidad— era visible y efectivo para el propósito de generar apoyo electoral. Pronasol fue reemplazado efectivamente por Progresá (llamado actualmente Oportunidades), que se enfocó principalmente en inversión en el desarrollo humano con un proceso de toma de decisiones más tecnocrático.<sup>c</sup> Las evaluaciones de impacto de Progresá han sido más favorables que las de Pronasol.<sup>d</sup> Un análisis de los determinantes políticos de las asignaciones de fondos de Progresá encontró que aunque las consideraciones electorales parecieran estar algo relacionadas con las pautas de financiación, el nivel de la pobreza ha sido por mucho trecho el mejor pronosticador del gasto de Progresá (Menocal 2001).

¿Cómo se explica este episodio de despolitización de programas de lucha contra la pobreza en México? La transformación coincidió con la democratización, o por lo menos pluralización, de la política mexicana. El cambio en este programa se puede ver en el contexto de la respuesta del presidente Zedillo a la crisis económica del período y el descontento general con las consideraciones políticas que rodearon al gasto en Pronasol, un programa bandera bajo su antecesor, el presidente Salinas. Con cada denuncia de corrupción de los fondos sociales bajo Salinas, aumentó la presión sobre Zedillo para actuar de manera más transparente.<sup>e</sup> Su respuesta tomó varias formas, incluyendo un proceso políticamente impulsado de descentralización. El caso de Progresá es el de un programa centralmente administrado, diseñado para tener una conexión más cercana con la extrema pobreza y para ser menos vulnerable al ser utilizado como un instrumen-

to clientelista. Progresá ilustra que aún en un ambiente político clientelista, el diseño técnico de una política puede hacer una diferencia en términos de impacto sobre el desarrollo y el margen para la manipulación política.

a. Con respecto a la asistencia médica, los programas gubernamentales beneficiaron a más de 4 millones de personas en 1985. Un número adicional de 3,4 millones de personas fue ayudado por los hospitales de Pronasol en áreas con poblaciones indígenas grandes, y 1,6 millones de familias se beneficiaron de nuevas clínicas. Con respecto a la educación, el programa de Escuela Digna de Pronasol benefició a 4 millones de estudiantes. En 1989-1990, 5 millones de personas se beneficiaron de un programa de agua potable y aguas residuales, y otros cinco millones fueron beneficiados por proyectos de electrificación rural. Para 1992, el gasto de Pronasol como participación del gasto público general en sectores sociales había alcanzado el 12,34% (Lustig 1994).

b. Un estudio (Molinar Horcasitas y Weldon 1994) encontró que el gobierno federal gastó más en áreas donde se habían programado elecciones locales y federales concurrentes y que los fondos de Pronasol no fueron concentrados hacia los estados en los que el PRI dominaba tradicionalmente, sino en estados marginales que no eran necesariamente los más pobres de México pero en donde el partido de oposición Partido Revolucionario Democrático (PRD) era fuerte. Otro estudio (Díaz-Cayeros, Magaloni y Weingast 2002) encontró que el PRI tomó como objetivo a los municipios electoralmente marginales y retuvo los fondos para municipios dominados por el PRD, pero gastó poco en los municipios donde tenía un margen grande de ventaja. El mayor gasto se dio donde el PRI ganaba por un margen pequeño.

c. A finales de 1999, Progresá cubrió aproximadamente 2,6 millones de familias, o cerca del 40% de todas familias rurales y un 9% de todas familias en México. En aquel momento, el programa operó en casi 50.000 localidades en más de 2.000 municipios y 31 estados.

d. El *International Food Policy Research Institute* (Instituto Internacional de Investigación de Política de Alimentos, o Ifpri por sus iniciales en inglés) concluyó que Progresá había aumentado apreciablemente el enrolamiento de niños y niñas en la escuela secundaria, reducido las enfermedades entre los beneficiarios en 12% para niños y 19% (en términos de días laborales con licencia por enfermedad) para adultos, reducido la incidencia de baja talla (*stunting*) causada por deficiencias nutricionales, y aumentado el consumo de calorías y la diversidad dietética. Para un resumen de resultados de Ifpri, *vea* <http://poverty.worldbank.org/library/view/5561>.

e. Al descentralizar los gastos, principalmente a gobernadores del PRI, y permitiendo así que esos políticos decidieran quién obtenía qué, Zedillo puede haber estado en efecto permitiendo el uso político de estos fondos, pero manteniéndose al mismo tiempo a distancia de las críticas.

nomas y demandas societarias para el desempeño en el suministro de bienes colectivos.<sup>25</sup>

### Cómo el contexto institucional local afecta el potencial para el cambio

A través de este capítulo, los autores han acentuado la importancia del contexto institucional dentro del cual un equilibrio político particular de relaciones sociales desiguales y gobierno efectivo puede evolucionar hacia diferentes

patrones de gobernabilidad. El papel crítico del contexto local es visible en escenarios cuasiexperimentales de procesos nacionales de descentralización, en los que las estructuras de oportunidad política se abren de modo más o menos igual a lo largo de un país dado, y sin embargo cada jurisdicción local desarrolla su propio sendero de evolución institucional. Una pregunta crucial es cómo la agencia política local puede capitalizar la nueva apertura en el escenario político local. Como lo demuestran los casos de

RECUADRO 5.9

**Presupuestos populares en Porto Alegre: explicando una transición a un equilibrio político nuevo**

Los presupuestos municipales han sido por mucho tiempo el dominio de las élites buscadoras de rentas en Brasil. Típicamente, los políticos, burócratas, grupos empresariales y dirigentes locales han entrado en colusión para controlar la asignación de los recursos de la ciudad. El sistema de presupuesto participativo (PP) representa un cambio importante en la configuración tradicional de intereses de poder, ya que un proceso originado desde las bases ha trasladado apreciablemente los poderes de toma de decisiones desde las élites tradicionales a ciudadanos ordinarios. El papel del PT, un partido ideológicamente coherente y pragmáticamente de centro-izquierda, como el catalizador del cambio ha sido crítico, desde que creó la “apertura desde Arriba” y proporcionó el apoyo progresivo que ha hecho posible el PP.

En contraste al carácter más jerárquico, rígido y organizacionalmente aislado de la mayoría de los partidos socialistas en América Latina, el PT está profundamente integrado organizacional e ideológicamente en la sociedad civil. Desde su fundación en 1980, el PT ha sido un partido de movimiento social, habiendo sido formado como una alianza de elementos progresivos dentro de la Iglesia, los sindicatos, las asociaciones campesinas, los grupos de derechos humanos y una serie de organizaciones revolucionarias. Creado como un instrumento de la lucha contra un régimen autoritario y las estructuras corporatistas asociadas, durante su primera década de la existencia el PT, en palabras de Rebecca Abers, “procuró mantener constantemente nexos con una multitud de movimientos sociales del nivel local y desarrolló estructuras internas sumamente descentralizadas”<sup>a</sup>.

La cercana y dinámica relación entre el PT, como una organización formal y sus socios de movimientos sociales, ha creado varias sinergias. La más obvia es que el PT ha proporcionado una función crítica de intermediación creando los espacios formales y las oportunidades políticas en las que una gama de movimientos sociales y organizaciones cívicas ha sido capaz de articular sus demandas, intercambiar ideas y proponer reformas. Sin embargo, si la apertura política y la estructura de la oportunidad para PP se crearon desde arriba, es la sociedad civil la que proporcionó los recursos de información críticos para el PP y fomentó su movilización. Al optar para la introducción de PP, el PT cabalgó sobre las demandas presentadas inicialmente a una anterior administración por la Unión de Asociaciones de Vecindario de Porto Alegre (UAMPA por sus siglas en portugués), que había solicitado un mecanismo popular y comunitario de “control de la definición del presupuesto municipal”. Una gran variedad de organizaciones cívicas (incluyendo grupos vecinales y parroquiales, organizaciones de mujeres, organizaciones no gubernamentales, y sindicatos) proporcionó entonces las redes movilizadoras, las ideas innovadoras, y las prácticas participativas que definieron el PP. Con cada año que pasaba, los delegados barriales al concejo presupuestal se volvieron mejores en ligar las demandas locales a necesidades y objetivos al nivel de la ciudad (Abers 1996, 2000b, Biacchi, 2001).

a. Abers (1996, p. 37).

Porto Alegre y Bogotá, la fuerza de actividades asociativas locales y la calidad de las elecciones competitivas son elementos importantes de estos contextos locales<sup>26</sup>. Cuando estos factores interactúan positivamente entre ellos, aumentan los estímulos y las capacidades políticas para construir una administración municipal efectiva y redistributiva. Cuando uno o ambos factores están ausentes, es probable que el potencial de la descentralización democrática se quede subexplotado.

Uno de casos más radicales de descentralización en la década de 1990 es la Participación Popular de Bolivia, que se propuso fortalecer la habilidad de los ciudadanos para supervisar las acciones de los gobiernos municipales y hacerlos responsables de su gestión. Este proceso introdujo mecanismos institucionales del control social, incluyendo comités de vigilancia y organizaciones territoriales de base (conocidas como OTBs) encargadas de supervisar el desempeño del gobierno municipal y “el voto constructivo de

censura”, un procedimiento formal para revocar el mandato de alcaldes con desempeño pobre. La descentralización en Bolivia produjo cambios significativos en las asignaciones de inversiones públicas en una gama de sectores—incluyendo transporte, hidrocarburos, energía, educación, desarrollo urbano, y agua y saneamiento—, así como la aparente armonización de su distribución geográfica. (Para un análisis más detallado, ver Faguet 2000.) Esta evidencia indica que la descentralización en conjunto ha producido consecuencias distributivas positivas permitiendo que la demanda local maneje las asignaciones de recursos públicos.

Sin embargo, una mirada más de cerca a la experiencia boliviana, por lo menos en la fase inicial de participación popular, revela experiencias variadas a través de municipios en términos de mejoras en el gobierno local. Los instrumentos de vigilancia y participación—en la forma de comités de vigilancia, OTBs, y el voto constructivo de la

censura— llegaron a ser a veces objetivos atractivos para partidos y grupos de interés, con lo cual debilitaron la rendición de cuentas y la transparencia. En localidades donde los partidos tradicionales seguían siendo fuertes (y las actividades cívicas asociativas eran débiles), los comités de vigilancia tendieron a funcionar menos efectivamente. Esto puede ser porque los comités fueron cooptados por las élites tradicionales o porque los gobiernos municipales y los comités se volvieron escenarios de conflicto abierto. En vez de ser utilizado como un mecanismo de última instancia para exigir al alcalde una rendición de cuentas electoral por su desempeño, el voto constructivo de censura a menudo se abusó como un instrumento de conflicto partidista. En una muestra de 38 de los 311 municipios inspeccionados en un reciente estudio del Banco Mundial (World Bank 2000c), 92 alcaldes vinieron y se fueron entre 1996 y 2000, o sea 2,4 alcaldes por municipio en menos de cuatro años. Es difícil imaginar que un gobierno efectivo podría surgir en tal contexto.

La influencia de variar el contexto institucional local en el mismo país es ilustrada también por una comparación de ciudades de tamaño mediano en Colombia que experimentaron el mismo proceso nacional de descentralización política (*ver* recuadro 5.10). Estos casos de ciudad-por-ciudad ilustran el potencial de ciclos beneficiosos de cambio que producen cambios complementarios o conjuntos en áreas diferentes de la gobernabilidad local, ciudadanía y servicios públicos. Los patrones participativos a favor de los pobres, del desarrollo han ido a veces de la mano con iniciativas proempresariales y de desarrollo económico local, mejores servicios educativos locales, corrupción reducida, movilización de recursos, y cambios en la cultura de trabajo de los empleados públicos. Los alcaldes dinámicos también han sido importantes en crear el cambio positivo, pero ellos trabajan dentro de un sistema y el incentivo para ser un alcalde depende del contexto. Teniendo esa oficina es más atractiva para individuos talentosos y ambiciosos en Colombia que, por ejemplo, en Chile, donde la descentralización política ha avanzado mucho más lentamente. Sin embargo, cuando las estructuras institucionales políticas y sociales básicas se logran del modo “correcto” o se mejoran radicalmente, hay potencial para cambiar a instituciones mejores y más igualitarias, con ganancias subsiguientes en múltiples áreas.

### 5.3 Conclusiones

La historia le ha dejado a América Latina relaciones sociales desiguales y Estados débiles, en grados que varían a través de la región. El clientelismo y las relaciones basadas en el clientelismo, apoyadas por variadas culturas políticas y sociales a través de grupos, tienden a perpetuar las desigualdades. Los Estados débiles —en el sentido de tener baja capacidad de suministrar los bienes públicos de estabilidad macroeconómica, la protección de los derechos de propiedad y ciudadanía, y el suministro de servicios básicos— son contextos perniciosos para la desigualdad, ya que ellos son especialmente vulnerables a las depredaciones de los

grupos ricos y organizados de ingresos medios (como los sindicatos del sector público).

Sin embargo, las experiencias internacionales y latinoamericanas ilustran el potencial para el cambio. Es más probable que el cambio ocurra cuando se dan desplazamientos en la estructura de oportunidad (incluyendo la vía competencia electoral) y se fortalecen las capacidades de los grupos más pobres para articular sus intereses y organizarse, a menudo en alianza con grupos de ingresos medios y élites progresistas. Estos procesos pueden tomar varias formas. En el largo plazo, los (muy criticados) partidos tienen un papel crucial para jugar, siempre y cuando sean formados a lo largo de lineamientos programáticos o de políticas, y no bajo la más frecuente tradición de partidos verticales y orientados al clientelismo. En donde están ausentes los partidos programáticos, el cambio a menudo es realizado por agentes externos al sistema político en la forma de emprendedores o movimientos políticos. Esto puede ser un catalizador importante para romper con la historia. Sin embargo, tales cambios impulsados por los agentes externos sólo serán sostenibles si se integran a instituciones formales, especialmente las que crean la capacidad de las clases bajas y medias para articular sus metas e intereses y organizarse para un estado efectivo y redistributivo. Ha habido casos de cambios significativos en la acción del gobierno en el transcurso de unos pocos años, principalmente al nivel local (como se discutió para los casos de Bogotá y Porto Alegre). Sin embargo, más frecuentemente, el cambio a un equilibrio político nuevo implica una serie de avances y dificultades, como parece haber ocurrido en Bolivia, o una serie de pasos que vienen a ser vistos como una transición estratégica, como puede estar ocurriendo en Brasil. Entre los complementos, pero no sustitutos, importantes, para cambios provenientes del interior y de fuera del sistema, están las medidas para aumentar la transparencia y el debate público, para reforzar las capacidades administrativas públicas, para sostener la presión social, y para aumentar la capacidad para el gobierno efectivo. Estas medidas podrían tomar la forma de una variedad de iniciativas de transparencia que ya están en camino en varias partes del mundo, tales como los “tableros de puntajes” ciudadanos para valorar independientemente el desempeño de agencias de gobierno en servir a sus ciudadanos (por ejemplo, en Bangalore, India, y en las Filipinas); los esfuerzos, promovidos por los mismos gobiernos y por algunas organizaciones no gubernamentales, para mejorar la transparencia en presupuestos públicos (como en la “Lupa Fiscal” de Argentina); y el uso cuidadoso de la informática para modernizar sistemas de administración de información (por ejemplo, el Siafi de Brasil, que es usado por los medios para informar acerca del manejo presupuestal del gobierno federal). Varios países en la región, tales como Bolivia, Brasil y Perú, han comenzado a institucionalizar varias formas de consultas públicas y de gobernabilidad participativa para propósitos de planificación gubernamental. Aunque puede que no todas estas iniciativas sean éxitos resonantes, ya que su impacto depende inevitablemente de condiciones

## RECUADRO 5.10

## Contextos locales y la transición desde el clientelismo: Ibagué versus Pasto

Colombia experimentó una importante descentralización política y funcional, pero los efectos variaron a través de los municipios dependiendo de las condiciones iniciales. Una cultura política clientelista se convirtió en una forma institucionalizada de arte en Ibagué, que fue esencialmente administrada como una máquina política bien controlada. En Pasto, un estudio de la década de 1970 afirma que “la totalidad del presupuesto municipal es devorada por la burocracia parasitaria creada por la maquinaria clientelista”.<sup>a</sup>

La llave que facilitó los cambios en el ambiente político al nivel de la ciudad y que alteró la estructura de oportunidad, incluyó la introducción de elecciones democráticas de alcaldes en 1988 y la subsiguiente descentralización radical de competencias y recursos en 1991. Sin embargo, los resultados de estos acontecimientos variaron agudamente, con la diferencia más grande

observada entre Ibagué y Pasto. Ibagué se quedó estancada políticamente en estructuras viejas —por lo menos hasta que la elección de una empresaria a finales de la década de 1990 pareciera haber conseguido progreso limitado en enfrentar la corrupción y mejorar los servicios. En Pasto, por el contrario, un cambio aparentemente transformativo sucedió bajo el liderazgo del alcalde Antonio Navarro (uno de los ex líderes del recientemente legalizado movimiento M-19), quien introdujo cambios radicales en el gobierno de la ciudad, promovió la apertura y transparencia, y redujo la corrupción. Este cambio llevó también a alianzas nuevas, especialmente con asociaciones empresariales locales y grupos de ciudadanos.

a. Velásquez (1982), como citado en Angell, Lowden y Thorp (2001, p. 51).  
Fuente: Angell, Lowden y Thorp (2001).

locales, ellas representan un enfoque prometedor para aumentar la voz de los ciudadanos y la rendición de cuentas. Las medidas tradicionales para fortalecer las burocracias estatales, como la modernización de procedimientos administrativos, entrenamiento de personal, y las reestructuraciones organizacionales, continuarán siendo necesarias. Sin embargo, los resultados de implementación en esta área son mixtos en el mejor de los casos, y es improbable que las intervenciones del lado de la oferta para fortalecer las capacidades administrativas sean efectivas, a menos que ellas sean hechas a la medida apropiada de las condiciones locales y apoyadas por demandas políticas claras que surjan de un acuerdo de rendición de cuentas políticas en buen funcionamiento (Burki y la Perry 1998, World Bank 2000e, World Bank 2003a).

En fin, la pregunta acerca de si la historia es destino puede ser replanteada. Este informe coloca énfasis considerable en la centralidad de la historia para explicar las actuales condiciones. Las instituciones —en el sentido de las “reglas de juego” formales e informales de la interacción social— pueden ser vistas como la cristalización de interacciones históricamente formadas entre el poder y la riqueza. Sin embargo, como lo muestran las anteriores discusiones de casos, la interpretación de cómo sucede el cambio no es institucionalmente determinista. En cambio, los autores ven que el cambio institucional ocurre como respuesta a la agencia política y social de grupos diferentes, así como a fuerzas externas que incluyen los factores económicos. La manera como este cambio sucede será una función de la evolución dinámica de las capacidades de distintos grupos para hacer demandas efectivas al Estado, y

del patrón de oportunidades políticas, del cual la capacidad del Estado para responder es un elemento clave. La conclusión final es: el cambio es posible, aunque no ocurre fácilmente ni con frecuencia. Bajo ciertas condiciones en las cuales surgen las oportunidades, las acciones voluntarias de actores políticos y sociales, operando dentro de limitaciones institucionales específicas, son las que determinan el curso del cambio.

## Notas

1. Ver Paige (1997) y Mahoney (2001) sobre Centroamérica, Hartlyn (1998) sobre República Dominicana y Abente (1995) sobre Paraguay.
2. Para un análisis de estas dinámicas, ver Malloy y Gamarra (1988) sobre Bolivia, Cotler (1978) sobre Perú, y Martz (1983) y Quintero (1980) sobre Ecuador.
3. Ver Archer (1990) sobre Colombia y Levine (1973), Coppedge (1994), Karl (1995) y Rey (1990) sobre República Bolivariana de Venezuela.
4. Ver Valenzuela (1977) y Garretón (1989) sobre Chile y González (1991) sobre Uruguay.
5. Originalmente entendido como la relación entre los “patrones” (por ejemplo, terratenientes o mandamases locales) y sus “clientes” (por ejemplo, campesinos) en sociedades agrarias tradicionales, el clientelismo ha mostrado una fuerte resistencia y ha “sobrevivido” a la industrialización y urbanización (ver Powell 1970).
6. Trabajos empíricos recientes que intentan modelar los efectos del clientelismo sobre los resultados de las políticas bajo diferentes supuestos, llegan todos a la misma conclusión: el clientelismo termina en una producción de bienes públicos con un nivel menor que el óptimo. A pesar de que no todos los bienes públicos tendrían un impacto directo positivo sobre la reducción de la desigualdad, es razonable asumir que es poco probable que la desigualdad baje ante la ausencia de

mayor producción de bienes públicos. Trabajos representativos incluyen el de Keefer (2002) y Robinson y Verdier (2002), como se resume en Ames 2003.

7. Por el contrario, los acuerdos corporatistas *societarios* que emergieron en diferentes países de Europa Occidental después de la Segunda Guerra Mundial sirvieron como mecanismos para construir compromisos de clase a nivel nacional. Para un trabajo representativo en esta área, véase Schmitter y Streeck (1985) y Katzenstein (1984) y (1985).

8. Esto no significa que los Estados latinoamericanos fueran débiles en todas las dimensiones. De hecho, hubo muchas instancias de acción fuerte y efectiva de parte de las élites para perpetuar su posición, a veces a través del uso de la violencia.

9. A pesar de que las actitudes raciales son los predictores más poderosos de gasto social, otras desigualdades categóricas son de importancia también. Históricamente, las etnicidad ha dividido a la clase trabajadora de Estados Unidos y ha limitado la formación de demandas basadas en clases sociales, a medida que la migración ha introducido divisiones étnicas en la clase trabajadora. Los trabajadores en los Estados Unidos no han desarrollado solidaridad de clase hasta el punto que se observa en Europa. Los trabajadores de Estados Unidos se han identificado frecuentemente según la etnia en lugar de la clase. A principio del siglo XX, por ejemplo, los nuevos grupos inmigrantes (principalmente de formación católica) no fueron vistos como potenciales socios de clase por la clase protestante "más antigua". De hecho, muchos de estos inmigrantes más recientes italianos y escoceses, presionaron sus demandas mediante vínculos clientelistas con maquinarias políticas de nivel local en muchos centros urbanos. Estas redes clientelistas impidieron unos vínculos de clase más amplios y la subsiguiente articulación de las demandas basadas en clase.

10. Ver el estudio clásico de Fernando Enrique Cardoso sobre "desarrollo asociado-dependiente" (Cardoso 1973) para un argumento que relaciona la estrategia específica de industrialización llevada a cabo por Brasil a mediados del siglo XX, el desarrollo político del país y la desigualdad.

11. Los partidos externamente movilizados, tipificados por los partidos laboristas o socialistas europeos, típicamente sostuvieron las fuertes tradiciones programáticas que evolucionaron en su formación una vez ellos llegaron al poder, ya sea en los niveles locales o nacionales. Para partidos o agrupaciones políticas internamente movilizados, la conducta dependió de la historia y el contexto y, en particular, de si ya se había establecido una tradición de autonomía e independencia burocráticas antes del proceso de formación del partido. Si tal tradición existía, la capacidad del partido gobernante para desplegar instrumentos clientelistas disminuyó agudamente y el incentivo para sostener apoyos a través de una orientación programática se hizo correspondientemente más fuerte. Donde la autonomía burocrática era débil, el clientelismo tendió a persistir, aunque con nuevos amos (Shefter 1994).

12. Esta política se basó en tres pilares: (1) el cambio en el estilo de gobernabilidad para asegurar procesos incluyentes y participativos apropiados para una democracia renovada; (2) la conservación de la estabilidad y el crecimiento económicos; y (3) el compromiso con la justicia social.

13. Chile obtiene un puesto constantemente alto entre los de países en desarrollo en varios indicadores de buen gobierno y capacidad estatal, tales como el Índice de Corrupción de Transparencia Internacional. Ver Marcel (1999), para un recuento detallado de los esfuerzos de modernización del sector público en Chile durante la década de 1990.

14. Por ejemplo, la reforma laboral de 1990 se basó en un "acuerdo nacional" entre el gobierno, la Central Unitaria de Trabajadores, y la Confederación de la Producción y el Comercio y tuvo como resultado un aumento del 22% en el salario mínimo real entre 1990 y 1992. Ver Foxley y Sapelli (1999).

15. La adopción de enfoques negociados fue facilitada también por el hecho de que las élites conservadoras habían sido hasta cierto punto desacreditadas por su asociación con el régimen de Pinochet.

16. Igualmente importante fue la mejora en la calidad del Estado en términos tanto de políticas como de administración. Una serie de cambios institucionales y de políticas aplicados durante y desde la dictadura habían reducido o aun eliminado el alcance para la política clientelista (por ejemplo, el arancel uniforme que limita el alcance del cabildeo del sector privado; la privatización del sistema de la seguridad social que limita los incentivos de los políticos para aumentar los beneficios pensionales incrementando el gasto del público; la independencia del banco central que le prohíbe financiar los déficit fiscales; y el estricto proceso presupuestal centrado en el Ejecutivo que limita el alcance de las maniobras parlamentarias para aprobar y financiar proyectos clientelistas inflando el presupuesto). Para más detalles, ver Foxley y Sapelli (1999).

17. Hay una literatura creciente acerca de las raíces institucionales de los problemas de gobernabilidad de Brasil. Algunos trabajos representativos se encuentran en Ames (2001), Mainwaring (2000), y Stepan (2000).

18. La administración Cardoso lanzó reformas profundas de la administración pública que implicaron cambios constitucionales (Bresser Pereira 1998). Aunque se registraron algunos logros, los resultados no alcanzaron los objetivos fundamentales de la reforma debido a la resistencia de los sindicatos del sector público, a veces apoyada por el poder judicial (Rinne 1999 y Melo 1998). Durante las dos administraciones de Cardoso, la capacidad del gobierno federal para el recaudo de renta aumentó apreciablemente. La administración de Lula ahora trata de traer al nivel nacional los principios de transparencia y participación que sirvieron bien a las administraciones del PT en varios municipios. En el campo social, la administración Cardoso introdujo varias innovaciones de política. Éstas incluyen a Fundef, la distribución basada en fórmulas de una porción del presupuesto educativo a estados o municipios tomando como base el número de estudiantes de primaria matriculados en escuelas dentro de su jurisdicción, que ha tenido un efecto de estímulo positivo sobre la expansión de la cobertura, y *Bolsa Escola* y otros programas de transferencia condicional de dinero efectivo combinados recientemente en el programa más grande de *Bolsa Família*. También incluyen al programa de Salud Familiar cuyo programa piloto se llevó a cabo en el estado de Ceará. Este último programa utiliza a agentes de salud familiar para promover la salud preventiva a nivel de la comunidad. La administración de Lula ha colocado un énfasis nuevo en esfuerzos sociales tales como los programas bandera de Cero Hambre y de Empleo para la Juventud, y procura también aumentar de escala algunas innovaciones exitosas como los programas de transferencia condicional de dinero efectivo.

19. Por ejemplo, las administraciones de Cardoso y Lula han tenido que compartir puestos del gabinete con socios de coalición que no son ni programáticos ni basados en el nivel local, y también han tenido que negociar con gobernadores. Esto asegura participación en las formas tradicionales de intercambios políticos de votos en el Congreso, con la liberación subsiguiente de gastos públicos y otros aspectos.

20. La administración Cardoso fue más exitosa en estas áreas de acción positiva que no amenazaban los profundos intereses creados en la sociedad brasileña, comparadas con reformas estructurales sustanciales que implicaban alguna clase de redistribución. Mientras es demasiado temprano para valorar el desempeño de la administración Lula, ese gobierno ha mostrado voluntad no sólo para construir sobre los logros exitosos del gobierno previo, sino también para enfrentar parte de los privilegios existentes mediante reformas estructurales, siendo el caso más notorio el de la reforma del régimen pensional del sector público.

21. El movimiento sindical era central para el PT, pero no fue incorporado estructuralmente en el Estado a la manera de las principales confederaciones sindicales mexicanas (ver Heller y Mahoney 2003).

22. Los derechos de propiedad se vieron amenazados, por ejemplo, a través de redadas tributarias dirigidas contra adversarios políticos, mientras los derechos ciudadanos fueron socavados por las acciones excesivas del Ejército y la Policía en nombre del antiterrorismo. Este último factor tuvo como resultado muchas acusaciones por abusos de



derechos humanos así como la manipulación y extorsión de los adversarios del régimen por Montesinos

23. Pronasol fue inspirado y creado directamente por el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-94), que concluyó en su propia tesis doctoral que el gasto federal en comunidades rurales no producía apoyo popular suficiente para el régimen y que esto era culpa de las relaciones deficientes entre agencias gubernamentales y beneficiarios (Salinas 1978).

24. Los efectos jurisdiccionales "entre y al interior-de" pueden interactuar de una manera que afectan adversamente la desigualdad, especialmente si las jurisdicciones más pobres son sistemáticamente más desiguales y débiles en términos institucionales

25. En este contexto, es demasiado pronto para interpretar las implicaciones de la reciente elección de un candidato inclinado a la

izquierda en Bogotá. Se tiene la esperanza de que no sea un signo de rechazo a los cambios institucionales facilitados por alcaldes previos, sino del cambio hacia un patrón más maduro de competencia electoral a lo largo de líneas programáticas que sea sostenido tanto por demandas sociales como por tradiciones burocráticas nuevas

26. Aun en un contexto no-descentralizado y recargado de clientelismo, tal como el de Méjico bajo Salinas, la competitividad electoral en el nivel local parece tener un impacto significativo en el desempeño del gobierno. Hay evidencia de que aún Pronasol, el programa centralmente controlado de lucha contra la pobreza con una bien documentada politización de su administración, produjo mejores resultados en aquellos municipios caracterizados por un ambiente electoral competitivo (Hiskey 1999).

## CAPÍTULO 6

# Mecanismos económicos para la persistencia de la alta desigualdad en América Latina

**E**STE CAPÍTULO SE DEDICA A ESTUDIAR LOS MECANISMOS ECONÓMICOS Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO PER cápita del hogar. Este enfoque complementa la discusión de mecanismos políticos y sociales que se revisaron en el capítulo 5; en cierto sentido, el capítulo actual constituye un prisma diferente para ver el mismo conjunto de fenómenos interrelacionados. A pesar de los numerosos reparos conceptuales y de calidad de datos descritos en los capítulos 1 y 2, todavía es cierto que el ingreso per cápita del hogar es probablemente la variable de uso más común para construir una distribución, contra la cual se mide luego la desigualdad. Además, como se indica en el capítulo 1, el ingreso ayuda a moldear las libertades personales y afecta el poder político y los patrones de participación, retroalimentando así el conjunto más amplio de atributos con que a este libro concierne.

Sin embargo, las distribuciones de ingresos de hogar no son construcciones sencillas. Ellas son el resultado de un proceso complejo, en que las oportunidades iniciales disponibles a los individuos interactúan con sus elecciones educativas, ocupacionales y personales. Tanto las oportunidades como las elecciones son a su vez formadas por el ambiente institucional en el que las personas viven, incluyendo aspectos tales como los valores de la familia; la calidad de las escuelas; las instituciones del mercado laboral (por ejemplo, las reglas de contratación y despido, el tamaño del sector informal, el tamaño y el papel de los sindicatos, y la prevalencia de salarios mínimos); y la naturaleza de impuestos estatales y transferencias. Para trayectorias individuales dadas, la distribución de ingresos del hogar depende también del patrón de formación del hogar, desde la elección de cónyuge a las decisiones reproductivas.

Aunque es esencial reconocer la complejidad de los procesos que yacen detrás de una distribución de ingresos, el progreso en la comprensión de estos procesos sólo puede lograrse enfrentando tal complejidad analíticamente. Este capítulo toma la posición de que las distribuciones de ingresos son determinadas por la siguiente sucesión lógica. El primer aspecto considerado son los patrones de acumulación individual de activos, que determinan las distribuciones de activos que las personas usarán luego para generar ingresos. El segundo motivo de preocupación es cómo, dados estos activos, las personas escogen dónde trabajar, es decir, cuál sector del empleo, trabajo y tipo de contrato se escoge. Tercero, el capítulo examina cómo las tasas de remuneración en estos trabajos se determinan. Cuarto, se estudia cómo se combinan las ganancias individuales en ingresos del hogar, desde la perspectiva de la formación

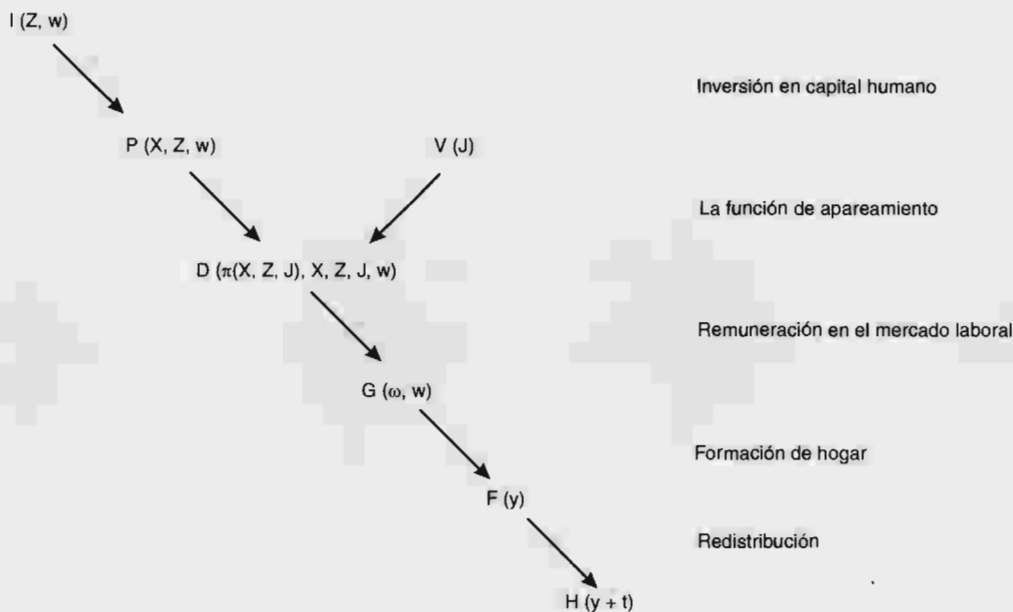
del hogar. El quinto asunto considerado es el de los ingresos no-laborales, con énfasis particular en los impuestos y transferencias estatales que llevan de la distribución primaria de ingresos a la secundaria. El recuadro 6,1 presenta esta sucesión lógica esquemáticamente. Puede verse como una versión levemente más detallada de la conexión entre “activos y oportunidades” y “resultados e ingresos” presentada en la figura 1,1 dentro del capítulo 1.

Esta representación se puede pensar como una sucesión de distribuciones funcionales, como sigue. Piense en  $I(Z, w)$  como la distribución conjunta, sobre la población, de todas las características innatas pertinentes ( $Z$ ) y la riqueza heredada de familia ( $w$ ). Entonces permita que  $X$  denote el conjunto de características adquiridas de capital humano, tales como la condición de salud y el logro educativo.  $P(X, Z, w)$  puede entonces representar la distribu-



RECUADRO 6.1

## Representación esquemática de la determinación de ingresos de hogar



ción conjunta de la riqueza de la familia y tanto las características innatas como las adquiridas de capital humano a través de la población. El proceso por el cual  $P$  se genera de  $I$  es enormemente complejo en la práctica, pero puede ser pensado como una formación funcional de capital humano. En términos razonablemente abstractos, esto depende de  $Z$  y  $w$  y es mediado por varias instituciones familiares y educativas.

Una vez que tenemos una distribución  $P$  de las características pertinentes de trabajadores potenciales y una distribución  $V$  de atributos ( $J$ ) laboral a través de todas las vacantes potenciales, entonces el proceso por el cual las instituciones del mercado laboral asignan los trabajadores a vacantes (o al desempleo) es a menudo llamado una "función de apareamiento" (*ver*, entre otros, Pissarides 1990). Estos apareamientos están caracterizados por conjuntos de atributos de trabajadores y trabajos, así como por la productividad del apareamiento  $\pi(X, Z, J)$ .

El mercado laboral no sólo empareja a trabajadores y vacantes —aunque esta tarea es importante. También genera las tasas salariales. Estas tasas determinan cómo remuneran las firmas a los trabajadores, generalmente según una función de la productividad del apareamiento. Sin embargo, si el mercado laboral está segmentado, la remuneración puede ser también una función de elementos de  $J$ . Además, si existe envío de señales o discriminación de algún tipo, elementos de  $X$  y  $Z$  pueden afectar la tasa salarial  $\omega$  por canales distintos a la productividad. En el esquema simplificado presentado aquí, todos estos procesos quedan abarcados bajo el funcional de remuneración,

que lleva de la distribución de atributos de apareamiento entre los apareamientos ( $D$ ) a una distribución de ganancias individuales ( $G$ ), que aquí se escribe colectivamente con riqueza.

Una vez que se ha determinado una distribución conjunta de tasas salariales y de riqueza individuales ( $G$ ), la distribución de ingresos de hogar se obtiene por dos procesos: (1) la combinación de individuos en hogares, incluyendo el resultado de sus decisiones reproductivas, y (2) el retorno a la riqueza no humana, designado como ingresos no-laborales. Estos procesos son abarcados aquí bajo el funcional de formación de hogar. Finalmente, esta distribución primaria de ingresos se convierte en la distribución secundaria de ingresos después de tener en cuenta la redistribución del Estado por impuestos y transferencias. Cuando los ingresos pensionales son mediados por el Estado (excepto cuando son mantenidos en cuentas individuales), este tipo de ingresos se incluirá también, dada la extensión de redistribución interpersonal que existe generalmente.

Este esquema es forzosamente sintético. No pretende hacer justicia a la complejidad completa de los procesos representados. Habiéndose enfocado en ingresos laborales, este marco es especialmente reducido con respecto a decisiones de cartera para la riqueza física y financiera y las funciones de remuneración para esos activos en mercados de capital. Sin embargo, al igual que con modelos más desarrollados, el propósito esencial de los instrumentos analíticos es a menudo abstraerse de los detalles en algunos frentes para iluminar otros aspectos de la realidad. Este marco se utiliza para facilitar la investigación de algunos

de los mecanismos por los cuales las distribuciones de ingresos en América Latina se reproducen actualmente.

A través del capítulo se toma un enfoque relativo, basándose en correlaciones a través de países y en comparaciones microeconómicas detalladas pareadas para buscar luces sobre la pregunta siguiente: ¿Qué factores justifican el exceso de desigualdad de ingresos en América Latina con relación al resto del mundo? Para cada paso en el anterior marco conceptual para la determinación de ingresos (es decir, la acumulación de activos, el apareamiento y remuneración del mercado laboral, la formación del hogar, y redistribución del gobierno), los autores investigan cómo se comparan los países latinoamericanos con otras naciones.

Hay dos razones por las cuales las regresiones a través de países no se corrieron para explicar niveles de desigualdad. Primero, el modelo utilizado aquí para determinar la desigualdad de ingresos (que se discutió en el capítulo 1) acentúa los flujos circulares de causalidad entre ingresos, poder político, distribución de activos y naturaleza de instituciones. Estas variables se determinan conjuntamente y sería incorrecto especificar un modelo de ecuación única. Segundo, la escasez de datos a través de países no permitirá una estimación significativa de un modelo de ecuación única incluso si fuera apropiado (y no lo es).<sup>1</sup> En vez de eso, los autores presentan diagramas de dispersión bivariados y reportan los coeficientes de correlación asociados. Estos diagramas dan una idea de la posición de las naciones latinoamericanas dentro del conjunto de observaciones. Ellos *no* deben ser interpretados como sugestivos de causalidad. Esta información es complementada por los resultados de dos comparaciones pareadas de distribuciones de ingresos: Brasil y Estados Unidos y Chile e Italia. Naturalmente, dada la enorme diversidad dentro de América Latina, y aun mayores variaciones fuera de la región, se busca que estas comparaciones sean ilustrativas antes que comprensivas.

## 6.1 Distribuciones de activos: la educación y la tierra

Es posible que una razón por la cual la desigualdad de ingresos es tan alta en América Latina es que la propiedad de activos —que generan los ingresos— está en sí misma bastante concentrada para empezar. Como se mostró en el capítulo 4, la concentración de la propiedad de la tierra y otros recursos naturales jugó un papel central en el nacimiento de la desigualdad en América Latina colonial. Hoy, para la enorme mayoría de la población en la región, la riqueza total es sustentada predominantemente en la forma de dos activos: educación y vivienda. Para los residentes en áreas rurales, la distribución de tierra agrícola es también crítica. Es difícil medir los valores de la vivienda y la información sobre su distribución es muy difícil de conseguir. (Lo poco que se sabe acerca de la distribución de activos de vivienda en América Latina se resume en el capítulo 7). La mayor parte de la sección siguiente se enfoca en la relación entre las distribuciones de la educación y la tierra (rural) por una parte, y la de ingresos en la otra.

Parece natural empezar por mirar cómo las medidas de desigualdad para educación e ingresos están correlacionadas a través de países. Esto se puede hacer utilizando el conjunto internacional de coeficientes de Gini para años de escolaridad compilado por Thomas, Wang y Fan (2002), basados en la información de Barro y Lee (2000) sobre indicadores educativos. El coeficiente Gini “de ingresos” se obtiene de dos fuentes: la tabla A.3 en el apéndice estadístico de este informe para los países latinoamericanos y la base de datos del *World Development Report* (Informe de Desarrollo Mundial) 2003 para todos los demás países.<sup>2</sup> La figura 6.1 grafica la muestra de 68 países para los cuales existe información en ambas dimensiones. Los países latinoamericanos son señalados por sus siglas de país.

Un problema con las gráficas de dispersión, tales como la figura 6.1, es que, mientras todos los coeficientes Gini en la base de datos latinoamericana se basan en distribuciones de ingresos, los de la base de datos del Informe de Desarrollo Mundial se basan en distribuciones de ingresos y en distribuciones del gasto del consumo, dependiendo del país. Ya que éstos obviamente no son estrictamente comparables, el indicador sobre el cual se basa el coeficiente Gini se indica señalando los países con Gini de ingresos mediante círculos rellenos y países con Gini de gasto mediante círculos vacantes. Los coeficientes de correlación se reportan también para la muestra que incluye todos países ( $\rho_c$ ) y para la muestra que incluye sólo países con coeficientes Gini que se refieren a la distribución de ingresos ( $\rho$ ). Este último grupo es más comparable a los países latinoamericanos incluidos en el análisis.<sup>3</sup> Esta convención es seguida en varias figuras a través de este capítulo.

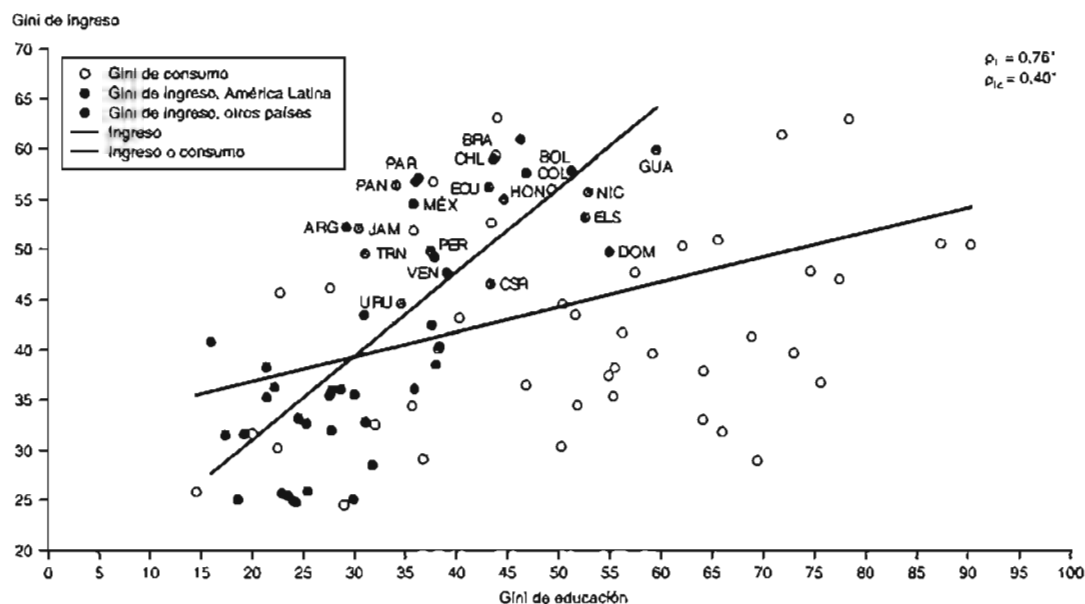
Otro problema con diagramas de dispersión es el de la interpretación. La figura 6.1, como todos los diagramas de dispersión a través de países mostrados en este capítulo, muestra *patrones de covarianza* entre la desigualdad de ingresos (en el eje vertical) y alguna otra variable (en el eje horizontal). Como se indicó antes, los autores creen que la mayor parte de estas variables se determina conjuntamente. Estos esquemas por tanto *no* deben ser interpretados como si estuvieran sugiriendo una dirección de causalidad. Las líneas de regresión simples (del coeficiente Gini relacionado a ingresos en la variable X) son dibujadas exclusivamente para propósitos ilustrativos.

La correlación a través de países entre desigualdad educativa y de ingresos es claramente positiva y significativa. El coeficiente Pearson de correlación entre los índices Gini es 0,76 para la muestra de sólo-ingresos y 0,40 para la muestra conjunta de ingresos y educación. Estos números son significativos al nivel del 1% en ambos casos. También son algo mayores que la figura de 0,27 encontrada por Castelló y Doménech (2002), quienes utilizaron sus propios coeficientes Gini relacionados con educación, y los coeficientes relacionados con ingresos de Deininger y Escudero (1996), aunque esta última cifra fue también apreciablemente positiva.

La figura 6.1 también muestra que los países latinoamericanos no tienen niveles especialmente altos de desigualdad educativa para estándares mundiales. En vez de eso,

FIGURA 6.1

## Desigualdad en ingresos y educación a través de países



Nota: \*Significativo al nivel de 5%, \*\* significativo al nivel de 10%.

Fuentes: Tabla A3 para Gini de ingreso de América Latina, World Development Indicators Database (Base de Datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial) para Gini de ingreso y gasto en otras partes, y Thomas y otros 2002 para Gini de educación.

están concentrados hacia la gama mediana del eje horizontal, con coeficientes educativos de Gini que van entre 0,29 (Argentina) y 0,60 (Guatemala). Según Castelló y Doménech (2002), el coeficiente Gini medio latinoamericano para la educación es menor que el de todas las demás regiones en desarrollo, excepto las economías de transición. La figura 6.2 ilustra adicionalmente esto dibujando las curvas de Lorenz de años de escolaridad para dos países latinoamericanos (Chile y Nicaragua) que están cercanos a los extremos opuestos del espectro regional de desigualdad educativa y al lado de la curva para India. Aunque la desigualdad de ingresos tanto en Chile como en Nicaragua es mayor que la desigualdad del gasto de India, la desigualdad en años de escolaridad es, sin ambigüedades, más alta en la India.

Al tener altos niveles de desigualdad de ingresos, los países latinoamericanos también tienden a tener algunos de los niveles más altos del mundo de desigualdad de ingresos *condicional a* la dispersión educativa. Todos los países latinoamericanos graficados en la figura 6.1 yacen encima de la línea de regresión de la muestra conjunta, y la mayoría también yace por encima de la línea de regresión de la muestra relacionada al ingreso. En otras palabras, a la luz de la relación promedio a través de países, las naciones latinoamericanas parecen tener “demasiada” desigualdad de ingresos, dados sus niveles de desigualdad en años de escolaridad.

Este hallazgo sugiere que otros factores pueden jugar un papel más grande para explicar los escandalosos niveles

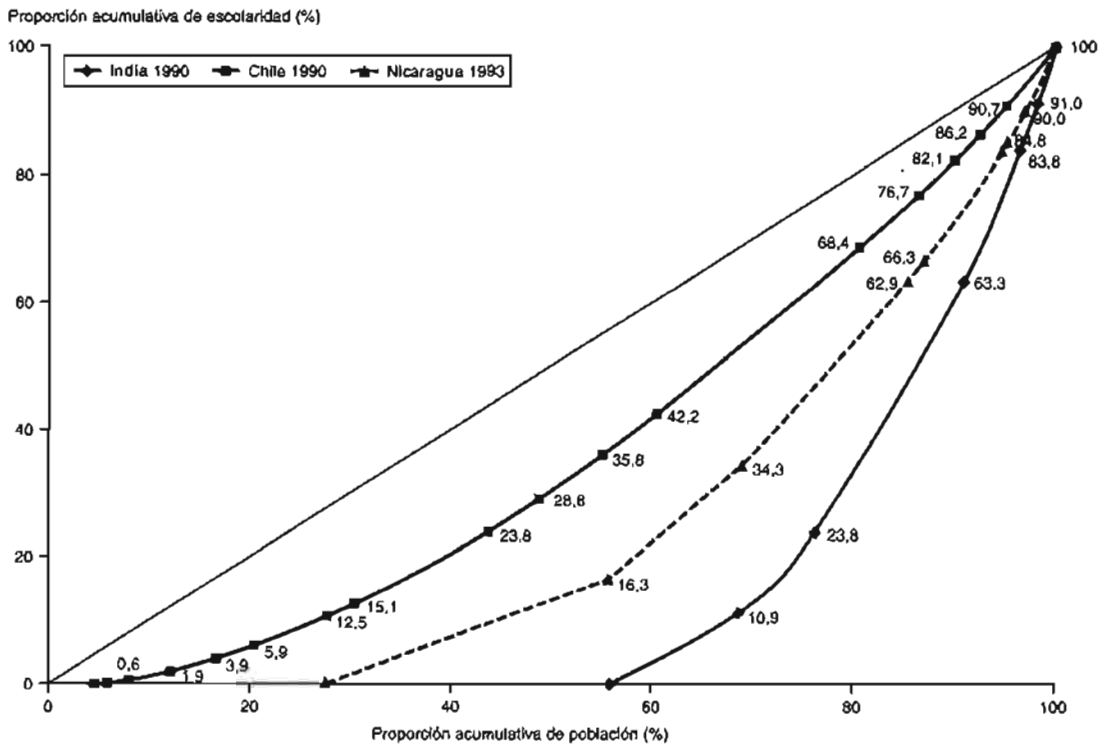
de desigualdad en la región, como será discutido más adelante. Sin embargo, antes de saltar a la conclusión de que las disparidades educativas definitivamente no son la razón para la alta desigualdad de ingresos en América Latina, debe notarse que la de años de escolaridad es una medida muy imperfecta del valor del *stock* de capital social humano incorporado en una persona. En particular, ese indicador no transmite la calidad de la educación lograda durante un período dado. Es por tanto posible que la razón de ingresos a la desigualdad de la educación en América Latina refleje simplemente el hecho de que las disparidades en la acumulación del capital humano en esta región ocurren en un mayor grado (es decir, comparado con otras partes del mundo) a causa de diferencias en la calidad de la educación entre varias escuelas, antes que a causa de diferencias en el número de años de escolaridad entre individuos.

Es difícil probar esta hipótesis, sin embargo, porque es complicado medir la calidad de la educación de una manera comparable. Se presenta simplemente como un reparo a concluir que los diferenciales de educación son poco importantes para explicar la alta desigualdad en el ingreso de América Latina, ya que la verdadera desigualdad de capital humano puede estar subestimada como resultado de capturar inadecuadamente los diferenciales de calidad. Dos elementos de evidencia sugieren que vale la pena explorar esta posibilidad.

El primero viene de la tentativa más reciente de comparar los logros de estudiantes internacionalmente por el Pro-

FIGURA 6.2

## Curvas de Lorenz de años de educación, en países escogidos



Fuentes: Thomas y otros (2002) para India, capítulo 2 para Chile y Nicaragua.

grama Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus iniciales en inglés) (PISA 2000) de la OCDE. Este ejercicio se realizó para 31 países, de los cuales sólo 4 no pertenecen a la OCDE. Uno de ellos es Brasil. Desde que México pertenece a la OCDE, hay dos países latinoamericanos en esta muestra, que de otra parte incluye a los países ricos, algunas economías en transición, y la República de Corea. La tabla 6.1 presenta los promedios, los coeficientes de variación, y la razón del percentil 90 al percentil 10 para resultados de exámenes con respecto a las tres dimensiones reportadas en OCDE 2001: alfabetismo/lectura, matemáticas y ciencias.

Los resultados son sorprendentes. En términos absolutos, México y Brasil están en el fondo de la tabla en cada escala, con el puntaje promedio más bajo de 31 países. Aún el escalafón interno es consistente, con México siempre obteniendo mayor puntaje que Brasil. En términos de las dos medidas de dispersión en los puntajes de las prueba (o "la desigualdad de la calidad") utilizadas aquí, los resultados son más variados para México, donde las razones del 90 al 10 percentil son la treceava, sexta, y vigésimo primera más altas en las escalas de alfabetismo, matemáticas, y científicas, respectivamente. Sin embargo, los resultados de dispersión son todavía bastante mediocres para Brasil, en donde las razones del percentil 90 al percentil 10 son

respectivamente la quinta más alta en alfabetismo, pero la primera en matemáticas y ciencias. Los coeficientes de variación presentan un retrato semejante, como se puede ver fácilmente en la tabla 6.1.

Estos hallazgos implican, antes que nada, que cualquier comparación de distribuciones educativas a través de los países que depende de años de escolaridad como medida, se debe tratar con circunspección considerable. Si los puntajes de la prueba son una indicación válida, lo que los estudiantes aprenden en cualquier año dado varía considerablemente a través de países. Al mismo tiempo, mirando más allá de promedios de país, este hallazgo sugiere también que las variaciones en la calidad de la educación al interior de los países, aunque presentes en todas partes, parecen ser más pronunciadas en algunos países latinoamericanos que en la OCDE.

Sería tentador leer en este último hallazgo que la desigualdad educativa de los países latinoamericanos, medida por el eje horizontal de la figura 6.1, fue subestimado sistemáticamente. Con base en una comparación entre un solo país latinoamericano (Brasil) y la muestra de la OCDE, sin embargo, es posible que diferenciales de calidad similares (o todavía peores) existan en otros países en desarrollo.<sup>4</sup> En particular, no hay datos acerca de la dispersión de la calidad para países de África y Asia del Sur, que tienden a

estar a la derecha de los registros para América Latina en la figura 6.1.

El segundo elemento de evidencia acerca de la importancia de las diferencias en la calidad educativa viene de un estudio de “las funciones de producción educativas” en Brasil, que utiliza los resultados de la ola para 1999 de los exámenes nacionales de educación primaria conocidos como el *Sistema do Acompanhamento de Ensino Básico (SAEB)*. Utilizando los modelos lineales jerárquicos (que permiten una identificación de las fuentes de variación inter e intraescolar en los puntajes de logros), el estudio encontró que el 28% de la variación total en la muestra ocurrió a través de las escuelas. La mayor parte de esta variación fue justificada por diferencias en los niveles socioeconómicos promedio de estudiantes en estas escuelas, lo que indica que la clasificación juega un papel grande en la determinación de resultados educativos. Sin embargo, las variables relacionadas con la calidad de la infraestructura escolar (tal como si las aulas están sistemáticamente congestionadas o son ruidosas) y con el logro educativo de los maestros fueron también significativas. Este hallazgo indica que las disparidades en la calidad de servicios educativos suministrados a través de Brasil contribuyeron a las disparidades en el valor último de esos servicios a los estudiantes.<sup>5</sup>

Esta incursión breve en los asuntos que conciernen a la medición de la *calidad* de la educación sirve principalmente como una advertencia acerca de la sencillez aparente del mensaje visual transmitido en la figura 6.1. El asunto de la calidad es un recordatorio de cómo la información imperfecta acerca de años de escolaridad captura la acumulación de capital humano para los propósitos de hacer comparaciones o agregaciones al interior de países; esto es aún más evidente con respecto a comparaciones internacionales. Analizar la calidad genera también la posibilidad de que la desigualdad educativa en América Latina quizá se subestime con respecto a países en otras regiones. Si éste es el caso, la desigualdad de ingresos condicional en la desigualdad educativa quizá no sea tan alta para esta región. Sin embargo, esta posibilidad no está de ninguna manera establecida, dada la severidad de las limitaciones de datos. El balance del análisis hasta ahora todavía es que —ya que América Latina tiene muy grandes diferenciales relacionados con el ingreso pero no muy grandes diferenciales relacionados con la educación—, la desigualdad educativa no puede ser la única fuente de la muy alta desigualdad de ingresos en la región.

Un mensaje semejante surge de un tipo más bien distinto de análisis que compara los microdatos acerca de las distribuciones de ingresos de dos países con mucho mayor detalle. Un estudio reciente (Bourguignon, Ferreira y Leite 2002) comparó las distribuciones de ingresos de hogar para Brasil y los Estados Unidos, simulando el aspecto que quizá tendría la distribución brasileña si ciertos aspectos de la conducta económica de los Estados Unidos fueran “importados” al Brasil. Encontró que al reemplazar la distribución condicional de la educación brasileña con la de los Estados Unidos —pero sin cambiar nada más— se reduciría el coeficiente Gini brasileño por 6,4 puntos (de 0,569 a

0,505), que corresponde a algo más de la mitad de la brecha total de Gini entre los dos países.

Otras medidas de desigualdad tienen descensos aún más impresionantes en este análisis. Por ejemplo, el índice de Theil cayó de 0,644 a 0,460, o más de 60% de la brecha entre los Theil de Brasil y Estados Unidos. La figura 6.3 ilustra este ejercicio de una manera más desagregada a través de diagramas de las diferencias en logaritmos entre los ingresos promedio de cada percentil de las distribuciones brasileñas y de EE.UU. (normalizadas para tener la misma media) en la línea continua, así como la diferencia entre el contrafactual “Brasil con la distribución condicional de años de escolaridad de EE.UU.” y la distribución de EE.UU. Del mismo modo que las comparaciones a través de países, este ejercicio más desagregado sugiere que las disparidades educativas dan cuenta de una porción importante de la alta desigualdad relacionada con el ingreso en América Latina, pero no son el único factor explicativo.

Un mensaje contrastante viene de países en América Latina con un mayor logro educativo promedio (y menor desigualdad educativa). Una comparación microeconómica similar entre Chile e Italia encontró que “importar” los parámetros de la distribución condicional de la educación italiana a Chile dio cuenta de sólo 2 de los 20 puntos Gini de diferencia entre los dos países. El Gini de Chile quedó en 0,557, el de Italia en 0,357, y el de Chile con una distribución italiana de la educación se movió a 0,537. Factores distintos a la estructura de la educación yacen detrás de las fuentes de diferencias en la desigualdad de ingresos entre estos dos países.

Por lo mismo, continúa la búsqueda de otras posibles fuentes del “exceso de desigualdad” de América Latina, en parte considerando otro activo de gran importancia para los pobres. En el capítulo 4, el proceso histórico que llevó a la alta desigualdad en América Latina se basó en el hecho de que algunos de los productos en los que la región desarrolló una ventaja comparativa temprana (tal como azúcar y cacao) eran producidos más eficientemente en grandes plantaciones esclavistas. Este hecho, junto con las grandes diferencias de poder entre grupos, llevó al desarrollo de sociedades polarizadas entre esclavistas y esclavos, o entre grandes terratenientes y trabajadores indígenas o minifundistas. ¿Es todavía anormalmente alta la desigualdad en la propiedad de la tierra en América Latina? ¿Podría este factor todavía estar impulsando la desigualdad de ingresos aún en las sociedades principalmente urbanas de hoy?

Para investigar esta posibilidad, la figura 6,4 grafica los coeficientes Gini de ingresos y gastos utilizados en la figura 6.1 contra coeficientes Gini relacionados con la tierra tomados de la serie de datos de Deininger y Olinto (2000). Los datos están disponibles para ambos coeficientes de Gini en 75 países, todos los cuales se grafican a continuación. (Los de América Latina son una vez más denotados por sus abreviaciones de país).

La evidencia acerca de la correlación a través de los países es un poco más mezclada con respecto a la asociación entre la desigualdad en la tierra y la de ingresos. El coefi-

TABLA 6.1

## Variación en el desempeño de estudiantes en los exámenes (PISA 2000)

País	Escala de lectura/alfabetismo			Escala matemática			Escala científica		
	Puntaje promedio	Coficiente de variación	Percentil 90avo/10	Puntaje promedio	Coficiente de variación	Percentil 90avo/10	Puntaje promedio	Coficiente de variación	Percentil 90avo/10
Australia	528	0,19	1,66	533	0,17	1,55	528	0,18	1,61
Austria	507	0,18	1,62	515	0,18	1,61	519	0,18	1,59
Bélgica	507	0,21	1,79	520	0,20	1,76	496	0,22	1,82
Canadá	534	0,18	1,59	533	0,16	1,51	529	0,17	1,56
República Checa	492	0,20	1,66	498	0,19	1,67	511	0,18	1,62
Dinamarca	497	0,20	1,68	514	0,17	1,55	481	0,21	1,77
Finlandia	546	0,16	1,52	536	0,15	1,47	538	0,16	1,52
Francia	505	0,18	1,62	517	0,17	1,58	500	0,20	1,74
Alemania	484	0,23	1,85	490	0,21	1,77	487	0,21	1,77
Grecia	474	0,20	1,74	447	0,24	1,93	461	0,21	1,75
Hungría	480	0,20	1,69	488	0,20	1,71	496	0,21	1,74
Islandia	507	0,18	1,62	514	0,17	1,53	496	0,18	1,59
Irlanda	527	0,18	1,60	503	0,17	1,54	513	0,18	1,60
Italia	487	0,19	1,63	457	0,20	1,69	478	0,21	1,72
Japón	522	0,16	1,54	557	0,16	1,50	550	0,16	1,53
Corea	525	0,13	1,40	547	0,15	1,48	552	0,15	1,48
Luxemburgo	441	0,23	1,81	446	0,21	1,70	443	0,22	1,76
<b>México</b>	<b>422</b>	<b>0,20</b>	<b>1,72</b>	<b>387</b>	<b>0,21</b>	<b>1,77</b>	<b>422</b>	<b>0,18</b>	<b>1,62</b>
Nueva Zelanda	529	0,20	1,73	537	0,18	1,63	528	0,19	1,67
Noruega	505	0,21	1,73	499	0,18	1,62	500	0,19	1,64
Polonia	479	0,21	1,76	470	0,22	1,79	483	0,20	1,70
Portugal	470	0,21	1,76	454	0,20	1,72	459	0,19	1,68
España	493	0,17	1,58	476	0,19	1,65	491	0,19	1,67
Suecia	516	0,18	1,61	510	0,18	1,62	512	0,18	1,62
Suiza	494	0,21	1,75	529	0,19	1,64	496	0,20	1,71
Reino Unido	523	0,19	1,66	529	0,17	1,57	532	0,18	1,64
Estados Unidos	504	0,21	1,75	493	0,20	1,72	499	0,20	1,71
<b>Total OCDE</b>	<b>499</b>	<b>0,20</b>	<b>1,71</b>	<b>498</b>	<b>0,21</b>	<b>1,75</b>	<b>502</b>	<b>0,20</b>	<b>1,71</b>
<b>Promedio OCDE</b>	<b>500</b>	<b>0,20</b>	<b>1,70</b>	<b>500</b>	<b>0,20</b>	<b>1,70</b>	<b>500</b>	<b>0,20</b>	<b>1,70</b>
<b>Brasil</b>	<b>396</b>	<b>0,22</b>	<b>1,76</b>	<b>334</b>	<b>0,29</b>	<b>2,19</b>	<b>375</b>	<b>0,24</b>	<b>1,88</b>
Letonia	458	0,22	1,82	463	0,22	1,81	460	0,21	1,75
Liechtenstein	483	0,20	1,72	514	0,19	1,67	476	0,20	1,67
Federación Rusa	462	0,20	1,70	478	0,22	1,79	460	0,22	1,77
<b>Promedio</b>	<b>493,82</b>	<b>0,19</b>	<b>1,68</b>	<b>493,52</b>	<b>0,19</b>	<b>1,67</b>	<b>493,12</b>	<b>0,19</b>	<b>1,68</b>

Fuente: OCDE (2001).

ciente simple de correlación para la muestra conjunta es 0,22 y es sólo significativamente diferente de cero al nivel del 10%. Sin embargo, para la muestra de sólo ingresos es de 0,48 y significativo al nivel del 1%. Todo en total, parece ser allí una asociación positiva entre la tierra y las desigualdades de ingresos a través de países, aunque sea más débil que el que existe entre desigualdades de educación e ingresos.

En términos regionales, sin embargo, los grados de desigualdad de América Latina parecen estar más cerca para la tierra y los ingresos. El conjunto de los países de la región se ha movido del centro-superior de la figura 6.1 al cuadrante superior-derecho en la figura 6.4. América Latina está sobrerrepresentada entre los coeficientes Gini

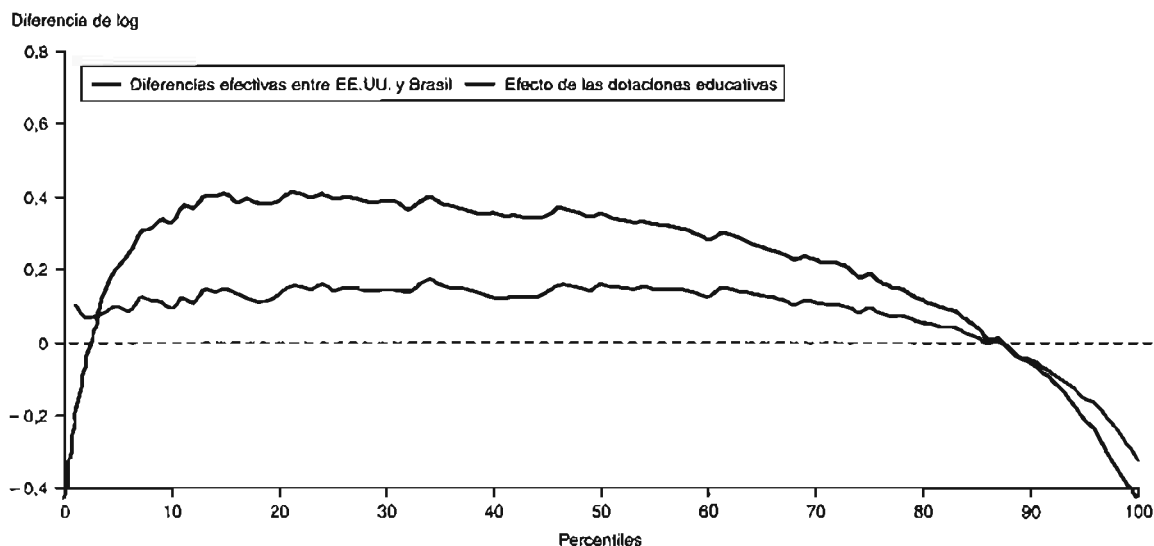
más altos del mundo, con respecto a ingresos y también a tierra. Todavía, sin embargo, la desigualdad latinoamericana de ingresos condicional a la desigualdad en tierra es más alta que el promedio mundial, sugiriendo que —como en el caso de las disparidades educativas— considerar la dispersión de tierra en sí misma puede resultar en una subvaloración de la desigualdad de ingresos en América Latina. La búsqueda para los culpables de la desigualdad debe continuar más allá del reino de la acumulación de activos y hacia el funcionamiento del mercado laboral.

## 6.2 Calidad de apareamiento de empleos

Según la representación esquemática de la determinación de ingresos de hogar presentada en el recuadro 6.1, una

FIGURA 6.3

**Diferencia en ingresos promedio por centésimo de la distribución normalizada por la media: EE.UU.-Brasil y EE.UU.-Brasil (con distribución condicional de la educación de EE.UU.)**



Fuente: PNAD/IBGE (1999); encuestas CPS/ADS (2000); cálculos de autor.

vez que los individuos son dotados con una asignación básica de activos humanos y de otro tipo, ellos deciden si toman o no parte en el mercado laboral y son emparejados con una vacante de trabajo. Sus ganancias dependerán en gran parte en las características de este apareamiento. Por tanto la distribución de ganancias a través de la población quizá dependa de la naturaleza de la participación de la fuerza laboral, del desempleo, y de la naturaleza formal o informal del mercado laboral.

Resulta que la participación total de la fuerza laboral, reportada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para 116 países, es esencialmente no correlacionada con la desigualdad en la muestra conjunta. (El coeficiente de correlación es  $-0,04$ , con un  $p$ -valor de  $0,66$ ). En la muestra de ingresos solamente, sin embargo, la correlación es negativa ( $-0,42$ ) y significativa. Es también el caso que este último resultado es determinado en gran medida por tasas relativamente bajas de participación de la fuerza laboral femenina en América Latina comparada con regiones más desarrolladas, que reportan bajos coeficientes Gini de ingresos y tienen mayores tasas generales de participación en el mercado laboral. El diagrama de dispersión que ilustra estos patrones se presenta en la figura 6.5.

En términos generales, no parece haber evidencia de una patrón significativo de covarianza entre la participación de la fuerza laboral y la desigualdad a través de países. Una excepción a esto ocurre cuando se consideran sólo países que reportan ingresos, lo que excluye a gran parte de África y Asia. No obstante, sigue siendo

cierto que los países latinoamericanos yacen en su enorme mayoría por encima de ambas líneas de regresión. En este conjunto de datos, el coeficiente de una variable *dummy* latinoamericana incluida en una regresión a través de países de desigualdad de ingresos sobre participación total de la fuerza laboral sería apreciablemente positivo, como lo habría sido en las regresiones semejantes que utilizan coeficientes Gini de educación y tierra.

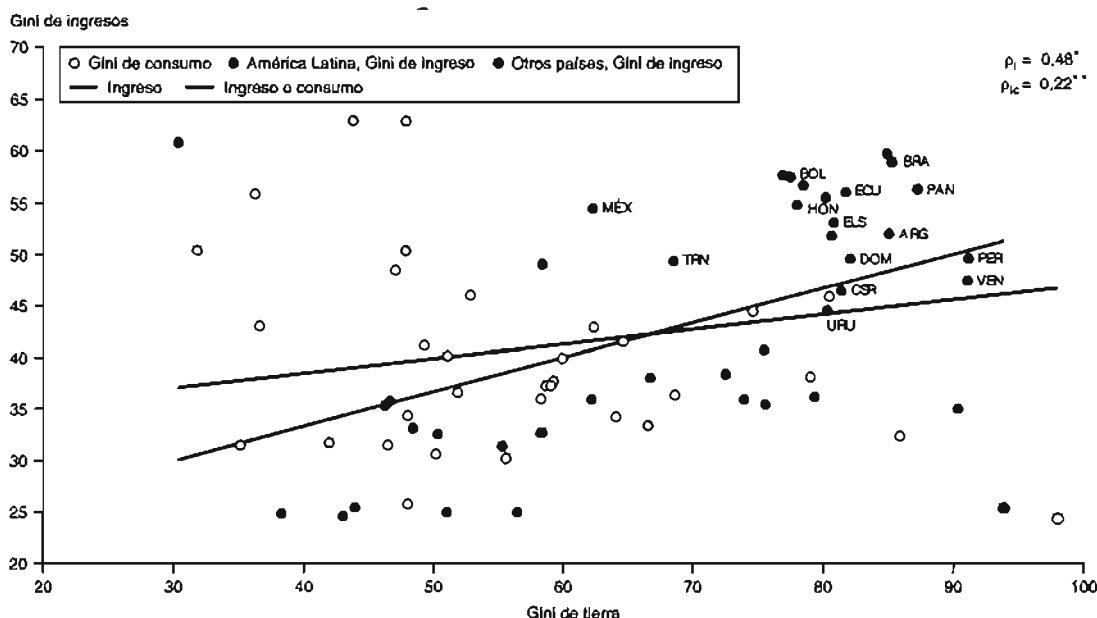
Similarmente, no surge un patrón claro de correlación a partir de la distribución conjunta a través de países de tasas de desigualdad y desempleo. La figura 6.6 presenta el diagrama de dispersión para tasas totales de desempleo, nuevamente obtenidas de la base de datos de la OIT. El coeficiente de correlación no es significativo en la muestra agrupada y es de  $-0,34$  y significativo al nivel del 5% en la muestra de sólo ingresos. Este último resultado probablemente está determinado espuriamente por una correlación positiva entre desempleo y el producto interno bruto (PIB) per cápita, así como por la correlación negativa entre desigualdad y PIB per cápita en la muestra. Una vez más, todos los países latinoamericanos yacen por encima de ambas líneas de regresión. Esta vez, sin embargo, están más esparcidas a lo largo del eje horizontal —a lo largo del cual, en este caso, se mide la tasa del desempleo— que en el caso de gráficos previos, sugiriendo que los países latinoamericanos tienen menos en común en términos de sus tasas del desempleo de lo que tenían, por ejemplo con respecto a patrones de distribución de tierra o educación.<sup>6</sup>

La situación es algo diferente cuando consideramos la extensión de la dualidad en el mercado laboral, medida



FIGURA 6.4

## Desigualdad en ingresos y tierra a través de países



Nota: \*Significativo al nivel de 5%. \*\* Significativo al nivel de 10%.

Fuentes: Tabla A3 para Gini de ingreso para América Latina, World Development Indicators Database (Base de Datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial) para Ginis de consumo y de ingreso en otras partes, Deininger y Olinto (2000) para Ginis de tierra.

por la participación del empleo en el sector informal dentro del empleo total. El diagrama de dispersión de esta participación y los coeficientes Gini de ingresos se muestran en la figura 6.7. El coeficiente de correlación entre los dos es de 0,35 y significativo al nivel del 2% en la muestra agrupada.<sup>7</sup> Los países latinoamericanos yacen a lo largo de los rangos medios de informalidad, entre los países africanos a la derecha y los países más desarrollados a la izquierda, y se mantienen por encima de la línea de regresión.

La asociación positiva entre un sector informal grande y la desigualdad de ingresos a través de países puede reflejar el hecho de que el sector informal es bastante heterogéneo. Incluye, entre otros, a trabajadores familiares sin pago, dueños voluntarios de negocios familiares pequeños, vendedores callejeros que no pueden encontrar trabajo en otra parte, empleados en firmas pequeñas que reciben instrucción en sus primeros trabajos, madres jóvenes que ganan dinero de bolsillo, y dueños bien educados de firmas pequeñas que acaban de establecerse. La heterogeneidad del sector informal contribuye a la dificultad en la comprensión de su naturaleza y puede explicar por qué tiende a ser más desigual que el sector formal. Una comparación entre ganancias promedio a través de sectores fortalece la afirmación de heterogeneidad (Cunningham y Maloney 2003). Claramente, los trabajadores sin pago están en el fondo de la distribución de ganancias.<sup>8</sup> Los empleados en firmas pequeñas tienden también a ganar salarios medios más

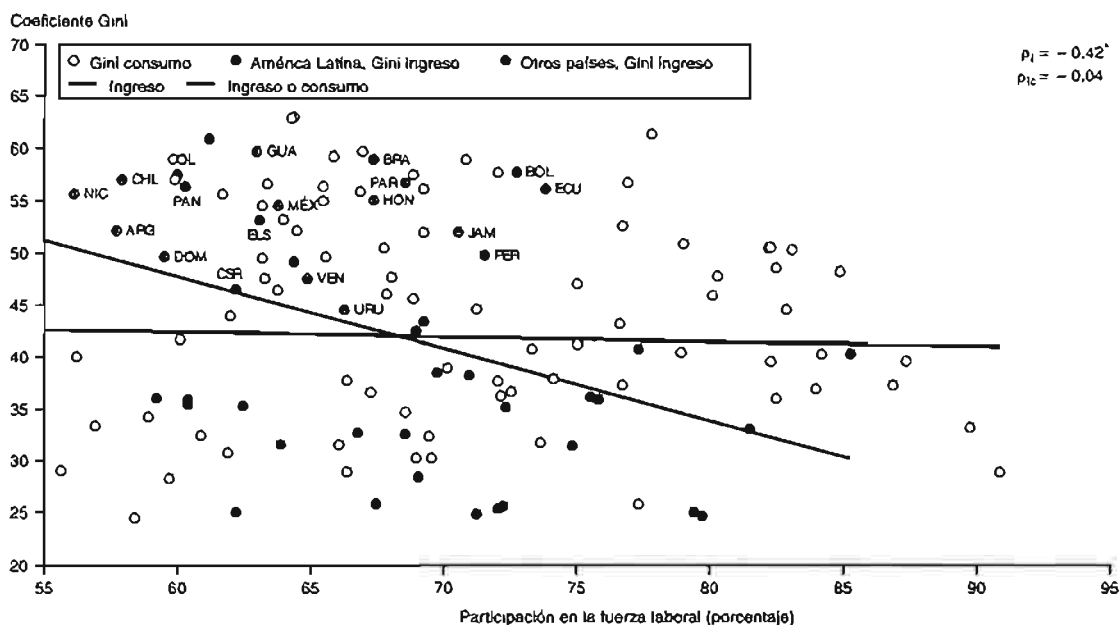
bajos que los de empleados del sector formal. Sin embargo, las ganancias medias para trabajadores por cuenta propia son muy semejantes a los salarios de empleados del sector formal, aunque la varianza salarial sea más alta para el primer grupo.<sup>9</sup>

Muchos factores ayudan a explicar la desigualdad más alta entre los trabajadores por cuenta propia. Primero, el autoempleo es una aventura arriesgada, así que los trabajadores por cuenta propia pueden requerir salarios más altos para compensar la inseguridad extra que ellos absorben al poseer sus propios negocios. Segundo, el proceso de selección para la sobrevivencia en el sector de autoempleo lleva típicamente a una distribución más amplia de ganancias para cualquier nivel dado de capital humano, comparado con lo que se obtendría si los trabajadores fueran todos empleados con salarios no-estocásticos de aumento parejo relativo al capital humano. Ya que los trabajadores por cuenta propia tienen información completa acerca de sus habilidades y no pagan salarios de eficiencia, sus retornos se aproximan mejor a la productividad marginal, a diferencia de los asalariados que son contratados con base en las pocas características que los empleadores pueden observar.<sup>10</sup>

Tercero, la desigualdad entre los trabajadores por cuenta propia puede estar simplemente capturando un error de medición, ya que los empleados regulares informan sus salarios pero puede que los trabajadores por cuenta propia

FIGURA 6.5

## Participación de la fuerza laboral y desigualdad a través de países



*Nota:* \* Significativo a nivel de 5%; \*\*significativo a nivel de 10%.

*Fuentes:* World Development Indicators Database (Base de Datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial) para Gini de ingreso; capítulo 2 para Gini de ingreso y tasa de participación de fuerza laboral América Latina; Base de datos "Key Indicators of the Labour Market" (Indicadores Clave del Mercado Laboral) para tasas de participación en la fuerza laboral en otras partes.

no informen sus ganancias con precisión. Debido a la difícil y abstracta tarea de estimar ganancias perdidas de inversiones de capital, es probable que los trabajadores por cuenta propia sobrestimen sus ganancias, llevando así a ganancias desiguales entre dos observaciones particulares dentro de una muestra que en realidad tienen las mismas ganancias netas.

En América Latina, la desigualdad es más grande entre los autoempleados que entre trabajadores asalariados. El sector informal comprende el 30-70% de la fuerza laboral y es compuesto en su mayor parte de individuos que trabajan por cuenta propia. Como se muestra en la tabla 6.2, la evidencia de seis países latinoamericanos indica que la desigualdad de ganancias en el sector de autoempleo duplica el grado de desigualdad que existe en el sector asalariado. La mayor parte de esta desigualdad está al interior de los grupos, mientras que entre grupos es muy pequeña en todos los países menos Chile.<sup>11</sup>

Estos hallazgos sugieren que un mayor nivel de informalidad en el mercado laboral contribuye a la mayor desigualdad por un efecto de composición —es decir, mayor ponderación en un sector con la desigualdad más alta al interior del grupo— antes que por grandes diferencias en los promedios entre el sector formal y el informal, como lo

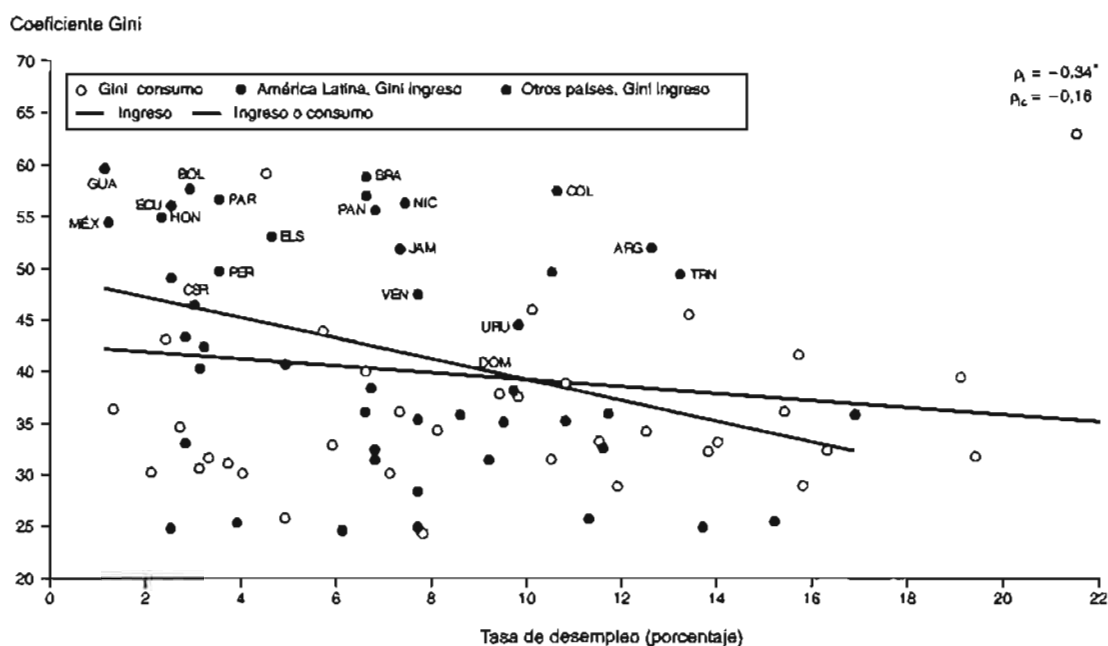
habría pronosticado un enfoque más tradicional. Puede ser también el caso que los aumentos en la participación del sector informal durante la década de 1990 podrían haber ejercido alguna presión hacia arriba en la desigualdad general de países tales como Colombia, Costa Rica, y México (ver Cunningham y Santamaría 2003).

En términos generales, el retrato que surge de este análisis de la calidad de apareamientos laborales y desigualdad de ingresos es más ambiguo que el retrato acerca de las distribuciones de activos. Los coeficientes de la correlación entre desigualdades de educación y tierra por una parte y la desigualdad de ingresos en el otro son positivos de forma convincente. Sin importar qué tan complejo sea el proceso de determinación conjunta, la covarianza entre la desigualdad de activos y la desigualdad de ingresos parece ser apoyada por los datos a través de países y por las comparaciones microeconómicas entre Brasil y los Estados Unidos. En contraste, la comparación microeconómica entre Chile e Italia sólo encontró efectos pequeños de los activos educativos sobre la distribución de ingresos.

Por otro lado, no se identificó ninguna asociación entre la desigualdad de ingresos y participación en la fuerza laboral o desempleo. Una vez más, esto es consecuente con los hallazgos de una comparación microeconómica de

FIGURA 6.6

## Desempleo y desigualdad a través de países



Nota: \* Significativo a nivel de 5%; \*\*significativo a nivel de 10%.

Fuentes: World Development Indicators Database (Base de datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial) para Gini de ingreso; capítulo 2 para Gini de ingreso y tasa de desempleo en América Latina, "Key Indicators of the Labour Market" (Indicadores Clave del Mercado Laboral) para tasas de desempleo en otras partes.

Brasil y Estados Unidos por Bourguignon, Ferreira y Leite (2002). Al importar la estructura ocupacional de los Estados Unidos al Brasil (que es condicional en las características observadas del trabajador) tuvo muy poco efecto en la desigualdad. Un resultado semejante se encuentra cuando la estructura ocupacional de Italia se importa en Chile.

Los estudios microeconómicos confirman la visión de que las variables de estructura ocupacional juegan un papel más pequeño en explicar el exceso de desigualdad de América Latina que el desempeñado por las duraciones educativas o de tierra. La única excepción quizá sea la extensión de la informalidad en el mercado laboral debido a la prevalencia de mayores disparidades de ingresos dentro del sector informal, como fue discutido antes. Esta conclusión tentativa sugiere que las instituciones de mercado laboral rígidas, tales como los altos costos de contratación y despido, pueden contribuir a mayor, en vez de menor, desigualdad (ver Heckman y Pagés-Serra 2000). Otras instituciones del mercado laboral juegan también un papel en el contexto de la determinación del remuneración o formación de salarios en el mercado laboral, como será discutido adelante.

### 6.3 Remuneración en los mercados laborales

Además de su papel asignador, por el cual trabajadores y vacantes se emparejan, el mercado laboral afecta la distri-

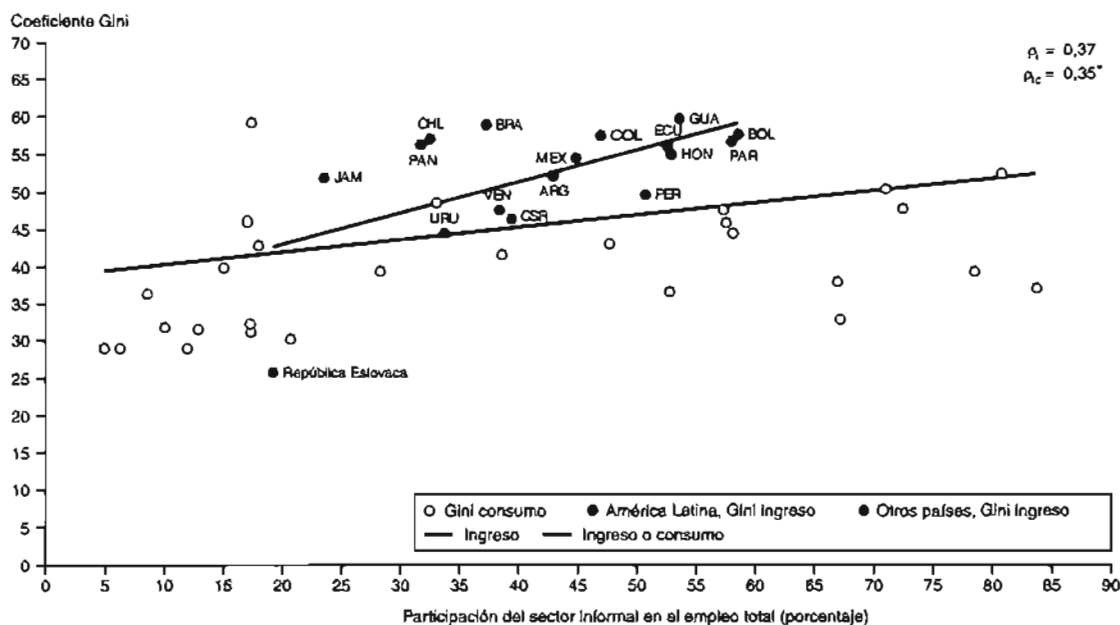
bución de ingresos directamente por la determinación de tasas salariales pagadas a trabajadores diferentes que tienen trabajos diferentes. Una manera estándar en que los economistas ven la determinación de ganancias es ofrecida por el modelo de capital humano, originalmente desarrollado por Gary Becker y Jacob Mincer. Si la educación y la experiencia aumentan la productividad de un trabajador, entonces las ganancias deben variar positivamente con cada uno de estos factores, aún controlando por el otro. Una ecuación estándar de Mincer es por tanto de la siguiente manera:<sup>12</sup>

$$(1) \log(e_i) = b_0 + b_1 s_i + b_2(\text{edad} - s_i - 6) + b_3(\text{edad} - s_i - 6)^2 + \epsilon_i$$

Donde  $s_i$  captura los años de educación del individuo  $i$ , y  $e_i$  mide las ganancias o tasa salarial de esa persona. Por tanto, para una distribución dada de la educación (la dispersión de la cual puede ser medida por el coeficiente Gini, como fue mostrado en la figura 6.1), la desigualdad de ganancias debe subir con el coeficiente  $b_1$  en la ecuación (1) anterior. En la figura 6.8, los coeficientes familiares de ingresos Gini se grafican contra el coeficiente de Mincer ( $b_1$ ) para los 33 países latinoamericanos y de la OCDE, sobre los cuales Fernández, Gunerm y Knowles (2001)

FIGURA 6.7

## Informalidad y desigualdad a través de países



Nota: \* Significativo a nivel de 5%; \*\*significativo a nivel de 10%. Ver también capítulo 6, nota 7.

Fuentes: World Development Indicators Database (Base de datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial) para Gini de ingreso; capítulo 2 para tasas de informalidad en América Latina, "Key Indicators of the Labour Market" (Indicadores Clave del Mercado Laboral) para tasas de informalidad en otras partes.

estimaron la ecuación (1) anterior sobre microdatos de encuestas de hogar. El resultado es de los coeficientes de correlación más altos reportados en este capítulo: 0,70 en la muestra agrupada y 0,81 en la muestra de sólo-ingresos, con  $p$ -valores de 0,000 en ambos casos. En esta (desgraciadamente pequeña) muestra de países, parece que los retornos sobre la educación en el mercado laboral están asociados de cerca con la desigualdad de ingresos. Los países latinoamericanos yacen en el cuadrante superior del diagrama, con altos coeficientes estimados de Mincer y alta desigualdad de ingresos.

La comparación microeconómica de Brasil y los Estados Unidos le otorga fuerza adicional a la conclusión de que los retornos más altos a la educación en América Latina son un factor importante para explicar los altos niveles de desigualdad en la región. Al reemplazar la estructura de retornos de Brasil con la de Estados Unidos se produjo una reducción de 4 puntos en el coeficiente Gini, o cerca de la tercera parte de la brecha total. Aún más revelador es el hecho de que al reemplazar conjuntamente la distribución condicional de años de escolaridad y la estructura de retornos de Brasil con las de Estados Unidos, se produjo a una reducción de 7,5 puntos de Gini, de 0,569 a 0,494. Este cambio representa un 60% de la diferencia en coeficientes Gini entre los dos países.

El impacto desagregado de la simulación en la distribución completa se puede medir a partir de la información

proporcionada en la figura 6.9(a), en la que la línea gruesa y continua muestra las diferencias verdaderas entre ingresos por percentil en los Estados Unidos y Brasil. La línea punteada representa las diferencias entre la distribución brasileña y la distribución simulada para Brasil con los retornos y estructuras ocupacionales de E.E.UU., mientras la línea continua delgada en medio esas dos líneas representa las diferencias entre la distribución brasileña y la distribución simulada para Brasil con retornos y estructuras ocupacionales y educativas de Estados Unidos. Es claro que la combinación de retornos a la educación y su distribución efectiva en la población da cuenta de una parte importante de la diferencia entre las distribuciones de ingresos de Brasil y los Estados Unidos.

Un retrato análogo para la comparación de Chile-Italia se muestra en la figura 6.9(b). Aquí las diferencias efectivas entre los ingresos normalizados al promedio por percentil entre Italia y Chile son representadas por la línea gruesa al extremo superior. La línea punteada representa los efectos precio, es decir, la diferencia entre Chile "como es" y Chile con la estructura italiana de retornos en los mercados laborales. Justo encima de la línea punteada, la línea continua delgada representa las diferencias entre Chile (y la simulación para Chile) con la estructura de retornos y la distribución educativa condicional de Italia. Hay muy poca diferencia entre estas líneas, indicando que casi toda la diferencia estuvo relacionada con educación fluye de di-

TABLA 6.2

**Trabajo asalariado y autoempleo en países escogidos, 1995**

	Argentina	Bolivia	Chile	Colombia	Uruguay	RB de Venezuela
Participación de los empleados por cuenta propia en la fuerza laboral	26%	56%	29%	33%	26%	37%
Índice Theil, todos los trabajadores	0,362	0,642	0,735	0,667	0,398	0,340
Índice Theil, empleados por cuenta propia	0,484	0,819	0,867	0,972	0,499	0,470
Índice Theil: trabajadores asalariados	0,295	0,430	0,411	0,433	0,350	0,264
Descomposición de desigualdad						
Grupo al interior	0,355	0,642	0,639	0,653	0,395	0,340
Grupo entre	0,007	0,001	0,096	0,013	0,004	0,000

Fuente: Wodon y Maloney (2000).

ferencias en los retornos a la educación. Se da cuenta de una parte sustancial de la diferencia de distribución entre los dos países. De hecho, el coeficiente Gini para esa distribución contrafactual (0,445) yace aproximadamente a medio camino entre los coeficientes para Chile (0,557) e Italia (0,357).<sup>13</sup>

La evidencia realmente ofrece apoyo para dos conjeturas: (1) América Latina está caracterizada por retornos al capital humano, especialmente educación, mayores al promedio, y (2) esto es una parte importante de la razón para el “exceso de desigualdad” de la región. La pregunta de por qué son tan altos los retornos a la educación en América Latina sigue abierta. Hasta cierto punto, la respuesta obvia pero no especialmente útil es que la razón de demanda por trabajadores altamente calificados por su suministro es demasiado alta, mientras la razón de la demanda por trabajadores de baja calificación por su suministro es demasiado baja. Tal conclusión lleva a su vez a la pregunta de por qué ocurre esto.

Parece inevitable que parte de la razón yace en el patrón cambiante de la ventaja comparativa para los países de medianos ingresos. En palabras de Wood (1997, p. 49): “El mundo económico de las décadas de 1960 y 1970 consistía efectivamente sólo en países desarrollados y en ingresos medios, y así los países de ingresos medios tenían una ventaja comparativa relativa en bienes poco intensivos en trabajo calificado. En la década de 1980, cuando el Asia de bajos ingresos empezó a darse cuenta de su propia ventaja comparativa relativa en bienes de baja intensidad en trabajo calificado, la ventaja comparativa relativa de los países de ingresos medios se trasladó a bienes de intensidad intermedia en trabajo calificado”. La analogía popular es que los salarios de los latinoamericanos pobres son determinados en Beijing, pero los de los latinoamericanos altamente educados son determinados en Nueva York.

Es lógico reconocer que esta posición intermedia entre países con una abundancia de mano de obra calificada y aquéllos con abundancia de mano de obra no calificada, debe tener algún impacto sobre las estructuras de retornos en América Latina. Sin embargo, tal opinión no debe excluir de consideración los siguientes puntos de vista:

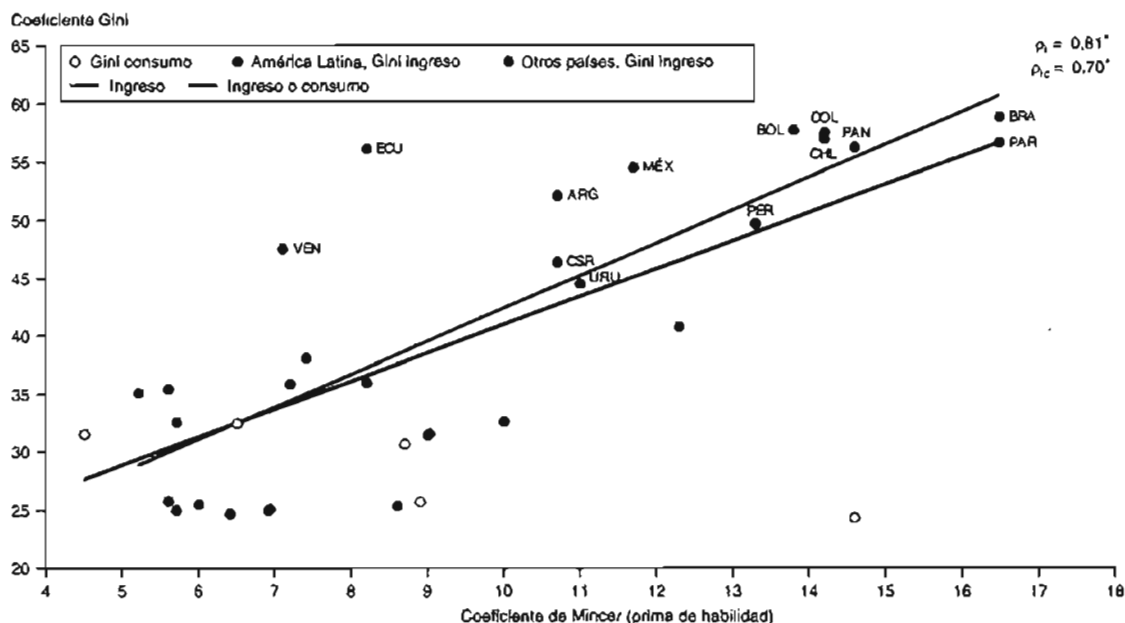
- La economía política de la alta desigualdad de agencia a través de la historia de América Latina ha tenido un impacto al limitar el suministro de educación, que a su vez tuvo como resultado una razón más baja de oferta de mano de obra calificada a no calificada, de lo que hubiera sido el caso de otro modo.<sup>14</sup>
- La mayor parte de los aumentos recientes en los diferenciales salariales por habilidad en América Latina (como en cualquier otra parte) parecen ser determinados por el cambio técnico sesgado hacia las habilidades, antes que por efectos estáticos de comercio del tipo asociados generalmente con el teorema de Stolper-Samuelson en la teoría del comercio de Hecksher-Ohlin. El punto de vista de los autores en ese debate de hecho favorece generalmente esta interpretación, tal como es presentada comprensivamente por Ferranti y otros 2003.<sup>15</sup>

De hecho, los autores concuerdan con ambos puntos de vista. Las tasas de retorno más altas de lo usual para el capital humano en América Latina parecen surgir de un patrón histórico de subinversión en la educación combinada con una posición intermedia en el sistema comercial mundial, que implica que la mayoría de los sectores en la región que involucran mano de obra no calificada e intensiva es “tomadora-de-precios”. La manera como estos diferenciales entre salarios y niveles de habilidades han evolucionado recientemente parece ser determinada predominantemente por innovaciones relacionadas con procesos, empresariales y técnicas, que en muchos casos han sido mediadas por el comercio internacional y la inversión extranjera directa.

Antes de concluir esta sección, es importante decir algo acerca de las instituciones de mercado laboral en América Latina. Aunque las tasas salariales, como todos los precios, últimamente dependen de las condiciones de la demanda y la oferta, éstos interactúan a través de instituciones. Además, ya que los mercados del trabajo son —debido a heterogeneidad y asimetrías de información— especialmente complejos, las instituciones relacionadas son especialmente importantes.<sup>16</sup> Este capítulo ya ha argumentado que

FIGURA 6.8

## Retornos sobre la educación y desigualdad a través de países



Nota: \* Significativo a nivel de 5%; \*\*significativo a nivel de 10%.

Fuentes: Capítulo 2 para Ginis de ingreso en América Latina; World Development Indicators Database (Base de Datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial) para otros Ginis de ingreso; Fernández y otros 2001 para primas de habilidades, medidas por ecuaciones de Mincer.

los costos de contratación y despido, así como otras características regulatorias, pueden afectar las decisiones de los trabajadores acerca de entrar a los sectores formales o informales, lo que a su vez tiene implicaciones para la distribución general de ingresos.

La fijación de salarios se ve afectada también por otras instituciones, tal como los sindicatos o la prevalencia de salarios mínimos. Mientras que en la mayoría de los países de la OCDE, los sindicatos consiguen comprimir las escalas salariales y reducir la desigualdad salarial general en sectores cubiertos (y a menudo a través de toda la economía, a través del impacto hacia el exterior de la negociación colectiva), este efecto no es robusto en América Latina. En algunos países, tal como Brasil, los sindicatos parecen tener efectivamente el efecto contrario: los trabajadores sindicalizados parecen tener mayores disparidades salariales que los trabajadores no sindicalizados, y la sindicalización parece contribuir a una mayor dispersión salarial en la economía en su conjunto. (Ver Cunningham y Santamaría 2003 para una inspección breve de la evidencia).

Arbache (2002) discute que esta tendencia es en gran parte debido al hecho de que los sindicatos brasileños, a diferencia de los de la mayoría de los otros países, se organizan según categorías profesionales. Los empleadores por tanto negocian separadamente con varios sindicatos que representan los distintos grados de empleados y se preocupan sólo de sus propios salarios. En contraste con movi-

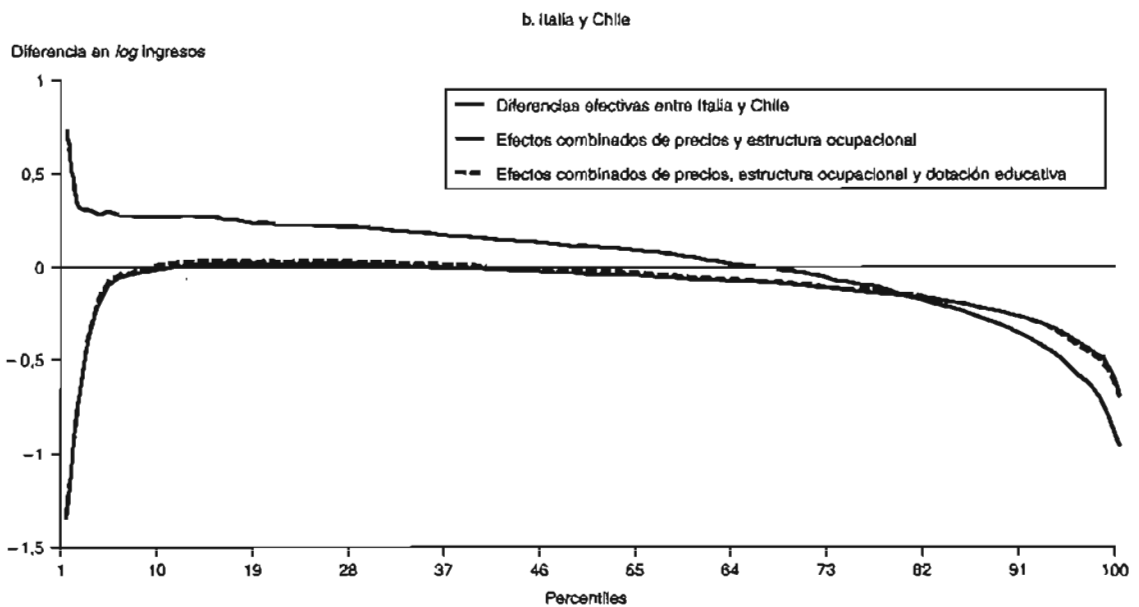
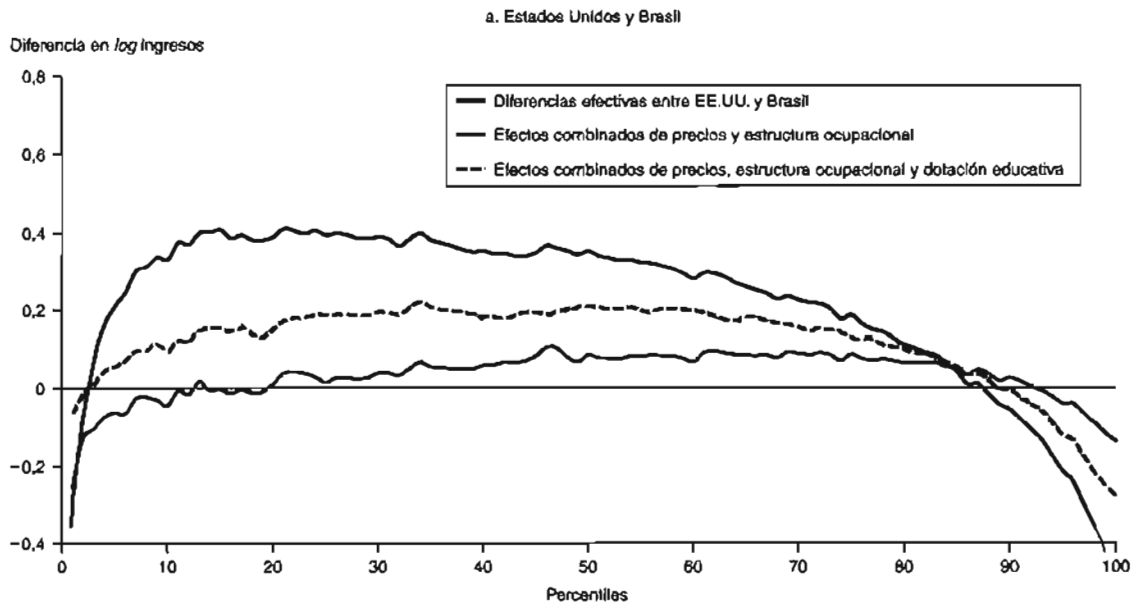
mientos laborales más integrados, hay poca presión para tener escalas salariales comprimidas. Más generalmente a través de América Latina, el impacto limitado de los sindicatos parece ser en gran parte un resultado de los niveles bajos de participación sindical y del hecho de que el impacto hacia el exterior de los trabajadores sindicalizados hacia los no sindicalizados (la denominada tasa de cubrimiento de la negociación) es pequeño (ver Cunningham y Santamaría 2003).

Los salarios mínimos, por otro lado, sí parecen tener el potencial para generar efectos de igualación en las distribuciones salariales de América Latina. En Colombia y Brasil, por ejemplo, un aumento del 1% en el salario mínimo tiene como resultado aumentos a lo largo de la distribución salarial del sector formal, con los mayores efectos por debajo del salario mínimo y disminuyendo a través de la distribución salarial (Maloney y Núñez 2000, Neri, Gonzaga y Camargo 2001).

Aunque el impacto externo (o "efecto faro") de los incrementos de salario mínimo puede sentirse incluso en niveles altos de la distribución salarial de estos dos países, dicho impacto es mucho mayor para los trabajadores de bajos salarios. El efecto general de este patrón es claramente de reducción de la desigualdad.

Debe notarse que el alcance para la utilización del salario mínimo como una variable de política que puede reducir la desigualdad está obviamente limitado por el hecho

FIGURA 6.9

**Distribución y retornos de la educación explican algunas de las diferencias entre distribuciones de ingresos**

Fuentes: PNAD/IBGE (1999); CPS/ADS (2000); encuestas CASEN (2000); Survey of Italian Household's Income and Wealth (2000) (Banca d'Italia) [Encuestas de Ingresos y riqueza en hogares italianos, 2000], y cálculos de autores.

de que en algún punto los efectos de empleo pueden llegar a ser demasiado grandes (ver Ángel-Urdinola 2003). Además, si el salario mínimo se utiliza para indexar los pasivos del sector público (tales como desembolsos pensionales, en el caso de Brasil), los costos de oportunidad de recursos públicos en términos de renunciar a otros gastos que habrían sido favorables a la equidad, pueden pesar más que cualquier ganancia de equidad en la distribución salarial.

## 6.4 Formación de hogares

La posición de América Latina en el mundo ha sido considerada ahora en términos de varias covariantes de niveles de desigualdad de ingresos: dispersión en distribuciones de activos (educación y tierra); indicadores de apareamiento en el mercado laboral (tasas de participación, desempleo, y de informalidad); y un indicador clave de retornos al capital humano (los coeficientes estimados de Mincer). Moviéndose a lo largo de la determinación esquemática de ingresos de hogar representada en el recuadro 6.1, los autores sugieren que el proceso de la formación del hogar afecta la manera como las distribuciones de ganancias se transforman en distribuciones de ingresos del hogar.

En particular, importa mucho cómo seleccionan pareja los hombres y mujeres. Considérese dos sociedades con distribuciones idénticas de ganancias. Las desigualdades de ingresos de hogar serían claramente diferentes si en uno de ellos la mujer de mayores ingresos se casara con el hombre de menores ingresos (y así sucesivamente), mientras en la otra la mujer de mayores ingresos se casara con el hombre de mayores ingresos (y así sucesivamente). La desigualdad de ingresos sería mucho más alta en esta última sociedad que en la anterior. Más generalmente, este ejemplo sugiere simplemente que al cambiar de distribuciones de ganancias a distribuciones de ingresos de hogar per cápita, la selección marital puede ser un factor importante.

La figura 6.10 grafica los coeficientes Gini relacionados tanto con ingresos como por selección marital para 33 países (una vez más sólo en América Latina y la OCDE), computados por Fernández, Gunerm y Knowles (2001). Los coeficientes de selección marital son definidos como coeficientes de correlación de Pearson para años de escolaridad entre maridos y esposas entre parejas al interior de un país. Los coeficientes de correlación entre selección marital y desigualdad de ingresos para esta muestra son altos: 0,63 en la muestra agrupada y 0,68 en la muestra sólo-ingresos (con *p*-valores de 0,000 en ambos casos). Como en el caso anterior, la mayoría de los modelos plausibles de formación del hogar y determinación de ingresos sugeriría la existencia de simultaneidad considerable en esta relación: en sociedades más desiguales, los hombres tienen mayor probabilidad de casarse con mujeres del mismo estrato social y con niveles semejantes de educación. Al mismo tiempo, si la educación aumenta la participación en el mercado laboral y las ganancias, esto probablemente contribuirá a la persistencia de la desigualdad de ingresos en el futuro.

Aunque es importante con quién vive una persona, esto no determina completamente la composición del hogar.

El ingreso per cápita también dependerá de cuántos niños tiene una persona y de la estructura de edades en el hogar. Las figuras 6.11 y 6.12 capturan estas dos dimensiones, aunque imperfectamente, a través de dos variables demográficas comúnmente utilizadas: la razón de dependencia de juventud (definida como la razón de personas con 0-15 años de edad contra personas con 16-64 años de edad) y la razón de dependencia de vejez (definido como la razón de personas de 65 o más años de edad contra personas con 16-64 años de edad).

Estas proporciones son medidas muy imperfectas, ya que representan participaciones sencillas de población sin tener en cuenta la correlación entre el tamaño total del hogar e ingresos totales de hogar. Este último factor claramente importa en el efecto de la razón de dependencia sobre la distribución de ingreso per cápita del hogar. De cualquier manera, los coeficientes de correlación considerados aquí son todavía significativos en ambos casos: 0,50 en la muestra agrupada y 0,84 en la muestra de sólo-ingresos para dependencia de juventud, y -0,56 en la muestra agrupada y -0,83 en la muestra de sólo-ingresos para la dependencia de vejez.<sup>17</sup> En esta muestra de 121 países, una participación más grande de la juventud en una población se asocia con mayor desigualdad —principalmente a causa de una correlación negativa entre el número de niños en los hogares y el ingreso por habitante del hogar—, mientras que una mayor participación de personas de tercera edad en una población se asocia con menor desigualdad.

La comparación detallada entre Estados Unidos y Brasil realizada por Bourguignon, Ferreira y Leite (2002) encontró también que reemplazar el tamaño más grande de familia predominante en Brasil con el que prevalece en Estados Unidos ayudó a reducir la desigualdad, aunque no por mucho. Cuando esto se combinó con los cambios reportados en la figura 6.9, importando al modelo brasileño los parámetros de un modelo polinomial de *logit* para el número de niños en hogares de EE.UU. en el modelo brasileño, se llegó a un descenso adicional de 1 punto en el coeficiente Gini. La figura 6.13 grafica una vez más las diferencias entre ingresos en hogares de Brasil y EE.UU., en donde la línea continua gruesa se refiere a diferencias efectivas normalizadas al promedio. La línea punteada se refiere a la distribución del contrafactual para Brasil con estructuras educativas, ocupacionales, y de retornos de Estados Unidos. La línea continua entre estas dos líneas corresponde a la simulación que incorpora los efectos demográficos. Se puede ver que el efecto es de reducir aún más la desigualdad de Brasil y de traer la distribución simulada más cerca a la de Estados Unidos. En este caso específico, es también aparente que el efecto de la conducta demográfica no es tan cuantitativamente importante como lo son los efectos relacionados con la distribución y retornos a la educación.

Ya que es probable que la incidencia de este gasto agregado importe bastante para la relación entre la intervención pública y la desigualdad, sería ideal examinar más categorías desagregadas del gasto. Sin embargo, en vista



de que son escasos los datos internacionalmente comparables acerca de la incidencia de programas públicos, es difícil desagregar mucho. Aquí sólo se considera una categoría del gasto público, la cual debido a su alcance normalmente universal no es generalmente regresiva: el gasto público en la educación primaria. La figura 6.15 grafica los coeficientes Gini basados en ingreso contra la razón de este gasto por estudiante frente al PIB per cápita. Tal como se esperaba, los coeficientes de correlación son aún más bajos (-0,51 en la muestra agrupada y -0,67 en la muestra de sólo-ingresos) y siguen siendo significativos. Un resultado semejante se obtiene si, en vez de considerar el gasto público en educación primaria, se utiliza la razón entre transferencias del gobierno a instituciones sin ánimo de lucro y hogares frente al PIB (Base de Datos sobre Estadísticas de Finanzas Gubernamentales, Fondo Monetario Internacional). Esta correlación se muestra en la figura 6.16.

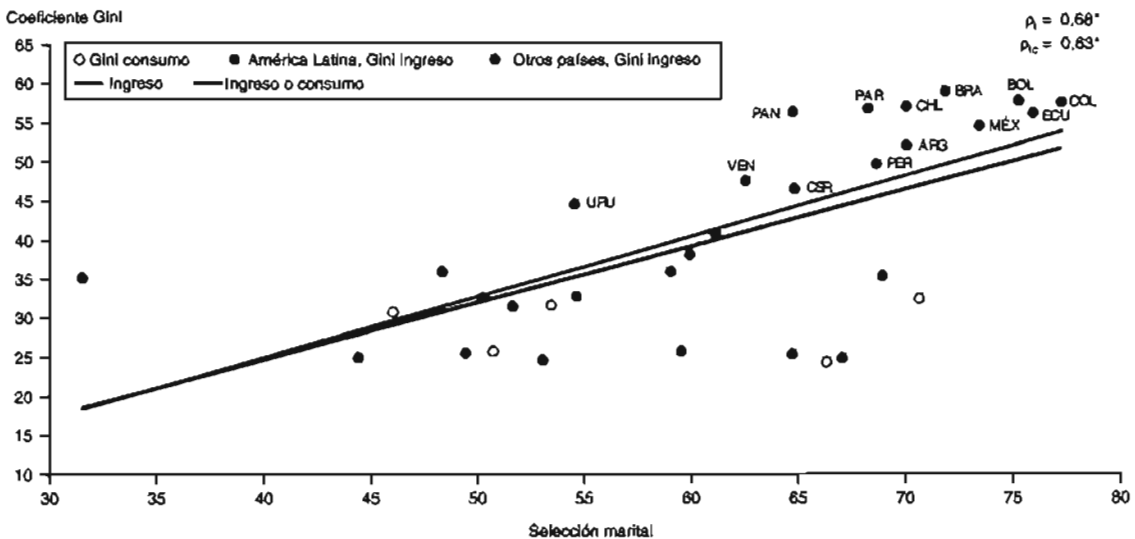
Las figuras 6.14-6.16 sugieren que los Estados efectivamente juegan un papel activo en afectar la distribución de ingresos disponibles del hogar a través de la tributación básica y las decisiones públicas de gasto (ver capítulo 9). Esto no quiere sugerir que la influencia del Estado sobre los resultados de distribución se limita a los niveles de impuestos y gasto. Claramente existen varios otros canales importantes por los que las instituciones públicas afectan la distribución del poder y el ingreso (tal como el grado al cual los procesos de toma de decisiones son democráticos y participativos). No obstante, el impacto primario del Es-

tado como un actor económico ciertamente se siente a través del incremento y el gasto del recaudo. Además, aunque la dirección de causalidad sea una vez más imposible de obtener de las figuras proporcionadas aquí, es claro que por lo menos algunas categorías del gasto público (tal como en la educación primaria y las transferencias) están negativamente correlacionadas con la desigualdad de ingresos.

Resulta interesante que, mientras los países latinoamericanos se encuentran razonablemente esparcidos a lo largo del eje horizontal en la figura 6.14 —indicando una variación grande a través de la región en las razones de gasto público total a PIB—, éstos se hallan concentrados más bien hacia la izquierda en las figuras 6.15 y 6.16. Esto sugiere que la región tiende a estar cerca al fondo del rango internacional de gasto público por estudiante en educación primaria y transferencias, relativo al PIB.

La naturaleza a-través-de-países de estas comparaciones quiere decir que están limitadas a indicadores agregados del gasto público. Los patrones de incidencia de las cantidades acumuladas gastadas no son tenidas en cuenta, aunque el impacto del Estado en la distribución claramente puede variar enormemente entre países con la misma razón de gasto a PIB. Los impactos de distribución dependen de quién recibe los beneficios de dicho gasto. América Latina ha sido frecuentemente señalada de modo particular como una región donde los segmentos más ricos y más poderosos de la sociedad se apropian de porciones grandes de los beneficios de programas públicos para sí mismos

FIGURA 6 10  
Selección marital y desigualdad a través de países



Nota: \* Significativo a nivel de 5%; \*\*significativo a nivel de 10%.

Fuentes: Capítulo 2 para Gintis de ingreso en América Latina, World Development Indicators Database (Base de Datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial) para Gintis de Ingreso de otras partes; Fernández y otros (2001) para coeficientes de correlación de selección marital.

(ver, por ejemplo, International Development Bank (1998), United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2001), y el capítulo 9 de este informe). Este patrón tendería a aumentar la importancia del componente público del gasto en la explicación de los altos niveles de desigualdad más allá de lo sugerido por las figuras 6.14-6.16.

Esta conclusión es confirmada por lo que Bourguignon, Ferreira y Leite (2002) encontraron en términos de la comparación entre Brasil y los Estados Unidos discutida antes. En ese estudio, cuando se simula el impacto de importar a Brasil los parámetros de la distribución condicional de ingresos no laborales de Estados Unidos, el coeficiente Gini es reducido por más de 3,5 puntos. Cuando se combina con los otros efectos previamente discutido (es decir, la distribución de la educación, la estructura de retornos, y las estructuras ocupacionales y demográficas), la distribución de ingresos no laborales prácticamente cierra la brecha de desigualdad: el coeficiente Gini brasileño simulado (incorporando todos los cambios) ahora se acerca a 1,7 puntos de los Estados Unidos. Otras medidas de desigualdad están también comparablemente cerca de sus "niveles objetivo" de los EE.UU.

Lo interesante de este resultado es que la mayoría del cambio se debe a pensiones, que dan cuenta de 83% del ingreso no laboral total reportado en Brasil. La figura 6.17 reproduce las curvas principales mostradas en la figura 6.13,

es decir, los diferenciales efectivos entre Estados Unidos y Brasil y la distribución simulada intermedia correspondiente a Brasil con parámetros importados de EE.UU. para dotaciones y retornos educativos y para las estructuras ocupacionales y demográficas.

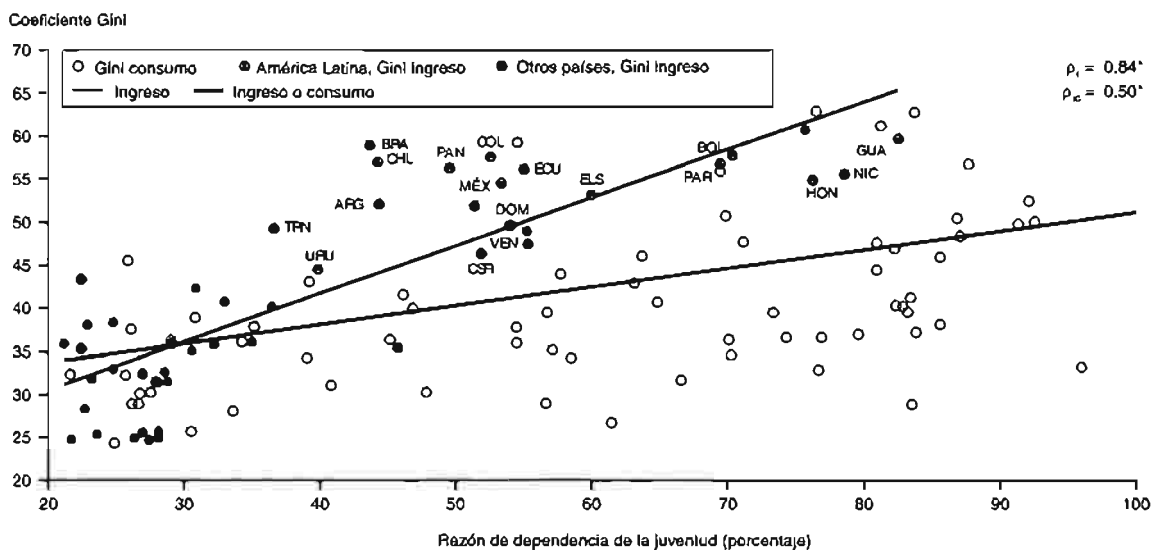
La figura 6.17 suma la curva que combina todos los parámetros importados de EE.UU. con aquellos para ingresos no laborales. Esta curva se acerca bastante a las diferencias reales entre Brasil normalizado para el promedio y los Estados Unidos. La mayor parte de este efecto se debe a reemplazar la distribución condicional de pensiones de jubilación en Brasil (que son primariamente financiadas públicamente, al menos en parte con las de Estados Unidos).

Mientras que las pensiones de jubilación como una porción de ingresos totales disminuyen con ingreso de hogar per cápita en la mayoría de los países (incluyendo los Estados Unidos), éstas componen una creciente porción del total en Brasil, como se indica en la figura 6.18.

Un efecto igualador semejante (aunque algo más débil) de los ingresos no laborales se observa en la comparación entre Chile e Italia. Cuando las distribuciones de ingresos contrafactuales para Chile son simuladas importando varios elementos de la distribución italiana, la brecha de desigualdad entre los dos países se estrecha progresivamente. Al importar solamente la distribución condicional de ingresos no-laborales (que incluye todas las transferencias

FIGURA 6.11

**Dependencia de la juventud y desigualdad a través de países**

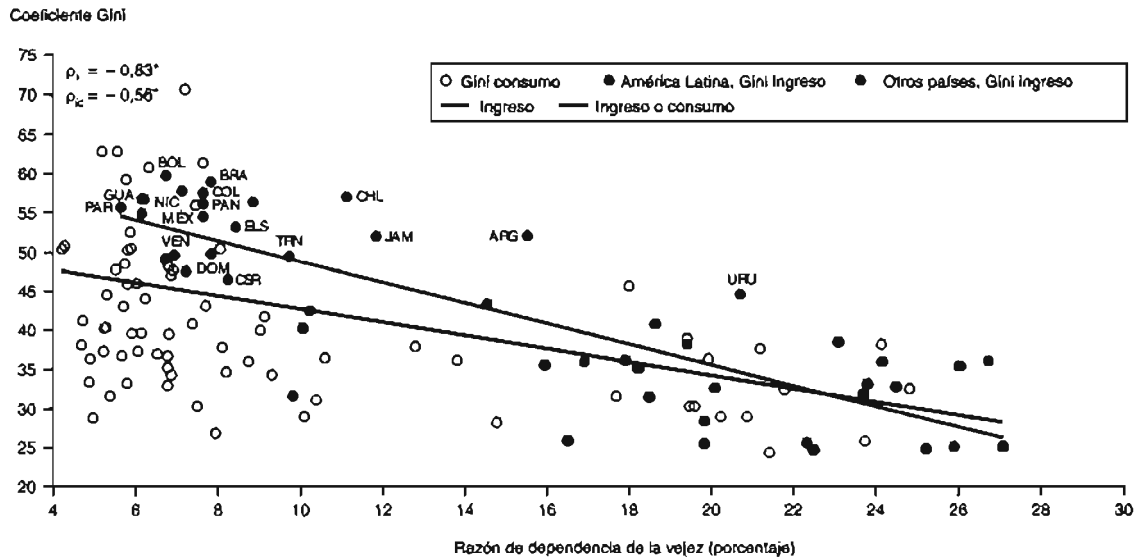


Nota: \* Significativo a nivel de 5%; \*\*significativo a nivel de 10%.

Fuentes: Capítulo 2 para Gini de Ingreso en América Latina. World Development Indicators Database (Base de Datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial) para Gini de ingreso de otras partes y razones de dependencia; la razón de dependencia de la juventud se define como la población de 0 a 15 años de edad como proporción de la fuerza laboral total, es decir, población total = de 16 a 64 años de edad.

FIGURA 6.12

## Dependencia de la vejez y desigualdad a través de países



Nota: \* Significativo a nivel de 5%; \*\*significativo a nivel de 10%.

Fuentes: Capítulo 2 para Gini de ingreso en América Latina, World Development Indicators Database (Base de Datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial) para Gini de ingreso de otras partes y razones de dependencia; la razón de dependencia de la vejez se define como la población mayor de 65 años de edad como proporción de la fuerza laboral total, es decir, población total = de 16 a 64 años de edad.

públicas) contribuye dos puntos Gini, o un décimo de la brecha entre los dos países. Cuando esta simulación se combina con todos los otros parámetros simulados (es decir, para la estructura de retornos, la distribución de la educación, de la conducta ocupacional, y de las decisiones reproductivas), esto agrega casi tres puntos Gini. Esta simulación completa cambia el coeficiente chileno de Gini de 0,557 a 0,391, lo que no está demasiado lejos del "objetivo" italiano de 0,357.

La figura 6.19, que es análoga a la figura 6.18, amplía la comparación de Chile-Italia representada en la figura 6.9(b). La línea continua gruesa al costado superior representa, una vez más, las diferencias en el logaritmo de los ingresos que se acumulan a los percentiles correspondientes de las distribuciones italiana y chilenas después que los promedios fueron igualados. La línea interrumpida en el fondo representa las mismas diferencias entre Italia y una distribución contrafactual para Chile después de haber importado los retornos y estructuras ocupacionales, educativas y reproductivas de Italia. Finalmente, la línea punteada entre estas dos líneas representa las mismas diferencias cuando la distribución italiana condicional de ingresos no laborales (incluyendo transferencias públicas) es incorporada también en la distribución chilena simulada.

Es interesante notar que, aunque el impacto de la distribución condicional italiana de ingresos no-laborales sobre el Gini para Chile no fuera grande, tuvo un efecto significativo en los ingresos relativos más bajos del país.

Mientras que las etapas previas de la simulación tuvieron éxito en hacer que el 80% superior de la distribución chilena de ingresos pareciera más semejante a la de Italia, fallaron en aumentar los ingresos de personas en el fondo de la distribución. En esta etapa, la estructura italiana de ingresos no-laborales tuvo un impacto positivo sustancial sobre el 20% inferior de la distribución chilena.

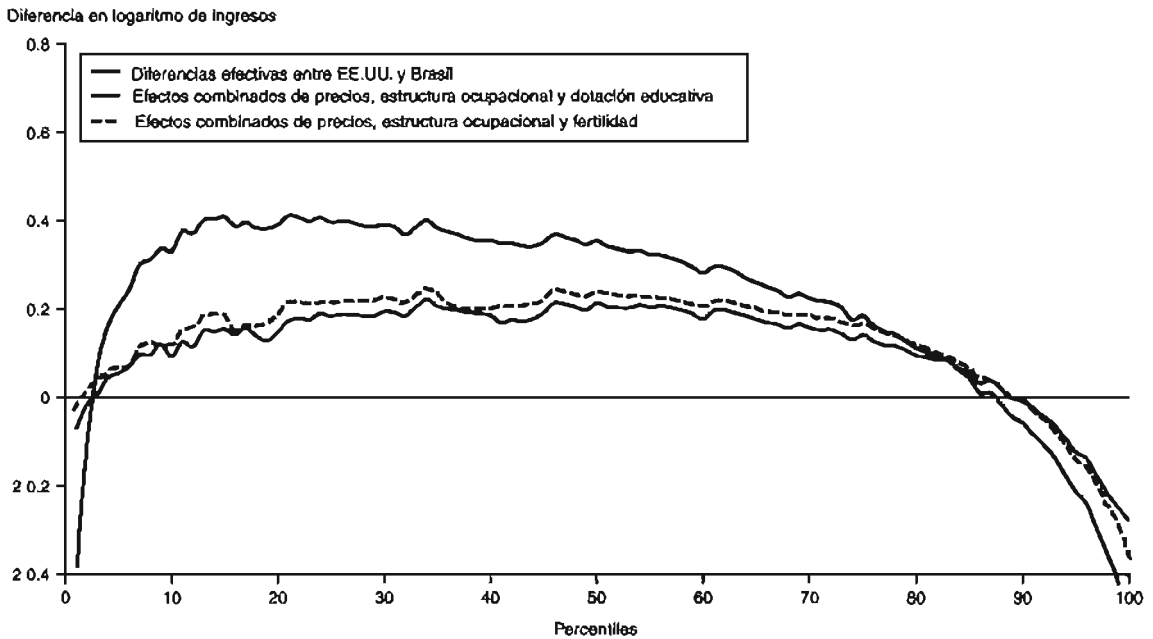
Ya que la mayoría de los ingresos del empleo por cuenta propia entre los pobres es generalmente reportada como ingresos laborales, es poco probable que esto represente el efecto de los ingresos de capital. Es más probable que representen el efecto de mayores y mejor focalizadas transferencias y beneficios públicos. Como en el caso de la comparación de Estados Unidos con Brasil, esta evidencia microeconómica apoya el punto de vista —sugerido por el patrón de correlaciones a través de países— que afirma que los Estados latinoamericanos son relativamente poco exitosos en transferir recursos a sus ciudadanos más pobres, y que esto es un factor detrás de la excesiva desigualdad de la región.

## 6.5 Conclusiones

Utilizando una representación esquemática de los determinantes de ingresos del hogar, este capítulo consideró la posición de América Latina en el mundo en términos de seis grupos amplios de factores: (1) la distribución de activos que subyacen a la generación de ingresos; (2) la

FIGURA 6.13

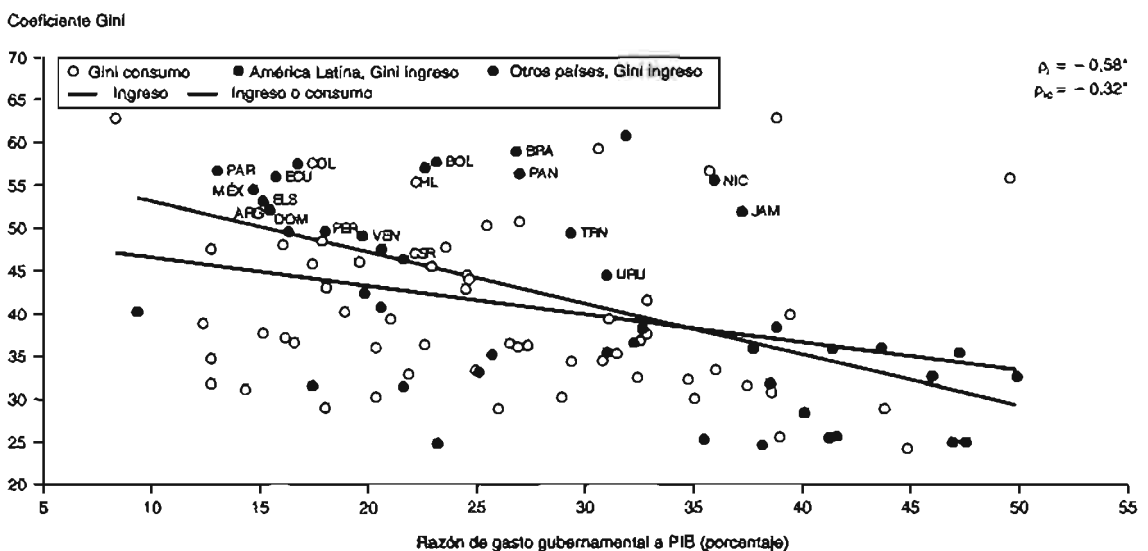
**El papel de la conducta reproductiva en la explicación de las diferencias de distribución de ingresos entre Brasil y los Estados Unidos**



Fuente: PNAD/BGE (1999); encuesta CPS/ADS (2000); cálculos de autor.

FIGURA 6.14

**Gasto público total y desigualdad de ingresos**

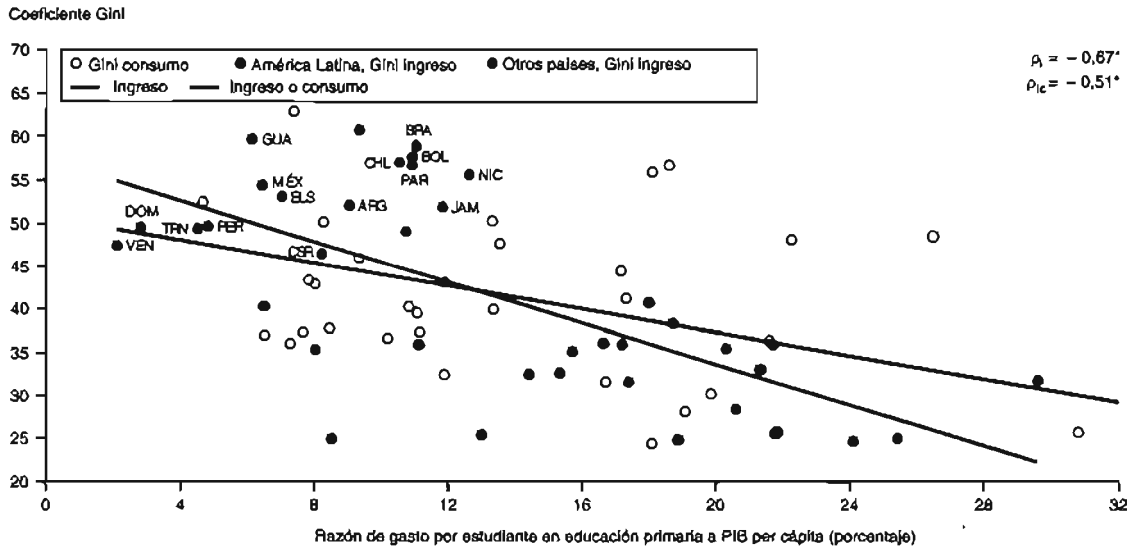


Nota: \* Significativo a nivel de 5%; \*\*significativo a nivel de 10%.

Fuentes: Capítulo 2 para Gínis de ingreso en América Latina, World Development Indicators Database (Base de Datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial) para Gínis de ingreso de otras partes y razones de gasto público a PIB.

FIGURA 6.15

**Gasto público en educación primaria y desigualdad de ingresos**

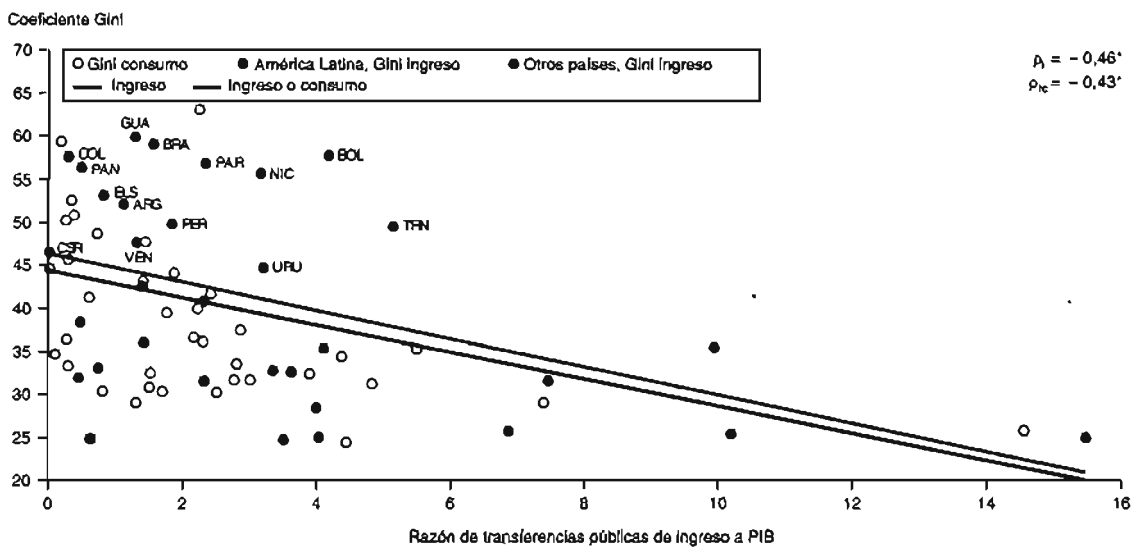


Nota: \*Significativo a nivel de 5%; \*\*significativo a nivel de 10%.

Fuentes: Capítulo 2 para Gini de Ingreso en América Latina, World Development Indicators Database (Base de Datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial) para Gini de ingreso de otras partes y razones de gasto por estudiante en educación primaria a PIB per cápita.

FIGURA 6.16

**Transferencias públicas de ingresos a hogares y desigualdades de ingresos**



Nota: \* Significativo a nivel de 5%; \*\*significativo a nivel de 10%.

Fuentes: Capítulo 2 para Gini de ingreso en América Latina, World Development Indicators Database (Base de Datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial) para Gini de ingreso de otras partes y base de datos Government Finance Statistics (Estadísticas de finanzas gubernamentales) para razones de transferencias (a Instituciones sin ánimo de lucro y hogares) a PIB.

estructura de la ocupación y el empleo a través de la fuerza laboral y las instituciones del mercado laboral que influyen sobre ellos; (3) la estructura de remuneración en el mercado laboral y, en particular, retornos a la educación; (4) los patrones de formación y composición del hogar; y (5) el nivel y la incidencia del gasto de impuestos y público.

La discusión anterior se encuadró en términos de la correlación entre indicadores que pertenecen a cada una de las primeras cinco áreas y los coeficientes Gini basados en ingresos, y complementada por dos comparaciones específicas a países, de distribuciones de ingreso desagregado: Brasil y los Estados Unidos y Chile e Italia. Estas dos comparaciones claramente no son representativas de América Latina en su conjunto, pero interesantemente la información que ellos proporcionan resonó bien con los patrones que surgen de correlaciones a través de países.

Los diagramas a través de países proporcionaron las ilustraciones de distribuciones conjuntas, o de patrones de correlación. Éstos no pueden ser interpretados en términos causales, ya que en general ambas variables se determinan conjuntamente por procesos económicos y políticos. Una advertencia adicional es que las correlaciones presentadas eran todas pareadas, y por tanto no controlaron para otros atributos. Las regresiones multivariadas en la sección transversal se corrieron, pero —además de los problemas usuales de comparabilidad de datos e interpretación a

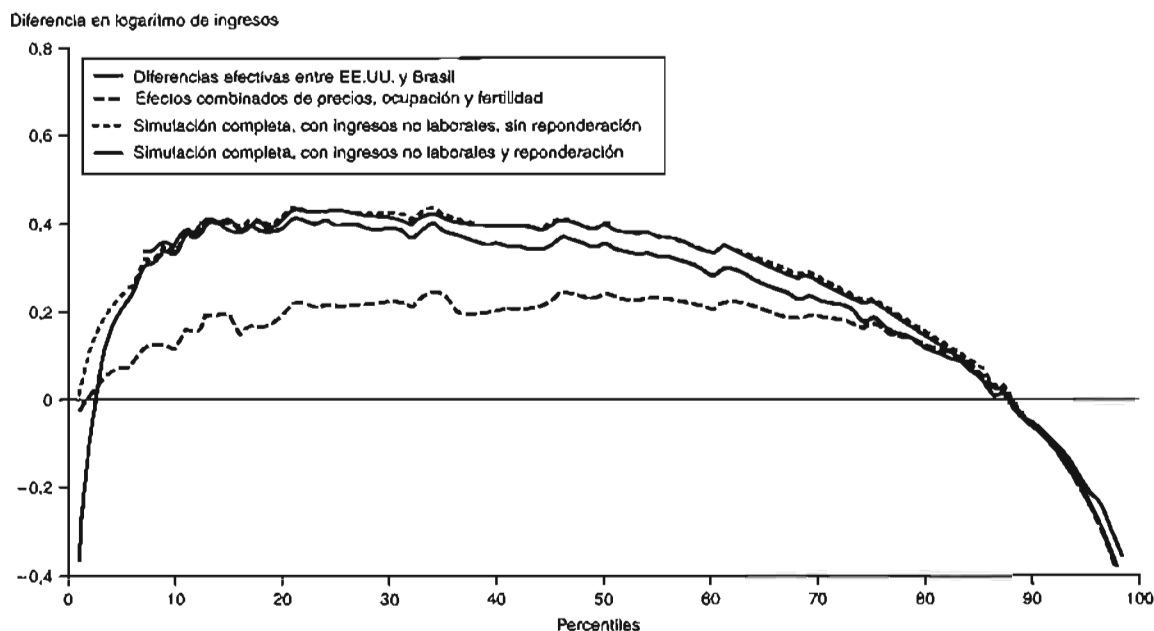
menudo atribuidos a ellas— este análisis sufrió por el hecho de que dos de las variables que estaban más cercanamente correlacionadas a la desigualdad de ingresos (a saber, los coeficientes de Mincer y los coeficientes de selección marital) estaban disponibles sólo para una muestra no-aleatoria de 33 países. Los resultados de las regresiones eran por tanto tan problemáticos que no fueron reportados.

El balance de la evidencia presentada —ya sea de las correlaciones internacionales o de la comparación más detallada entre Brasil y los Estados Unidos— sugiere que cuatro factores son conjuntamente responsables de la alta desigualdad de ingresos en América Latina. Éstos son: (1) una distribución moderadamente desigual de dotaciones educativas; (2) la prevalencia de altas tasas de retorno a la educación en el mercado laboral, que puede operar por instituciones específicas; (3) los patrones de formación del hogar con niveles altos de selección marital y una correlación grande y negativa entre el número de niños y el ingreso del hogar per cápita; y (4) el papel del gasto público alto pero mal focalizado. Además de estos cuatro factores clave, se debe notar también que una parte del exceso de desigualdad en América Latina puede ser ilusoria y deberse al predominio de las encuestas de ingresos sobre las encuestas de gastos (*ver* el capítulo 2).

Es notorio que aparentemente no hay un chivo expiatorio único que pueda ser culpado por la desigualdad de América Latina. La interacción entre todos los cuatro fac-

FIGURA 6.17

### Diferencias entre EE.UU. y Brasil, registradas y simuladas, incluyendo ingresos no laborales y reponderación



Fuente: PNAD/IBGE (1999); Encuestas CPS/ADS (2000); cálculos de los autores.

tores descritos antes fortalece el papel individual de cada uno de ellos y genera el resultado final. Esto es especialmente claro en el caso de las distribuciones de años de escolaridad, que no son particularmente desiguales para estándares de los países en desarrollo. Sólo cuando estas distribuciones interactúan con los retornos excepcionalmente altos a la educación (especialmente la educación post-secundaria) y con coeficientes más altos que el promedio de correlación entre esposos es cuando las mismas llevan a altas desigualdades en ganancias, y por tanto en ingresos.

Finalmente, tanto las correlaciones entre países como la comparación de Estados Unidos con Brasil señalaron el papel de la incidencia regresiva de las finanzas públicas no pudiendo reducir —y en ocasiones efectivamente exacerbando— la desigualdad en la distribución secundaria de ingresos. (La magnitud de este fenómeno y las áreas en las que es muy pronunciado son discutidas en el capítulo 9). El retrato general que surge es por tanto coherente con una visión del mundo en la que la riqueza y las desigualdades educativas se autoperpetúan, a menudo por decisiones tomadas dentro de sistemas políticos. El patrón de impuestos y gasto público no es determinado exógenamente en un vacío social y político. Es también probable que sea influido por las distribuciones de educación, ingresos, y poder político, como fue discutido en otras partes de este informe.

## Notas

1. Ya que los datos para los coeficientes de Mincer y coeficientes de selección marital están sólo disponibles en forma comparable para 33 países, y algunos de éstos no tienen coeficientes Gini confiables, el mejor modelo de regresión a través de países tendría 19 grados de libertad. Los autores corrieron tales regresiones, y no encontraron casi ninguna correlación parcial significativa. Dada la variedad de sesgos de variable omitida, simultaneidad, y de atenuación, de que la especificación pudo haber sufrido, los autores fueron incapaces de concluir mucho de esos resultados, y por tanto presentan las correlaciones bivariadas meramente como un instrumento descriptivo.

2. En todos los casos, el coeficiente Gini utilizado era para el último año disponible en la base de datos respectiva.

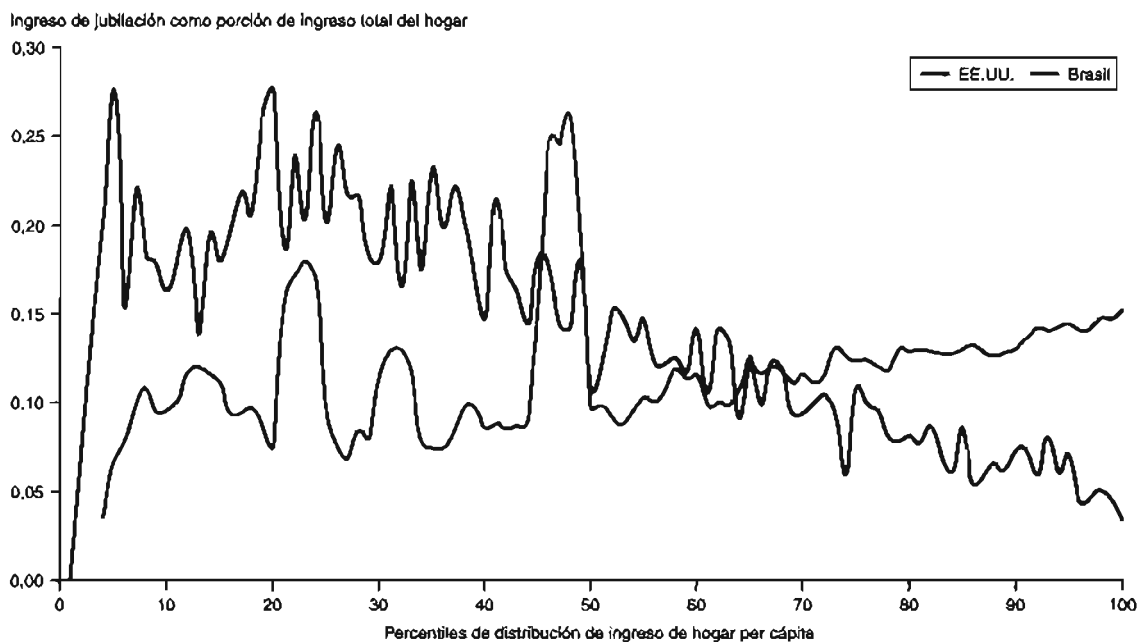
3. Esto es claramente una afirmación relativa. Las variables de ingresos recogidas de instrumentos diferentes de inspección a través de países no son estrictamente comparables. Sin embargo, éstas son generalmente consideradas como más cercanamente comparables entre sí que con relación a variables de gasto de consumo, dado que las fuentes de errores de medición son bastante diferentes a través de los dos conceptos, y los agentes tienden a escoger las corrientes de consumo que son intertemporalmente más regulares que las corrientes de ingresos.

4. Éste es el caso especialmente porque la dispersión de calidad en México (el otro país latinoamericano en la muestra) era cercana al promedio con relación a la muestra de la OCDE.

5. El estudio encontró también que, aun al controlar por posición socioeconómica, los estudiantes negros tuvieron peor desempeño que los estudiantes no-negros (*ver* el capítulo 3). Además, aún después de controlar para varios atributos relacionados a la familia y la educación, los estudiantes en colegios privados superaron apreciablemente

FIGURA 6.18

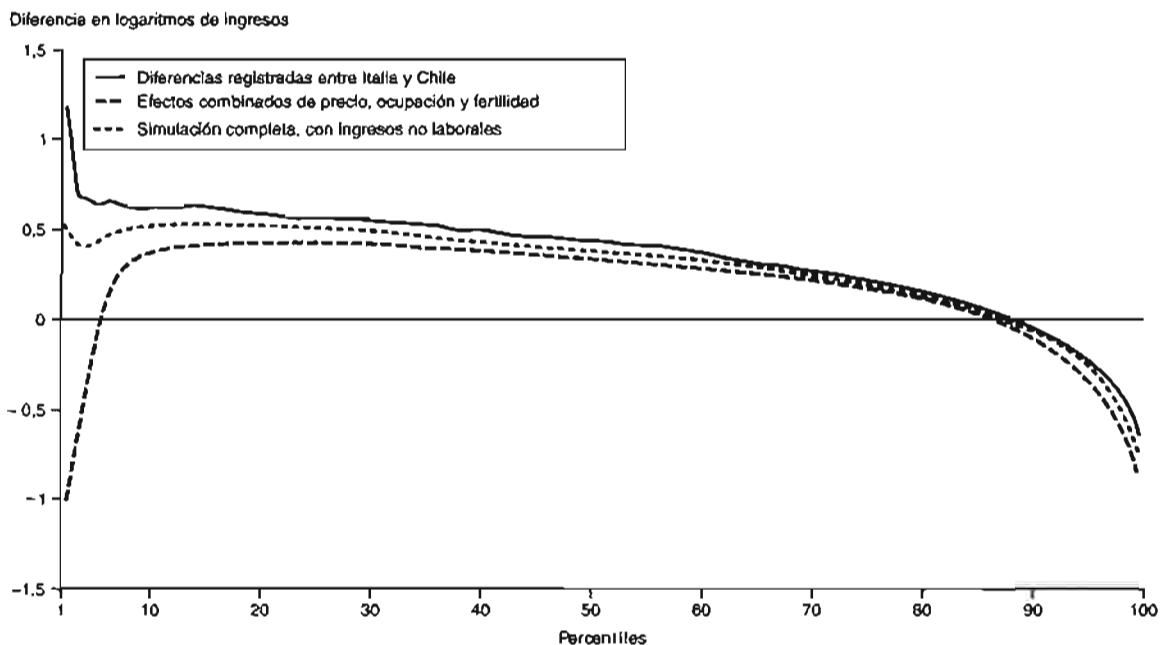
### Ingresos de jubilación como una porción de ingresos totales de hogar, Brasil y Estados Unidos



Fuente: PNAD/IBGE (1999); Encuestas GPS/ADS (2000); cálculos de los autores.

FIGURA 6 19

## Ingresos no laborales justifican algunas de las diferencias entre las distribuciones italiana y chilena de ingresos



Fuentes: Encuesta Casen (2000) y Encuesta de Ingreso y Riqueza de los Hogares Italianos (2000) [Survey of Italian Household's Income and Wealth 2000] (Banca d'Italia).

a aquéllos en el sistema escolar público. Ver Albermaz, Ferreira y Franco (2002).

6. Se debe notar, sin embargo, que esta mayor dispersión en países latinoamericanos y los bajos coeficientes de correlación quizá sean la consecuencia de un error grande de la medición en la variable del desempleo, que podría resultar a su vez del hecho de que las agencias estadísticas y los ministerios de Trabajo de los distintos países definen y reúnen los datos de tasas de desempleo en formas sustancialmente dispares.

7. La muestra agrupada es la única pertinente en la figura 6.7, ya que hay sólo un país en la muestra de sólo-ingresos, que no está en América Latina: la República Eslovaca.

8. La categoría de trabajadores "no pagados" puede reflejar simplemente un reporte equivocado de ingresos, especialmente si el trabajador es un pariente del "empleador". La mayoría de los trabajadores no pagados son los cónyuges de un dueño de empresa. En México, por ejemplo, el 10% de mujeres casadas son trabajadoras no pagadas, comparado con los miembros de casi ningún otro grupo familiar (Cunningham 2001). Con esto en mente, los trabajadores no pagados pueden recibir en realidad su ingreso "en especie" si el dueño de la firma comparte los ingresos a través del hogar.

9. La comparación entre estos dos grupos es difícil, ya que es casi imposible cuantificar el valor de las prestaciones de seguridad social que los trabajadores del sector formal recibirán, el valor de "ser su propio jefe" o el valor de la baja seguridad laboral.

10. Esta diferencia implica también que las regresiones salariales estándar tendrán menos poder explicativo en el sector de autoempleo, como fue encontrado por Rees y Sha (1986) y Borjas y Bronars (1989). De hecho, Rees y Sha encontraron que en el Reino Unido no hay rela-

ción significativa entre ganancias de autoempleo y variables de capital humano.

11. Si el nivel de autoempleo en los países latinoamericanos era semejante al encontrado en la mayoría de los países de OCDE (es decir, cerca del 10% contra un promedio de más de 30% en los países incluidos en la tabla 6.2), el componente al interior del grupo de los índices de desigualdad sería mucho menor porque la desigualdad al interior del grupo es más baja entre trabajadores asalariados. Como resultado, los índices de desigualdad para América Latina serían también más bajos.

12. Esta ecuación puede, por supuesto, ser aumentada para tener en cuenta otros determinantes de ganancias en mercados segmentados (tal como el sector o la región de la actividad), o en casos donde hay discriminación (tal como la relacionada con raza y género).

13. Nótese que el impacto de agregar los efectos educativos a los efectos de precio es mucho más grande en el caso de Estados Unidos-Brasil que en el caso de Chile-Italia. Esto surge del hecho de que la distribución chilena de años de escolaridad es mucho más cercana a la de Italia que la distribución brasileña frente a la de Estados Unidos.

14. Ver Bourguignon y Verdier (2000), para un modelo en el que la alta desigualdad desacelera la expansión educativa a través de un canal político.

15. Como se esperaría, esto no es claro para todos los países. El patrón de diferencias salariales en Brasil durante 1988-1995, por ejemplo, es bastante coherente con una interpretación estándar de Stolper-Samuelson. Ver Gonzaga y otros (2002).

16. Ver Blau y Kahn (1999) y DiNardo, Fortin y Lemieux (1996), para discusiones acerca de las instituciones de mercado laboral en países desarrollados.

17. Los  $p$ -valores eran 0,000 en cuatro casos.



TERCERA PARTE

# Políticas para menos desigualdad



## CAPÍTULO 7

# Políticas sobre activos y servicios

**L**A TERCERA PARTE DE ESTE INFORME SE DIRIGE A LA PREGUNTA DE QUÉ SE PUEDE HACER EN ARENAS específicas relacionadas con políticas para reducir la desigualdad en América Latina. ¿Cómo puede llevar la acción pública a una mayor equidad con un costo mínimo en términos de la eficiencia y, a su vez, resultar en la reducción más rápida y más efectiva de la pobreza? En los siguientes tres capítulos, los autores combinan una discusión acerca de las opciones prácticas para la acción pública con el reconocimiento de la centralidad de los procesos sociales y políticos más amplios que se discutieron en el capítulo 5.

Existen áreas múltiples y complejas para la acción, ya que las desigualdades están ligadas a casi todos los aspectos de la política económica y social. No hay manera de que un informe de esta longitud pueda hacer justicia al espectro completo de estos asuntos. Los autores, por tanto, procuran cubrir una gama amplia de temas, en el espíritu de proporcionar una visión general acerca de algunas de las principales preguntas de las políticas. Aunque esta aproximación no sea completa —y ciertamente no pueda entrar en la profundidad que justifica cualquier área en particular—, el objetivo aquí es extraer los temas clave y contribuir al debate y al análisis más exhaustivo.

Las áreas posibles para la acción pública se organizan en tres categorías. Este capítulo se enfoca en las influencias sobre la distribución de activos (un asunto ligado de cerca al suministro de servicios), con énfasis en la educación; los derechos de la propiedad, la tierra y la vivienda; y el suministro de infraestructura. El capítulo 8 considera las políticas que afectan cómo funcionan las instituciones económicas, pasando del nivel micro al macro. Se considera la evidencia acerca del efecto general de las políticas orientadas al mercado y en el papel particular de los mercados de trabajo, seguido de las políticas y choques a nivel macro. Entonces el capítulo 9 mira los factores que influyen la distribución secundaria de ingresos (es decir, los impuestos y las transferencias), con un enfoque particular en las medidas que pueden ayudar a manejar el riesgo y, específicamente, los instrumentos de transferencia condicional de efectivo. Una importante consideración al examinar las opciones de política es la evaluación de disyuntivas, especialmente entre las metas de distribución y de eficiencia. Siempre que es posible, esta pregunta se discute en términos generales, aunque el análisis de países específicos requeriría desarrollar una evaluación más definitiva.

En la parte II de este informe, se argumentó que la interacción entre la distribución de activos e instituciones constituye la diferencia más fundamental con respecto a la distribución de bienestar en una sociedad y la dinámica del cambio. Los activos y las instituciones desiguales reducen el bienestar de los grupos más pobres, y se asocian con estructuras políticas y procesos socioculturales que llevan a la perpetuación de la desigualdad. Este capítulo se enfoca en cómo una distribución más igual de activos se puede lograr en América Latina en tres áreas: la educación; los derechos de propiedad, la tierra y la vivienda; y la infraestructura. Aunque no es de manera alguna exhaustivo, este capítulo proporciona suficiente material para destacar algunos de los temas principales y áreas potenciales para la acción pública.

### 7.1 Educación

La educación yace en el centro de la perpetuación de la desigualdad, al reflejar y a la vez influir sobre las condiciones económicas, poder, y posición social desiguales. La educación tiene también el potencial para reducir las de-

sigualdades. Esta perspectiva es central al pensamiento en muchas disciplinas, desde los economistas que ven la educación más igualitaria como un medio para lograr ingresos laborales más equitativos, hasta los científicos sociales que ven las formas nuevas de la educación como esenciales para cambiar las aspiraciones, la visión y las conductas de grupos subordinados.<sup>1</sup>

Las interacciones entre la educación y las varias dimensiones de la desigualdad son complejas. En el capítulo 6 la discusión indicó que una distribución relativamente igual de la educación a través de la población no es garantía de ingresos iguales. Para los estándares internacionales, América Latina tiene en promedio niveles medianos de desigualdad de la educación, pero niveles altos de desigualdad de ingresos. Algunas sociedades, como por ejemplo Chile, tienen una educación relativamente extensiva e igualitaria para estándares latinoamericanos (a saber, un promedio de diez años de educación y un coeficiente Gini de 24 para personas de 24 a 65 años de edad en 2000), pero también alta desigualdad de ingresos. Aun sistemas de amplia cobertura y alta calidad de la educación, tal como el de Francia, pueden reflejar y perpetuar profundamente patrones de diferencia social, como ha sido documentado en el trabajo clásico del sociólogo francés Pierre Bourdieu (1984).

La relación compenetrada y compleja entre la educación y la sociedad debe inspirar cautela al confrontarse con el punto de vista simple que afirma que más educación puede resolver los altos niveles de desigualdad con respecto a ingresos, poder y posición social. Sin embargo, esto no quiere decir que la educación no sea importante. Con toda certeza lo es; la educación ha sido central en cada uno de los casos de procesos exitosos y equitativos de desarrollo, tanto en términos económicos como políticos. Este hecho aplica a la experiencia de EE. UU. en los siglos XIX y XX, a la experiencia europea (la notoriamente durante las transiciones escandinavas), al proceso japonés de desarrollo después de la restauración de Meiji, y a casi todas las historias exitosas del Este de Asia, desde la República de Corea a Vietnam.

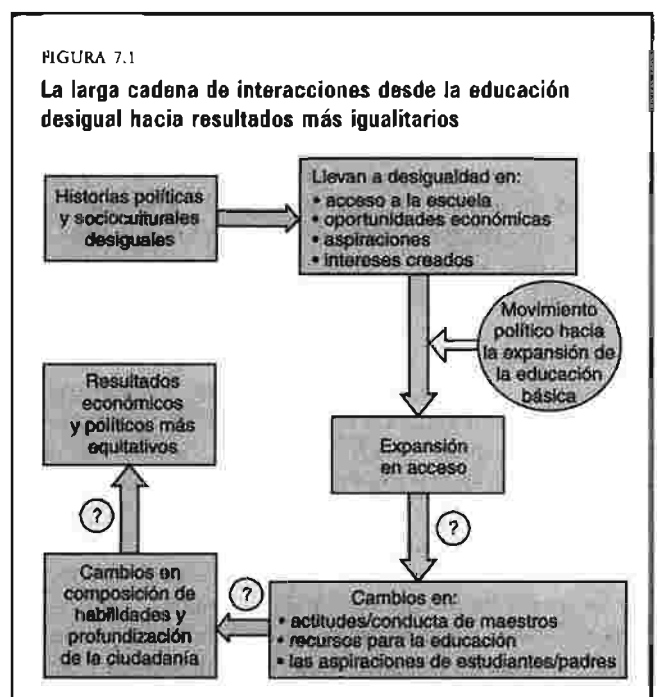
Más aun, la importancia de la educación parece estar aumentando al tiempo que se intensifica la integración global y se consolida la transición a sociedades urbanas, industriales y basadas en servicios. La educación se está tornando rápidamente en el activo económico más importante para la mayoría de la población, un factor que sólo refuerza la necesidad de ampliar el acceso a la educación de la calidad. La mayoría de los países ha logrado progresos significativos en la educación básica, colocando la prioridad en ampliar la educación secundaria, democratizar la educación universitaria, y fortalecer la calidad a través del sistema (de Ferranti y otros 2003). Como se dijo en el capítulo 2, muchos países han experimentado aumentos en la prima otorgada a una educación universitaria. Aun así, la mayor parte de los sistemas universitarios de América Latina es todavía principalmente el dominio de los hijos de la élite, que a menudo se beneficia de grandes subsidios. Democratizar la educación terciaria y aumentar el acceso a jóvenes brillantes, pero más pobres, es importante por ra-

zones relacionadas tanto con la eficiencia como con la equidad.

Las páginas siguientes examinan el potencial de la acción pública para realizar una expansión grande y equitativa de la educación que puede apoyar también mayor igualdad en otras dimensiones. El más notorio de tales aspectos es el ingreso, para el cual hay mucha más información acerca de relaciones cuantitativas.

La figura 7.1 representa algunas de las complejidades de estos procesos. Es útil dibujar una distinción entre las reformas de primera fase, que son principalmente acerca del mayor acceso a la educación básica por la vía de más escuelas y maestros, y las reformas de segunda fase que se concentran tanto en acceso equitativo a través del sistema como en el logro de altos niveles de calidad. Estas últimas son típicamente más complejas política e institucionalmente, generando por tanto preguntas acerca de incertidumbres en la cadena de cambios. La mayoría de los países latinoamericanos ha avanzado hacia la educación básica universal, aunque algunos no han completado ese proceso. Todos están comprometidos en distintos grados en reformas de segunda fase.

El enfoque primario aquí está en el suministro y uso del servicio como los instrumentos principales que el Estado y los grupos sociales tienen para realizar cambios en el logro educativo. El primer asunto considerado es la dinámica reciente de la expansión educativa. Después se examina el impacto potencial de una futura expansión a gran escala sobre la desigualdad de ingresos, mediante comparaciones estructuradas entre América Latina y regiones más desarrolladas. Con esto en mente, se discute acerca del desafío central de qué se puede hacer para mejorar la igualdad educativa.



### Dinámicas recientes de la expansión educativa

¿Qué tan rápidamente buscaron las sociedades de América Latina una transición educativa? La dinámica de educación del pasado reciente sugiere que los países latinoamericanos muestran algunos signos de romper con una historia política y social de mecanismos de exclusión basados en la educación. Hay una gran variedad de experiencias, y todos los países en América Latina han emprendido expansiones educativas significativas en las últimas décadas. Sin embargo, el informe emitido el año pasado por el Banco Mundial acerca de la educación en la región (de Ferranti y otros 2003) señaló que en promedio la educación se expandió más lentamente en la región que en otras regiones del mundo, especialmente el Este de Asia y la periferia europea.

Un retrato de expansiones pasadas puede ser obtenido utilizando los datos reunidos para este informe para mirar cómo varía el logro educativo a través de cohortes.<sup>2</sup>

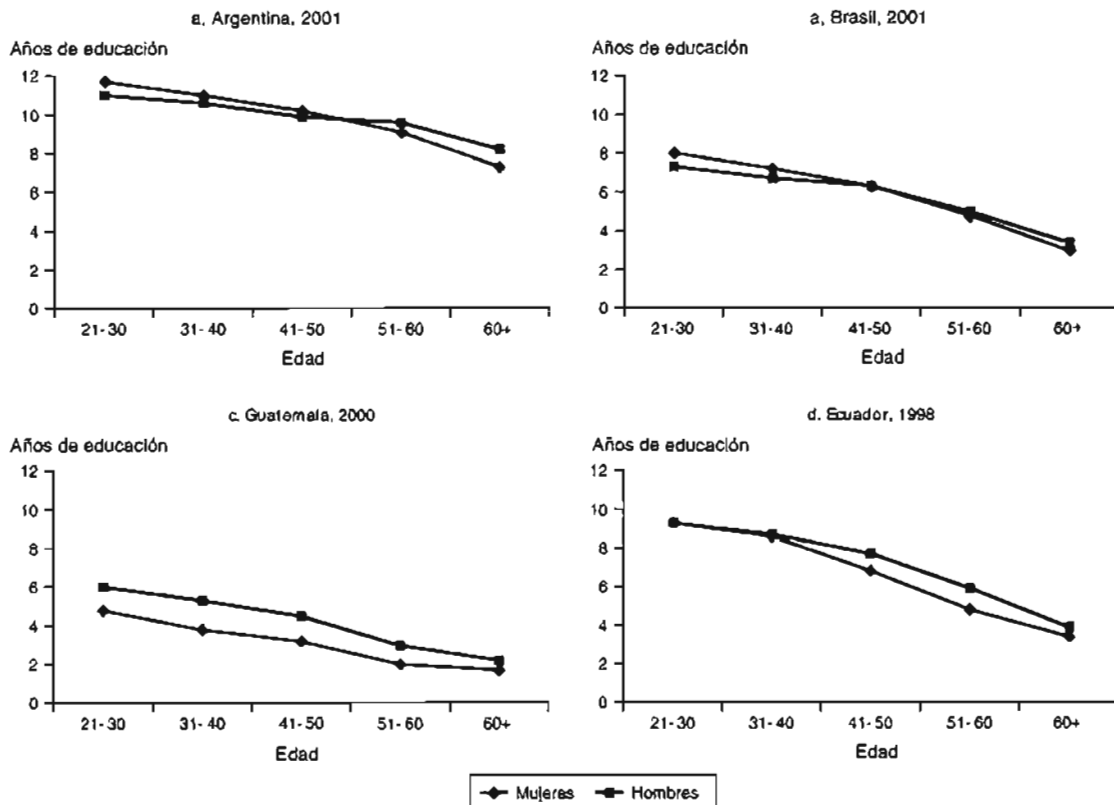
La educación actual de la cohorte de 51 a 60 años de edad refleja los esfuerzos educativos emprendidos hace 40-50 años. Los niveles bajos de educación media en un país, o dentro de una cohorte, se asocian típicamente con la alta

desigualdad de la educación. (Los tipos de desigualdades se discuten más adelante).

Los patrones en América Latina se pueden clasificar aproximadamente en cuatro procesos pasados típicos, como se ilustra para cuatro países escogidos en la figura 7.2. En el primer grupo están los países con niveles relativamente altos de suministro educativo a mediados del siglo XX, seguidos por una expansión subsiguiente, especialmente los países del Cono Sur. Este grupo terminó con con años promedio de educación comparables a los de España y Malasia en 2000.<sup>3</sup> En segundo lugar, hay un grupo que empezó con un nivel más bajo de educación, pero tuvo una expansión mayor en décadas recientes. Esto incluye algunos países con una concentración alta de población indígena, incluyendo a México, Perú, Ecuador y Bolivia. Es digno de mención que por lo menos en Bolivia, México, y Perú, el siglo XX estuvo en parte caracterizado por grandes episodios de movilización o revolución social con objetivos socialmente incluyentes, tales como fuertes presiones sociales para ampliar la educación. En tercer lugar, Brasil se destaca como un país con un legado histórico deprimente pero con una aceleración mucho más reciente en el

FIGURA 7.2

#### Dinámicas de la educación en países escogidos; años de educación de hombres y mujeres por grupo de edad



Fuente: Cálculos de autor según encuestas relacionadas en apéndice estadístico.

suministro. En cuarto lugar, hay un conjunto de países en los que el suministro educativo ha continuado siendo muy bajo a pesar del progreso reciente; esto es especialmente el caso de las sociedades centroamericanas pobres de Guatemala, Honduras y Nicaragua (así como, indudablemente, Haití).

La evolución de la desigualdad educativa puede ser ilustrada comparando el logro educativo para categorías diferentes de la misma cohorte (ver tabla A.23). Esto confirma la continuación de grandes desigualdades, especialmente en los países donde el progreso absoluto ha sido relativamente débil o tardío. La tabla 7.1 compara a Brasil y Jamaica. Ha habido progreso importante en Brasil en el pasado reciente, pero las diferencias entre los quintiles de ingreso superiores e inferiores continúan siendo muy grandes: 7,1 años en 1990 y 6,9 años en 2000 para las personas de 21 a 30 años de edad. Igualmente preocupante es el hecho de que también hay una brecha grande en los años de educación alcanzados por las personas de 10 a 20 años de edad (muchas de las cuales todavía están en la escuela), que apenas cambió (de 3,7 a 3,6 años) entre 1990 y 2000.

En contraste, Jamaica ha continuado teniendo un perfil educativo notablemente equitativo: las personas de 21 a 30 años de edad en todos los quintiles de ingresos tenían más de nueve años de educación en 1990 y 2000, con una diferencia entre los quintiles superior a inferior, de sólo un año. (Esto es en parte a causa de enrolamientos en educación terciaria excepcionalmente bajos en todos los niveles de ingresos de Jamaica). En términos de ingresos, Jamaica es más igualitario que Brasil pero es todavía desigual para estándares internacionales, con un coeficiente Gini de 49 en 2000. Los patrones y fuentes de diferencia de ingresos deben por tanto operar en dominios distintos a la adquisición de años de la educación.

### Las diferencias basadas en grupos son todavía grandes entre grupos raciales pero no entre grupos de género

En términos de variaciones categóricas, o basadas en grupos, el capítulo 3 demostró que siguen existiendo grandes diferencias en logros educativos entre categorías étnicas y raciales. En Brasil, en Bolivia, en Guatemala y en Perú, los

TABLA 7.1

#### Años de educación por quintil de ingresos para Brasil y Jamaica, hombres y mujeres de 21-30 años de edad

Quintiles	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Promedio
Brasil						
1990	3,0	4,4	5,7	7,3	10,1	6,6
2000	4,3	5,7	7,2	8,8	11,2	7,6
Jamaica						
1990	9,7	9,0	10,0	9,7	10,8	10,0
1999	9,3	9,5	10,0	10,2	10,5	10,0

Fuente: Cálculos de microdatos, ver tabla A.23 en el apéndice estadístico.

salarios de hombres no blancos en la cima de su edad laboral son en promedio la mitad de los correspondientes a los blancos, y la diferencia en ingresos promedio por habitante es aún más baja. (Ver tabla A.45 en el apéndice estadístico). Las diferencias en la educación siempre dan cuenta de una porción más grande de las diferencias que lo revelado en el mercado laboral. Como lo muestra la figura 7.3, el progreso en reducir el diferencial negro-blanco en educación ha sido mucho más lento en Brasil que en Sudáfrica. Los años de educación para negros sudafricanos son menores que para los brasileños blancos entre cohortes de edad más viejas, pero mayores entre los más jóvenes.

En contraste, con respecto al género las mujeres han hecho avances significativos respecto de los hombres. Entre cohortes más jóvenes en la mayoría de los países, las mujeres están en ventaja educativa, por lo menos con respecto de años de educación alcanzados. Esto aplica también a diferencias de género entre negros en Brasil, pero no aplica a grupos indígenas en Bolivia y Guatemala, donde las niñas continúan teniendo menores logros y enrolamiento.

Las diferencias espaciales han permanecido siendo grandes durante las expansiones educativas, por lo menos en algunos países. Esto es notable en el caso del Nordeste del Brasil y los estados meridionales de México. En el último caso, que incluye Chiapas, Guerrero y Oaxaca, hay también una superposición fuerte con diferencias asociadas con la indigeneidad.

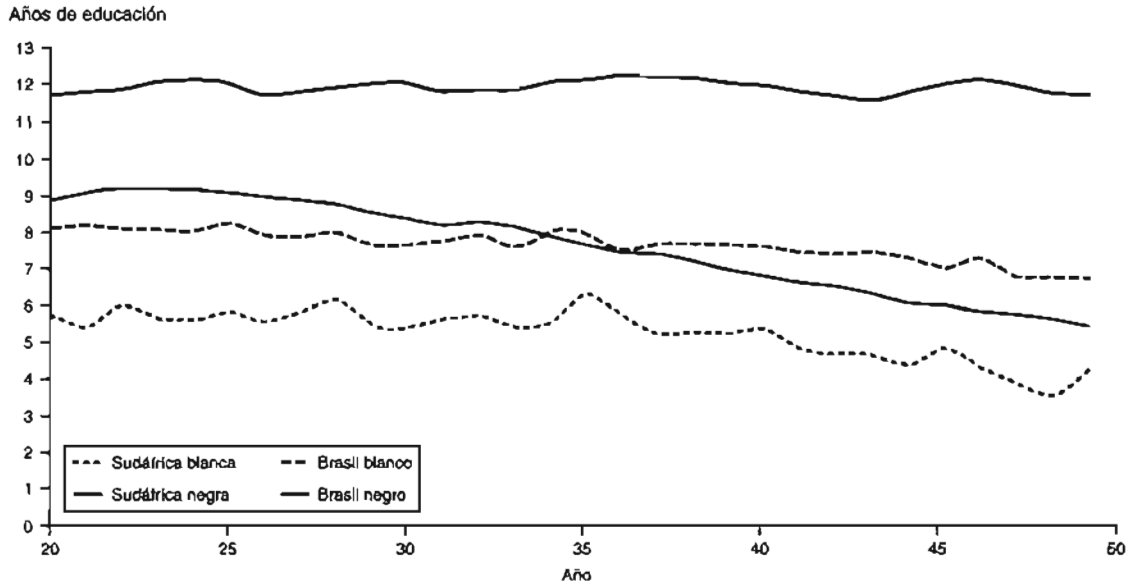
### La educación terciaria es crecientemente la división más notoria

Uno de los elementos clave que presentan correlación con la ventaja en los últimos 10-15 años ha sido la obtención de educación terciaria. En 19 de los 20 países para los cuales existen datos acerca de finales de la década de 1980 y de la década de 1990 (Guatemala es la excepción), los retornos marginales a la educación terciaria son sustancialmente mayores a los rendimientos a la educación secundaria (ver tabla A.31).<sup>4</sup> Más aún, en 11 de los 17 países para los cuales se han producido series de tiempo, los retornos marginales a la educación terciaria subieron durante la década de 1990.

Estas diferencias en la educación terciaria hacen que algunas de las tendencias en la expansión de enrolamiento sean especialmente inquietantes desde la perspectiva de las dinámicas futuras de desigualdad. Como se dijo en el capítulo 2, entre categorías de ingresos ha ocurrido una compresión de diferencias en el enrolamiento a nivel de escuela primaria, a su vez una consecuencia del *crowding in* de grupos excluidos. Al nivel secundario, las experiencias han sido variadas, sin que se observen a través de países patrones claramente a favor o en contra de la igualdad.

Sin embargo, en la década de 1990 las diferencias entre los quintiles superior e inferior en la matrícula de las personas entre 18 y 23 años de edad se amplió sustancialmente en todos los países menos en Brasil, El Salvador y Honduras, los cuales tuvieron los niveles más altos de desigualdad de la región para enrolamiento terciario (ver figura 2.13

FIGURA 7.3

**Años de educación por cohorte para negros y blancos en Brasil y Sudáfrica**

Fuente: Lam (2001).

en el capítulo 2). Hay desigualdades altas y frecuentemente crecientes relacionadas con la educación terciaria, que ofrece las mayores ganancias y (como se discute más adelante) recibe los subsidios más altos. Además, en muchos países el acceso privilegiado a la educación terciaria está asociado con la educación secundaria privada —que sólo es costeable para los ricos—, o con el estudio en escuelas públicas de mayor calidad.

**La importancia de la calidad educativa**

Los niveles educativos son sólo parte de la historia. De por lo menos igual importancia es la calidad de la educación. Como se discutió en el informe del año pasado del Banco de Mundial (de Ferranti y otros 2003) y en el capítulo 6, los problemas de baja calidad parecen ser recurrentes a través de América Latina. Los países que han tomado parte en las pruebas internacionales han obtenido puntajes sustancialmente por debajo del promedio para la OCDE, o el obtenido por estudiantes de alto rendimiento en otras partes (especialmente en algunos países del Este de Asia y de Europa Oriental). Esto se muestra en los resultados de estudiantes chilenos y colombianos en el examen del Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias (Third International Mathematics and Science Study, o Timss por sus iniciales en inglés) y para Brasil y México en una prueba estandarizada emprendida por la OCDE. Estos resultados reflejan no sólo un menor promedio, sino una dispersión más amplia en América Latina. Sólo 4,4% de los

estudiantes brasileños y 8,6% de los estudiantes mexicanos obtuvieron puntajes por encima del promedio para la OCDE.

Las diferencias en la calidad educativa se asocian fuertemente con otras dimensiones de la desigualdad, especialmente el estrato socioeconómico de los hogares. Como una ilustración de esta conexión, la tabla 7.2 expone las diferencias en resultados de pruebas entre estudiantes brasileños por categoría racial autodefinida.

Esta información muestra grandes déficit para los no blancos, que son más altos para los negros que para personas de raza mixta. Entre la tercera parte y la mitad del déficit se asocia con diferencias en la posición socioeconómica de los individuos o con la condición de las escuelas. Una proporción levemente más alta del déficit es atribuible a condiciones socioeconómicas y de la escuela consideradas de modo conjunto. Así, los estudiantes no blancos más pobres, obtienen peores resultados y peores escuelas, y queda un efecto adicional asociado con la raza. Este problema se interpreta típicamente como el producto de alguna combinación de diferencias basadas en la raza entre las experiencias y familiares o sociales, y entre expectativas o factores en la experiencia escolar que no son capturadas en los datos acerca de las condiciones escolares (por ejemplo, la distancia social entre maestros y estudiantes, menores habilidades docentes, y aspectos culturales de los currículos).

La importancia de la posición socioeconómica en determinar los resultados de las pruebas es un hallazgo frecuen-

re. Un análisis de escuelas brasileñas y mexicanas por la OCDE (2001) encontró que sólo el 20% de las diferencias en los puntajes de las pruebas puede ser explicado por diferencias en la calidad de las escuelas y que, en términos generales, cerca de la mitad de la variación en los resultados de las pruebas estudiantiles ocurre al interior de las escuelas, con la otra mitad explicada por diferencias entre escuelas (*ver* tabla 7.3). Sin embargo, con respecto a diferencias entre escuelas, más de la mitad de la diferencia se debe a brechas medidas en la posición socioeconómica de los estudiantes.

### *La posible transformación de la educación en el futuro*

¿Cómo se verían los países latinoamericanos con unas condiciones educativas más equitativas? La respuesta depende de tres factores: la distribución de la cantidad y calidad de la educación; el patrón de remuneración en el mercado laboral; y los mecanismos que traducen tal remuneración en distribuciones de ingresos de los hogares. Los efectos indirectos de la educación ampliada sobre la fertilidad y la participación en la fuerza laboral jugarían también un papel. El aumento relativo en la oferta de trabajadores más educados tendería a reducir las primas salariales pagadas a estos trabajadores, pero lo que realmente sucede es producto de interacciones con efectos colaterales relacionados con la demanda y también de la influencia de instituciones formales e informales.

A la luz de la comprensión incompleta de los determinantes de estructuras salariales, este informe no procura modelar ni predecir los cambios. Sin embargo, como fue informado en el capítulo 6, se llevaron a cabo dos comparaciones pareadas, entre Brasil y los Estados Unidos y Chile e Italia. Brasil y Chile son ambas sociedades desiguales aún para los estándares latinoamericanos, pero tienen estructuras educativas muy diferentes; Chile tiene niveles de educación más altos y distribuidos más igualitariamente. Los Estados Unidos son un país rico con niveles altos de educación, y tiene mercados laborales relativamente flexibles para estándares de la OCDE. Italia tiene también una fuerza de trabajo sumamente educada, pero es relativa-

mente igual y tiene más intervenciones de política e institucionales en el mercado laboral.

Las dos comparaciones pareadas llevaron a los resultados contrastantes que se presentaron en el capítulo 6.<sup>5</sup> En el caso de la comparación Brasil-Estados Unidos, las diferencias en la distribución de dotaciones educativas y retornos a la educación explica cerca de dos tercios de la diferencia en la desigualdad general de ingresos. Esto sugiere que para el Brasil existen beneficios de una expansión educativa igualadora, que su vez podrían inducir movimientos hacia los retornos más iguales observados en los Estados Unidos. Sin embargo, para la comparación Chile-Italia, la diferencia en la desigualdad en dotaciones educativas a duras penas explicó algo de la diferencia en la desigualdad de ingresos. Mucho más se debió al patrón de retornos a la educación y la mayor igualdad asociada con factores no observados en Italia. Esto sugeriría que las fuentes de las diferencias en la desigualdad de ingresos entre los dos países provienen de factores distintos a la estructura de la educación.

Un ejercicio relacionado para el estado pobre de Ceará en el Nordeste brasileño rindió resultados que también fueron coherentes con una evaluación cautelosa (Ferreira y Leite 2004 y el Banco Mundial, 2003d). Ese estudio simuló una expansión educativa grande y, en vez de hacer una comparación con otro país, exploró las implicaciones de una gama plausible de cambios en el patrón de retornos a las destrezas. Aún con un cambio igualizador fuerte en el patrón de retornos, la influencia general en la desigualdad de ingresos fue pequeña, en parte porque la educación básica ampliada indujo la entrada de mujeres con relativamente baja calificación al mercado laboral. En contraste, el efecto en la pobreza fue sustancial. Además de estas comparaciones a través de países y cambios a largo plazo posibles, una expansión educativa tiene efectos de transición potencialmente significativos. Cuando hay altos retornos a la educación terciaria (y los retornos convexos generales), así como grupos relativamente pequeños de graduados terciarios, puede haber un incremento temporal en la desigualdad general. Esto ocurre porque la expansión inicial de enrolamiento terciario tenderá a aumentar la ac-

TABLA 7.2

**Resultados de pruebas de matemáticas en estudiantes brasileños que se identifican a sí mismos como negros o de raza mixta, comparados con blancos**

	Diferencias observadas	Diferencias ajustadas para SES	Diferencia ajustada para condiciones escolares	Diferencia ajustada para SES y escuelas
Sangre mestiza (pardo)	-16	-9	-8	-7
Negro (preto)	-24	-18	-14	-13

Fuente: SAEB (1999), 8ª serie matemática.

Nota: La desviación estándar de los exámenes de matemáticas es 50; todas las diferencias mostradas son estadísticamente significativas. SES = iniciales en inglés de *socioeconomic status*, o estatus socioeconómico.



TABLA 7.3

**Las escuelas justifican sólo una pequeña parte de la variación en resultados de aprendizaje de estudiantes**

	Participación de varianza total en resultados de exámenes para todos los estudiantes (porcentaje)			
	1. Debido a diferencias en desempeño de estudiantes al interior de escuelas	2. Debido a diferencias entre escuelas	3. Fracción de variación total atribuible a antecedentes del estudiante escolar, y diferencias a través de escuelas	4. Participación en variación total de desempeño en pruebas del estudiante que no es atribuible a diferencias en los antecedentes de los estudiantes a través de escuelas (columna 2 menos 3).
Brasil	55	45	25	20
Federación Rusa	63	37	17	20
República Checa	48	52	4	18
Corea, República de	62	38	14	24
México	46	54	32	22
Promedio de países desarrollados	66	34	20	14

Fuente: OECD (2001), anexo B1, tabla 2.4.

ción de la participación de las personas de altos ingresos. La desigualdad general se reducirá sólo cuando este grupo llegue a ser lo suficientemente grande.

Estas simulaciones se deben considerar como ejercicios de contabilidad que proporcionan alguna información cuantitativa de lo que quizás ocurriría si las características educativas (y otras) de los países latinoamericanos cambiaran sustancialmente. Las simulaciones ciertamente no son predicciones. Sin embargo, sugieren que aunque la expansión igualadora de la educación es indudablemente de importancia fundamental, sería imprudente asumir que la educación por sí misma llevaría a una transformación de la desigualdad de ingresos.

### Opciones de política para la transformación educativa

¿Cuáles son las condiciones políticas, relacionadas con políticas e institucionales que llevarían a una expansión igualadora de la educación, en términos tanto de cantidad como de calidad? Tanto la formulación como la implementación de las políticas son importantes. Las experiencias en América Latina y en otras partes sugieren que no hay una fórmula mágica para alcanzar mayor calidad y sistemas educativos más equitativos. Hay muchos experimentos prometedores en la descentralización, en las medidas del lado de la demanda, en transparencia, y en pruebas, pero ninguno es una panacea por sí mismo. La manera como los sistemas operan depende del contexto, es decir, en las pautas de interacciones subrayadas en este informe, en las cuales los factores económicos están entrelazados con influencias políticas, sociales y culturales. Trabajos generales sobre el suministro de servicios (World Bank 2003a) han hecho énfasis en las variedades de influencia y rendición de cuentas que determinan el diseño y la ejecución de la política. Estas relaciones ocurren por la vía de senderos indirectos de influencia sobre decisiones gubernamentales, y por las interacciones directas entre comuni-

dades y hogares, por una parte, y las organizaciones de entrega del servicio y trabajadores de primera línea, por otra.

### La forma de un sistema educativo en expansión

Como acentuado por de Ferranti y otros (2003), la manera general como un ampliar de sistema de educación hace una diferencia significativa con respecto a sus propiedades de la equidad. Un tema principal desarrollado en ese informe era la necesidad para la expansión extensiva a partir de las bases, siguiendo el camino de Asia del Este y los países escandinavos. Para la mayoría de los países en América Latina, este enfoque implicaría un enfoque particular en una gran expansión de la educación secundaria. Sin embargo, este tipo de expansión en sí misma no es suficiente.

En primer lugar, es igualmente importante la necesidad de enfrentar los efectos potencialmente adversos de la "masificación" de la educación, especialmente a través de medidas que aseguren la alta calidad y prevengan una deserción a gran escala de la educación por miembros de la clase media, cuyo apoyo político para la educación de calidad es crucial. Esto hace que sean fundamentales los asuntos relacionados con la rendición de cuentas y el desempeño de los docentes. En segundo lugar, hay una fuerte necesidad de mejorar el acceso a la educación terciaria —que es principalmente el dominio de la élite—, para asegurar que las sociedades hagan uso efectivo del *pool* de talento potencial en la población, y también para crear estímulos y oportunidades para todos los grupos que toman parte en la educación secundaria.

### El compromiso y los recursos de la sociedad

En América Latina el discurso es totalmente proeducación, acentuando típicamente el derecho de todos a por lo menos una educación básica. Esta tendencia a menudo es ligada a las demandas crecientes por mayores habilidades

como resultado de la globalización. Sin embargo, la conducta y las condiciones verdaderas dan como resultado un retrato más mezclado.

Las asignaciones de recursos son indicativas del nivel del compromiso de las administraciones nacional o municipales. Sin embargo, las diferencias en asignaciones totales de recursos explican sólo parte de las diferencias en resultados educativos. Según los estándares internacionales, los países latinoamericanos ya han asignado recursos significativos a la educación. La porción del producto interno bruto (PIB) gastado en la educación de todos los niveles en la región cayó del 3,7% al 2,9% entre 1980 y 1990, pero luego subió al 4,8% por 1995. Esta tendencia se compara con el 2,6% en promedio para las economías en desarrollo de Asia del Este (de Ferranti y otros 2003).

El problema verdadero aquí son la asignación y el uso efectivo de recursos. A este respecto, hay diferencias grandes entre países. La figura 7.4 ilustra tres pautas muy diferentes de gasto a través de niveles primarios, secundarios y terciarios. Chile ha visto una gran convergencia igualadora a través de estos niveles; México ha experimentado crecimiento constante a cada nivel, con lo cual ha mantenido las pautas desiguales; y Brasil tiene una tendencia grande hacia la educación terciaria, que recibe siete veces más financiación que la educación secundaria.

También existen problemas relacionados con la distribución de recursos a través de insumos. Especialmente tras las crisis macroeconómicas, ha habido una tendencia en América Latina a cortar desproporcionadamente los gastos no relacionados con personal, teniendo como resultado una situación en la que una proporción alta del gasto se concentra en los maestros. En contraste, todos los análisis de "función de producción" encuentran que el efecto marginal del gasto no-salarial es varias veces mayor que el gasto en maestros. Esto refleja la prioridad que tanto los gobiernos y los sindicatos de maestros le otorgan a la protección relativa del personal.

Finalmente, hay preguntas para hacerse sobre la profundidad del apoyo para el gasto en educación. ¿Están los ciudadanos, empresarios y diseñadores de políticas ansiosos de mejorar la educación y entusiasmados acerca del apoyo basado en impuestos, especialmente en un mundo cada vez más globalizado? Esto no es siempre claramente el caso. Por lo menos para algunas regiones más pobres, parece haber alguna resistencia a la expansión educativa de parte de las élites empresariales modernizadoras, que a menudo prefieren trabajadores de menor costo y entrenamiento, subsidios y ventajas tributarias de los gobiernos, antes que esfuerzos concertados para ampliar la educación secundaria (ver recuadro 7.1). Es particularmente interesante que esto recuerda la experiencia del siglo XX de los estados sureños en los Estados Unidos, que también siguieron una estrategia de bajos-impuestos, baja-educación y mano de obra barata como parte de esfuerzos por atraer la inversión privada.

Este patrón subraya un mensaje más general: la necesidad de esfuerzos cívicos para facilitar la educación de alta calidad y de base amplia, incluyendo el acceso a la educa-

ción terciaria. Los estímulos económicos importan, pero son insuficientes, y pueden no siempre apoyar mejoramientos educativos (como se describió en el recuadro 7.1 con respecto a la preferencia en el mundo empresarial solamente por educación básica). Esto es consecuente con experiencias históricas de expansión de la educación. Como lo señalan de Ferranti y otros (2003), la "Gran Transformación" de la educación en los Estados Unidos durante 1910-40 se debió a una gama de factores económicos y sociales, incluyendo altas tasas de retorno en la educación secundaria, las campañas por administradores escolares, y las características igualitarias del sistema escolar. Fueron importantes las presiones sociales que sirvieron para cambiar las esperanzas colectivas de todos los participantes, tal como lo fueron durante períodos anteriores de expansión de la educación en los Estados Unidos (Goldin 1999 y 2001).

### La descentralización, la rendición de cuentas, y el desempeño de los docentes

Las habilidades y el desempeño de docentes, así como sus interacciones con alumnos, son claves para la calidad de la educación, y por lo mismo también para la distribución de la calidad educativa. En muchos países, la profesión docente ha sido muy afectada por patrones de desarrollo político e institucional discutidos en el capítulo 5. Los nombramientos de docentes son a menudo parte de estructuras clientelistas (ver Angell y otros (2001) sobre el caso de Colombia). Los sindicatos de maestros son generalmente fuerzas importantes, ya sea como elementos de estructuras corporativistas históricas (en México, por ejemplo), o como sitios para la movilización política (como en Bolivia). Este hecho proporciona un contexto para los esfuerzos de reforma.

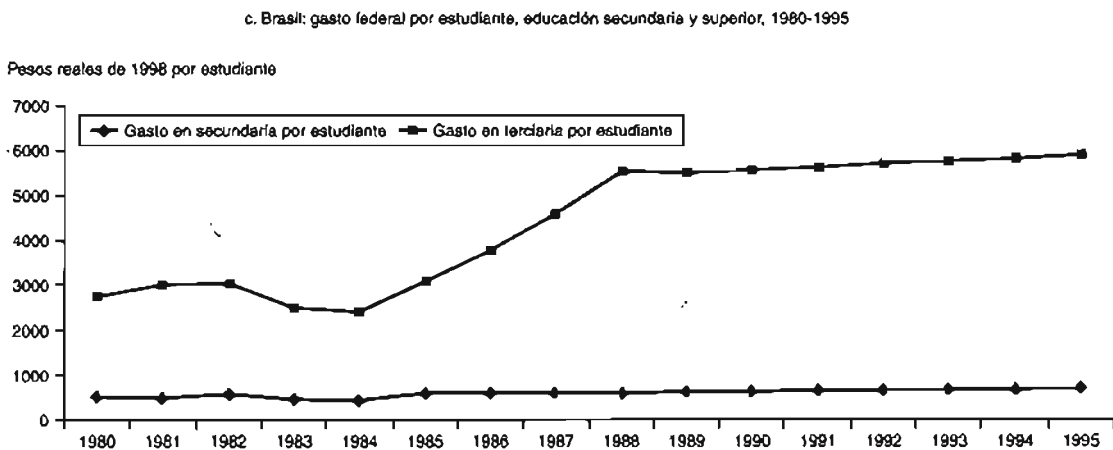
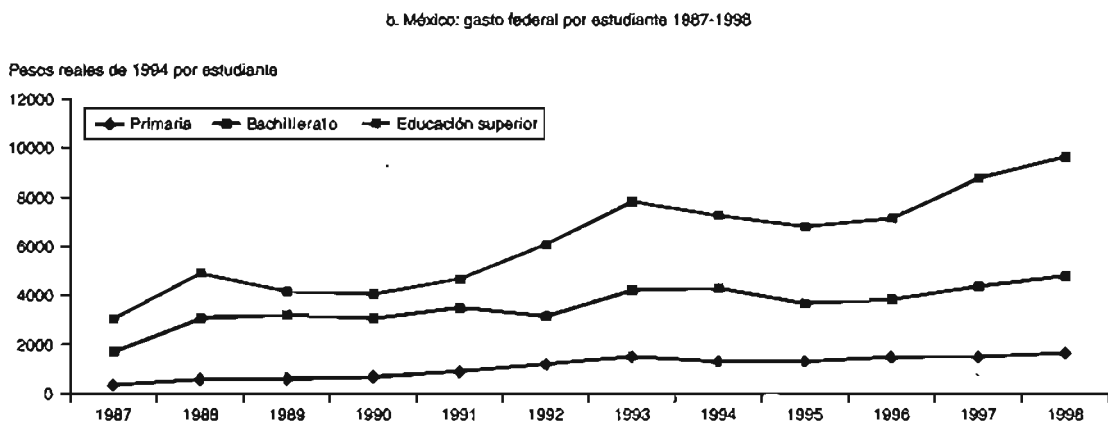
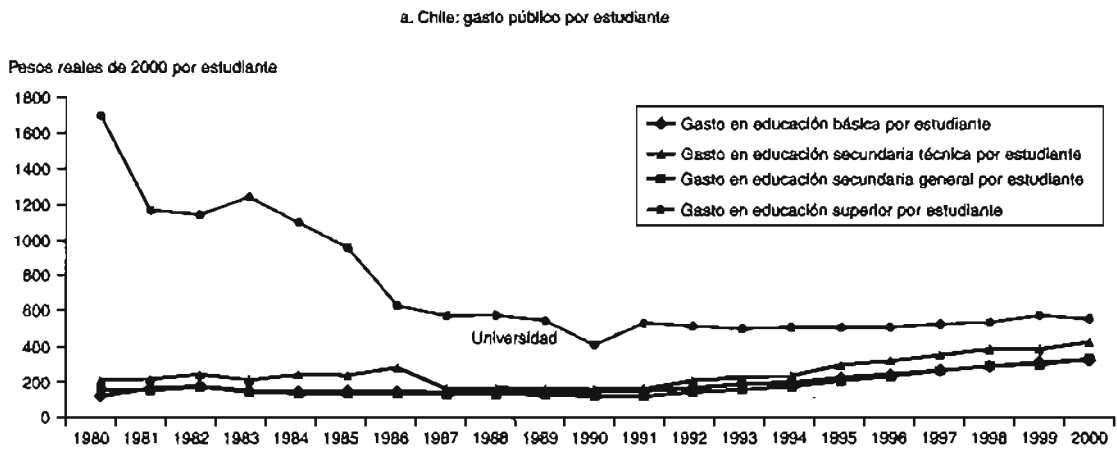
En América Latina ha tenido lugar una experimentación considerable con reformas educativas, incluyendo descentralización al nivel de la escuela y de la administración municipal (ver a Di Gropello (2003) para una revisión). Sin embargo, ha habido pocas evaluaciones rigurosas del impacto de la descentralización en la calidad de suministro del servicio y en los resultados educativos, e incluso menos con respecto a los efectos distributivos.<sup>6</sup>

Con respecto al aumento de autonomía en la escuela, Educo en El Salvador se ha citado con frecuencia como un experimento importante en mayor autonomía escolar que permitió la expansión educativa para grupos más pobres, sin una pérdida en la calidad. La mayoría de los estudios de ésta y de reformas semejantes encuentran un impacto significativo o en logro educativo o en variables intermedias, tal como la administración docente y el aprendizaje, con un vínculo positivo pero más débil entre las decisiones autónomas en procesos pedagógicos y el aprendizaje. Las escuelas que son más activas en rastrear y monitorear la actividad de maestro tienen mayor probabilidad de ser más exitosas en el incremento de los logros estudiantiles.

En contraste, existe poca evidencia sobre el impacto de la descentralización de gobiernos locales o intermedios en

FIGURA 7.4

## Gasto por nivel de educación en Chile, México y Brasil



Fuente: Carnoy (2002).

## RECUADRO 7.1

**Élite empresarial y el temor a la educación: ¿Hay una trampa de bajo nivel? Evidencia del Nordeste de Brasil y del Sur de los Estados Unidos**

A la luz de la combinación actual de democratización y demandas supuestamente crecientes para desarrollar habilidades en un mundo de reforma económica y globalización, parecería que el temor de, o la resistencia a, la educación, habría pasado a la historia. Al realizar trabajo preparatorio para este informe, Judith Tendler (2003) exploró una dimensión específica y sorprendente de este asunto en el contexto de actitudes entre élites de negocios, que constituyen una importante y algo descuidada fuente de demanda por la educación.

Utilizando trabajo de campo en el Nordeste de Brasil, otras encuestas acerca de las actitudes del mundo empresarial en Brasil, y la experiencia histórica del Sur de los Estados Unidos, Tendler encontró que esas élites empresariales “modernizadoras” (incluyendo los que se han trasladado desde el Sudeste de Brasil) prefieren a trabajadores solamente con educación básica. Esto se considera generalmente suficiente para que los trabajadores alcancen rápidamente los niveles de productividad que prevalecen en áreas de mayores salarios, especialmente cuando se combina con la instrucción en el trabajo. (Resultados comparables se encontraron en otras partes de Brasil en encuestas mencionadas por Tendler 2003). Los niveles mínimos de educación también son vistos como esenciales para mantener una fuerza laboral más dócil y menos móvil con débiles aspiraciones de avanzar a trabajos menos duros en el sector de servicios. Esta preferencia contrasta con el discurso público típico del sector

empresarial acerca del valor de la educación. Sin embargo, es consecuente con un estudio acerca de la élite brasileña por Elisa Reis (1999), que encontró que esas élites empresariales no estaban dispuestas a apoyar mayores niveles de gasto o impuestos para la educación, a pesar de que ellas a menudo mencionen la educación como un factor importante en la reducción de la pobreza.

Las preferencias de la élite empresarial por niveles bajos de educación son apoyadas en la práctica por políticas específicas de gobiernos brasileños en estados del Nordeste. En particular, tal como en otras regiones pobres (notablemente el Sur de los Estados Unidos), los gobiernos estatales han puesto énfasis en salarios bajos y ventajas tributarias como fuentes de ventaja competitiva. Esta tendencia ha sido complementada por una serie de subsidios específicos de entrenamiento e infraestructura que ayudan a las firmas a mejorar su propia mano de obra, pero le quita recursos a la necesidad colectiva más grande de un mejoramiento educativo generalizado, especialmente en niveles secundarios. Estas pautas parecen componer el “camino bajo” a la globalización que mantiene el Nordeste de Brasil (y áreas y países pobres semejantes) en un equilibrio de baja educación/alta desigualdad relativo a la alternativa de mejoramiento educativo de base amplia basado en impuestos.

Fuente: Tendler (2003).

el logro educativo. Es probable que el desempeño real sea específico al contexto. Por ejemplo, Angell y otros (2001) documentan las diferencias significativas en el grado en que la reforma local de la educación fue efectivamente seguida a través de los municipios en Colombia. Pasto se destacó por el vigor de sus esfuerzos locales de reforma, que formaban parte de un cambio general a un gobierno local más efectivo y facilitados en la parte por la elección de un alcalde dinámico proveniente de fuera del sistema (ver el capítulo 5). Esta es un área en donde la experimentación adicional sería bastante útil, junto con monitoreo y evaluación continuas. Un asunto más contencioso es el de los *vouchers* o cupones de subsidio a la demanda. Sus proponentes consideran que los *vouchers* tienen el potencial de aumentar la calidad de las escuelas permitiendo a los hogares escoger entre escuelas diferentes, lo que en efecto aplicaría presiones competitivas sobre los sistemas educativos para mejorar el desempeño. Se discute también que los *vouchers* pueden beneficiar a los marginados al permitir

que los niños pobres escojan mejores escuelas. De otro lado, los críticos temen que los *vouchers* elevarán la polarización entre escuelas y estudiantes que obtienen buen desempeño y los que no lo obtienen, y que minarán la moral de los maestros más que promover mejor docencia. La evidencia internacional acerca de estos puntos es ambigua (Gauri y Vawda 2003).

Los efectos de los *vouchers* no son totalmente claros, juzgando por los resultados de los dos experimentos principales con el sistema en América Latina: una expansión a gran escala en Chile y un experimento de cinco años en Colombia que fue concentrado en vecindarios de bajos ingresos. Algunos estudios del caso chileno encuentran puntajes de pruebas modestamente mayores, pero esto no es un resultado robusto; otros argumentan que no han cambiado ni la calidad general ni la brecha de logros entre las escuelas subsidiadas y no subsidiadas de élite (ver, por ejemplo, Hsieh y Urquiola 2003). En Colombia, los *vouchers* se asignaron por una lotería, lo que permitió una evaluación cuasiex-

perimental que encontró que los ganadores obtuvieron resultados mayores en 0,2-0,3 desviaciones estándares, después de controlar por otras características de los estudiantes y sus familias (*ver* Angrist y otros (2002). *Nótese* que el programa fue descontinuado en 1997). Una conclusión tentativa es que los *vouchers* focalizados hacia niños pobres en áreas urbanas—donde hay alternativas significativas de escuelas— pueden jugar un papel útil. Sin embargo, los “*vouchers*” no parecen ser un instrumento tan importante como las transferencias condicionales de dinero efectivo discutidas más adelante, que también implican transferencias para la educación pero con características diferentes de diseño.

### Apoyo proactivo para grupos excluidos

Aunque la expansión de base amplia de los sistemas educativos ayude a ampliar el cubrimiento a grupos más pobres, hay también un argumento fuerte a favor de la acción especial para incluir a los estudiantes que han sufrido históricamente déficit educativos debido a la ubicación, la clase socioeconómica, o debido a desigualdades basadas culturalmente. Los experimentos en curso por tanto sugieren la necesidad de trabajar tanto en el lado de la demanda como en el de la oferta del problema de la educación.

Con respecto al lado de la demanda, hay evidencia de que las becas condicionadas a la asistencia a la escuela tienen efectos positivos en grupos marginados. Estos programas de becas incluyen a *Oportunidades* (previamente conocido como Progresía) en México y *Bolsa Família* (previamente *Bolsa Escola*) en Brasil, entre otros. (Éstos se discuten en más detalle en el capítulo 9, ya que un elemento importante del diseño es el de las transferencias redistributivas dirigidas hacia familias pobres). En el caso de *Oportunidades*, la focalización geográfica ha llevado a la participación relativamente alta de personas indígenas (aunque aquellos en las áreas más remotas donde no hay escuelas no fueron cubiertos) y a becas específicas para niñas, quienes en este grupo sufren de tasas más altas de deserción que los niños. Tales programas han llegado a ser uno de los instrumentos centrales para proporcionar estímulos para entrar a la escuela a grupos excluidos.

Por el lado de la oferta, la educación bilingüe es de relevancia particular para personas indígenas. La indigeneidad no es siempre equivalente a hablar lenguas indígenas, especialmente en el contexto de grandes migraciones de grupos indígenas y mestizos a áreas urbanas. Sin embargo, para muchos de los grupos indígenas más rurales y pobres, el idioma es un aspecto importante de su experiencia de aprendizaje y su identidad cultural. La evidencia de estudios de caso etnográficos y de otra índole documenta el papel de la distancia social en la educación escolar, que puede ser amplificada por factores de idioma. Esto no es únicamente un asunto para grupos indígenas tradicionales; el trabajo de Portes y Rumbaut (2001a) en emigrantes (especialmente latinos y asiáticos) a los Estados Unidos encuentran problemas análogos, que pueden llegar a ser más agudos en el caso de los niños de migrantes que se encuentran disputados entre dos culturas. La educación

bilingüe puede jugar un papel en términos de mejorar la educación, ya que el aprendizaje inicial en la lengua materna parece ayudar a los estudiantes, y de manejar las transiciones culturales al reducir la distancia social y hacer que el aprendizaje sea más pertinente para los niños (*ver* recuadro 7.2). Un asunto en este contexto que no ha sido atendido por los principales trabajos educativos ha sido la posición de los niños afrodescendientes. En este caso, el asunto no es tanto el idioma como aspectos culturales más sutiles de diferencia social que un sistema de educación puede acentuar, o que pueden ser combatidos con un diseño activo. Esta es un área para investigación y esfuerzos adicionales.

### Hacia sistemas terciarios más democráticos

Los sistemas terciarios de educación son principalmente el dominio de élite, y típicamente son altamente subsidiados (aunque mucho más así en Brasil que, por ejemplo, en Chile).

Esta tendencia es la vez ineficaz e injusta. El *pool* de talento se reduce y la transmisión intergeneracional de la riqueza y el estatus de élite se facilita. Reformar la educación terciaria es a menudo contencioso, con (entendible) resistencia a subsidios para grupos menos favorecidos. Hay, sin embargo, experimentos en progreso que procuran lograr que la asistencia a una universidad sea más costeable para los pobres y hacer que la calidad de las distintas universidades sea más transparente. Como fue discutido por de Ferranti y otros (2003), se necesitará tomar varias medidas, incluyendo vencer las limitaciones de crédito e información para solicitantes potenciales, aumentar la recuperación de costos para universidades públicas (a la luz de retornos privados altos), y ligar los recursos públicos al desempeño. Un problema especial es el de introducir o no los programas de la discriminación positiva basados en la raza, etnia, o clase. Esto es actualmente un asunto polémico en Brasil con respecto a grupos afrodescendientes. La evidencia es clara que esos grupos están muy subrepresentados en la educación terciaria y sufren una serie de desventajas en la educación y en los procesos de socialización. Lograr una sociedad más igualitaria en Brasil requeriría mayor representación. La meta de los programas de discriminación positiva en ese país sería construir un sistema educativo que permitiera a los afrobrasileños (así como a los indígenas y pobres) talentosos avanzar en el sistema educativo.

La experiencia con la discriminación positiva en los Estados Unidos proporciona algunas lecciones, incluyendo con respecto a la complejidad del asunto. En julio de 2003, la Corte Suprema de EE. UU. falló en un caso que apoyaba la meta de incluir la diversidad racial dentro de los objetivos de las políticas de reclutamiento, pero determinó que los medios mecanicistas de hacer así (como, por ejemplo, reajustes generalizados en los resultados de pruebas) no son constitucionales. Aunque los autores de este informe no tienen una base clara para estar a favor o en contra de la discriminación positiva en la admisión de estudiantes uni-

## RECUADRO 7.2

**Educación bilingüe: preservando la herencia cultural sin ser dejado atrás**

Existen investigaciones que muestran que para estudiantes cuyo idioma “del hogar” no es el idioma dominante en una sociedad, aquellos en escuelas de educación bilingüe tienen un nivel de comprensión de lectura más alto que el de aquellos que sólo aprenden el idioma dominante. Las escuelas de educación bilingüe típicamente enseñan las habilidades en el idioma nativo del niño y luego transfieren estas habilidades al uso del idioma nacionalmente dominante.

Quienes están a favor de este modelo educativo afirman que sumergir simultáneamente a un estudiante en un idioma nuevo y una habilidad nueva no permite al estudiante aprender muy bien ninguno de los dos, dando cuenta así del bajo desempeño en las pruebas de lectura. Al contrario, los que están contra este modelo

reclaman que enseñar a un niño primero en su idioma nativo inmediatamente los pone en una desventaja lingüística que no puede ser vencida más adelante en el proceso educativo. Este debate es parcialmente resuelto por la evidencia empírica, que muestra que el enfoque bilingüe de la educación proporciona competencias de lectura iguales o mayores a niños a través del mundo, en países tan diversos como Canadá, Guatemala, Haití, Nigeria, las Filipinas y los Estados Unidos. Trabajos preliminares en Guatemala sugieren más aun que esa educación bilingüe es rentable en términos de resultados de aprendizaje.

*Fuente:* Patrinos y Vélez (1996); información adicional proporcionada por Harry Patrinos.

versitarios para el caso brasileño, no hay duda de que se necesita algún tipo de acción para aumentar las oportunidades de entrar a la educación terciaria para los afrobrasileños pobres y talentosos.

**¿La reforma educativa “contra las probabilidades?”**

Las reformas de primera fase que implican acceso a y expansión de la educación básica a menudo obtienen apoyo amplio entre varios grupos de interesados, incluyendo a políticos, los sindicatos de maestros, y los padres. Sin embargo, las reformas de segunda fase que se necesitan para afrontar los problemas de calidad —incluyendo para grupos más pobres— implican típicamente medidas que afectan las condiciones laborales de los maestros y aumentan el poder de los padres y comunidades. En el nivel terciario, la reforma puede implicar tratar con los intereses creados de universidades y estudiantes que forman parte de los grupos más ricos en la sociedad. Por tanto, ¿es hacer más igualitaria a la educación un ejemplo clásico de economía política de la reforma “contra las probabilidades”, en donde los beneficios son difusos pero los costos están asociados a grupos concentrados y organizados?

Las experiencias reales muestran que las reformas sí ocurren, con el papel jugado por los distintos grupos variando a través de los casos. Esto se ve en un estudio de cinco países de Bolivia, Brasil (en el estado de Minas Gerais), Ecuador, México y Nicaragua por Grindle (2002; ver también discusión en Ames 2003). Los esfuerzos en todos los cinco países implicaron descentralización al Estado, al municipio, o a la escuela, y en grados distintos implicó proporcionar instrucción y oportunidades de adelantamiento de carrera a maestros y promover la realización de pruebas a los estudiantes, la participación de los padres, y

reformas curriculares. A menudo se encontró que los sindicatos de maestros fueron fuentes de resistencia. Sin embargo, en todos los casos menos en Ecuador, se emprendieron reformas significativas que involucraron el liderazgo de la rama ejecutiva (es decir, por presidentes o ministros de Educación) y acción persistente por parte de equipos reformistas.

¿Deben los sindicatos de profesores ser los villanos en los procesos de reforma? Maceira y Murillo (2001) discuten que es necesario tener en cuenta la posición de mercado, las creencias, y las alianzas de los sindicatos de maestros, pero que la interacción y la negociación con representantes de los trabajadores pueden ser una fuente de diseño sensato y, de manera importante, de mayor involucramiento por las partes interesadas. En efecto, en por lo menos uno de los casos (El estado brasileño de Minas Gerais) de Grindle (en proceso de publicación), los sindicatos parecen haber sido proponentes de las reformas y haber solicitado por largo tiempo mayor democracia en la educación. De modo semejante, el sindicato de maestros en Colombia tiene elementos progresistas significativos, especialmente en el movimiento pedagógico, que favorecen la descentralización, una mayor autonomía escolar, y los nombramientos de maestros por competencia abierta antes que por clientelismo (Angell, Lowden y Thorp 2001).

**7.2 Derechos de propiedad, tierra y vivienda**

Los derechos de propiedad importan tanto para el crecimiento como para la desigualdad.<sup>7</sup> La seguridad en los derechos de propiedad es esencial para la inversión, y los derechos de propiedad estaban presentes en el “Consenso de Washington” original como uno de los ingredientes para el crecimiento. Las conexiones entre derechos de propie-

dad y desigualdad pueden ser también un factor en la asociación bivariada entre medidas de polarización y la credibilidad y predecibilidad de los derechos de propiedad y derechos contractuales (figura 7.5). Por una parte, una mayor polarización puede ser una fuente de desafíos a los derechos de propiedad, si se manifiesta en luchas distributivas (como fue discutido por Keefer y Knack 2000). Tales desafíos pueden adoptar la forma de expropiación total o en formas más sutiles de cambios en las políticas, como los impuestos, que afectan los retornos a la propiedad.

Por otro lado, las estructuras políticas desiguales pueden causar desigualdades en la propiedad y la seguridad de los derechos de propiedad. La propiedad desigual de la tierra ha sido una característica central de la historia latinoamericana (ver el capítulo 4) y sigue siendo predominante en muchas partes de la región hoy. Sin embargo, las desigualdades en la seguridad son también predominantes, como queda claro por derechos sobre la tierra típicamente más débiles en áreas urbanas más pobres (de Soto 1989 y 2000). Además, en sociedades políticamente inestables, una solución ha sido desarrollar mecanismos institucionales para compromisos *selectivos* sobre los derechos de la propiedad que típicamente involucran alianzas cercanas entre élites políticas y económicas, como es discutido en el capítulo 5 (ver Haber, Maurer y Razo (2003) para una discusión detallada sobre el caso de México).

Por tanto, unos derechos de propiedad más seguros para todos serán generalmente buenos para la equidad, especialmente si ellos influyen las pautas de la inversión por hogares y por propietarios a través de la distribución de ingresos. Sin embargo, hay disyuntivas potenciales. Donde la titularidad de la propiedad (en contraposición a la seguridad de los derechos de propiedad) está distribuida muy desigualmente, puede argumentarse la conveniencia de la redistribución. Sin embargo, las amenazas de expropiación para propósitos de redistribución reducirán las inversiones de los dueños de la propiedad, a su vez reduciendo el crecimiento (y posiblemente el empleo). Estos asuntos se discuten a continuación, primero en el contexto de la tierra rural y luego con respecto a áreas urbanas, que incluye también la consideración de vivienda.

### *La reforma de la tierra rural*

Las desigualdades en la propiedad de la tierra han estado en el centro de la formación histórica de desigualdades sociales, de ingresos, y políticas en América Latina (ver el capítulo 4). La pauta típica en la región ha sido la creación y la conservación de grandes propiedades de tierras por grupos de origen colonial, seguidas en la mayoría de los países por la apropiación extensa de la tierra por élites después de la independencia en el siglo XIX, y en algunos países en el siglo XX. Una gran variedad de mecanismos se utilizó para realizar este proceso, incluyendo la expropiación de tierras indígenas durante el período colonial y del siglo XIX (por ejemplo, en El Salvador, Guatemala y México), el control de la mano de obra mediante la esclavitud para hacer productiva la tierra (notablemente en

producción de azúcar en Brasil), requisitos de trabajo forzado, el peonaje por deudas, servidumbre endeudada importada, y las leyes de vagancia. Estos mecanismos fueron complementados por intervenciones relacionadas con los impuestos, insumos y otros aspectos relacionados con el mercado.

La información comparativa sobre la desigualdad de la propiedad de la tierra no es confiable, ya que las medidas estándar no se ajustan para la calidad y el uso de la tierra. Con estas palabras de cautela en mente, las tablas 7.4 y 7.5 muestran los comúnmente citados coeficientes Gini relacionados con la tierra. Para América Latina en total, el coeficiente Gini fue de 0,81 en la segunda mitad del siglo XX, comparado con 0,56 en el Asia.<sup>8</sup> Como fue discutido en el capítulo 4, la pauta predominante de la tenencia de tierras y la producción llegó a estar íntimamente ligada con formas de dominación política y la influencia débil de grupos subordinados, tendencias que fueron sostenidas por el descuido de la educación y otros servicios sociales.

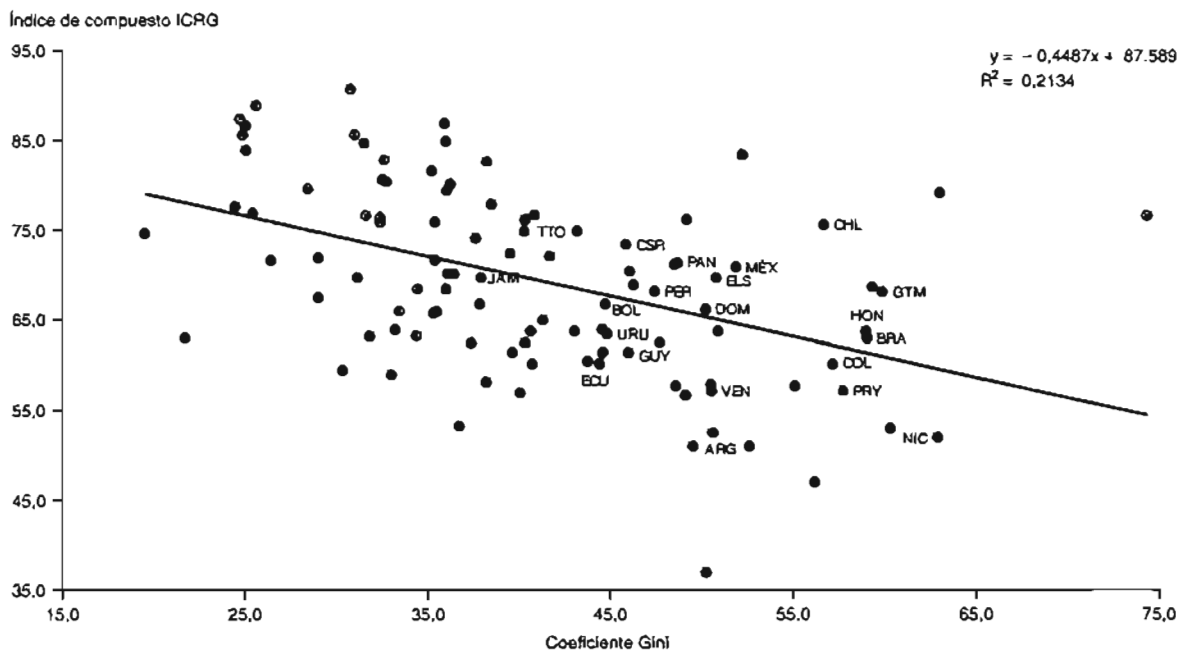
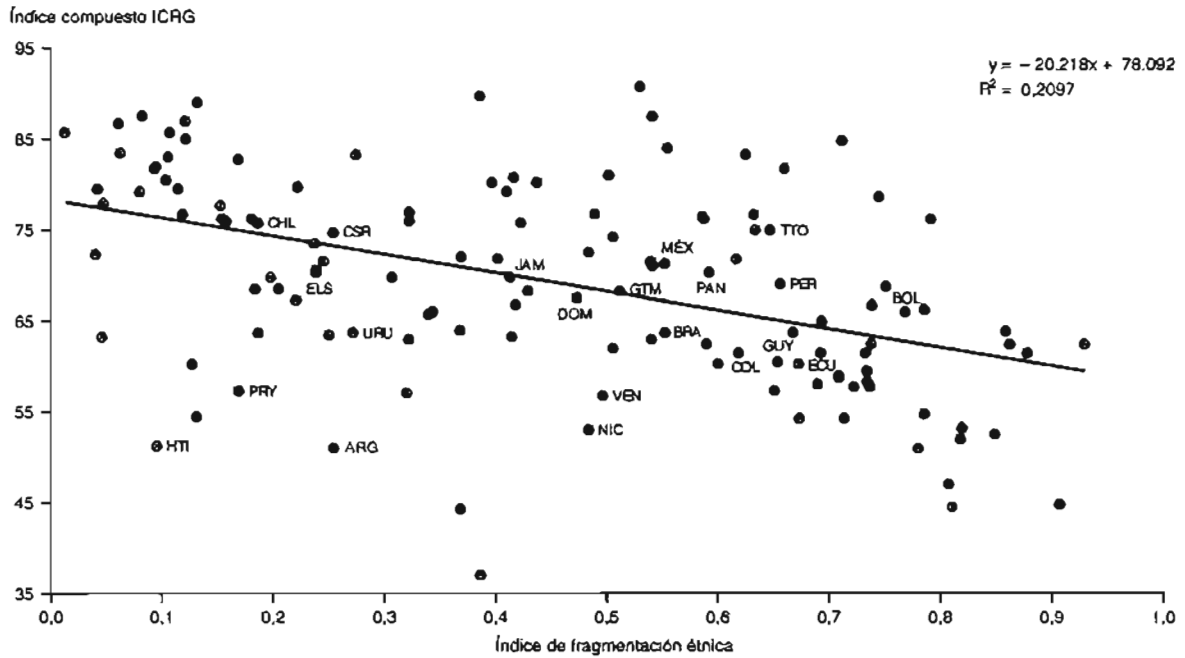
Aunque los países de colonizadores de frontera como Argentina, Chile, y el Uruguay tuvieron pequeñas poblaciones indígenas o afrodescendientes, desarrollaron también patrones sumamente desiguales en la propiedad de la tierra. De hecho, Argentina y Uruguay tuvieron niveles de desigualdad levemente más altos que el promedio, en gran parte a causa del patrón extensivo de la producción de ganado. La desigualdad en la tierra relativamente modesta de Chile, representada por un coeficiente Gini de 0,64 alrededor de 1981, fue influida por reformas agrarias en la década de 1960 y comienzos de la década de 1970. (Bajo el gobierno de Pinochet, estas reformas fueron sólo parcialmente anuladas, con un componente significativo de distribución a granjeros pequeños y medianos). Costa Rica —por razones relacionadas con la estructura socioeconómica y la transición política a finales del siglo XIX— desarrolló un sistema de influencia política que otorgó influencia sustancial a granjeros pequeños y medianos sobre la formación de políticas, junto con los fenómenos asociados con una temprana ampliación del derecho al voto y la provisión de educación básica. Este proceso se asoció con una distribución relativamente igual de la tierra en el Valle Central, el área más poblada e importante del país. Fuera de esta área, la tierra se distribuyó de modo desigual, lo que explica el coeficiente Gini general alto.

La reforma agraria redistributiva fue por mucho tiempo recomendada como una fuente de mayor equidad y eficiencia en el corto plazo, y como una medida para sostener la transición a un sendero más rápido e igualitario de desarrollo.<sup>9</sup> Sin embargo, es importante reconocer la complejidad de la relación entre el tamaño de las unidades de tierra y la productividad. El pensamiento actual acerca de la relación entre eficiencia y tamaño de las unidades de tierra en América Latina reconoce esta complejidad.<sup>10</sup>

Para la mayoría de los cultivos y bajo condiciones normales de disponibilidad de servicios mecánicos, la producción es neutral con respecto a la escala para una gran variedad de tamaños de granjas, empezando con áreas bas-

FIGURA 7.5

**Polarización y derechos de propiedad a través de países**



Fuente: Cálculos de autor, basados en el índice de fragmentación étnica en Alesina y otros (2002), coeficientes Gini de ingreso calculados para este informe, y el índice compuesto del International Country Risk Guide (ICRG, por sus iniciales en Inglés, Guía Internacional de Riesgo de Países, que es una variable sustituta de credibilidad y predecibilidad de los derechos de propiedad y contractuales. (Ver Knack y Keefer (1997) para una discusión).



TABLA 7.4

**Coefficientes Gini para la distribución de unidades operacionales de tierra agrícola a través de regiones**

Región	Deininger y Olinto	
	(1)	PNUD (2)
América Latina	0,81	0,74
Medio Oriente y Norte de África	0,67	0,56
Norteamérica	0,64	
África Subsahariana	0,61	0,51
Europa Occidental	0,57	
Asia del Este y el Sur	0,56	0,52

Nota: La columna (i) muestra promedios para el período 1950-1994. La columna (ii) muestra valores alrededor de 1981.

Fuente: Deininger y Olinto (2000) y (PNUD, 1993).

rante pequeñas de una o dos hectáreas. Para granos y otros cultivos que requieren de insumos laborales pequeños y poca administración, el área relevante puede ser grande (es decir, hasta varios cientos de hectáreas). Para las granjas de cultivos intensivos en mano de obra (en su mayor parte frutas y horticultura), o cuando los requisitos de administración son sustanciales (a causa de factores como condiciones variables del suelo, condiciones climáticas erráticas, frecuente incidencia de plagas, y agricultura mixta), los retornos a la producción comienzan a disminuir más bien rápidamente. Esto ocurre porque bajo condiciones semejantes de tecnología y mercado, las granjas familiares son generalmente más eficientes que las granjas de mano de obra asalariada con respecto a la administración de la mano de obra, y a asegurar la administración de prácticas de calidad.

Para las cosechas que requieren procesamiento inmediato (como café, azúcar, o palma africana), el tamaño pequeño de la granja no es un problema a nivel de la granja (es decir, en términos de la producción), pero puede ser una desventaja al nivel de la industria si la coordinación entre granjeros y molinos es inadecuada. Para el café, el tamaño de la granja no es un problema significativo porque el procesamiento —en donde el manejo apropiado del tiempo es esencial— es llevado a cabo en la granja con medios sencillos. Sin embargo, el procesamiento puede hacer una diferencia para la producción de azúcar, aceite de palma y plátano; para estos cultivos, tanto los sistemas de plantación con trabajo asalariado como los sistemas de granja familiar han resultado competitivos. Los cultivos industriales que no requieren procesamiento inmediato (tal como algodón, una variedad de semillas de aceite, y hasta cierto punto el cacao) tienden a ser cultivados competitivamente en granjas familiares pequeñas y medianas.

Las granjas grandes a menudo tienen ventajas en términos del acceso a mercados de insumos y producción, a financiación, y a contratación de asistencia técnica. Esto puede compensar a veces las desventajas de escala asociadas con la administración y la supervisión de la mano

TABLA 7.5

**Coefficientes Gini para la distribución de unidades operacionales de tierra agrícola en países latinoamericanos**

	Deininger y Olinto		PNUD 1981 (iii)
	1950-1979 (i)	1980-1994 (ii)	
Antigua	0,74		
Argentina	0,86	0,85	
Bahamas	0,90	0,87	
Barbados	0,90	0,93	
Bélice	0,72	0,71	
Bolivia		0,77	
Brasil	0,83	0,85	0,86
Colombia	0,85	0,77	0,70
Costa Rica	0,81		
Chile			0,64
República Dominicana	0,80		0,70
Ecuador	0,86		0,69
El Salvador	0,83		
Granada	0,78	0,74	0,69
Guatemala	0,86		
Guyana		0,68	
Honduras	0,75		0,64
Jamaica	0,81	0,81	
México	0,59		
Nicaragua	0,80		
Panamá	0,71	0,87	0,84
Paraguay	0,86	0,78	0,94
Perú	0,94	0,61	
Puerto Rico	0,73	0,77	
Surinam	0,73		
Trinidad	0,68		
Uruguay	0,82	0,80	0,84
Venezuela	0,92		

Nota: Los valores de cada país corresponden en la columna (i) al primer valor del período 1950-1979 y en la columna (ii) a la observación más reciente durante el período 1980-1994.

Fuente: Cálculo de autores basado en Deininger y Olinto (2000) y UNDP (PNUD, 1993).

de obra. Las ventajas de las granjas grandes podrían ser replicadas potencialmente por granjas pequeñas y medianas si éstas coordinaran las necesidades de insumos y producción a través de cooperativas o asociaciones similares, como se hace en muchas partes de Europa. Sin embargo, en situaciones de dualidad agrícola marcada —típicas en países latinoamericanos— el sector de las granjas pequeñas queda generalmente en desventaja respecto a conseguir acceso a servicios financieros y técnicos.

Además, las granjas pequeñas y pobres están localizadas generalmente en tierra marginal, a menudo en áreas montañosas, que ofrecen condiciones pobres para la agricultura comercial. La ventaja de las granjas grandes ha resultado con frecuencia de una serie de distorsiones en las políticas inducidas por la influencia política de las élites rurales. Tales distorsiones van desde subsidios a los insumos, a los productos y al crédito hasta el suministro público de infraestructura para satisfacer las necesidades de granjeros grandes (ver Binswanger, Deininger y Feder 1995).

Esta situación sugiere que las granjas pequeñas pueden ser alternativas eficientes para la producción, pero que esto depende de las condiciones específicas a cultivos particulares y factores asociados como el mercadeo y el crédito. La importancia del contexto implica a su vez que debe prestarse atención a la heterogeneidad probable de condiciones. En una revisión del trabajo empírico en seis países, López y Valdés (2000a, 2000b) encontraron que la contribución de la tierra al ingreso por habitante es baja (aunque los retornos a la producción son típicamente constantes o decrecientes), especialmente cuando se compara con otros factores de la producción como el capital humano.

Sin embargo, el trabajo reciente sobre México por Finan, Sadoulet y de Janvry (2002) (resumido en el recuadro 7.3) encuentra una relación más compleja entre el tamaño de la tierra y el bienestar, con el potencial para hacer grandes ganancias reductoras de pobreza a partir de niveles de propiedad de tierra tan bajos como una o dos hectáreas. Estos autores también hacen énfasis en la influencia poderosa de otras características del hogar, incluyendo la educación y indigeneidad, y del contexto económico, con los senderos que tienen una influencia fuerte en la productividad y el bienestar del hogar. Hay también alguna evidencia de las ventajas dinámicas de reducir la desigualdad de la propiedad de la tierra. La influencia negativa de la desigualdad de tierra en el crecimiento subsiguiente se ha documentado en trabajos econométricos, como el ilustrado por la relación bivariada mostrada en la figura 7.6. Tales resultados a través de países son sólo sugestivos, como ha sido recalado a través de este informe. Los capítulos anteriores han discutido una gama de mecanismos potenciales por los cuales las desigualdades en la tierra se pueden asociar con menor crecimiento. Éstos incluyen el impacto en distorsiones de políticas y, quizá más profundamente, las conexiones con la creación de instituciones débiles y desiguales que disminuyen las perspectivas de crecimiento. En contraste, los trabajos que interpretan las fuentes del rápido crecimiento del Este asiático a menudo han subrayado como distribuciones de tierra relativamente igualitarias, combinadas con el imperativo político de proporcionar beneficios a los campesinos, han tenido como resultado escogencias de políticas que favorecen el suministro ampliamente basado de servicios económicos y sociales.<sup>11</sup> Este patrón ha fomentado una base rural relativamente dinámica y el mejoramiento de la mano de obra que contribuyó al despegue industrial.

### La historia de las reformas agrarias “incompletas” en América Latina

A pesar de la resistencia y la influencia de las élites rurales, es notable apreciar cuántas reformas agrarias redistributivas verdaderamente ocurrieron en América Latina durante el siglo XX. La revolución mexicana abrió el camino, y fue seguida a lo largo de décadas por reformas a gran escala en Bolivia, Chile, Cuba, El Salvador, Nicaragua y Perú (ver tabla 7.6). Éstas fueron motivadas a veces por movilizaciones campesinas, pero también —especialmente durante la era de la Guerra Fría y tras la revolución cuba-

na— por presión de arriba y de afuera, incluyendo los Estados Unidos bajo la Alianza para el Progreso. Estas formas de presión tuvieron los objetivos conjuntos de aumentar el bienestar de los campesinos y reducir la probabilidad de una insurgencia comunista rural.

A través del siglo XX, la posibilidad de la reforma agraria redistributiva también fue facilitada políticamente por una urbanización cada vez mayor y la creciente importancia de las élites urbanas relativas a las élites rurales. A veces (en Chile, por ejemplo), las alianzas entre el campesinado y movimientos socialdemocráticos de base urbana formaron la base política para la reforma agraria. Sin embargo, los resultados desilusionaron en gran parte. Para el final de la década de 1980, de Janvry y Sadoulet (1989) lamentaban el “juego perdido de la reforma agraria latinoamericana” a causa de la falta de redistribución significativa y la influencia creciente de granjeros de mediano y gran tamaño sobre el Estado a medida que las amenazas de estilo cubano disminuyeron. El predominio, primero de regímenes autoritarios y luego de regímenes democráticos comprometidos con la liberalización económica, contribuyó aún más a la falta de interés en la reforma agraria radical en las décadas de 1980 y 1990. Como una medida de la opinión internacional, el Informe de Desarrollo Mundial del Banco Mundial en 1990 (World Bank 1990) juzgó a la reforma de la tierra como buena en principio para la reducción de la pobreza, pero raramente posible excepto en circunstancias inusuales de acción colonial o revolución.

¿Qué sucedió con las reformas agrarias principales del siglo XX? Es claro que no concretaron la transformación de las desigualdades sociales y económicas en América Latina. Ni, en la mayoría de los casos, generaron la clase de vibrantes sectores minifundistas tan importantes en impulsar el dinámico sendero al desarrollo del Este de Asia. Sin embargo, la razón no fue que las reformas estuvieran mal concebidas en principio. En cambio, los grandes esfuerzos de reforma agraria a menudo se diseñaron mal —notablemente donde se hizo énfasis en las infortunadas cooperativas de producción— y, más fundamentalmente, fueron “incompletos” (de Janvry y Sadoulet 2002b).

Este carácter incompleto existió con respecto a la generación de competitividad en el sector postreforma y al otorgamiento de poder a los campesinos, ya fuera en términos de influencia directa o implícita sobre la toma de decisiones (esta última fue una característica de los éxitos del Este asiático aún bajo el autoritarismo). Mientras la transición comunista (especialmente en China y Vietnam) y la amenaza comunista (en gran parte del resto de Asia Oriental) hicieron que los gobiernos respondieran a los intereses del campesinado, la amenaza de revoluciones al estilo cubano en América Latina llevó a desganadas reformas agrarias y a una elevada represión, por lo menos hasta la llegada de los movimientos de democratización de la década de 1980.

La agencia política de las élites rurales fue uno de los factores detrás de las debilidades en las reformas. Un elemento específico fue la respuesta económica a la amenaza de redistribución de tierra, o de la mayor inseguridad en

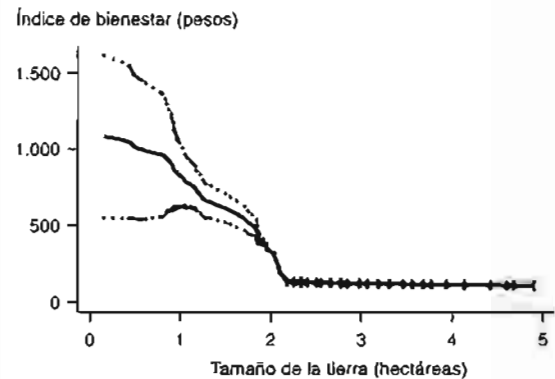
## RECUADRO 7.3

**El potencial de la tierra para la reducción de la pobreza en México rural**

Una gran pregunta que surge al desarrollar la política agraria es el efecto de un incremento de tierra sobre el bienestar de los pobres. Aunque casi todos los estudios encuentran un impacto positivo sobre la producción e ingresos, el trabajo empírico realizado en varios países latinoamericanos por López y Valdés (2000a y 2000b) concluye que el efecto de la tierra en el tamaño de ingresos es bajo para granjeros pequeños. Esto implica que sólo grandes aumentos de tierra sacarían de la pobreza a los granjeros rurales desfavorecidos. El trabajo en hogares rurales en México realizado por Finan, Sadoulet y de Janvry (2002), basado en una encuesta de 1997, presenta nuevas revelaciones al respecto. Estos autores utilizan un enfoque metodológico (específicamente, técnicas de regresión semiparamétricas) que permiten relaciones altamente no lineales con el tamaño de la tierra. Ellos exploran también el impacto de factores complementarios y utilizan una medida amplia de bienestar que captura las múltiples dimensiones del bienestar, así como el ingreso por sí mismo.

Hay dos resultados principales de este enfoque. Primero, aun el acceso a una parcela pequeña de tierra puede levantar el bienestar del hogar apreciablemente: para propietarios pequeños con máximo una hectárea de tierra (que representan el 30% de los granjeros en la muestra), una hectárea adicional aumenta el bienestar por un promedio de 1,3 veces las ganancias de un trabajador agrícola. (Esto se ilustra en la figura siguiente, que muestra el valor en pesos de aumentos marginales en la tierra). Este patrón es en parte debido al hecho de que la tierra puede facilitar el uso más efectivo de los recursos laborales del hogar en el contexto de mercados imperfectos de trabajo y desempleo local. A medida que aumenta el tamaño de la tierra, su valor marginal cae.

En segundo lugar, hay complementariedades importantes entre la tierra y otras influencias. Finan, Sadoulet y de Janvry (2002) exploran esto al comparar hogares agricultores con diferentes características y descomponer las diferencias en tenencia de activos, así como diferencias en estos activos a través de los hogares. Esto se muestra en las figuras (a-c) a continuación. La primera figura (a) explora el impacto de activos distintos a tierra para hogares con niveles bajos de educación (grupo A) y educación alta (grupo B). La última línea ( $W_A$ ) muestra la relación estimada entre el bienestar y el tamaño de la tierra para hogares con educación baja. La segunda línea ( $W_{A_1}$ ) estima la relación para el grupo A, asumiendo que sus miembros tuvieron los activos distintos a tierra y los mismos retornos de los miembros del grupo B. La tercera línea ( $W_{A_2}$ ) agrega los retornos más altos reci-

**El impacto marginal en bienestar de un aumento de la tierra**

*Nota:* Las líneas superior e inferior son los intervalos de confianza del 95%

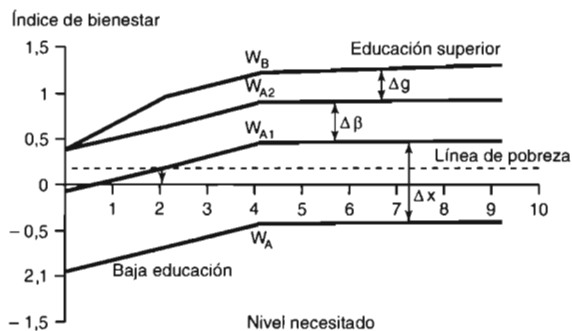
*Fuente:* Finan, Sadoulet y de Janvry (2002).

dos por el grupo B. Finalmente, la línea superior muestra la relación entre el tamaño de la tierra y activos distintos a tierra, retornos a la educación y retornos a la tierra para el grupo B. La combinación de diferencias en activos distintos a tierra y diferencias en retornos de estos activos explica una proporción alta de la brecha.

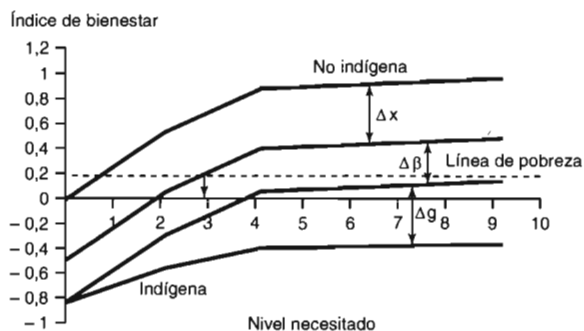
La segunda figura (b) emprende un ejercicio semejante entre hogares indígenas y no-indígenas. Los resultados muestran que los hogares no-indígenas no sólo poseen mayores activos distintos a tierra, pero obtienen también retornos más altos para esos activos; hay una prima sin explicar del 55% en el diferencial de bienestar. Si los hogares indígenas tuvieran el mismo retorno a sus activos que el de los hogares no-indígenas, sólo requerirían acceso a menos de 3 hectáreas para alcanzar la línea de pobreza, comparado con las 15 hectáreas necesarias dados los retornos que ellos reciben verdaderamente. Finalmente, la tercera figura (c) muestra el impacto de acceso a carreteras; el contexto de la infraestructura tiene un impacto poderoso en retornos y en la eficacia de un aumento de la tierra para mejorar el bienestar. Estos resultados subrayan la importancia de desarrollar una estrategia integrada para el desarrollo rural, incluyendo la necesidad de entender las condiciones especiales afrontadas por los grupos indígenas.

RECUADRO 7.3 (Continuación)

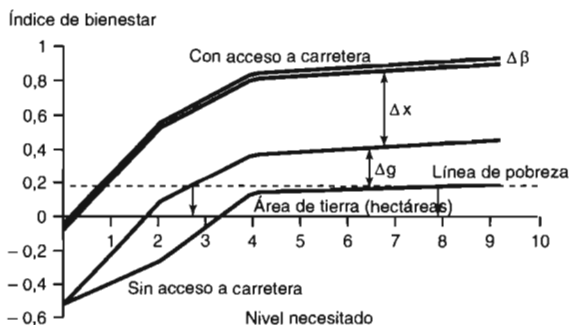
a. El impacto en el bienestar de activos de tierra y las interacciones con la educación



b. El impacto en el bienestar de activos de tierra y las interacciones con indigeneidad



c. El impacto en el bienestar de activos de tierra y las interacciones con acceso a carreteras

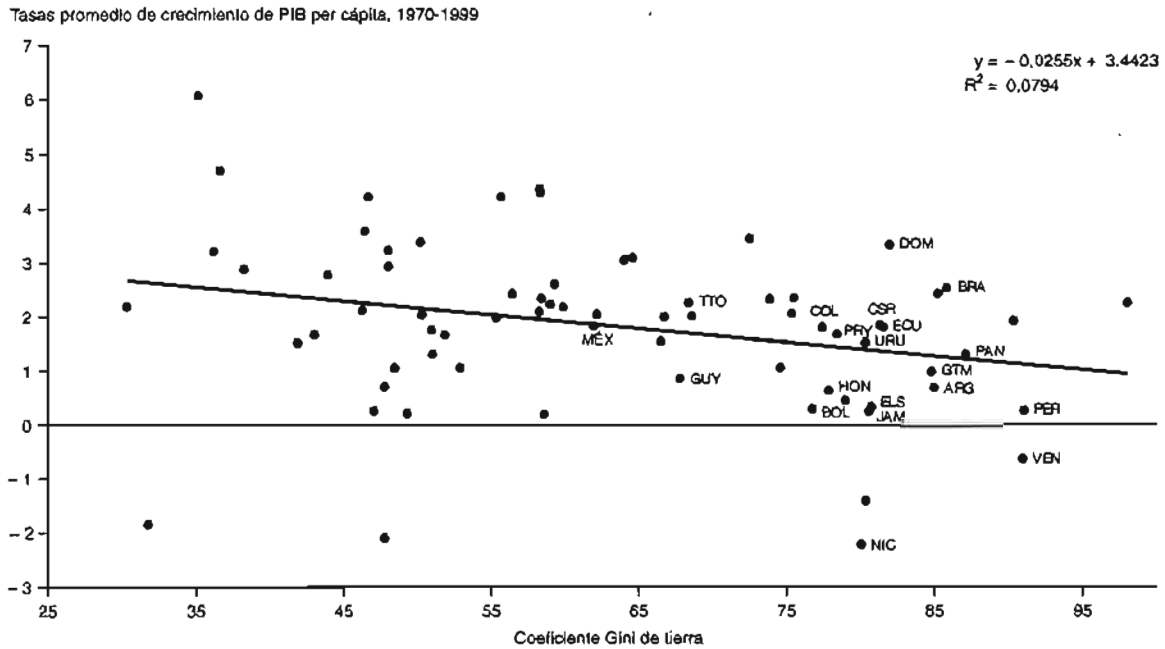


Fuente: Finan, Sadoulet y Janvry (2002).

los derechos de propiedad. Esto indujo en particular a niveles bajos de tenencia y el desahucio de arrendatarios, seguido por cambios hacia formas de producción más intensivas en capital —o en tierra, tales como la ganadería (Binswanger, Deininger y Feder 1995, de Janvry y Sadoulet 1989). A veces, la resistencia tomó la forma de la supresión de movimientos rurales, de desahucios de arrendatarios, o de la violencia a gran escala entre campesinos y gobiernos u otras fuerzas asociadas con élites rurales. Esto ocurrió, por ejemplo, en Colombia, El Salvador y Guatemala durante el siglo XX. Aún en los países donde no ocurrieron grandes hechos de violencia, el efecto en la sociedad entera de esta “la expulsión prematura” del trabajo de la tierra productiva se vio en fuertes y crecientes desigualdades al colocar mayor presión sobre tierras marginales, pro-

ducción rural distinta de las granjas, y los mercados urbanos de trabajo no calificado (ver Binswanger, Deininger y Feder 1995, Conning y Robinson 2002). El “carácter incompleto” de los procesos de reforma agraria se desplegó también en una variedad de escenarios. Tanto en México como en Bolivia, ocurrió tras las revoluciones una verdadera transferencia a gran escala de la tierra desde las haciendas a los campesinos. Sin embargo, en ambos casos la productividad a largo plazo ha sido baja y estancada mientras la pobreza rural ha sido profunda y persistente. En México, hubo inicialmente apoyo fuerte del Estado para el recién creado sector ejidal —un sistema de tierras comunales basado en tierras privadas expropiadas— con respecto a esfuerzos relacionados con la irrigación, el crédito, y la asistencia técnica. El pobre desempeño del sector puede de

FIGURA 7.6  
Desigualdad en la tierra y el crecimiento, 1970-99



Fuente: Cálculo de autores basado en datos de desigualdad de tierra de Deininger y Squire (1996).

TABLA 7.6  
Reformas agrarias escogidas en América Latina durante el siglo XX

Período	Área		Hogares beneficiarios		
	Total (miles de hectáreas)	Participación en tierra arable (%)	Número (miles)	Participación en hogares rurales(%)	
México	1915-76	13.375	13,5	3.044	67,5
Bolivia	1953-70	9.792	32,3	237	47,5
Perú	1969-79	8.599	28,1	375	30,8
El Salvador	1932-89	401	27,9	95	16,8
Nicaragua	1978-87	3.186	47,1	172	56,7
Chile <sup>a</sup>	1973	9.517	60,1	58	12,7

a. El número para Chile se refiere a la reversión parcial de las reformas agrarias redistributivas de la década previa, para las cuales no hay datos disponibles.  
Fuente: World Bank (2003b, p. 182).

hecho reflejar en parte las debilidades en el apoyo de más largo plazo, pero un elemento importante fue un problema fundamental en el diseño de la administración de la tierra.

Las restricciones sobre la tenencia y la subdivisión y la venta de la tierra socavaron los estímulos para la producción y el cambio estructural (World Bank 2001c). Las reformas de 1992 fueron una respuesta a estos problemas

(discutidos más adelante). El sector de los ejidos fue también incorporado en patrones verticales, clientelistas de relaciones políticas, apoyados por programas relacionados con alimentos y el suministro de empleo local que ayudaron a sostener apoyo rural, en particular para el Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Fox 1993). Hay evidencia de la evolución desigual de poder dentro de los ejidos que proporcionó contrapartes locales a formas estatales y

nacionales de clientelismo (World Bank 2001c). En Bolivia, el fracaso en crear un sector campesino competitivo e influyente fue mucho más acentuado. La reforma agraria ocurrió principalmente en las áreas del Altiplano y los valles, con poca acción en el escasamente poblado Oriente. En las primeras se formaron estructuras de tierra relativamente igualitarias, pero nuevamente hubo un fracaso para sostener la producción basada en el campesino. Este fracaso tuvo raíces políticas. Las alianzas horizontales que fueron una fuerza detrás de la revolución de 1953 fueron rápidamente reorientadas hacia la incorporación vertical de estos grupos en las nuevas estructuras nacionales, notablemente dentro del agente político a la cabeza de la revolución, el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR).

Con este cambio, el campesinado entró en una fase nueva y asumió una forma nueva de abandono (aunque sin ser controlados por haciendas), excepto por su continuamente importante papel de proporcionar votos al llevarse a cabo las elecciones. La reestructuración de relaciones verticales desiguales se superpuso con la continuación de diferencias basadas en la identidad, a pesar del, o quizás a causa del, predominio mucho mayor de grupos indígenas en Bolivia que en México.<sup>12</sup> Mientras tanto, en el Oriente boliviano, donde las condiciones de tierras y agroecológicas eran mejores, ocurrió una concentración de la tierra a espaldas de la legislatura, a menudo de manera corrupta. Sólo durante la década de 1990 reaparecieron elementos de un proyecto nacional más ampliamente incluyente bajo una Constitución "pluricultural". Es cierto que este esfuerzo se apoyó en parte en los cambios sociales de la década de 1950, notablemente en la obtención de estatus jurídico y en la influencia potencial de "grupos de base" que eran típicamente una combinación sincrética de estructuras indígenas y sindicatos rurales. Sin embargo, el progreso en la reforma agraria siguió siendo lento, y reapareció como un asunto central en una nueva ola de protestas en 2001-2003.

Tanto Perú como Chile introdujeron reformas agrarias colectivas. El caso de Perú es a la vez instructivo y trágico, especialmente con respecto a la dinámica del cambio en la Sierra más pobre (la región andina fuertemente indígena). Las reformas formaban parte de una ideología de otorgar poder a los campesinos. Cuando el Presidente, general Velasco Alvarado, dijo en 1969, después de tomarse el poder, "Campesinos, los terratenientes no comerán más de su pobreza!" (Seligmann 1995, p. 1). Sin embargo, durante su implementación, la reforma agraria peruana presentó las características de los proyectos de "alto modernismo" (Scott 1998) que favorecieron la producción cooperativa a mayor escala de haciendas expropiadas en vez del apoyo a la agricultura minifundista.

Las reformas también fracasaron en suministrar servicios complementarios y favorecieron una agenda cultural integracionista antes que el empoderamiento de las aspiraciones indígenas. A pesar de (o en parte a causa de) las tentativas para desplazar hacia los campesinos el altamente desigual equilibrio de poder en casos relacionados con tierras llevados ante los tribunales, las disputas sobre tie-

rras y el conflicto local fueron frecuentes. Al empeorar las condiciones económicas agregadas en las décadas de 1970 y 1980, el suministro de servicios a áreas rurales pobres siguió siendo deprimente y la pobreza empeoró, al mismo tiempo que se agitaban viejos y profundos resentimientos y surgían nuevos aspectos de esperanza, movilización, y conflicto. El desmantelamiento de las cooperativas de reforma agraria sucedió a comienzos de la década de 1980, en donde el reparto de la tierra ocurrió como un fenómeno de implosión antes que como una contrarreforma. Se reortaron los servicios de crédito y extensión y los nuevos parceleros —muchos de los cuales eran jornaleros agrícolas con poca experiencia empresarial— fueron dejados solos, con resultados desastrosos.

Aun avances educativos importantes tuvieron efectos mixtos. Las primeras grandes cohortes de grupos indígenas con educación surgieron con esperanzas de alcanzar trabajos modernos, pero en realidad encararon oportunidades económicas miserables. La docencia local era una salida, pero los maestros de escuela mal pagos llegaron a ser una fuente de resentimiento radical. Esto a su vez proporcionó el suelo fértil para la aparición del violento y milenarista movimiento de Sendero Luminoso, mucho más cercano en enfoque al Khmer Rojo de Camboya que a los movimientos guerrilleros tradicionales en América Latina. Las víctimas principales de Sendero y del esfuerzo militar en respuesta al movimiento fueron los campesinos rurales pobres.<sup>13</sup> El orden político y económico finalmente se restauró bajo el régimen semiautoritario de Alberto Fujimori (1990-2000), quien revirtió parte de las reformas agrarias iniciales (especialmente las que afectaron las áreas costeras más fértiles) y emprendió la expansión sustancial de servicios sociales y de infraestructura a los campesinos por una especie de proyecto clientelista a nivel nacional.<sup>14</sup> Sin embargo, se hizo poco para fortalecer la competitividad de la producción agrícola basada en el campesino.

Otros esfuerzos de reforma agraria también quedaron en gran parte atascados en problemas relacionados con el fracaso para lograr la competitividad, notablemente bajo estructuras cooperativas (Cuba y Nicaragua bajo los sandinistas) o en sitios del conflicto (El Salvador). Con el cambio a un énfasis elevado en los mercados a partir de mediados de la década de 1980, los asuntos de reforma agraria redistributiva tomaron un lugar mucho más bajo en la agenda. (En la lista del Consenso de Washington, el importante asunto de derechos de propiedad se interpretó típicamente como un mensaje para aumentar aquellos de los titulares existentes, implicando así que la redistribución de derechos de propiedad debía ser evitada).

Los esfuerzos principales del siglo XX para la reforma agraria directa fueron desilusionantes. ¿Rindieron los pasados 15-20 años de la liberalización de mercado mejores resultados al proporcionar un régimen de estímulos para el desarrollo agrícola intensivo en mano de obra? Hubo desarrollos positivos en términos de la reducción de distorsiones ineficientes en los mercados de productos, insumos y crédito que se habían creado bajo la influencia de las élites terratenientes.

En algunos casos, esto ayudó a bajar los precios de la tierra (World Bank 2003b). La reducida protección a las industrias sustitutivas de importaciones (por aranceles o mediante la sobrevaloración de las tasas de cambio reales) desplazó los estímulos a la producción de transables y ayudó a algunas partes del sector agrícola —aunque no a los productores de bienes de subsistencia u otros productos no transables, que a menudo son importante entre los pobres rurales (ver Schiff y Valdés 1992 para una revisión).

Las décadas más recientes también desataron grandes ilusiones de que la agricultura intensiva en mano de obra y orientada a la exportación ayudaría a resolver el problema del empleo y la pobreza rural y, por lo menos implícitamente, hacer innecesario el desafío políticamente difícil de la reforma agraria. Chile pareció ser un modelo para este proceso. Bajo el gobierno de Augusto Pinochet (1973-1990), cerca de la tercera parte de las tierras expropiadas fueron restituidas a sus dueños terratenientes de gran escala, y la mayor parte del resto se asignó como parcelas privadas promediando alrededor de 20 hectáreas de extensión. Cuando el crecimiento despegó (luego de la crisis económica de comienzos de la década de 1980), la expansión agrícola orientada a la exportación fue un componente central. Durante la década de 1980, hubo una enorme expansión en agroexportaciones no tradicionales.

Chile no estaba solo. Otros casos —implicando la mayor parte la asociación exitosa de granjeros pequeños y compañías de procesamiento y exportación— incluyen el desarrollo de exportaciones no tradicionales, por ejemplo, plantas decorativas, corazones de palma, y frutas tropicales, en la costa atlántica de Costa Rica; la producción de vegetales en Guatemala; las exportaciones exitosas a los Estados Unidos de fruta y verduras por granjeros de irrigación en México septentrional; la producción de fruta y verduras tropicales para mercados internacionales en el Nordeste del Brasil; la producción de trigo en Paraguay; y la expansión reciente de exportaciones de aceite de palma en Colombia. Sin embargo, mientras sus proponentes vieron tales desarrollos como una fuente de crecimiento y trabajo, los críticos señalaron el efecto adverso que éstos tuvieron sobre los pobres rurales, principalmente en la forma de acceso reducido a la tierra, trabajo incierto, y precios crecientes de alimentos.

Una comparación entre la agricultura orientada a la exportación en Chile, Guatemala, y Paraguay por Carter, Barham y Mesbah (1996) proporcionan elementos de reflexión para la pregunta de quién se benefició de tales bonanzas agroexportadoras. El estudio encontró que los resultados fueron contingentes de las condiciones iniciales, los tipos de cosechas, los patrones de apoyo, y de los procesos inducidos del cambio estructural. En Chile, por ejemplo, la bonanza agroexportadora fue dominada por medianos y grandes agricultores, en parte debido a los requisitos de información, empaquetamiento y mercadeo de la producción de fruta.<sup>15</sup> Con la nueva presión sobre los productos tradicionales cultivados en el sector minifundista, hubo una cantidad sustancial de ventas a los grandes agri-

cultores, con casi el 60% de los parceleros que habían recibido tierra bajo la reforma agraria de Pinochet vendiendo su tierra para finales de la década de 1980. Este patrón excluyente (en términos de propiedad de la tierra) fue parcialmente contrarrestado por el rápido crecimiento en el empleo en las granjas grandes, pero los trabajos nuevos eran en su mayor parte estacionales y pagaban salarios estancados o declinantes.

En contraste, en las tierras altas de Guatemala los minifundistas han sido los actores principales en la bonanza de cultivos de hortalizas de invierno. Estas cosechas son 50-300% más intensivas en mano de obra que las cosechas tradicionales. En este caso, los cambios en la propiedad de la tierra implican transferencias de medianos a pequeños productores. Este patrón es atribuible a cuatro factores: los altos niveles de interactividad laboral requeridos en el proceso de la producción (donde los minifundistas tienen una ventaja); una estructura inicialmente muy fragmentada de la propiedad de la tierra en esta parte de Guatemala; vínculos contractuales con procesadores que facilitaron también el capital de trabajo; y la habilidad de los granjeros para seguir estrategias de autoaseguramiento mezclando las exportaciones con cosechas para comida.

En Paraguay, el patrón de adoptar inicialmente soya y trigo así como los cambios estructurales inducidos fueron excluyentes. Esto fue a causa de una mezcla predominante de factores técnicos (algunos cultivos requieren menos interactividad de trabajo), las instituciones económicas (los minifundistas carecieron de los medios para conseguir acceso al capital de trabajo), y procesos iniciales de asignación de la tierra (la región de frontera tenía asignaciones relativamente grandes de tierra y un mercado de tierras que facilitó el cambio agrario desigual).

No hay garantía de que los pequeños granjeros ni los trabajadores rurales serán beneficiarios principales de las bonanzas agroexportadoras. La exportación de productos agrícolas puede favorecer a granjeros o a trabajadores pobres, pero el grado en que esto sucede realmente depende de factores técnicos y del contexto institucional. Aunque los minifundistas a menudo hayan sido favorecidos por la interactividad laboral en algunos de los cultivos de agroexportación y de propiedades de tierra inicialmente fragmentadas, la mayoría de las tendencias competitivas trabaja contra ellos. Esta tendencia se debe al carácter intensivo en mano de obra y en habilidades de la mayoría de los procesos de producción, asuntos de medición de precio-calidad, el carácter perecedero de muchos cultivos, los períodos prolongados de gestión de algunas inversiones, y la falta de mercados complementarios de seguros. De modo semejante, como lo ilustra el caso de Petrolina-Juazeiro en el Nordeste del Brasil (ver capítulo 8), la producción exportable en granjas grandes puede ser consistente con trabajo decente para los obreros agrícolas, pero esto nuevamente depende del contexto institucional. En este caso, el asunto crítico fue la naturaleza de las interacciones entre el movimiento sindical y las granjas modernas.



### Nuevas oportunidades y opciones

A finales del siglo XX la reforma agraria se había desplazado a fondo del orden del día en las políticas, reflejando los cambios en las mareas de la opinión y desilusiones sobre esfuerzos anteriores. Sin embargo, los asuntos que promovieron la reforma no se han ido. La pobreza rural es todavía omnipresente y casi siempre más profunda que la urbana. Las agroexportaciones pueden ayudar a aliviar la situación, pero no serán una solución automática. El contexto de comienzos del siglo XXI proporciona oportunidades potenciales para acción intensificada. Hay una creciente preocupación hoy día acerca de la pobreza y exclusión social y demandas continuadas de movimientos establecidos (tal como el *Movimento Sem Terra* en Brasil y los grupos indígenas en muchos países). Tal vez más importante aun, la experiencia más reciente sugiere que esas reformas agrarias se pueden diseñar para ser efectivas y reflejar las lecciones aprendidas de los errores del pasado.

Un enfoque que implica múltiples senderos y actividades se resume más adelante. No hay una sola ruta de "alto modernismo", o de otra índole al desarrollo rural y el cambio agrario. Se entiende cada vez más que hay múltiples senderos de salida fuera de la pobreza rural, incluyendo la migración, la producción intensificada minifundista, y el trabajo calificado y (cada vez más) semicalificado en granjas, en actividades rurales distintas a las granjas y en pueblos pequeños. Las transferencias para la redistribución y la administración del riesgo pueden jugar también un papel complementario y de transición (*ver* el capítulo 9).

Esta complejidad implica la necesidad de evitar las soluciones estandarizadas. Un ejemplo involucra el tamaño de las parcelas. Las parcelas "inviabiles" para la producción agrícola pueden de hecho jugar un papel importante en la generación y diversificación de ingresos, aun cuando el 20% inferior de los hogares rurales obtiene típicamente sólo 30-50% de sus ingresos de la agricultura.<sup>16</sup> Como es discutido en el recuadro 7.3, aumentar la tierra al rango de 1-2 hectáreas en México puede tener un impacto significativo sobre la pobreza. Más ampliamente, lograr la competitividad es un factor de estrategias espaciales generales, de la participación local, y de las uniones entre sectores agrícola y no-agrícola, como lo enfatiza la "nueva ruralidad" (FAO y World Bank 2003). Además, como se mencionó antes, el apoyo para la producción minifundista implica también enfrentar distorsiones restantes que favorecen la producción a gran escala y desarrollar infraestructura y servicios institucionales para apoyar la producción minifundista. Finalmente, el cambio agrario a menudo se conecta íntimamente con las desigualdades basadas en la identidad y las necesidades subsiguientes y políticas sobre la incorporación social que fueron temas principales en los capítulos 3 y 7.

Tanto los granjeros como los países a través de América Latina —así como el grado en que la reforma agraria está en el orden del día político y económico a través de la región— varían mucho. Es importante distinguir entre países (y entre áreas al interior de países) con respecto a donde se disputan o no los derechos existentes a la tierra. Tales derechos son disputados en partes de Bolivia, Brasil, y de

Colombia (por ejemplo, en partes del Oriente boliviano). En estos casos, las reformas agrarias con algunos elementos expropiatorios pueden tener un papel para jugar, con su diseño dependiendo de consideraciones políticas y técnicas. En Colombia, la legislación reciente permite la confiscación de las tierras de narcotraficantes. La situación es diferente en países donde el sistema de derechos de tierra tiene legitimidad, tal como en los países del Cono Sur, o donde no hay tierras para redistribuir (por ejemplo, en el altiplano boliviano, en México, y en Perú).

Cinco enfoques para la reforma agraria se resumen a continuación. Se debe notar que en todos estos ejemplos, el apoyo de infraestructura, técnico e institucional hecho a la medida de las condiciones locales es esencial para asegurar la competitividad.

*Fortalecer mercados de arrendatarios.* Como ya se señaló, el mercado de arrendatarios en América Latina está severamente subdesarrollado respecto a otras partes del mundo, especialmente cuando se compara con los países desarrollados. Las razones primarias para esto son los derechos débiles de la propiedad y una falta de mecanismos de resolución de conflictos, a veces combinados con prohibiciones para alquilar (por ejemplo, pre-1992 en el sector mexicano de los ejidos). Sin embargo, el arriendo puede ser un mecanismo importante para la redistribución del acceso de la tierra, con ganancias de eficiencia significativas. Alquilar es también a menudo parte de la "escalera" hacia la adquisición de la tierra para los productores pequeños. Hay un argumento fuerte a favor de enfrentar factores desincentivadores existentes para alquilar (*ver* abajo para un ejemplo de México post-1992). Hay también una variedad de experimentos que procura apoyar a los arrendatarios y merece un rastreo y evaluación cuidadosos; los ejemplos incluyen al Consorcio de Trabajadores sin tierras y la Bolsa de Aparcería y Arrendamiento Rural en Brasil, así como arrendamientos de grupo en Honduras.

*Titulación de tierras.* La inseguridad en los derechos de propiedad puede reducir el crecimiento de la producción a causa de estímulos reducidos para efectuar las inversiones y la habilidad limitada para utilizar la tierra como garantía para el crédito. Según encuestas realizadas a comienzos y mediados de la década de 1990, cerca del 63% de los agricultores en Chile, Colombia, Honduras y Paraguay carecían de título legal para su tierra (López y Valdés 2000a). Trabajos empíricos en Honduras y Paraguay han identificado impactos significativos de esta tendencia, por ejemplo un aumento en ingreso por habitante del 5% en Honduras. Sin embargo, la mayor parte de los beneficios fue capturada por granjas medianas y grandes. Trabajos sobre Asia sugieren que la titulación de tierra en sí misma es insuficiente. Para cosechar beneficios significativos, la titulación debe ser complementada por un sistema legal justo y efectivo, avalúos catastrales y la implementación de mecanismos de cumplimiento de las obligaciones, además de las acciones que aumentan la competitividad en términos de infraestructura y otros servicios económicos.



*Reforma agraria basada en la comunidad y en el mercado.* A comienzos de la década de 1990, el Banco Mundial y otras agencias fueron asociadas con un enfoque nuevo de reforma agraria. Dicho enfoque incluía ventas descentralizadas y voluntarias de tierra apoyadas por créditos y donaciones para la compra de tierra (además de acciones complementarias para aumentar la competitividad). Tal asistencia se necesita porque los precios de la tierra exceden típicamente los valores en-uso debido a otras fuentes de valor de la tierra (por ejemplo, como una inversión y fuente de seguridad y posición), e incluso después de remover las políticas distorsionantes. Hay algunos experimentos interesantes en camino, notablemente el proyecto de *Cedula da Terra* en Brasil, pero no hay disponibles todavía evaluaciones rigurosas sobre ellos. Hay también desventajas en este enfoque, especialmente los asociados con el costo fiscal. Además de subsidios fiscales abiertos, aplica una obligación fiscal contingente si los agricultores incumplen los pagos de los préstamos utilizados para la compra de la tierra. Estos costos fiscales pueden limitar el potencial para aumentar la escala de la reforma agraria basada en la comunidad o en el mercado. No obstante, este enfoque puede ser un instrumento valioso para algunos grupos de agricultores, especialmente bajo condiciones en las que hay la aceptación mutua de la legitimidad de la propiedad de la tierra por parte del vendedor y el comprador.

*La recuperación negociada de tierras.* Hay oportunidades sustanciales pero subutilizadas para la recuperación de tierras para el uso por pobres a un costo relativamente bajo. Esto incluye la distribución potencial de tierras públicas. En Bolivia, el gobierno ha identificado 900.000 hectáreas de tierra apropiadas para colonización; en la República Dominicana hay retrasos acumulados de tierra ya expropiada. Este enfoque puede implicar también la recuperación de asentamientos ilegales, dadas las dimensiones potenciales del bienestar de este proceso. Hay también oportunidades para tratos negociados en áreas donde el título sobre la tierra es ambiguo, es decir, donde la liberación parcial de la tierra con título incierto se realiza a cambio de la titulación de la parte más pequeña. El alcalde de Brasilia tiene un esquema progresivo de esta clase, y un esquema comparable está en camino en la República Dominicana. Muchas reformas latinoamericanas de la tierra tienen titulación incompleta y presentan nuevas oportunidades. Liberar tierra a cambio de mayor seguridad del terreno restante puede ser un negocio atractivo para los terratenientes.

*La reforma agraria y los procesos indígenas y comunales.* Un aspecto de la reforma agraria que es de aplicabilidad particular a grupos indígenas involucra los derechos colectivos sobre la tierra. Las culturas indígenas a menudo tienen maneras efectivas de administrar la propiedad que equilibran la necesidad de proporcionar seguridad y estímulos para la inversión con mecanismos para regular el uso excesivo de recursos comunes. (Ver el capítulo 1 en World Bank 2003b para una revisión de tales métodos). Los grupos

TABLA 7.7

**Distribución de riqueza de vivienda en Brasil, Chile y Perú**

	Perú		Chile		Brasil	
	1991	1999	1992	2000	1992	1999
Gini de riqueza de vivienda	0,66	0,72	0,69	0,59	0,73	0,66
Gini de ingresos	0,45	0,44	0,56	0,57	0,56	0,57
Participación de valor de vivienda tenida (porcentaje):						
Quintil de ingreso 1	14	4	17	11	7	8
Quintil de ingreso 2	17	6	11	13	9	9
Quintil de ingreso 3	18	9	13	17	13	13
Quintil de ingreso 4	25	18	17	22	20	20
Quintil de ingreso 5	25	62	42	38	52	50

*Nota:* El coeficiente Gini de riqueza de vivienda muestra que los "pobres" son no propietarios con riqueza de vivienda de cero. Esta medida no es por tanto estrictamente comparable con la participación de valor de vivienda que es tenido por los varios quintiles de ingresos. Los datos de Brasil son de Reis y otros (2000) y los otros datos son de Fey y otros (2002).

indígenas en Ecuador y Bolivia han conseguido obtener derechos colectivos que implican la restitución de reclamos antiguos. Cuando los mecanismos tradicionales trabajan bien, tales enfoques pueden ser a la vez equitativos y eficientes, pero hay también un riesgo de adaptación inapropiada a procesos dinámicos de cambio social y económico. Con el cambio rápido, los problemas de la inseguridad, del conflicto, y del uso excesivo de la propiedad común llegan a ser más importantes. Además, los sistemas socioculturales indígenas pueden perpetuar los patrones tradicionales de desigualdad. El diseño insitucional debe ser formado de una manera que simultáneamente permita el cambio e integre procesos democráticos locales y transparentes para que las decisiones puedan hacerse a medida que la política local de tierras evoluciona. Un ejemplo de la transición de tenencia colectiva de tierras a formas más individuales de tenencia de tierras es el sector de ejidos en México. Las reformas agrarias de 1992, que involucraron cambios a la Constitución de 1917, fueron el producto de un arreglo político entre aquellos resistentes al cambio en el sector de los ejidos y los proponentes de un desplazamiento completo a derechos de propiedad. La reforma híbrida resultante puede haber sido una elección juiciosa. El autogobierno de los ejidos se reforzó por el reconocimiento efectivo de su posición legal y poder decisorio autónomo sobre asuntos internos, y en particular al permitir a sus miembros decidir acerca de la forma de propiedad de la tierra dentro de su entidad (incluyendo la titulación individual completa de la propiedad). El alquiler de la tierra se sostuvo completamente y las ventas se legalizaron pero fueron restringidas a otros al interior del ejido, menos cuando una decisión de la comunidad se tomó para cambiar al dominio pleno, o sea, a los títulos completamente individualizados. Además, un sistema independiente

de justicia agraria fue establecido para administrar una gran variedad de disputas de tierra.

Unos 50 millones de hectáreas y 3 millones de hogares han obtenido regularización de tierra bajo la reforma de los ejidos, incluyendo 1 millón de hogares que previamente no tenían ningún derecho sobre la tierra.<sup>17</sup> No ha ocurrido ninguna venta o concentración masiva de las propiedades de tierra, como algunos temían que ocurriese. Los datos de panel para 1994-1997 muestran que aquellos que participaron en los ejidos también experimentaron aumentos en sus ingresos, principalmente a causa de una expansión en el trabajo por fuera de la granja. También se estableció un programa extenso de resolución de conflictos de tierra y hay alguna evidencia de mayor transparencia y profundización en la gobernabilidad al interior de los ejidos, que han sido sujetos a influencia externa de los partidos y a desigualdades internas sustanciales en el poder. La agenda sigue sin terminar, no obstante, especialmente en áreas donde las disputas de tierras y otros conflictos son severos; esto es especialmente el caso en los Estados meridionales, que son más pobres y tienen una concentración más alta de personas indígenas que en otras áreas. Sin embargo, el proceso de los ejidos representa todavía una reforma compleja que puede facilitar un proceso de modernización sin la eliminación repentina de mecanismos existentes que proporcionan seguridad (World Bank 2001c).

### *Tierra urbana y vivienda*

Con respecto a áreas urbanas, el enfoque se coloca aquí en el asunto de la vivienda, que tiene conexiones importantes con asuntos de tenencia de la tierra. Para la mayoría de las personas en áreas urbanas, la vivienda es el ítem de propiedad más valioso que alguna vez poseerán.<sup>18</sup> Para los pobres y buena parte de la clase media, la propiedad de vivienda y la acumulación de bienes de consumo duraderos son estrategias típicas de acumulación de activos. Los gastos en vivienda dan cuenta de un promedio del 25% del consumo del hogar. Lo que suceda a la distribución de vivienda probablemente tendrá un impacto fuerte en la desigualdad de activos en un país dado. La propiedad de vivienda en sí misma no presenta una correlación fuerte con los ingresos (ver tabla A.8). La propiedad de vivienda a menudo, pero no siempre, aumenta junto con los ingresos del individuo. En la Argentina y Ecuador, por ejemplo, es más alta en el quintil más pobre que en el segundo y tercer quintiles. Además, la propiedad de vivienda aún entre los muy pobres es bastante alta (por encima del 60% para la mayoría de los países), a excepción de Ecuador y Colombia. Una proporción grande de propietarios pobres tiene ocupación informal; en México, por ejemplo, una encuesta de los barrios pobres del país muestra que sólo cerca de la mitad de los propietarios tenía un título formal sobre su terreno. Aún en Argentina, donde el mercado de vivienda es bastante maduro, un 18% de todos los propietarios carece de un conjunto completo de títulos. A pesar del acceso relativamente igualitario a la propiedad de vivienda, en los países para los cuáles hay datos disponibles, la distribu-

ción general de riqueza de vivienda es muy desigual, aún mayor que la desigualdad en ingresos (ver tabla 7.7).

Chile en 2000 es una excepción parcial, con la desigualdad de la riqueza de vivienda semejante a la desigualdad de ingresos. Esto puede ser el resultado de un programa extensamente alabado de propiedad de vivienda. La distribución de la riqueza de vivienda parece ser menos estable que la distribución de ingresos, pero es poco claro si esto se debe a errores más grandes de medida o tendencias verdaderas (Fay, Yepes y Foster 2002).

¿Es la vivienda un buen activo para tener? Ser un propietario trae las ventajas de un flujo constante de servicios y libera a los hogares con restricción de liquidez de tener que generar una suma fija para el alquiler todos los meses. Esto puede ser importante en tiempos de crisis. Por ejemplo, en Uruguay el 10% de las personas que no poseían la casa en la que viven tuvo que mudarse luego de la crisis económica para recortar los gastos de vivienda. Los servicios de vivienda también pueden ser monetizados con facilidad aceptando inquilinos o a miembros adicionales del hogar.<sup>19</sup> Sin embargo, ser un propietario puede tener también algunas desventajas, por ejemplo atar a los pobres a localizaciones desventajosas para el trabajo o peligrosas debido al crimen o desastres naturales. No es claro qué tan líquidos son los mercados de vivienda en vecindarios pobres.

La mayoría de los gobiernos en el mundo ha seguido políticas activas a favor de la propiedad de vivienda. A través de América Latina, éstos han tomado típicamente dos formas: subsidios a las hipotecas que benefician a las clases medias y altas, y el suministro de vivienda de "bajos ingresos" de un tamaño y valor que están típicamente más allá de los medios de la población de bajos ingresos. En México, cerca del 1% del PIB es gastado en subsidios a la vivienda que benefician en gran parte a las clases medias y altas, sustancialmente más de lo que se gasta en *Oportunidades*, el mayor programa social focalizado del país.<sup>20</sup> Los países desarrollados, por otro lado, han sido más exitosos con sus políticas de propiedad de vivienda. Dos buenos ejemplos son los Estados Unidos y el Reino Unido, donde una tendencia secular de desigualdad decreciente de la riqueza ha sido asociada con la extensión de activos populares tales como vivienda y bienes de consumo duraderos (Davies y Shorrocks 2000).

La mayoría de las familias de bajos ingresos en América Latina adquiere vivienda por mercados informales, cuya principal característica es la adquisición gradual y mejora de la vivienda. Se estima que la vivienda informal da cuenta de cerca de un cuarto de todos los hogares urbanos en América Latina (Ángel 2000), variando de un mínimo del 10% en Buenos Aires a un máximo de 59% en Bogotá (Eclac 2000). Las familias de bajos ingresos están concentradas en la vivienda informal por varias razones. El evitar la regulación incómoda y los estándares excesivos puede llevar a casas sustancialmente más baratas. (En Buenos Aires, por ejemplo, la casa o apartamento más barata del sector formal cuesta 2,7 veces el ingreso medio; una vi-

vienda semejante en el sector informal cuesta 0,8 veces el ingreso medio). El sector informal ofrece también a los pobres la oportunidad de vivir en casas que se construyen gradualmente a medida que los recursos financieros van estando disponibles. En el sector informal, la casa construida gradualmente es enteramente de su propiedad, y puede ser habitada, vendida, alquilada, o traspasada como patrimonio familiar, por más modesta o incompleta que sea.

Pese a que la vivienda informal es la elección más común para familias de bajos ingresos, tiene desventajas desde un punto de vista de políticas públicas. El sector informal es deficiente en realizar el papel de acción colectiva de asegurar arreglos que hayan definido adecuadamente los derechos de servidumbre, las propiedades apropiadamente tituladas, y el acceso a servicios urbanos tales como agua y saneamiento. La falta de una planeación apropiada de estos aspectos significa mayores desembolsos de capital en el futuro, por ejemplo para reubicar familias lejos de áreas de alto riesgo (tales como las tierras inundables), volver a trazar derechos de servidumbre para que los vehículos de emergencia y transporte colectivo puedan conseguir acceso a las comunidades, y desenmarañar los reclamos legales sobre las propiedades que pueden tomar años o décadas para resolverse.

Una política pública efectiva y equitativa se debe basar en una buena comprensión del sector informal, y debe procurar trabajar en los lados de la demanda y la oferta de los mercados de vivienda y tierra. En gran parte, las políticas han evolucionado. En las décadas de 1960 y 1970, el sector público buscó proporcionar directamente las viviendas de bajos ingresos, típicamente a través del despeje de tugurios y la reubicación de poblaciones en asentamientos nuevos, que a menudo estaban en ubicaciones más lejanas y más baratas y que convirtieron en costosos e incómodos el transporte y otros aspectos de la vida diaria. Como resultado, los pobres a menudo venderían sus casas nuevas y se mudarían a los asentamientos informales más cercanos a la ciudad. Gradualmente, los proyectos comenzaron a enfocarse más en mejorar los tugurios, pero los altos costos y la ausencia de políticas de recuperación de costos tuvieron como resultado que las agencias del gobierno se quedaban sin recursos. La década de 1980 vio un mayor énfasis en reformar el financiamiento de vivienda y el desempeño financiero de agencias gubernamentales relacionadas. Hoy, las políticas públicas apuntan a un enfoque más integrado y son adoptadas para sostener la demanda a través de derechos de propiedad, la financiación de hipotecas, y la racionalización de subsidios a la demanda. Este enfoque ayuda a su vez a promover el desarrollo institucional y organizar la oferta al proporcionar la infraestructura para el desarrollo residencial de la tierra, regular el desarrollo de la tierra y la urbanización, y coordinar la industria edificadora.

Los altos costos de oferta son a menudo debidos, por lo menos en parte, a fallas regulatorias o de mercado. Muchas administraciones nacionales o municipales imponen estándares mínimos de utilización de tierra y de vivienda

que colocan a la vivienda fuera de alcance para segmentos grandes de la población. Además, las ciudades en muchos países sufren de escasez de tierra con servicios, generalmente a causa del complicado proceso requerido para desarrollar la tierra. En Ecuador, las leyes que gobiernan el desarrollo residencial han creado un complicado proceso de aprobación para la edificación de urbanizaciones residenciales que promedia 16 meses e impone costos estimados en el 30% del valor de las viviendas nuevas.

Las políticas públicas para aliviar restricciones a la oferta se enfocan a bajar los costos, aumentar la oferta de la tierra con servicios, e involucrar a los residentes en la provisión de vivienda. Esto requiere reformas administrativas para:

- Hacer más fáciles la regularización de la ocupación de la tierra y las transacciones de tierra. Perú ofrece un ejemplo excelente de reformas exitosas de este tipo. En poco más de cinco años, el proyecto de Cofopri regularizó 1,6 millones de lotes y registró más de 1,2 millones de títulos al agilizar procesos administrativos y legales y adoptar un enfoque de gran escala para regularizar grandes sectores de vivienda ilegal.
- Hacer más flexibles las regulaciones sobre edificios y subdivisión de terrenos y permitir normas y estándares reducidos. La experiencia en Brasil y otras partes ha demostrado que con estándares flexibles, una casa se puede construir en cerca de la mitad del precio de una vivienda formal.
- Permitir y alentar la provisión progresiva de infraestructura, mediante la cual la inversión pública se concentra en la infraestructura troncal principal y deja a los residentes (en asociación con los urbanizadores) el proceso de instalar las conexiones a sus terrenos.
- Desarrollar innovaciones en materiales y reducir los costos de instalación de sistema y de materiales.

En el lado de la demanda, el objetivo principal es de aliviar las limitaciones financieras de los pobres. Esto se puede hacer a través de esquemas pequeños de ahorros; juntando los ahorros del grupo en fiducias comunitarias y unir esas fiducias a programas nacionales de financiación de vivienda; proporcionando acceso por etapas y progresivo a préstamos y ayuda técnica; alentando la producción y empleo basada en la comunidad; y mediante pequeños subsidios dirigidos en forma de donaciones abiertas de capital para personas que no pueden pagar una cuota inicial. Desarrollar estrategias de financiación para cubrir la demanda para vivienda de bajos ingresos ayuda también a estimular el interés de los empresarios de sector privado en el desarrollo y la construcción. Varios países han experimentado exitosamente con tales intervenciones del lado de la demanda. Quizás el ejemplo más exitoso de una subvención directa es el Programa de Subsidio Unificado y Vivienda Básica en Chile, que matricula a los grupos de menores ingresos en un programa de ahorros que eventualmente les permite adquirir una casa por una combinación de ahorros, una subvención directa (que varía según

ingresos pero no puede exceder cerca de US\$4.000), y un crédito opcional de hipoteca. Nuevamente, estos programas son flexibles en que permiten a los participantes comprar vivienda nueva o usada o construir una casa para aquellos que ya poseen un terreno.

En los últimos años, estos principios —junto con un énfasis más grande en la participación de la comunidad y la recuperación de costos— han sido aplicados a una generación nueva de programas muy exitosos para sanear tugurios. Uno de los más conocidos es el caso de El Mezquital, un asentamiento informal de bajos ingresos con una población de cerca de 40.000 personas en las afueras de la Ciudad de Guatemala. En esta comunidad, una inversión pública media de US\$1.200 por hogar ha estimulado aumentos sustanciales en la inversión privada y ha resultado en mejoras significativas en la calidad de vida (por ejemplo, las tasas de la mortalidad infantil cayeron de 80 a 20 por 1.000 nacimientos vivos en cuatro años) y un aumento en el valor de la tierra por un factor de 11. En El Mezquital, la participación de la comunidad se extiende más allá de la simple contribución de trabajo hacia la participación en la planificación, implementación, y la evaluación de todas las actividades. La capacidad administrativa es promovida trabajando a través de la comunidad. Tanto la financiación del proyecto como su contratación se llevan a cabo directamente por una asociación comunitaria. Las organizaciones basadas en la comunidad aseguran que los costos de inversión se recuperan y que las familias pagan por el consumo de servicios urbanos.

### Los impuestos a la tierra y a la propiedad

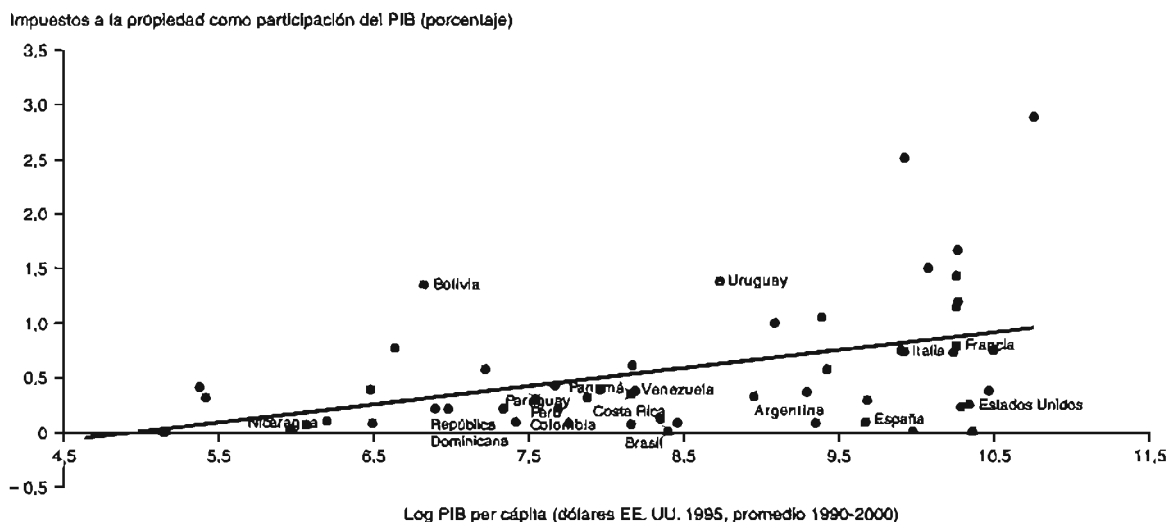
Los asuntos discutidos en esta sección están ligados con problemas tributarios discutidos en el capítulo 9. Los impuestos sobre la tierra y la propiedad inmobiliaria están sustancialmente subdesarrollados en América Latina relativos a comparaciones con la OCDE (como se muestra en la figura 7.7). Aunque éstos no son impuestos elásticos, podrían jugar un papel mucho mayor y ofrecer rendimientos en términos de eficiencia, equidad y funcionamiento de la administración municipal. Existen problemas técnicos relacionados con este cambio, pero no son insuperables. En el contexto de la descentralización creciente, el énfasis actual en la inclusión social, y en la necesidad de una administración municipal más responsable, ha llegado el tiempo de hacer un esfuerzo para un uso sustancialmente mayor de estos instrumentos en áreas rurales y urbanas. Una estrategia tributaria nueva podría estar ligada políticamente a la reforma y el desarrollo locales, ya sea a través del cambio agrario o el desarrollo de la tierra urbana.

### 7.3 Servicios de infraestructura y el impacto distributivo de la privatización

Esta sección se refiere a la relación entre el suministro de infraestructura y las desigualdades. Los servicios de infraestructura pueden tener efectos grandes en el nivel y la distribución de bienestar. Sin embargo la provisión de la infraestructura está compenetrada también en la economía política de las sociedades latinoamericanas. La cantidad, efi-

FIGURA 7.7

#### Impuestos sobre la propiedad como un porcentaje del PIB en América Latina y otros países



Fuente: Estimativos de los autores.

ciencia, y equidad de la provisión de la infraestructura se han visto comprometidas en particular por estructuras clientelistas y el esfuerzo tributario persistentemente bajo típicos en gran parte de la región. Desde la década de 1980, ha habido tentativas importantes de reformar la provisión de la infraestructura, por privatización y reformas al interior del sector público. Algunas de éstas han traído beneficios sustanciales tanto para la eficiencia como para la equidad. Sin embargo, estos cambios han sido incompletos, con problemas vigentes con respecto al proceso y la regulación de privatización (que explican en parte su impopularidad extrema) y, en la mayoría de los países, una necesidad fuerte para mayor gasto y para la profundización de las reformas al interior del sector público.

### Por qué importa la infraestructura

La infraestructura puede tener efectos directos e indirectos en el bienestar. El acceso y el uso de la electricidad, carreteras, telefonía, agua potable y saneamiento mejorado tiene un valor intrínseco: en muchas sociedades, el acceso a por lo menos algunas de estas categorías de infraestructura básica se consideran un derecho que debe ser extendido a todos los ciudadanos. Hay también efectos indirectos importantes sobre los ingresos, vía la influencia de las carreteras en el acceso a mercados y trabajos, y de la electricidad y la telefonía en la productividad de empresas pequeñas y grandes. Finalmente, están las influencias indirectas en la salud, educación y seguridad, por ejemplo mediante el acceso a escuelas y hospitales. Como se discutió en el capítulo 2 y se ilustra en la tabla 7.8, el acceso a la infraestructura es todavía desigual, especialmente en los países más pobres tales como Bolivia y Honduras. Además, aún donde el acceso es razonablemente igualitario hay diferencias grandes en el consumo que tienen correlación con los ingresos. A menudo las diferencias en el acceso son aumentadas por diferencias en la calidad, con menor calidad en áreas periurbanas y rurales. La expansión de la infraestructura tiene el potencial para igualar los ingresos y otras dimensiones de bienestar si integra cada vez más los grupos más pobres en sistemas regionales y nacionales de producción, comercio, y de provisión de servicios. La evidencia acerca de la in-

fluencia de la infraestructura en los ingresos se ofrece en análisis recientes a nivel de país (Calderón y Chong 2004, Calderón y Servén 2003). Este trabajo explora la relación a través de países entre la infraestructura, el crecimiento, y la desigualdad utilizando un conjunto internacional de datos de países desarrollados y en desarrollo. No sorprende que la infraestructura muestra correlación con el crecimiento: los países de más altos ingresos pueden costear la inversión en infraestructura. Lo que es del interés particular en éstos analiza es su tentativa de descifrar la influencia de la infraestructura en el crecimiento y la desigualdad. Estos análisis usan datos del *stock* de telecomunicaciones, electricidad, y transporte terrestre (carreteras y vías férreas) y examinan la relación entre expansiones en índices de *stocks* de infraestructura y cambios subsiguientes en el crecimiento y la desigualdad. (Técnicamente, esto es realizado utilizando los métodos de datos de panel, tales como el Método Generalizado de Momentos para aminorar los problemas de endogeneidad, así como para controlar por varias otras influencias).

Estos estudios encuentran que más y mejor infraestructura de calidad aumenta el crecimiento y reduce la desigualdad de ingresos. Con respecto a efectos de crecimiento, es la cantidad, y no la calidad, la que es significativa en el análisis econométrico. Después de controlar para una gama de otras influencias en el crecimiento, Calderón y Servén (2003) encuentran que cerca de un cuarto de la variación en el crecimiento latinoamericano en 1996-2000 relativo a 1981-85 puede ser explicado por diferencias en *stocks* de infraestructura. Con respecto a la desigualdad de ingresos, la cantidad y calidad de la infraestructura tienen una influencia negativa significativa: más infraestructura de mejor calidad se asocia con menor desigualdad, después de controlar por otras influencias (tal como ingresos iniciales, educación, activos financieros y salud). Calderón y Chong (2004) estiman que un aumento en la infraestructura equivalente a moverse un cuartil hacia arriba en la distribución global de *stocks* de infraestructura se asocia con una reducción en el coeficiente Gini de 2,2 puntos en un período de cinco años y 12 puntos en los subsiguientes 35 años. Un efecto tan a largo plazo es equivalente a un cambio desde

TABLA 7.8

### Acceso a servicios escogidos para los quintiles superior e inferior, países escogidos (porcentaje)

País (ranqueado por ingreso)	Agua		Alcantarillado		Electricidad		Teléfonos	
	Quintil superior	Quintil inferior	Quintil superior	Quintil inferior	Quintil superior	Quintil inferior	Quintil superior	Quintil inferior
Uruguay (1989)	98	80	82	28	100	89	n/a	n/a
Brasil (1992)	n/a	n/a	87	17	99	60	61 <sup>a</sup>	2 <sup>a</sup>
México (1992)	96	63	91	28	99	75	54	3
Colombia (1996)	96	60	92	35	98	81	71	12
Bolivia (1996)	86	26	49	4	93	21	59 <sup>b</sup>	1 <sup>b</sup>
Honduras (1990)	89	49	55	4	80	15	n/a	n/a

Fuente: Encuestas nacionales de hogar analizadas para este informe.

el nivel de desigualdad existente en Brasil al que existe en Costa Rica.

Aún el análisis más cuidadoso a través de países debe tratarse con algún cuidado, dadas las múltiples e interactivas influencias en juego. Es por tanto importante complementar este tipo de evidencia con microanálisis. Cuando esto se hace, hay evidencia de la influencia positiva de la infraestructura. Por ejemplo, en Guatemala (que tiene niveles bajos de provisión de infraestructura), la infraestructura revela una correlación fuerte con la rentabilidad de las microempresas (tabla 7.9). El análisis econométrico que controla para otras influencias en la rentabilidad y procura tratar con la endogeneidad de infraestructura<sup>21</sup> ofrece apoyo adicional a la idea de que conseguir acceso a la electricidad, el agua y la telefonía tiene grandes y significativas influencias sobre los ingresos: la expansión de estos servicios a las poblaciones pobres, de cobertura insuficiente, puede llevar a igualar los aumentos de ingresos. De modo semejante, en El Salvador, los datos de panel de ingresos en áreas rurales encuentran una asociación entre infraestructura ampliada e influencias próximas en ingresos (tales como tiempo al mercado), con ganancias desproporcionadas acumuladas a grupos más pobres (World Bank, en proceso de publicación). En un análisis del efecto de la rehabilitación de caminos rurales en Perú, Escobal y Ponce (2002) encuentran un impacto significativo de la calidad de los caminos en los ingresos, especialmente en términos de empleo asalariado. (Este estudio busca controlar para causalidad inversa, es decir de ingresos a caminos rurales, emparejando hogares en áreas cercanas a caminos rehabilitados con aquellas en otras áreas que no se beneficiaron de la intervención).

Esta revisión selectiva de evidencia macroeconómica y microeconómica apoya la premisa de que la infraestructura importa con respecto al nivel y distribución del bienestar. Otro trabajo proporciona evidencia en dimensiones adicionales, notablemente educación y salud (*ver* Hada y otros 2003). Este hallazgo complementa el papel de otros activos (tal como educación y tierra), como se ilustra, por ejemplo, en la discusión acerca de la agricultura en México en el recuadro 7.3. El resto de esta sección discute problemas en la provisión de la infraestructura.

### *Problemas latinoamericanos en el suministro de infraestructura: financiación e instituciones*

La crisis de la deuda de la década 1980 tuvo como resultado la culminación de viejos problemas en la provisión de la infraestructura en América Latina. Aunque las condiciones variaran a través de la región, los síntomas primarios de infraestructura insuficiente fueron los niveles bajos y las provisiones desiguales de servicios de infraestructura, calidad abismal, y falta de financiamiento. Este malestar se puede ver como el producto de condiciones institucionales más profundas, como se discutió en el capítulo 5. A través de la región, la infraestructura era tradicionalmente proporcionada por departamentos gubernamentales o empresas públicas de servicios. Es por tanto útil colocar los

TABLA 7.9

#### **Rentabilidad de empresas y acceso a infraestructura en Guatemala (ingreso neto del dueño en quetzales por trabajador hora)**

Cobertura	Servicios básicos	
	Sí	No
Electricidad	8,0	3,4
Agua entubada	7,9	4,7
Teléfono fijo	15,9	4,6
Teléfono celular	20,2	5,2

*Notas:* Se refiere sólo a empresas que operan en la habitación. La hipótesis nula de la igualdad de ganancias entre empresas cubiertas y no cubiertas es rechazada en todos los casos a niveles de 99 o 95% de significancia.

*Fuente:* Cálculos del Banco Mundial usando la encuesta Encovi (2000) (Instituto Nacional de Estadística, Guatemala), World Bank (2002b).

problemas de infraestructura en el contexto de perspectivas intelectuales diferentes acerca del papel de las empresas públicas o privadas, y distinguir tres puntos de vista (La Porta y López-de-Silanes 1999):

- El punto de vista del “bienestar social”, en el que las empresas públicas pueden seguir las metas puestas por gobiernos que reflejan los intereses más amplios de la sociedad (incluyendo aquellos relacionados con la equidad), en comparación con los motivos “más estrechos” de lucro en las firmas privadas.
- El punto de vista de la “agencia”, en el cual los estímulos económicos son cruciales a la conducta (especialmente de los directivos) y el suministro público genera desafíos especiales para proporcionar suficientes estímulos de “alto poder”.
- El punto de vista de la “economía política”, en el que los dueños y los directivos de empresas públicas y privadas están compenetrados en estructuras políticas y reflejan los grupos y las alianzas distributivas de las que ellos forman parte.

La primera perspectiva, del bienestar social, formó la base ideológica explícita para la nacionalización de entidades de servicio público y, en muchos países, de grandes partes del sector industrial transable. A veces este proceso ha estado ligado de cerca a ideologías nacionalistas (como en México), o proyectos “populistas” con inclinaciones vagamente socialistas o nacionalistas (como en el caso del Peronismo en la Argentina). Sin embargo, el principio en todas sus variadas formas es esencialmente que la propiedad pública podría proteger mejor el patrimonio nacional, sostener la expansión del empleo, y proporcionar los bienes y los servicios para todos.

Para las décadas de 1970 y comienzos de la década de 1980, los sectores de empresas públicas a través de América Latina estaban cada vez más golpeados, y caracterizados por baja productividad, nóminas expandidas



exageradamente y un creciente lastre sobre los presupuestos de gobierno. Había también altos niveles de desigualdad en el suministro en el sector de las empresas de servicios públicos (que todavía existen en algún grado, como es discutido en el capítulo 2), con segmentos significativos de la población en el fondo de la distribución de ingresos racionados por fuera del suministro público de electricidad, agua, saneamiento y telefonía. Las clases medias y altas se beneficiaron de precios bajos pero sufrieron de la baja calidad del servicio, especialmente con respecto a obtener nuevas conexiones. Estas condiciones encuadran mejor en una combinación de los puntos de vista de agencia y de economía política.

La provisión pública de la infraestructura estaba típicamente compenetrada en patrones clientelistas más amplios de las relaciones que por mucho tiempo definieron las interacciones Estado-sociedad. En la mayor parte de la región a mediados del siglo XX, la nacionalización formó la parte del proceso más amplio de incorporación de varios grupos internos al Estado (*ver* el capítulo 5). La nacionalización implicó generalmente la expropiación de actores extranjeros, mientras los beneficiarios incluyeron los empresarios domésticos (como proveedores y consumidores de bienes y servicios a precios bajos), trabajadores formales, y consumidores urbanos (Murillo 2002). Esto tuvo como resultado una dinámica específica de conducta de parte de estas empresas para propósitos clientelistas (Foster 2002, World Bank 2003a).

Los políticos mantuvieron el control sobre el sector público al nombrar y despedir a los directivos y suministrar subsidios para apoyar empresas insostenibles. A cambio de este patrocinio, las empresas de servicios públicos fueron obligadas a hacer favores políticos en la forma de suministrar trabajos, mantener bajas las tarifas, y asignar la inversión nueva y los contratos de obras públicas mediante criterios políticos. Este patrón socavó los incentivos para el desempeño eficiente y, en cambio, tuvo como resultado costos altos, exceso de empleo, y una falta de recursos internamente generados para financiar las muy necesitadas expansiones en el cubrimiento del servicio. Con las crisis fiscales de la década de 1980, el dinero del presupuesto nacional también se agotó. Los clientes tuvieron poco o ningún poder de hacer a los proveedores directamente responsables por los servicios y las elecciones nacionales eran un mecanismo demasiado amplio para expresar el descontento con empresas de servicios públicos específicas.

La mayoría de los países respondió a esta crisis en la provisión del servicio con reformas institucionales significativas. La privatización dominó el discurso de finales de la década de 1980 y la década de 1990, aunque formó sólo un elemento de las reformas seguidas. Éstas también incluyeron la descentralización de suministro de agua (principalmente a nivel municipal) y las tentativas a corporativizar las empresas nacionales de servicios públicos que se quedaron en el sector oficial. Sin embargo, la privatización es de interés particular a la luz de su centralidad en los debates sobre la relación entre reformas y desigualdad. Para sus proponentes, la privatización pareció ofrecer una solución

directa a los problemas gemelos de falta de financiación para la expansión de la infraestructura y las severas ineficiencias: utilizar la transición institucional para facilitar un verdadero rompimiento con el pasado. Los réditos fiscales procedentes de las ventas sólo añadieron a la atracción. Aunque se hiciera menos énfasis en la distribución, había la esperanza de que al resolver el problema del financiamiento se podría lograr la expansión a poblaciones con cobertura insuficiente que habían sido excluidas por los viejos modelos, y ofrecer beneficios al liberar recursos para el gasto social.

La privatización se siguió a través de la región bajo regímenes políticos diversos. Éstos incluyeron, en palabras de Murillo (2002, p. 462), “no sólo regímenes derechistas tales como el de Pinochet en Chile, el de Chamorro en Nicaragua, y el de Calderón Sol en El Salvador, pero también... viejos partidos populistas como el MNR en Bolivia, el Peronista en Argentina, y el PRI en México [que] encabezaron el esfuerzo hacia la privatización... aunque ellos habían sido previamente los campeones de la nacionalización”. El poder ejecutivo y los diseños tecnocráticos jugaron indudablemente papeles importantes en los esfuerzos de reforma. Sin embargo, un recuento más completo del diseño de las políticas revela las preferencias para el cambio como productos de electorados políticos y de la actualización de creencias a la luz de nueva información (Murillo 2002). Además, es un error ver el mundo de la postreforma como uno de beneficios difundidos, libre de buscadores de rentas y de la influencia desigual que fueron las características del modelo proteccionista, clientelista anterior a la reforma.

Bajo la privatización, se otorgaron nuevas rentas y ganancias a grupos particulares—especialmente a los conglomerados e individuos ricos nacionales— que podrían ser utilizadas por los políticos para sostener electorados viejos o crear nuevos. Las creencias, las crisis fiscales, las presiones externas, y una cultura común entre las élites decisorias en la región facilitaron la convergencia. Sin embargo, la manera en la que las creencias se actualizaron fue influida por los puntos de vista y experiencias de socialización de las élites políticas, llevando a tendencias políticas variables en el diseño de la privatización. Chile bajo Pinochet siguió un enfoque que fue amistoso al capital extranjero, desconfiado del control del Estado, y no tuvo una agencia regulatoria de gran cubrimiento. México, que era más nacionalista y estatista en su tradición, colocó más restricciones a la participación extranjera (el 93% de privatizaciones fue a empresarios domésticos, según Schamis 2002) y tuvo más estructuras regulatorias. La Argentina, que era menos nacionalista y tenía una tradición de populismo-estatismo, estuvo abierta al capital extranjero pero buscó una regulación fuerte e independiente (con efectos mixtos a través de las agencias). Estas decisiones institucionales han afectado la evolución subsiguiente de privatización.

¿Cuáles fueron las pautas generales del cambio? Primero, hubo una expansión sustancial de la inversión privada, especialmente en telecomunicaciones y electricidad y en menor grado en agua, en carreteras y en vías férreas. Como

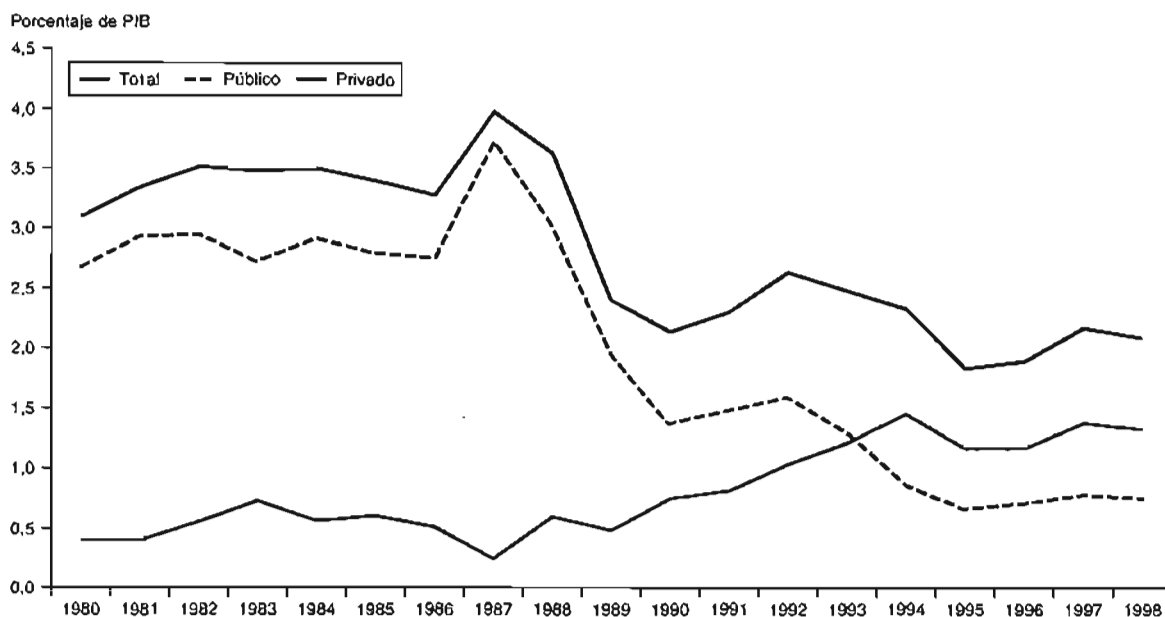
resultado, el sector privado en la región ahora atiende al 85% de consumidores telefónicos domésticos, 50% de consumidores domésticos de electricidad, y 15% de consumidores domésticos de agua (Foster 2003). Sin embargo, a excepción de las telecomunicaciones, el crecimiento de la inversión privada fue insuficiente para compensar un descenso drástico en la inversión pública (figura 7.8), tanto que la inversión general disminuyó agudamente de 3,5% del PIB en la primera mitad de la década de 1980 al 2% en la segunda mitad de la década de los 90. Este cambio ayudó a liberar recursos para la expansión en el gasto social (ver el capítulo 9), pero a costa de una reducción adicional en la provisión de infraestructura relativa a puntos de comparación. En relación con los "tigres" del Este asiático,<sup>22</sup> la brecha de infraestructura subió sustancialmente. Por ejemplo, con respecto a la capacidad generadora de energía eléctrica, la mediana del *stock* de infraestructura en el Asia Oriental creció de ser el 90% de su equivalente en América Latina en 1980 a ser el 230% en 2000; con respecto a carreteras pavimentadas, la proporción subió del 780% al 1.560% (Calderón y Servén 2003).

Segundo, las expansiones en el acceso al servicio ocurrieron debido a la inversión privada y pública (figura 7.9). Los impactos de esta inversión en las desigualdades en el acceso variaron dependiendo de las condiciones iniciales.

Donde la clase media y las élites ya estaban cubiertas, la expansión que en efecto ocurrió fue típicamente hacia los pobres, como queda ejemplificado por el servicio de agua y electricidad en la Argentina. Sin embargo, donde el acceso era inicialmente bajo, los beneficiarios de la expansión fueron típicamente los no pobres, especialmente aquellos en la mitad de la distribución. Esta pauta es consecuente con la dinámica general de la expansión del servicio, que funciona típicamente a lo largo de la distribución de ingresos (ver los capítulos 2 y 9 con respecto a la provisión de servicios sociales).

Tercero, la privatización llegó a ser sumamente impopular. Esto se hizo evidente en las calles de Arequipa, Perú, en junio 2002, cuando ocurrieron varios días de motines en contra de la privatización planeada de servicios de agua y electricidad. El plan de privatización se vio como una traición, una venta de activos nacionales que sólo beneficiaría a los ricos y, muy probablemente extranjeros, nuevos dueños. Tales sentimientos han resonado a través de la región, desde la visión predominantemente negativa acerca de la privatización de la electricidad expresada por el Congreso mexicano hasta los sentimientos intensos y la acción violenta contra el fracasado proceso de privatización del acueducto en Cochabamba, Bolivia. La visión negativa de la privatización se refleja también en la caída aguda en las

FIGURA 7.8

**Inversión pública y privada en sectores escogidos de infraestructura en América Latina, 1980-98**

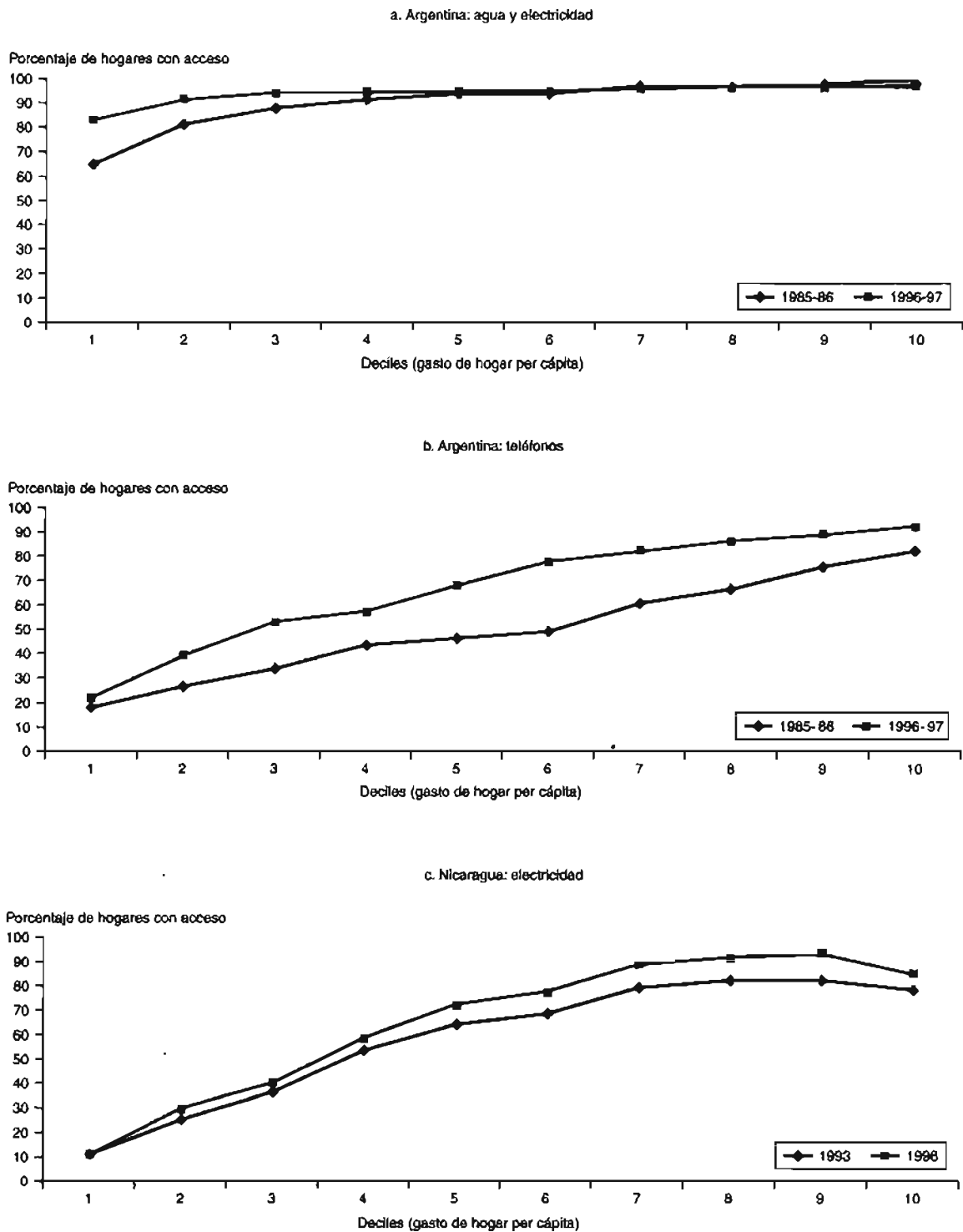
Nota: Promedio ponderado por PIB para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y RB de Venezuela.

Fuente: Cálculos de autores usando base de datos de inversión en infraestructura del Banco Mundial. Ver también Calderón y Servén (2003).



FIGURA 7.9

## Aumentos en acceso a infraestructura, por decil de ingresos en Argentina y Nicaragua



Fuente: Estimativo de los autores a partir de información de encuestas de hogares.

evaluaciones de la privatización en encuestas de opinión pública realizadas por la organización Latinobarómetro (ver la figura 7.10). A través de los países encuestados, en promedio sólo el 22% de personas pensó que la privatización había beneficiado a su país, lo que marca un fuerte descenso desde 1998. Las firmas encuestadas tuvieron una visión similarmente negativa (y empeorando) de la privatización. El resto de esta sección analiza primero los efectos distributivos de privatización, y luego los asuntos de política relacionados con la expansión equitativa de la infraestructura en el sector público y privado.

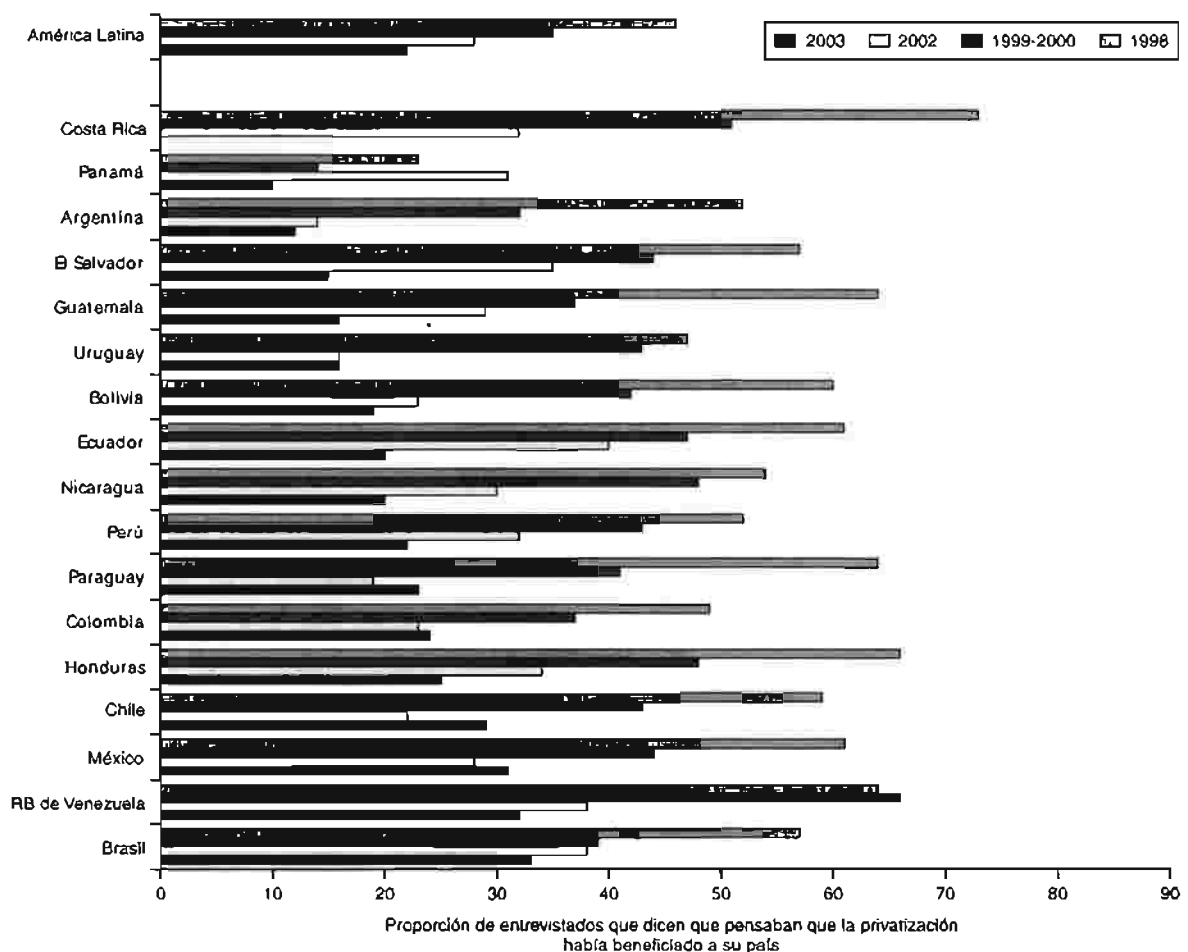
### Los efectos de la privatización de infraestructura

Varios trabajos han examinado el impacto de la privatización de empresas de servicios públicos y otras compañías en la rentabilidad, eficiencia, una variedad de efectos de distribución, y financiamiento. La mayoría de los tra-

bajos encuentra ganancias significativas en la rentabilidad y eficiencia luego de la privatización. Esto se puede ilustrar con medidas parciales de productividad; por ejemplo, las ventas por trabajador en Chile, en México y en Perú, subieron por 88, 92 y el 112%, respectivamente. En la Argentina, la producción por trabajador subió por el 46%, mientras en Brasil la proporción de costos a ventas implicó un aumento del 45% en la eficiencia.<sup>23</sup> Estimaciones más completas de cambios de eficiencia en la Argentina —que dan cuenta de los efectos conjuntos de mejoras a través de insumos y productos— indican también ganancias anuales de eficiencia que van desde el 1% para la distribución de la electricidad al 6% para el agua (Estache 2002). ¿Cómo se distribuyeron estas ganancias entre consumidores, trabajadores, firmas y el gobierno? Con respecto al análisis económico de la privatización y la desigualdad, ha habido tres proyectos recientes de investigación con una orientación latinoamericana.<sup>24</sup>

FIGURA 7.10

Opiniones sobre la privatización en América Latina en momentos diferentes en el tiempo



Fuente: Latinobarómetro (2003).

Los resultados cualitativos son semejantes y son ilustrados aquí por un estudio a través de países en Argentina, Bolivia, México y Nicaragua que aplicó técnicas comunes para valorar los impactos de la privatización en la desigualdad en la electricidad, en telecomunicaciones, y en los sectores de agua (McKenzie y Mookherjee 2003). Todo análisis viene con una advertencia empírica: es difícil emprender una comparación limpia de la experiencia de privatización con la de la propiedad pública continuada bajo condiciones económicas o gerenciales cambiadas, ya que nunca hay compañías o condiciones precisamente semejantes para facilitar tal evaluación. De tal modo que la mayoría de los análisis son del tipo antes-y-después con intentos de realizar comparaciones aproximadas cuando esto es posible.

### Los consumidores

Los impactos de la privatización en los consumidores se debe a efectos en tres áreas: aumento de acceso, de precios, y de calidad. Tales efectos tienden a alcanzar a consumidores que son en promedio más pobres que los que ya tienen acceso; como se mencionó antes, la extensión de la orientación a la pobreza depende de la distribución inicial. Los críticos a menudo argumentan que la privatización lleva los precios a niveles más altos, que a su vez financian mayores ganancias. De hecho, los cambios de precios varían dependiendo mucho de las condiciones y patrones iniciales del cambio, especialmente con respecto al equilibrio entre ganancias en eficiencia, la necesidad de compensar los precios históricamente subsidiados, y el marco regulatorio e institucional que determinan las ganancias. Generalmente puede argumentarse también la conveniencia de reequilibrar las tarifas para que éstas reflejen los costos (por ejemplo, entre cargos locales y de larga distancia para la telefonía, a través de sectores para el agua y la electricidad, y entre cargas de conexión y consumo en todos los casos). En un estudio de cuatro países (McKenzie y Mookherjee 2003), se notó una gran variedad de efectos, con precios que caen en cinco de los diez casos estudiados y suben en los otros cinco (tabla 7.10). Aún al interior de Bolivia, hubo contrastes agudos entre descensos reales de precios en el agua en la región de La Paz/El Alto y grandes aumentos relacionados con el tristemente célebre pro-

yecto de privatización del agua de Cochabamba. También digno de mención es el aumento grande en precios para la telefonía en México, que puede asociarse con el otorgamiento de un monopolio durante varios años al grupo que ganó el contrato de privatización. Finalmente, con respecto a la calidad, la evidencia disponible afirma que existen mejoras significativas que siguen a la privatización, en términos de indicadores tales como la confiabilidad y tiempos de espera para la conexión. (Nuevamente, la privatización puede no haber sido necesaria para asegurar tales mejoras, como lo ilustra la experiencia de la compañía pública peruana de agua en Lima ilustra).

Un análisis del impacto general de efectos de consumo en la pobreza y la desigualdad sugiere cambios generalmente pequeños, en gran parte porque los hogares dedican sólo partes pequeñas de su presupuesto a servicios de infraestructura.<sup>25</sup> En todos los casos, los efectos en la desigualdad fueron menores. En todos excepto uno, los efectos en la pobreza fueron positivos pero no grandes. Por ejemplo, en Argentina el acceso a la electricidad y la telefonía y los efectos de precio se asociaron con efectos menores sobre la desigualdad de ingresos y una reducción de 1-1,5% en la pobreza. En Bolivia, la privatización del agua en La Paz/El Alto también estuvo asociada con pocos cambios en la desigualdad y una reducción de 1-1,5% en la pobreza. En contraste, los grandes aumentos de precios que siguieron al proyecto de privatización del agua de Cochabamba aumentaron la pobreza en cerca de 2%. En Nicaragua, grandes aumentos en el bienestar de los que ganaron acceso a la electricidad (del orden del 12-16% en los tres deciles inferiores de la distribución de ingresos) fueron aproximadamente contrarrestados por descensos en el bienestar, que a su vez se debieron a aumentos de precios para los que ya tenían acceso.

Un estudio significativo por Galiani, Gertler y Scharrotsky (2002) en la Argentina estiman el impacto de la privatización del agua en la mortalidad infantil, una medida no monetaria clave del bienestar, explotando la variación en el tiempo y el espacio entre municipios con y sin agua privatizada. La mortalidad infantil cayó en un 5-7% adicional en áreas con servicios privatizados de agua y aproximadamente un 24% en los municipios más pobres,

TABLA 7.10

### Cambios de precios después de privatización

	Argentina		Bolivia		México		Nicaragua	
	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después	Antes	Después
Teléfonos	100	84	100	92	100	148		
Electricidad	100	67	100	126			100	124
Agua	100	84			100	109		
La Paz/El Alto			100	90				
Cochabamba			100	143				

Nota: La tabla muestra índices de precios reales relativos al índice de precios del consumidor, con precios anteriores a la privatización fijados en 100.

Fuente: McKenzie y Mookherjee (2003).

con el descenso en la mortalidad asociada con reducción en muertes de enfermedades contagiosas y parasitarias transmitidas por el agua.

### Los trabajadores

Los grandes despidos de trabajadores en empresas privatizadas son probablemente el aspecto más publicitado y politizado del costo aparente, un patrón que sigue naturalmente del análisis de la empresa pública como un proveedor clientelista de trabajos. Los grandes despidos de trabajadores regulares ciertamente han ocurrido en América Latina. Un estudio a través de países llevado a cabo por el Banco Internacional de Desarrollo (International Development Bank) (Chong y López-de-Silanes 2003) estima las pérdidas totales en el empleo de compañías privatizadas desde cerca del 23-25% en la Argentina, Chile y Perú, hasta alrededor del 40% en Colombia y más de 50% en México. Los efectos específicos a la firma pueden ser más grandes. Ennis y Pinto (en proceso de publicación) estiman pérdidas de 75% en empresas de servicios públicos privatizadas en la Argentina (es decir, electricidad, gas natural, agua, telecomunicaciones, líneas aéreas y vías férreas), e indica que si esos trabajadores que fueron despedidos recibieron ingresos de cero, la pobreza habría subido de 29,5 al 32,0%.

Sin embargo, los efectos o despidos netos dependen del mercado del trabajo y la situación macroeconómica. Todos los estudios encuentran que los efectos *netos* de empleo son menos adversos que las pérdidas brutas, y son a veces positivos. En el caso de México, López-Calva y Rosellón (2002) utilizaron las encuestas de datos de panel para seguir las experiencias de trabajadores individuales. Ellos encontraron que el 45-50% de trabajadores despedidos encontró trabajo en el mismo sector dentro del año siguiente, sin pérdida alguna de seguridad social o beneficios de salud. Sólo 0,5% de los trabajadores estuvo desempleado por un año completo. Este patrón de ganancias generalmente positivas es común para el mediano plazo. En el sector peruano de telecomunicaciones, el empleo subió de 13.000 a 34.000 trabajos entre 1993 y 1998. Cerca de 145.000 trabajos nuevos fueron creados en el mismo sector en Brasil durante ese período. Aún en Argentina, que tuvo pérdidas grandes debido a un mercado de trabajo flojo, la participación del empleo en empresas de servicios públicos privatizadas se había recuperado casi a sus niveles anteriores a la privatización (alrededor del 7%) para 1996, sugiriendo que la trayectoria a largo plazo del empleo era semejante a la del empleo general.

Los efectos en salarios han sido variados. En Argentina, los salarios para la economía en su conjunto subieron luego de la privatización, aunque el impacto de la privatización en sí misma podría haber sido ligeramente depresivo porque los trabajadores del sector público gozaban de una prima del 10%. Sin embargo, no es probable que el impacto haya sido significativo, y habría sido contrarrestado por el aumento en las horas de los trabajadores que se cambiaron al sector privado (Ennis y Pinto, en proceso de pu-

blicación). En México, La Porta y López-de-Silanes (1999) encontraron que los salarios aumentaron en los sectores privatizados; el ritmo de incremento fue más rápido para obreros manuales, implicando que parte de los grandes aumentos de eficiencia fueron transferidos a los trabajadores. Uno de los países en los que los efectos salariales pueden haber sido significativos y negativos es Nicaragua, donde la reestructuración involucró entre 5 y 7% de la fuerza de trabajo y la prima salarial del sector público era significativa (20% en áreas urbanas y 29% en áreas rurales en 1993).

### Efectos fiscales

Las ganancias fiscales fueron una de las fuerzas conductoras de la privatización. A menudo se dieron grandes ganancias fiscales por las ventas, seguidas por mayor recaudo de impuestos a las compañías privadas rentables. Los ingresos de capital subieron a US\$25 mil millones en la Argentina y US\$3 mil millones en México. Los efectos distributivos de estos recaudos dependen de cómo fueran usados por los gobiernos, la mayor parte de los cuales utilizó parte de las ganancias para pagar deuda. Además de los efectos positivos de estabilización, hacer eso permitió la reducción en el servicio de deuda y creó espacio fiscal para la expansión en el gasto social que caracterizó a la mayoría de las economías en la década de 1990. Como se discute en el capítulo 9, esta expansión fue en términos generales fuerte o ligeramente a favor de la igualdad. Sin embargo, es digno de mención que algunos gobiernos terminaron la década con deudas más altas a pesar de obtener grandes recaudos de capital por la privatización, como fue notablemente el caso en Argentina y Brasil. Este patrón es consecuente con el uso de expansiones fiscales por los gobiernos para aplazar las luchas distributivas hacia el futuro (*ver* el capítulo 8), lo que hace todavía más difícil el desafío de lograr el crecimiento con equidad en el presente.

Finalmente, las privatizaciones a menudo se han emprendido con una transparencia menos que total, lo que fue dramáticamente el caso en Nicaragua. Durante el período de privatización activa en la década de 1990, los recaudos llegaron al 2,5% del PIB cada año, pero esto no tuvo implicaciones fiscales ni efecto alguno sobre el gasto social. Dada la posición pobre de Nicaragua en términos de corrupción, es sumamente probable que el dinero que desapareció fue a parar a manos de unos pocos individuos o grupos ricos. La más reciente privatización de la electricidad generó un 5% del PIB, del cual el 80% verdaderamente se causó a las reservas de gobierno y apoyará el gasto público futuro, si no el presente (Freije y Rivas 2002).

### Efectos sobre el sector empresarial doméstico

¿Llevó la privatización a ganancias excesivas para capitalistas domésticos y extranjeros? En la mayoría de los casos las ganancias efectivamente subieron, pero a menudo a partir de una posición inicial insostenible y deficitaria. Además, una fuente próxima de estas ganancias fue el despido a gran escala de trabajadores excedentes. Sin embar-

go, como se acaba de discutir, los despidos estuvieron asociados típicamente con expansiones netas en el empleo al nivel sectorial. Las ganancias razonables son una parte necesaria de la producción privada, y la búsqueda de ganancias es clave para la realización de aumentos de productividad bajo la interpretación de "agencia" del desempeño de la empresa.

La pregunta más pertinente es si las ganancias fueron excesivas. Un estudio de todas las privatizaciones en México encontró que las ganancias en el sector no-competitivo no fueron, en promedio, apreciablemente mayores que las del sector competitivo (La Porta y López-de-Silanes 1999). Un estudio más reciente que se concentra en las empresas de servicios públicos encuentra evidencia sugestiva de ganancias más altas en los sectores no-competitivos que en los sectores competitivos luego de la privatización en Chile, México y Perú, pero no en Colombia (Chong y López-de-Silanes 2003). Sin embargo, el aumento en las ganancias que siguió a la privatización no fue más grande en el sector no-competitivo que en sectores competitivos. En la medida en que existieron ganancias excesivas, es probable que reflejaran fallas regulatorias, las preferencias de los gobiernos por ganancias más altas para sostener su base tributaria, o las características específicas del diseño de la privatización. A veces, se establecieron garantías explícitas o implícitas de ganancias para atraer a los inversionistas o para maximizar los beneficios fiscales por precios de venta más altos. Los casos típicos involucran a los sectores mexicano y peruano de telecomunicaciones, donde se garantizó un período especificado de monopolio. Como se dijo antes, los precios aumentaron en el caso anterior. En 2002, la estructura de cargos seguida por las telecomunicaciones peruanas llegó a ser una fuente de controversia pública ya que era mayor que los estándares latinoamericanos, aunque esto había sido acordado legalmente como parte de la venta original. Finalmente, se sabe mucho menos acerca de las ganancias ilegales, aunque las acusaciones han sido comunes (como se señaló previamente con respecto a los millones de dólares perdidos en Nicaragua).

¿Quién ganó el control de los activos privatizados? Hay alguna evidencia de la consolidación de ganancias por conglomerados domésticos, junto con un número relativamente pequeño de compañías internacionales. Schamis (2002) ha documentado los conglomerados como los conglomerados domésticos y las élites empresariales de grandes firmas en Argentina, Chile y México fueron protagonistas y beneficiarios principales del proceso de privatización. En el caso de Chile bajo Pinochet, esta situación se asoció con una puerta giratoria de individuos moviéndose entre grandes conglomerados, el Estado, y las compañías recién privatizadas. En México, tales condiciones formaron parte de una larga tradición de conexiones cercanas hacia adelante y hacia atrás entre las empresas y el Estado (*ver* Haber 2002b), pero marcaron también un cambio en los patrones de la alianza. Mientras la influencia histórica de las asociaciones empresariales que representan a las firmas medianas (que fueron juzgadas como retrógradas y pro-teccionistas) se vio reducida, aumentaron las conexiones

con conglomerados a gran escala (Schamis 2002). Estos procesos implicaron formas nuevas de alianzas distributivas en la persecución de rentas.

### Una evaluación general

El análisis anterior de experiencias en varios países sugiere que la privatización de empresas de servicios públicos trajo beneficios sustanciales, pero queda campo para la crítica. Hay amplia evidencia de que ha ocurrido mayor eficiencia, aunque las mayores ganancias y productividad a menudo se lograron en parte despidiendo a trabajadores superfluos. Hay también evidencia de que muchas privatizaciones llevaron al acceso aumentado para grupos más pobres, que los aumentos del precio disminuyeron tan a menudo como subieron, y que los efectos netos sobre el empleo fueron a menudo positivos al interior de un sector. Además, los pagos de cesantía amortiguaron por lo menos en parte el golpe de los despidos de trabajadores, con efectos acumulados en la desigualdad de ingresos típicamente muy pequeños. Los impactos en la pobreza son casi siempre beneficiosos y pueden ser significativos cuando ocurren aumentos grandes en el acceso, con aparentemente pocas excepciones (Cochabamba en Bolivia es una de ellas). Por otro lado, hay evidencia también de que la privatización se ha asociado con mayor poder de los conglomerados y sus socios extranjeros, así como con ganancias relativamente altas en sectores no-competitivos. Finalmente, se han hecho frecuentes acusaciones acerca de favores concedidos o hechos de corrupción que sucedieron durante el proceso de privatización. Tales ganancias concentradas por unos pocos actores, hechas legal o ilegalmente, combinadas con pérdidas de los trabajadores, ayudan a explicar la paradoja aparente de que la privatización es profundamente impopular aunque a menudo ha rendido beneficios significativos. Los consumidores también ahora esperan servicio decente de sus empresas de servicios públicos, y ya no usan los deprimentes niveles del servicio de la década de 1980 como punto de referencia (Estache 2003).

### *Políticas para la expansión equitativa de la infraestructura*

Las privatizaciones por sí mismas no resolvieron el financiamiento y malestar institucional que afligieron al sector de la infraestructura en la década de 1980. A la luz de la importancia de la infraestructura tanto para el crecimiento como para la equidad, hay necesidad de políticas para restaurar el suministro por el sector público y para un marco fortalecido de política y regulación para el suministro privado. Puede argumentarse a favor de políticas específicas de subsidio con motivos distributivos, para los sectores público y privado.

### **Restaurar el gasto público y extender la reforma del sector público**

El argumento a favor de restaurar el gasto público en infraestructura pública es ilustrado vívidamente por la figu-

ra 7.8, así como por el análisis previo del creciente déficit de infraestructura en América Latina con respecto a otras regiones. Las medidas para cerrar la brecha son buenas tanto para el crecimiento como para la desigualdad. Algunos sectores —el saneamiento y agua y los caminos rurales, por ejemplo— probablemente se quedarán en el sector público en el largo plazo. Además, el sector privado puede necesitar también una presencia pública más fuerte si la demanda es insuficiente. Sin embargo, lograr esto requerirá enfrentarse a problemas financieros y afrontar desafíos institucionales persistentes en el suministro público.

El problema del financiamiento está conectado íntimamente al esfuerzo tributario relativamente bajo de América Latina y su carga de deuda relativamente alta. Como se discute en el capítulo 9, aumentar los impuestos de manera que aminoren los costos de eficiencia y los efectos regresivos es central a un sendero más equitativo de desarrollo, con tal de que los recursos se utilicen efectivamente. Los cargos al usuario que reflejan los costos pueden hacer una contribución esencial, aunque esto se tenga que equilibrar con objetivos de distribución (*ver* abajo).

El uso efectivo de recursos en el sector de la infraestructura depende igualmente de problemas institucionales. Resolver los obstáculos relacionados con agencia y evitar el uso clientelista de empresas de servicios públicos —dos factores que fueron motivos importantes para la privatización— siguen siendo desafíos principales para el sector público. Las obras públicas son todavía un instrumento clásico de clientelismo. Las reformas institucionales pueden traer ganancias en términos de eficiencia y equidad bajo auspicios públicos, especialmente si se toman acciones para separar a los diseñadores de las políticas de los proveedores bajo un acuerdo fuerte, aumentar la transparencia, y fortalecer la voz directa de todos los consumidores, especialmente los que han sido excluidos previamente.

La evidencia indirecta para este proceso es proporcionada otra vez por el caso boliviano, en que la empresa privatizada de acueducto de La Paz/El Alto se comparó con la empresa cooperativa de acueducto en Santa Cruz. Obtuvo un mejor desempeño, pero las ganancias fueron apreciablemente más pequeñas que las vistas en una comparación de antes-y-después. Otro ejemplo del mismo sector es la empresa de acueducto de Lima conocida como Sedapal. Aunque la empresa hasta ahora ha quedado bajo propiedad pública, ha emprendido una serie de reformas (incluyendo con respecto a la corporatización y la extensión) y ha logrado mejoras sustanciales tanto en la eficiencia como el acceso. Por otro lado, una revisión reciente de la experiencia en la regulación de empresas de acueducto municipalizadas concluyó que muchas adhieren a un modelo clientelista, aunque a niveles locales (Foster 2003). Esa revisión discute también la necesidad de mejorar y ampliar la sociedad civil, fortalecer la regulación (así como el conocimiento de la sociedad civil acerca de decisiones y procesos regulatorios), y alinear las finanzas centrales con la realización de metas regulatorias.

### Fortalecer los procesos de privatización y regular la producción privada

Mientras la evaluación de los efectos de privatización en la eficiencia y la equidad proporcionadas aquí es sustancialmente más positiva que la proporcionada por encuestas de opinión en América Latina, hay sin embargo áreas clave donde se puede mejorar. La privatización en principio facilita la separación entre los diseñadores de política y los proveedores, pero sigue siendo susceptible a conexiones informales y de “puerta giratoria” y al poder excesivo de parte del proveedor. Los reguladores independientes tienen que formar parte de la solución, por lo menos en sectores no-competitivos, pero en términos generales ellos todavía no realizan el papel central de proteger el interés público, especialmente cuando los gobiernos y operadores tienen un interés común en ganancias altas y los impuestos altos asociados (Estache 2003). Sin embargo, subsisten los problemas clásicos de captura regulatoria o debilidad relativa, especialmente en el contexto de grandes firmas privadas con personal altamente calificado y bien-pagado. Asegurar la independencia legal, presupuestaria, y de personal de los reguladores puede ayudar. En Argentina, por ejemplo, un marco legal más fuerte para reguladores de electricidad y gas ha sido asociado con mejor desempeño regulatorio que el visto en otros sectores (Estache 2002, Foster 2003).

También es importante el proceso de privatización en sí mismo. La estructura del mercado postprivatización es influida por el grado en el cual una actividad tiene características de monopolio natural, pero puede ser afectado también por el diseño. Ahora se reconoce que el proceso de privatización de electricidad en Chile (como fue el caso en Gran Bretaña) creó firmas con poder sustancial de monopolio, con lo cual se perdió una oportunidad de crear un mercado más competitivo. Es un hecho que una vez un sistema se privatiza, puede ser difícil cambiar la estructura. Esto no sólo aumenta la influencia económica (y quizá política), pero puede hacer la tarea de cualquier regulador más difícil.

Las preguntas de transparencia y participación son complementarias a las especificidades de diseño tanto en el proceso de privatización (para apoyar las medidas para aminorar la corrupción) y en la producción. Tales preguntas pueden implicar el compromiso participativo de grupos con influencia débil. Por ejemplo, el caso de privatización de acueductos por Aguas Argentinas implicó un rediseño del enfoque al acceso después de que se oyeron quejas en el nivel local (Estache, Foster y Wodon 2002). Son también importantes factores tales como la apertura, la presencia de entidades de veeduría o “perros guardianes”, y el análisis independiente como un medio de aumentar la información y el debate público. La participación puede reducir los estímulos para la colusión entre proveedores y diseñadores de políticas (potencialmente en modelos públicos y privados). En Francia, la expresión indirecta de la voz —vía el potencial para votar la salida de alcaldes que fracasan en el diseño de acuerdos efectivos con compañías loca-

les de acueducto— proporciona un ejemplo. Publicar y explicar las decisiones regulatorias, establecer los procesos de apelación, e involucrar a los consumidores puede ayudar al aumento la independencia de los reguladores, a pesar de que la participación de consumidores haya sido generalmente baja en América Latina (World Bank 2003a).

### Las tarifas a usuarios y los subsidios

Las tarifas a usuarios que cubren los costos son esenciales a la viabilidad financiera de empresas de servicios en los sectores público y privado. Sin embargo, el grado al que las tarifas específicas reflejan las necesidades de costos debe ser equilibrado con los objetivos distributivos de asegurar niveles básicos de suministro a todos los grupos. ¿Deberían ser manejadas tales metas de distribución por el sistema general de impuestos y beneficios? De hecho, existen buenos argumentos para incluir explícitamente consideraciones de equidad dentro de las políticas tarifarias de las empresas de servicios: la mayoría de las sociedades ve por lo menos algunos servicios de infraestructura como necesidades básicas, y por tanto se preocupa por el consumo efectivo de esos servicios públicos; los sistemas generales de bienestar social distan de ser perfectos; y poner atención a las preocupaciones sociales puede ser esencial para la aceptación social de la producción privada (Gómez-Lobo y Contreras 2000).

Como se señaló antes, durante la década de 1980, muchas empresas de servicios públicos tuvieron políticas tarifarias malas tanto para la eficiencia como para la equidad. Los precios no cubrieron los costos, pero los subsidios rara vez llegaron a los pobres, quienes típicamente no tuvieron acceso a los servicios. Las políticas regresivas de subsidios han persistido a veces, especialmente en algunas entidades de servicio público. En México, los subsidios a la electricidad son grandes (sustancialmente mayores que el programa bandera de lucha contra la pobreza, *Oportunidades*) y regresivos, aunque algo menos que en el pasado.

Los subsidios para asegurar el acceso y los niveles básicos de consumo para los pobres son deseables, pero presentan desafíos con respecto a la focalización que son comunes a los sectores sociales (*ver* el capítulo 9). Aunque la discusión de detalles de diseño esté más allá del alcance de este capítulo, algunos puntos generales se pueden hacer aquí.

Es generalmente deseable tener tarifas de conexión bajas para alentar la recepción, así como subsidios para alentar los niveles básicos de consumo. Si la posición fiscal de un país lo permite, es también deseable incluir los subsidios en el presupuesto público, para que las empresas de servicios públicos no necesiten emplear subsidios cruzados “tasando” a otros consumidores (como el caso de Chile, por ejemplo). Sin embargo, hacerlo así no siempre será posible, especialmente en casos en los que la posición fiscal es apretada. Al valorar el desempeño precrisis de las empresas de servicios públicos privatizadas en la Argentina, Estache (2002) discute si las ganancias de eficiencia se trans-

firieron de modo insuficiente a los consumidores, y si es probable que se necesiten subsidios cruzados para los grupos más pobres en alguna solución práctica. Las empresas de acueducto colombianas financian subsidios por tarifas más altas para consumidores más ricos, por ejemplo.

Es por tanto claro que existen alternativas entre subsidiar las categorías de consumo (como en el caso de tarifas de “línea salvavidas”, es decir, las tarifas básicas en tasas bajas) o las categorías de consumidores, lo que incluiría una evaluación de la capacidad de los consumidores diferentes para pagar por servicios. Por ejemplo, Chile utiliza una prueba nacional de medios-*proxy* (conocida como la ficha CAS) para determinar los subsidios de agua, obteniendo ahorros sustanciales de esparcir el cargo administrativo de la evaluación de medios a través de muchos programas. Colombia tiene un sistema de focalización geográfica, basado en la clasificación de un área geográfica dentro de un municipio en uno de varios estratos socioeconómicos. A pesar de este método aparentemente menos preciso, los esquemas chilenos y colombianos tienen propiedades similares de focalización: son progresivos, pero ambos cometen errores significativos de exclusión e inclusión (Gómez-Lobo y Contreras 2000). El diseño de subsidios debería por tanto ser formado alrededor de las características de un país y un servicio particular, y ser susceptible a controles y evaluación regulares.

## 7.4 Conclusiones

Este capítulo se ha enfocado en activos en tres áreas principales: la educación; los derechos de la propiedad, la tierra, y vivienda; y la infraestructura. Las discusiones en cada área han acentuado las conexiones íntimas con instituciones (en el sentido amplio en el que la palabra se utiliza en este informe). Estas tres áreas son indudablemente significativas en cualquier búsqueda para mayor equidad, y hay complementariedades fuertes entre ellas. Sin embargo, esta no es una lista completa de los aspectos que se deben explorar; otras áreas relacionadas a la formación de activos son también importantes, y la salud es una omisión importante aquí. Aunque este capítulo pueda sólo esbozar problemas y opciones en estas tres áreas centrales, sin embargo ha apoyado la opinión que un esfuerzo mayor, serio y redistributivo para promover la distribución de los activos es verdaderamente factible y existe campo sustancial para las estrategias de la creación de activos que son buenas tanto para el crecimiento como para la equidad. Cerciorarse de que esto suceda requiere y apoya los cambios críticos y complementarios relacionados con la acción política a favor de la igualdad y la agencia social, y ayuda potencialmente a cambiar los ciclos de desigualdad de viciosos a virtuosos.

## Notas

1. Paulo Freire (1970) es un ejemplo clásico.
2. Algunos sesgos son inherentes a estas pautas, ya que las personas menos educadas, más pobres en promedio tienen vidas más cortas.
3. *Ver* tabla 4.2 en de Ferranti y otros (2003). Estas comparaciones interregionales son basadas en datos de Barro y Lee (2001). Todos los

números presentados para comparaciones intrarregionales son tomados de los microdatos analizados para este informe; *nótese* que hay discrepancias entre estas fuentes.

4. Estos son los retornos marginales a terminar un nivel educativo obtenidos por ecuaciones de Mincer, como se indica en la tabla A.31 en el apéndice estadístico.

5. Para una discusión breve de la metodología utilizada, *ver* el capítulo 6; para detalles, *ver* Bourguignon, Ferreira y Leite (2002).

6. Los estudios recientes en educación latinoamericana incluyen a Glewwe y otros (1995), King y Ozler (1998), Paes de Barros y Mendonca (1998), Jiménez y Sawada (1998), y Eskeland y Filmer (2002). *Ver* también Wossmann (2000) para un estudio a través de países.

7. El "Consenso de Washington" se refiere al conjunto de políticas orientadas al mercado que se adoptaron comúnmente en América Latina a finales de la década de 1980 y comienzos de la década de 1990. *Ver* el capítulo 8 para una discusión.

8. Un análisis reciente de Colombia hace un ajuste para características de la tierra (*ver* World Bank 2003b). Sin embargo, esto lleva sólo a una reducción modesta en el coeficiente Gini para la distribución de la tierra de 0,93 a 0,85.

9. Hay un cuerpo grande de literatura en este punto (*ver* el capítulo 1 de World Bank 2003a) para una revisión.

10. Esta síntesis se basa en comentarios de José María Caballero. Para una revisión, *ver* Chavas (2001).

11. Para una de muchas síntesis generales (*ver* World Bank 1993). Para un enfoque que acentúa la centralidad del apoyo político del campesinado, *ver* Teranishi (1997).

12. *Ver* Klein (1992) para una historia general y Gray-Molina (2002) sobre los hijos de la revolución de 1953.

13. *Ver* Seligmann (1995) para una historia etnográfica de la reforma agraria y sus repercusiones en un área pobre de la provincia de Cusco en los Andes. McClintock (1998) discute a Sendero Luminoso en un análisis comparativo con El Salvador.

14. Así como Pronasol fue en parte un instrumento para reunir votos rurales para el presidente Salinas, en México en la década de 1990, así también fue a veces el fondo social Foncodes en Perú. Al igual que con muchos fondos sociales, Foncodes combinó éxito genuino en la provisión del servicio y una orientación fuerte a favor de los pobres con la meta de mantener apoyo político. *Ver* Schady (2000) y Paxton y Schady (2002), para más sobre este y otros puntos relacionados.

15. Es también importante notar que la base de grandes éxitos se estableció en parte por proyectos gubernamentales que se lanzaron

durante las administraciones de Frei y de Allende. Esto fue pertinente en los casos de frutas templadas, la reubicación de la lechería del Valle Central al sur, y el desarrollo de madera para la producción de celulosa.

16. *Ver* World Bank (2001a), para un ejemplo de múltiples senderos hacia el desarrollo rural en Brasil; la figura 4 en de Janvry y Sadoulet (2002b) sobre participaciones de ingresos de fuera de la granja en seis países latinoamericanos; y Lanjouw y Ravallion (1999).

17. Estos vecindados y posesionarios ocuparon la tierra dentro de los ejidos, pero no eran formalmente miembros y por tanto carecían de los derechos tradicionales de utilización de la tierra.

18. Esta subdivisión se basa en insumos de Marianne Fey y Anna Wellenstein.

19. En el Uruguay, por ejemplo, el 6,8% de los hogares en el quintil inferior de la población se unió con otros hogares para reducir los gastos de vivienda.

20. Esto incluye el gasto por el gobierno federal y subsidios implícitos de financiación proporcionados por los fondos de pensiones y prestamistas de vivienda cuasipúblicos Infonavit y Fovissste, que se financian por repagos de préstamos y ahorros obligatorios (el 5% de la nómina) de empleados del sector privado y público, respectivamente.

21. La endogeneidad puede surgir ya que la causación puede fluir también de la mayor rentabilidad al uso de empresas de servicios públicos modernas. El análisis utilizó el acceso a nivel de comunidad como un instrumento para enfrentar este problema, por lo menos parcialmente.

22. Hong-Kong (China), Indonesia, República de Corea, Malasia, Singapur, Taiwán (China) y Tailandia.

23. Estimaciones de una síntesis por IDB (2002). *Ver* también el análisis extenso del proceso de privatización para México en La Porta y López-de-Silanes (1999), que identifica las ganancias grandes de eficiencia en sectores competitivo y no-competitivo.

24. Estos se realizaron bajo los auspicios del World Institute for Development Economics Research (Instituto Mundial para la Investigación en Economía del Desarrollo, o Wider por sus iniciales en inglés), IDB (2002), Chong y López-de-Silanes (2003), y Latin American y Caribbean Economic Association (Lacea)/World Bank/IDB Network on Inequality and Poverty (Red sobre Desigualdad y Pobreza) (resumido en McKenzie y Mookherjee 2003). Para un trabajo anterior sobre este tema, *ver* Galal y Shirley (1994) y Estache, Foster y Wodon (2002).

25. Para cuantificar los efectos del acceso, este estudio estimó los precios "virtuales" asociados con racionar el acceso, estimando el nivel de precios que causaría un consumo de ceño.



## CAPÍTULO 8

# Políticas sobre mercados e instituciones

**E**STE CAPÍTULO DISCUTE LA RELACIÓN ENTRE MERCADOS Y DESIGUALDAD. EN TÉRMINOS DEL MARCO CONCEPTUAL presentado en los capítulos 1 y 6 (*ver* la figura 1.1), tal exploración implica moverse de las políticas que afectan las distribuciones de activos (el sujeto del capítulo 7) a políticas que influyen sobre los retornos del mercado a estos activos. A su vez, debe considerarse el papel de un conjunto de instituciones, aquellas ligadas directamente a resultados de mercado. El sujeto de este capítulo es sólo parte de la pregunta más amplia de cómo y hasta qué punto las instituciones influyen sobre la desigualdad (el papel central de las instituciones políticas y sociales se discutió en el capítulo 5). Las conexiones entre todos los factores se considerarán y nos referiremos a ellas en varios puntos a través de este capítulo.

La pregunta acerca del impacto de las reformas orientadas al mercado sobre la desigualdad es uno de las áreas más polémicas del debate en América Latina. El asunto a menudo se encuadra en términos de blanco y negro: ¿Han sido las reformas de políticas orientadas al mercado (y macroeconómicas) una maldición o una curación para las enfermedades latinoamericanas de crecimiento lento y alta desigualdad? Este informe toma una posición menos radical. Como la estructura de esta tercera parte del informe lo indica, las instituciones que afectan los mercados son sólo un campo de la política económica pertinente a la distribución (y al crecimiento, por supuesto). Es también importante mirar separadamente distintas instituciones relacionadas con el mercado, y reconocer que las consecuencias de los mercados dependerán de la estructura de la propiedad de activos, así como de estructuras sociales y políticas.

Este capítulo mira primero la evidencia general acerca de la relación entre reformas estructurales basadas en el mercado y la desigualdad. Luego inspecciona brevemente los problemas en el mercado laboral, reconociendo que esta área en particular justifica un tratamiento mucho más completo que el que permite el espacio disponible aquí. El enfoque particular se coloca en la relación entre crisis macroeconómicas, las respuestas de política, y la desigualdad, que es una preocupación mayor en América Latina. La revisión de la evidencia y el trabajo nuevo emprendidos para este informe apoyan el punto de vista que afirma que las crisis financieras serán típicamente regresivas, un hecho que subraya la importancia de políticas fortificantes para evitar las crisis y de desarrollar tanto las políticas como las instituciones que aseguran resoluciones más equitativas a crisis cuando éstas ocurren.

### 8.1 Mercados y desigualdad

Durante las pasadas dos décadas, la mayoría de los países en América Latina ha emprendido reformas importantes de políticas que han abierto sus economías a una mayor influencia de mercado. Los cambios estructurales han incluido la liberalización sustancial del comercio y la política financiera doméstica, la apertura de la cuenta de capital, la privatización de compañías estatales, y reformas tributarias que traen consigo tratamientos tributarios más uniformes y una dependencia más grande sobre impuestos al valor agregado. La sección siguiente revisa estos asuntos generales (*ver* el capítulo 7 para un tratamiento más detallado de la privatización de la infraestructura).

El conductor inicial para las reformas de política en América Latina fueron la crisis económica y el imperativo de restaurar el crecimiento. Hay numerosas cuentas del

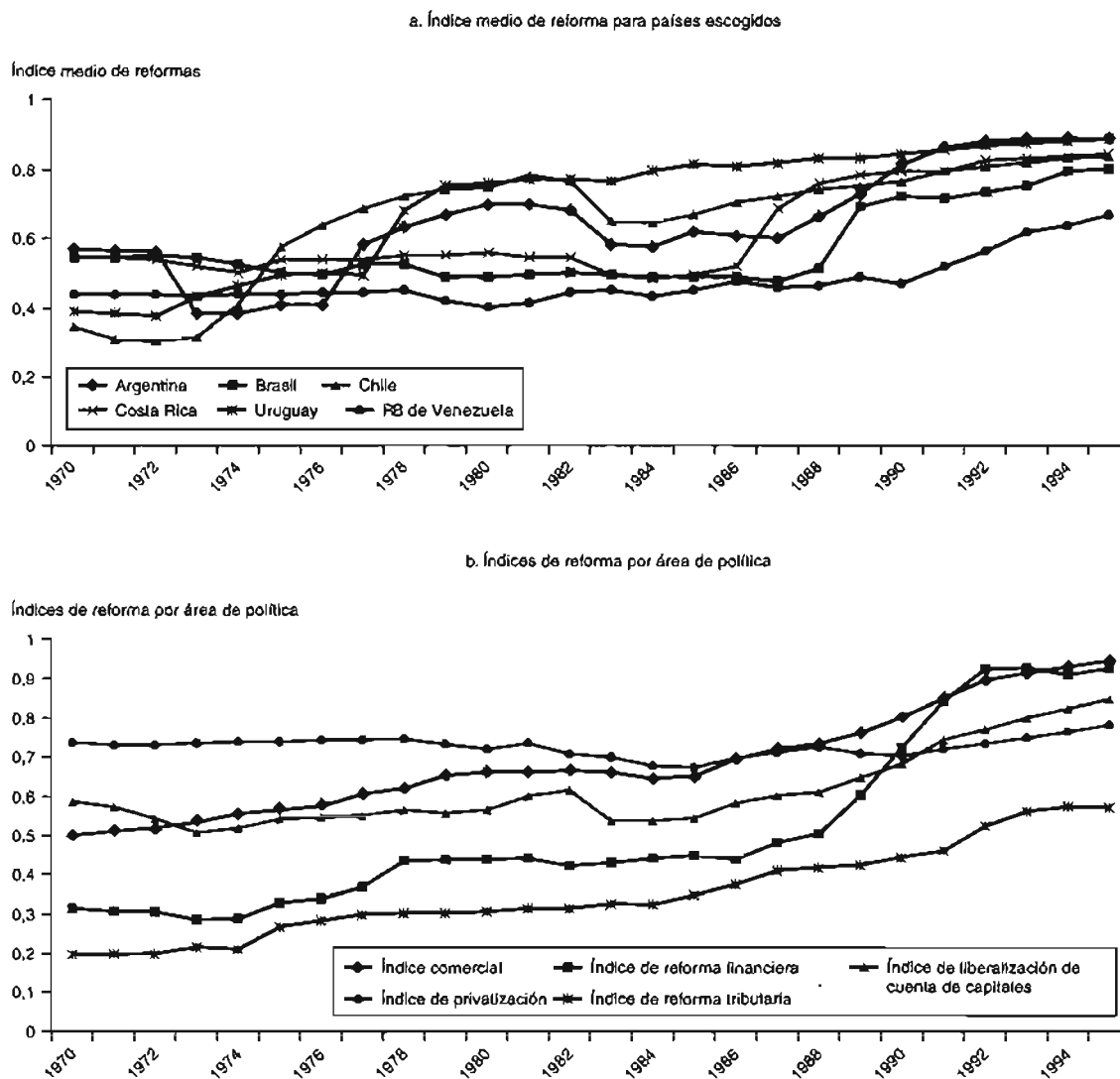
proceso de la reforma y sus efectos en el crecimiento. (Para un ejemplo reciente, ver Loayza, Fajnzylber y Calderón 2002 y Burki y Perry 1998). Dos conclusiones importantes se pueden esbozar de estos análisis. Primero, hay consenso en que verdaderamente se emprendieron muchas reformas. Para ilustrar esto, la figura 8.1 presenta los índices de reforma construidos por Sam Morley, entonces de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, o Eclac por sus iniciales en inglés), que están basadas en el trabajo anterior por Eduardo Lora del Banco Interameri-

cano de Desarrollo (BID, o IDB por sus iniciales en inglés). Aunque tales índices presentan dificultades,<sup>1</sup> no dejan de proporcionar apoyo para el punto de vista que sostiene que ha habido un significativo movimiento en la dirección de políticas más liberales y orientadas al mercado a través de la región.

Ha ocurrido una variación significativa a través de categorías de países y reformas. Entre unos pocos países escogidos como ilustraciones, Chile y el Uruguay fueron reformistas tempranos y fuertes en muchas dimensiones,

FIGURA 8.1

## La extensión de las reformas de política en América Latina, con variaciones de país y política



Nota: El índice medio de reforma es el promedio sencillo del índice de la reforma en las cinco áreas de política para cada país; el índice regional para un área de política es el promedio sencillo de todos los países.

Fuente: Morley (2001).

pero la Argentina y Costa Rica los habían alcanzado a mediados de la década de 1990. Brasil ha emprendido menos reformas en promedio, mientras la República Bolivariana de Venezuela ha estado rezagada. En términos del tipo de reforma que ha sucedido, una oleada constante y grande de reformas hacia la liberalización del comercio ha ocurrido desde 1987, seguida por una explosión de reformas en el sector financiero alrededor de 1990, y una significativa apertura de la cuenta de capital en la década de los 90. La reforma tributaria ha sido más lenta. La privatización empezó en un relativamente alto nivel—ya que muchos países no tenían sectores públicos grandes— y luego experimentó menos cambios, aunque sucedieran procesos de privatización importantes y de alto perfil en algunos países.

Segundo, hay un consenso algo más débil de que la reforma tuvo un impacto positivo en el crecimiento, pero que este efecto fue más débil de lo esperado originalmente. Las reformas ayudaron, pero no levantaron a América Latina hacia senderos de crecimiento del estilo del Este asiático. Un análisis reciente que incluye los índices de reforma así como otros factores estructurales tales como educación y gobernabilidad (2003) sugiere que la respuesta de reforma de los países en América Latina ha estado en línea con resultados basados en la experiencia global. Sin embargo, lograr el crecimiento rápido requiere mucho más que un conjunto específico de reformas orientadas al mer-

cado. Como Rodrik (2003, p. 2) ha discutido en una revisión de estrategias de crecimiento, “los principios económicos de primer orden —la protección de derechos de propiedad, la competencia basada en el mercado, incentivos apropiados, moneda sana, etcétera— no crean paquetes únicos de políticas. Los reformistas tienen espacio sustancial para empacar creativamente estos principios en diseños institucionales sensibles a oportunidades y limitaciones locales”. (Para una discusión general en este tema, *ver* Lindauer y Pritchett 2002). El logro del crecimiento tiene fundamentos institucionales complejos. Hay evidencia acumulada que indica que la calidad de instituciones es un determinante poderoso del crecimiento, aunque los debates continúen acerca de la importancia y la independencia relativas de “las instituciones” y las políticas orientadas al mercado que fomentan la mayor integración económica. Algunos autores discuten en un extremo que “las instituciones gobiernan sobre las políticas”, mientras otros creen que el papel de las instituciones se exagera en parte de la literatura reciente sobre el crecimiento económico.<sup>2</sup> Una declaración justa quizá sea que ambas perspectivas importan y que hay correlaciones causales en una y otra dirección. El asunto de preocupación aquí está en el impacto potencial de reformas orientadas al mercado en la desigualdad, un tema acerca del que hay visiones diversas. El recuadro 8.1 resume dos puntos de vista opuestos, cada uno de los cuales es intelectualmente coherente. Aquellos pro-

#### RECUADRO 8.1

##### Puntos de vista alternativos acerca del impacto potencial de las reformas orientadas al mercado y la desigualdad

Las expectativas teóricas de la relación entre la reforma y la desigualdad son diversas. A riesgo de presentar una perspectiva levemente caricaturizada, dos de las corrientes de pensamiento predominantes en los debates en América Latina (así como en otras partes) son resumidos aquí.

*En el rincón azul.* Las reformas de liberalización del mercado actúan a favor de la igualdad para tres razones centrales:

- (1) Reducción de las rentas. Una panoplia de controles estatales sólo sirvió para crear “rentas,” es decir, oportunidades para ganancias basadas en privilegios protegidos que fueron apropiados sistemáticamente por los ricos y poderosos. Estas rentas trajeron consigo también costos de eficiencia. La liberalización de mercado reduce las rentas y las oportunidades para la corrupción, permitiendo a las personas recibir ingresos que están en línea con su valor económico, no su influencia.
- (2) Reducción de distorsiones. La protección del comercio, la regulación doméstica, y la represión financiera mantienen un sesgo sistemático contra el trabajo, incluyendo al trabajo no calificado, lo que promueve a la industria antes que a la agricultura; a la sus-

titución de importaciones; y a las alternativas intensivas en capital de producción antes que a las exportaciones intensivas en mano de obra.

- (3) Acceso a mercados. Profundizar los mercados tendría significativos efectos positivos sobre la igualdad, ya que casi siempre los pobres son precisamente los que tienen acceso más débil al mercado.

*En el rincón rojo.* Las políticas neoliberales están contra la igualdad porque dismantelan los sistemas de apoyo y protección que nutren el crecimiento del empleo, proporcionan apoyo institucional para la agricultura, y facilitan el suministro social amplio. Los vientos fríos de la competencia internacional dañan al débil y benefician al fuerte. Esto es especialmente verdadero para las compañías e individuos con una base inicial para la fuerza económica en términos de capital económico, habilidades, acceso a sistemas financieros, y a las conexiones internacionales y domésticas, y que están por tanto mejor posicionados para beneficiarse de las oportunidades del mercado. La liberalización reduce también el poder del trabajo, haciendo al capital más accesible y retirando las protecciones legales a los trabajadores.

ponentes de la reforma que se han enfocado en cuestiones de desigualdad anticiparon efectos fuertes y positivos. Los otros predijeron consecuencias contra la igualdad. El enfoque de este informe —que ha subrayado las interacciones fuertes entre mercados, instituciones, y los factores sociopolíticos— sugeriría que esa teoría es ambigua, y a menudo será contexto-específica. ¿Qué sugiere el trabajo empírico?

### *El panorama más amplio sugiere que no hay explicación sencilla*

El capítulo 2 presentó los patrones de cambio en la desigualdad de ingresos a lo largo de la década pasada y revisó la literatura acerca de la evidencia de décadas previas. Algunos patrones surgen de ese análisis, con varios países mostrando mejoras leves distributivas en la década de 1970, muchos experimentando un empeoramiento en la década de 1980, y un subconjunto de países sudamericanos mostrando un leve empeoramiento en la década pasada. Sin embargo, el patrón dominante es de alta desigualdad persistente bajo una amplia gama de regímenes de política.

Además, cada patrón tiene su excepción. En la década pasada, Brasil y México aplicaron reformas importantes y experimentaron, respectivamente, una reducción pequeña en la desigualdad y ninguna tendencia clara. En la década de 1970 y la década de 1980, Chile experimentó una creciente desigualdad de ingresos. El ansia por una explicación dominante quizás atribuya esta tendencia al cambio vigoroso hacia las políticas orientadas al mercado bajo el régimen de Pinochet, empezando en la década de 1970. Sin embargo, había mucho más pasando en Chile que la liberalización de mercado. La junta militar procuró invertir explícitamente las medidas redistributivas del gobierno previo y destruir el poder sindical. La variedad de experiencias de país sugiere una multiplicidad de historias distributivas a través de países relativamente homogéneos. La falta de algún patrón dramático u obvio es adicionalmente ilustrada al mirar las relaciones sencillas bivariadas entre el esfuerzo de reforma y cambios en la desigualdad de ingresos. En la figura 8.2, el cambio en el índice medio de reforma entre 1980 y 1995 es comparado por país, con el cambio en la desigualdad de ingresos medida por el coeficiente Gini a comienzos y al final de la década de 1990. (Esta es una aproximada de cálculo que tiene en cuenta rezagos posibles entre reformas y efectos. Una falta semejante de relación bivariada se encontró entre el nivel de reforma y el cambio en la desigualdad). Como se indica, no surge ningún patrón claro.

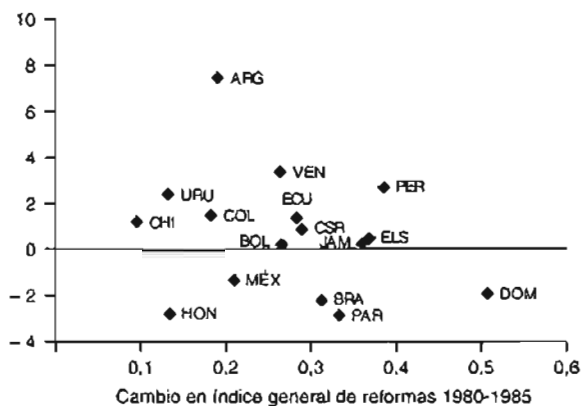
### *Las tentativas para descifrar los efectos sugieren los efectos modestos y mixtos*

Con las palabras de advertencia dadas anteriormente, pueden examinarse las tentativas para descifrar los efectos de reformas de política orientadas al mercado en la dimensión de ingreso de la desigualdad. La falta de un patrón obvio bivariado, como queda ilustrado en figura 8.2, puede ocultar efectos causales más complejos. (Como se su-

FIGURA 8.2

### Correlación entre cambios en la reforma y cambios en desigualdad de ingresos

Cambio en el Gini de ingresos (comienzos a finales de década de 1990, puntos porcentuales)



Fuente: Cálculos del autor basado en Morley (2001) y medidas de desigualdad reportadas en el apéndice.

braya con frecuencia, esto es sólo una dimensión de la desigualdad, que es de interés. Los capítulos 2, 7 y 9 discuten algunas ganancias importantes en la distribución del gasto y el acceso a servicios asociados, que en muchos casos han ayudado a reducir las desigualdades en el bienestar y oportunidades). Varios estudios acerca de reformas de política orientadas al mercado se han realizado, especialmente las asociadas con la Cepal (o Eclac por sus iniciales en inglés) (ver en particular a Morley 2001). También son notables las revisiones a través de países en Berry (1998) y un análisis a través de países de efectos en la desigualdad de salarios por Behrman, Gaviria y Székely (2001). Un estudio importante adicional está en Ganuza, Taylor y Morley (1998), aunque se enfoca en los efectos de reformas sobre la pobreza antes que sobre la desigualdad.

Estos estudios comparan generalmente los cambios en medidas de la desigualdad de ingresos en relación con cambios en las políticas, utilizando los índices de reforma tales como los propuestos por Lora (2001) (como se ilustra en la figura 8.1) u otros trabajos semejantes. El análisis a través de países en particular explora las variaciones en el tiempo de reformas diferentes para buscar asociaciones estadísticas con cambios en la desigualdad. La tabla 8.1 resume los resultados de este enfoque, junto con el trabajo reciente emprendido en el Banco Mundial (como antecedente para este informe) en una base de datos global (ver López 2003). Este último fue realizado dentro del mismo marco general que el estudio de crecimiento antes mencionado (Loayza y otros 2002).

La mayoría de los estudios encuentra efectos negativos modestos sobre la desigualdad de ingresos individual o del hogar, en por lo menos algunas áreas del cambio de políti-

TABLA 8.1

Efectos de reformas de política sobre la desigualdad: estimaciones de tres estudios

Estudio Variable	Morley-Eclac	Behrman, Birdsall y Székely	López
	Índice Gini	Salario variable	Índice Gini
Liberalización Comercial	+	0	+
Liberalización financiera	0	+	+
Liberalización de cuenta de capitales	-	+	
Reforma tributaria	+	+	
Privatización	0	-	
Todas	0	+	

Nota: (+) significa aumento de desigualdad; - indica la desigualdad reduciéndose, 0 significa ningún efecto robusto.

Fuente: Morley (2001) y Behrman y otros (2001) para América Latina; López (2003) utiliza una base de datos global.

cas. Sin embargo, los efectos no son siempre estadísticamente robustos y estudios diferentes encuentran efectos distintos para categorías diferentes de reformas de política. Por ejemplo, Morley (2001) encuentra efectos levemente negativos de la liberalización del comercio sobre la distribución de ingresos, mientras Behrman, Birdsall y Székely (2001) encuentran influencias positivas de la liberalización del comercio pero efectos negativos de la liberalización financiera en la desigualdad salarial.

Parece que las reformas de políticas basadas en el mercado no han sido ni una maldición ni una curación para la desigualdad de ingresos, como los puntos de vista opuestos presentados en el recuadro 8.1 habrían sugerido. En general, la evidencia sugiere efectos leves contra la igualdad. Efectos modestos y complejos bien se pudieron haber perdido en un mar de otras variables que producen cambios en la desigualdad, en términos de activos económicos y el conjunto más amplio de variables políticas y socioculturales que pueden ser fuerzas para sostener o cambiar las diferencias de ingresos.

Aunque los estudios generales a través de países no lleven a conclusiones firmes, una categoría de trabajos es más persuasiva. Hay un consenso naciente acerca de que la integración económica es una fuerza detrás de la transmisión de cambio técnico sesgado hacia las habilidades en los mercados laborales de muchos países. Esto se basa en un análisis cuidadoso de tendencias del mercado laboral conducidas a través de un prisma de interacciones entre la oferta relativa y la demanda relativa de categorías diferentes de habilidad. Varios estudios de país y el trabajo nuevo realizado el año pasado en el informe del Banco Mundial (de Ferranti y otros 2003) han aplicado ese marco de oferta y demanda.<sup>3</sup> Ya que dicho enfoque se discutió en detalle en ese informe, sólo se proporciona aquí un resumen breve de los resultados.

Es evidente sin ambigüedades que muchos países han experimentado demandas crecientes por trabajadores educados al nivel terciario, típicamente superando los aumentos

en la oferta relativa de estos trabajadores. La extensión del aumento en esta prima varía a través de países, pero ha sido especialmente fuerte durante varios períodos en la Argentina, en Chile, en Colombia y en México, y se presenta aunque más débilmente en Brasil. En contraste, no ha habido un aumento significativo en la prima colocada a trabajadores con una educación secundaria (principalmente porque la expansión sustancial en la oferta relativa de trabajadores con educación secundaria en gran parte contrarrestó el aumento en la demanda). Ha habido debates en la literatura económica en cuanto a si estos cambios observados se deben a los efectos clásicos del aumento de comercio, en donde aquellos países con mano de obra no calificada relativamente abundante (en modelos sencillos) habrían experimentado un aumento en la demanda para tal mano de obra y aumentos subsiguientes en los salarios de los no calificados.<sup>4</sup> Según este recuento, la caída en la demanda relativa para la mano de obra no calificada en América Latina habría sido ocasionada por la entrada en los mercados mundiales de tales gigantes intensivos en mano de obra como Bangladesh, China, India e Indonesia.

De hecho, el análisis económico identifica un patrón diferente de tendencias generalizadas contra la mano de obra no calificada y a favor de la calificada a través de industrias más y menos intensivas en mano de obra. Esto proporciona apoyo para el punto de vista que cree que la fuente dominante de los cambios observados es a lo que los economistas se refieren como cambio técnico sesgado a las habilidades (*skill-biased technical change*, o SBTC por sus iniciales en inglés). Se debe notar que tales cambios sesgados a las habilidades pueden venir de muchas fuentes, incluyendo avances tecnológicos en el significado común de la palabra (por ejemplo, debido a la informática), así como cambios en la composición profesional y de sector de la organización laboral que favorecen a graduados de escuela secundaria o universitarios.

Aunque no hayan ocurrido cambios significativos en las políticas de mercado laboral, hay alguna evidencia de que algunos cambios han acentuado las tendencias hacia des-censos en la sindicalización y un salario mínimo más exigible (especialmente en el caso de Colombia). Más generalmente, es posible que la combinación del acceso más fácil al capital y las crisis periódicas hayan debilitado el poder de negociación de los trabajadores (*ver* la sección 8.3 para más sobre este punto).

Finalmente, aunque no hayan ocurrido los efectos clásicos del comercio en la desigualdad salarial, la integración y la liberalización económica—incluyendo la expansión del comercio, la liberalización financiera, y las afluencias de Inversión Extranjera Directa (IED)—parecen tener una influencia mediadora que ha promovido cambios tecnológicos, de sector, y de la organización del trabajo, que a su vez llevaron al crecimiento rápido en la demanda relativa por las habilidades.

Esto es probablemente la evidencia más fuerte para apoyar el punto de vista que sostiene que las políticas que promueven la integración económica a menudo llevan a

aumentos en la desigualdad salarial. Este proceso refleja una disyuntiva entre el crecimiento y la distribución, por lo menos durante la transición económica. Una demanda creciente por las habilidades se ha asociado con procesos de innovación y cambio económico que son centrales para que América Latina ingrese a un sendero más rápido del crecimiento. Además, hay alguna evidencia de que ese cambio ocurre por una sola vez. Por ejemplo, tanto Chile como México —los dos países que han ido más lejos en términos de integración económica internacional— parecen haber experimentado una estabilización en años recientes (ver la discusión en de Ferranti y otros 2002 y 2003). Se debe notar también que los aumentos en la desigualdad salarial no se han asociado sistemáticamente con la desigualdad creciente de ingresos en términos de rentas por habitante a nivel de hogar, como es discutido en los capítulos 2 y 6.

*¿Qué puede hacerse para que las reformas basadas en el mercado tengan efectos más positivos sobre la igualdad?*

Los efectos de abrir los mercados y la integración económica son complejos, y algunos de ellos pueden ser por una-sola-vez o temporales. Sin embargo, la existencia de presiones económicas con probables efectos contra la igualdad en sociedades ya sumamente desiguales es un asunto importante. ¿Qué se puede hacer para compensar esos efectos contra la igualdad? Las políticas potenciales se pueden organizar en cuatro categorías, a saber:

(1) *Medidas complementarias que proporcionan activos más iguales a través de hogares y grupos.*

Los activos que poseen los individuos, hogares, y grupos tienen una influencia poderosa sobre su capacidad de responder a oportunidades de mercado nuevas. Esto es ilustrado por los distintos retornos a los niveles educativos, pero aplica también a otros activos económicos tales como la tierra y la infraestructura. Las políticas deben facilitar una expansión rápida del logro educativo en respuesta a la demanda aumentada para las primas ofrecidas por las habilidades, y apoyar un acceso más amplio a la tierra y la infraestructura (como es discutido en el capítulo 7).

(2) *Secuenciar los cambios de política.*

El desarrollo económico implica un proceso de crear y destruir empleos, firmas y actividades económicas. Parte de la dinámica que indican las tendencias empíricas es una destrucción más rápida que la creación de actividades para la mano de obra no calificada. Algunos países han logrado crear actividades productivas nuevas mientras protegen simultáneamente otras más viejas, y menos productivas. Esto es quizá más dramáticamente ilustrado en el caso de China, donde las actividades dinámicas no estatales (por ejemplo, las empresas de pueblos y aldeas) y las firmas privadas se ampliaron apreciablemente en la década de 1980 y década de 1990, mientras muchos trabajos improductivos en firmas de Estado se preservaron.

Esto fue también el caso en Japón durante su era de alto crecimiento. Las industrias internacionalmente competitivas de exportación crecieron mientras los sectores domésticos ineficientes (por ejemplo, la agricultura y la construcción) fueron preservados por políticas públicas explícitas que a su vez fueron facilitadas por presiones políticas y apuntaladas por una manipulación sustancial de distritos electorales). Sin embargo, el ejemplo de Japón ilustra también el riesgo de tal enfoque: es difícil dejar de proteger a los sectores ineficientes. En la década de 1980, cuando la economía japonesa parecía fuerte, los observadores declararon la victoria para el modelo japonés del capitalismo (es decir, un sistema con la intervención fuerte del Estado por la vía de política industrial con previsión estratégica). Sin embargo, una vez que la economía japonesa comenzó a andar mal en la década de 1990, el peso de la opinión cambió para favorecer el modelo de EE.UU., en que el mercado opera presumiblemente para despejar ineficiencias fuera del sistema en por lo menos algunas áreas. En los EE. UU. el sector agrícola es un contraejemplo importante que nuevamente ilustra las dificultades políticas de terminar la protección de un sector políticamente influyente.

El cambio de las políticas es un área importante que es influida por el diseño económico y la economía política. Sin embargo, este informe ni ha realizado trabajo original en este asunto, no ha encontrado una síntesis clara del trabajo existente. Sin embargo, se puede sugerir que estos factores pueden ser bastante significativos a veces. Por ejemplo, abrir una economía a una tasa de cambio alta y fija (con descensos significativos en el precio del capital en la Argentina siendo uno de los resultados) puede haber contribuido a pérdidas grandes de trabajo entre trabajadores relativamente no calificados. Clarificar estos asuntos requerirá claramente de un trabajo mucho más cuidadoso en el futuro.

(3) *Medidas para proporcionar la redes o “cuerdas” de seguridad.*

El proceso de la destrucción de empleos puede llevar a pérdidas temporales o permanentes de ingresos, con efectos adversos en varios aspectos del bienestar social y psicológico. Una parte central de una economía de mercado en buen funcionamiento es la provisión de redes de seguridad para agarrar a los afectados, o de “lazos” de seguridad para ayudar a limitar su caída. En la medida en que éstos existen en América Latina, han tendido a ser desiguales en el alcance; las opciones de reforma se discuten en el capítulo 9.

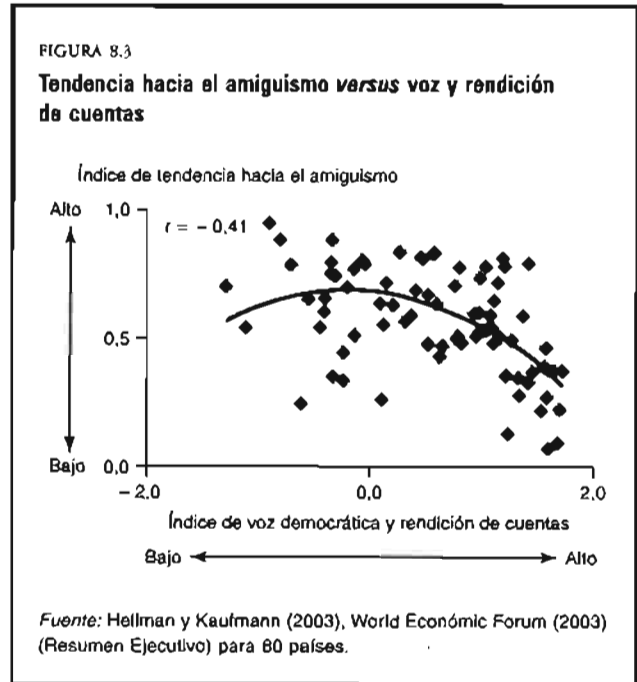
(4) *Mercados más profundos y un ambiente más igual de inversión.*

Los mercados no son de ninguna manera uniformes con respecto a su alcance y efectos. Una parte importante del objetivo de lograr efectos más iguales mediante las reformas de política orientadas al mercado implican el profundizar mercados para proporcionar oportunidades más iguales para todos los participantes de mercado potenciales. Hacer esto requerirá mayor atención a factores económicos, políticos y socioculturales que contribuyen a los efectos desiguales de los mercados.

Se debe recordar que el ambiente de inversión es central a la dinámica del cambio económico y crecimiento del empleo (Stern, en proceso de publicación). Los determinantes de un ambiente de inversión son complejos, incluyendo oportunidades de mercado, acceso a insumos, calidad de infraestructura, el grado en el que las transacciones se asocian con la corrupción, y con el papel de agentes del gobierno para facilitar u obstruir la gran variedad de medidas necesarias para la inversión y la producción por las empresas. El hecho de que, aunque “el ambiente” de inversión connote un bien público, en la mayoría de los casos las condiciones se desvían apreciablemente de esa calidad, es importante para el enfoque presente. Un bien público implica que sus beneficios serían los mismos para todos y las acciones de algunos agentes no afectarían la posición de otros. En la mayoría de las sociedades de América Latina, es más práctico hablar de una serie de ambientes de inversión para grupos diferentes de firmas, que son influidos por la estructura de mercado, los derechos de propiedad, las características de la empresa, la influencia política, y conectividad social (discutida en el capítulo 5). En otras palabras, los ambientes de inversión están compenetrados en estructuras políticas y socioculturales desiguales.<sup>5</sup>

Será necesario poner más atención a factores que influyen en las desigualdades en el ambiente de inversión y el acceso al mercado, y las desigualdades entre individuos y hogares. Hacer esto requerirá de un análisis empírico cuidadoso que combine los enfoques de la ciencia económica y social. Un análisis reciente por Hellman y Kaufmann (2003) acerca de la relación entre “las desigualdades de influencia” en el sector de los negocios y la calidad del ambiente institucional es sugestivo de la importancia de estos asuntos. Este problema está también estrechamente relacionado con uno de los temas generales de este informe: hay una relación circular entre instituciones débiles y desigualdades de poder, riqueza y posición. Hellman y Kaufmann (2003) construyen un índice de “la tendencia de amiguismo” o tráfico de influencias que es “percibida por la firma como la diferencia entre la caracterización de la firma acerca de la influencia de individuos o firmas con vínculos cercanos y personales con líderes políticos, y la influencia de su propio negocio o asociación comercial sobre leyes, reglas y regulaciones recientemente decretadas que afectan su negocio” (Hellman y Kaufmann 2003, p. 9). En casos extremos, el resultado es la captura del Estado, o el uso de medios ilegales por grupos privados para obtener políticas favorables. Este fenómeno se ha documentado bien en el caso de Rusia y otros Estados sucesores de la antigua Unión Soviética, pero hay también evidencia de análisis globales y encuestas empresariales recientes que atestiguan por lo menos la percepción de su importancia en muchos otros lugares. (Ver Kaufmann, Kraay y Mastruzzi 2003 para un resumen de los resultados de encuestas).

Una encuesta global encuentra una relación en forma de U invertida entre el índice de la tendencia de amiguismo y un índice de la voz y la responsabilidad democrática, como es indicado en la figura 8.3, y utilizando la base de



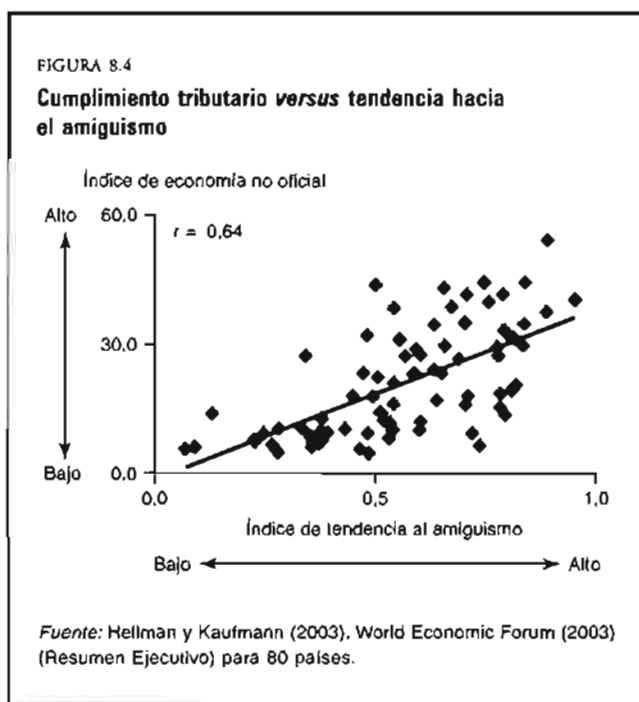
datos de gobernabilidad del Banco Mundial. El nivel más alto de tendencia de amiguismo ocurre en sociedades con niveles intermedios de democratización, que son típicos de la mayor parte de América Latina. Aparte de proporcionar influencia ventajosa a los grandes y poderosos, la tendencia de amiguismo se asocia también con la debilidad en instituciones públicas, como es discutido en el capítulo 5. En sociedades con niveles altos de tendencia de amiguismo, las firmas confían y utilizan los tribunales menos, pagan menos impuestos, y tienen derechos de propiedad menos seguros; el soborno es también más predominante.

La figura 8.4 ilustra este problema en relación con la extensión de actividades económicas extraoficiales. Hellman y Kaufmann (2003) sugieren que estos patrones pueden llevar a una dinámica autofortalecedora, en donde el menor apoyo para las instituciones públicas perpetúa la debilidad de las instituciones y, a su vez, lleva a una probabilidad más grande de su captura por grupos más influyentes.

Como siempre, uno debe ser cauteloso acerca de sobreinterpretar los resultados a través de países, y se necesitarán nuevos trabajos exhaustivos para explorar estos mecanismos aún más. Sin embargo, vale la pena anotar que los temas considerados aquí son coherentes con un enfoque actual en la literatura política de la economía: las coaliciones distributivas nuevas que surgieron luego de la liberalización y podrían aprovecharse de medios nuevos para asegurar mejores tratos. (Ver Schamis (2002) para una discusión en este punto en el contexto de privatización).

Un asunto complementario concierne al papel de las asociaciones de negocios, especialmente aquellas que representan a las firmas pequeñas y medianas. Como se mencionó arriba, el índice de la tendencia de amiguismo es en





gran parte un producto de las percepciones de estos grupos. Trabajos relacionados de comparación entre países encuentran una relación positiva entre la importancia y la actividad de tales asociaciones y medidas del desempeño institucional. Esto es consecuente con la evidencia de estudios de caso acerca del papel potencial de tales asociaciones en transiciones que se alejan de relaciones clientelistas entre el gobierno y los empresarios. Existe literatura sobre este asunto en países desarrollados, mientras que Angell, Lowden y Thorp (2001) documentan patrones relacionados en su análisis comparativo de experiencias en distintas ciudades intermedias colombianas.

La agenda de políticas relacionada con la tendencia al amiguismo involucra construir la base institucional para una mayor transparencia, menos corrupción, mejor gobierno corporativo, y regulación más efectiva. Esto probablemente implica alianzas entre formas nuevas de gobernabilidad (como es discutido en el capítulo 5) y las asociaciones empresariales, especialmente aquellas que representan a las firmas pequeñas y medianas.

Aunque al reducir la influencia desigual en "la cima" y reforzar la eficacia de las instituciones proporcionará apoyo general para el tratamiento más igual a través de las firmas, hay que considerar también problemas especiales relacionados con el sector informal. Los participantes son sumamente heterogéneos, incluyendo a trabajadores autónomos junto con empresas micro y pequeñas, así como firmas medianas y grandes con prácticas informales (especialmente con respecto al empleo). Existe una extensa literatura acerca de condiciones y políticas, y se pueden hacer dos puntos clave en este contexto. Primero, hay una agenda de medidas proactivas para mejorar el ambiente empresarial y de inversión para las firmas pequeñas y medianas

que se basan en algunas de las cuestiones fundamentales de fallas de mercado y la influencia débil que se discutieron en el capítulo 1. Esta agenda probablemente implica una gama de áreas de acción, incluyendo reducir el exceso de regulación, reforzar los derechos de propiedad, proporcionar la infraestructura, agilizar la burocracia, y profundizar los mercados financieros (*ver* de Soto (1989) y (2000) y Tendler (2002), entre otros). Segundo, esta agenda no es libre de instituciones, pero tiene mucho que ver con las formas de interacción política y social que existen en el contexto social más amplio. Como un ejemplo, el éxito espectacular del sector de pequeña-escala de la "Tercera Italia", no fue un producto de favores del gobierno, sino de la actividad asociativa vibrante que proporcionó los servicios específicos a las firmas para facilitar los procesos de formalización y reconocimiento de los derechos de trabajadores (*ver* recuadro 8.2).

## 8.2 Políticas de mercado laboral y desigualdad<sup>6</sup>

¿Pueden las políticas y las instituciones laborales bien diseñadas llevar a mayor igualdad sin pérdidas importantes en eficiencia? Al igual que con las políticas estructurales generales, allí están divididas agudamente las opiniones sobre esta pregunta. Una escuela de pensamiento discute que las inflexibilidades en el mercado laboral y niveles altos de protección y privilegio para los trabajadores formales son fuentes de desigualdad más alta entre "personas al interior del sistema" (*insiders*) y los "intrusos" (*outsiders*) con respecto a políticas de trabajo e instituciones formales, así como fuentes del crecimiento más bajo en "buenos" trabajos. Otra escuela de pensamiento afirma que las políticas laborales del Estado son esenciales para asegurar condiciones de trabajo decentes, reducir el riesgo de la explotación de los vulnerables, y proporcionar niveles razonables de seguridad de ingresos contra la pérdida del empleo, enfermedad y vejez. Descifrar estos asuntos es un trabajo grande (e importante) (*ver* World Bank (1995) para una discusión general). El diseño de la política laboral es complejo, y la literatura sobre el asunto es expansiva. Las especificidades deben ser trabajadas con cuidado en contextos particulares. Al igual que con muchos asuntos cubiertos en este informe, la discusión actual está restringida a unos pocos temas generales de política.

La política y las instituciones laborales actuales son un arreglo "impío" en gran parte de América Latina. En la medida en que aquellas hacen una diferencia sobre los resultados del mercado laboral, esta evaluación es válida en el contexto de cubrimiento parcial. A veces, tal cubrimiento se asocia con privilegios diferenciales, que imponen costos implícitos a los *outsiders*; las provisiones de la seguridad social en muchos países son un ejemplo importante. Hay también áreas en donde las instituciones laborales llevan a resultados inflexibles e injustos.

Los sindicatos de maestros son un ejemplo de una institución laboral que a menudo (aunque, por supuesto, no siempre) ha sido un estorbo a reformas que llevarían a una



## RECUADRO 8.2

## La evolución de firmas de pequeña-escala en la "Tercera Italia"

La expansión del sector de pequeña empresa en Italia central y del Noreste es uno de los gran éxitos económicos en la segunda mitad del siglo XX. Este cambio contribuyó a la transformación económica y social absoluta y relativa de la región. Modena, por ejemplo, pasó de ser una región de alto desempleo a comienzos de la década de 1950, situándose en el puesto 40 entre las 95 provincias italianas en términos de ingreso por habitante, a estar a la cabeza de la lista en 1980 y ser una de las áreas más ricas en Europa.

Parte de esta historia proporciona lecciones acerca de la dinámica de las firmas pequeñas en países en desarrollo hoy día. Como Criscuolo (2002) argumenta en un estudio de caso de firmas en Bolonia y Modena, el crecimiento dinámico no surgió en la forma de favores especiales de gobierno ni en alivio de cargas ni desregulación generalizadas. En el contexto de países en desarrollo, Tendler (2002) ha discutido que tales enfoques se arriesgan a confinar al sector de pequeña empresa a la política social, y lo dejan vulnerable al intercambio de favores o alivios por apoyo político. Dos elementos del diagnóstico de Criscuolo (2002) son destacables aquí. Primero, la actividad asociativa vigorosa fue central a la dinámica del sector y sus interacciones con el Estado. La Confederazione Nazionale dell'Artigianato (la Confederación Nacional de Artesanos, o CNA) surgió de la resistencia antifascista en las décadas de 1930 y 1940, y tuvo cercanas conexiones con el movimiento comunista. Llegó a ser el actor clave para el sector de pequeña-escala en términos de interacciones con los gobiernos en la

política y apoyar a las firmas pequeñas en implementar cambios en su organización y prácticas.

Segundo, el tipo de políticas y prácticas adoptadas favoreció fuertemente a lo que ahora se llamaría formalización. Ideológicamente comprometida con los derechos del trabajador, y pragmáticamente comprometida con el crecimiento de la productividad, la CNA fue un proponente importante para condiciones de trabajo buenas y organización eficiente. El principal tipo de instrumento utilizado fue lo que Criscuolo llama "alivio de cargas para el desarrollo" o la provisión de una gama de servicios administrativos (en las áreas de contabilidad, administración de nómina, y asesoría fiscal) y apoyo orientado a la producción (en las áreas de consorcios de productores, parques industriales, y centros de la innovación). Estas actividades ayudaron a las firmas pequeñas a conformarse a las regulaciones formales que la CNA recomendó y a sostener los niveles altos de crecimiento de productividad.

Un sector de pequeña-escala notablemente dinámico surgió como producto de la movilización y el papel central del apoyo deliberado, proactivo y persistente de la asociación. Esto ayudó a las firmas de artesanos a seguir el "camino alto" al desarrollo de la pequeña empresa. Mientras el contexto institucional es intrínsecamente específico a la geografía y la historia, hay lecciones potencialmente valiosas por aprender para profundizar los mercados en América Latina.

Fuente: Criscuolo (2002).

educación de mayor calidad y más equitativa, un área de la importancia fundamental para la expansión de capacidades más iguales. (Tales casos reflejan un "acaparamiento de la oportunidad," en el idioma de los sociólogos). Más generalmente, mientras los sindicatos a menudo han ayudado a mejorar las condiciones de trabajo de sus miembros, esto lleva raramente a mayor igualdad. Los efectos estimados son generalmente insignificantes. En el caso de Brasil, los sindicatos parecen llevar a mayor desigualdad de salarios. Esto ocurre porque, en contraste con los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD por sus iniciales en inglés), los trabajadores sindicalizados tienden a estar en los sectores más calificados y mejor pagos de la distribución salarial general.

El otro lado de esta situación muestra que segmentos grandes de la fuerza laboral no son cubiertos por la acción sindical, ni protegidos en términos de estándares de salud, de la discriminación, ni del abuso, ni se les proporcionan siquiera formas básicas de seguridad de ingresos. Muchos

países latinoamericanos son razonablemente flexibles en los ajustes generales del mercado laboral (aunque hay diferencias importantes entre, por ejemplo, el relativamente flexible México y la Argentina), pero la flexibilidad es el otro lado de la moneda de tener grandes sectores informales cubiertos débilmente por condiciones de trabajo formales. Los salarios mínimos generalmente tienen efectos modestos y ligeramente a favor de la igualdad sobre la estructura de salarios, pero esto es contrarrestado por reducciones en el empleo, especialmente para trabajadores jóvenes, poco calificados y mujeres (World Bank 2004). Donde es significativa su exigibilidad legal, como en Colombia, los salarios mínimos probablemente contribuyen a bajar los niveles del empleo formal.

Los sectores informales grandes son sintomáticos de débil crecimiento del empleo formal y una razón alta de costos a beneficios de formalización, tanto para empleadores como para trabajadores. Sin embargo, esto no implica que los trabajadores en el sector informal estén necesariamente en

peores condiciones, o que ellos estén haciendo fila para mejores trabajos en el sector formal. La palabra clave es heterogeneidad. Muchos participantes del sector informal son empresarios por cuenta propia que escogieron estar en ese sector a causa de retornos más altos o condiciones de trabajo preferidas. (Ver Maloney (2003) para una revisión de asuntos relacionados al empleo del sector informal). A veces, los hogares pueden adoptar estrategias diversificadas de empleo, con un trabajador que mantiene un trabajo formal para asegurar las prestaciones de seguridad social y salud y otros que siguen actividades informales.

Sin embargo, el trabajo informal puede ser también más susceptible a desigualdades socialmente basadas. Como argumentan Heller y Mahoney (2003), debido a que el sector informal está en gran parte por fuera del alcance del Estado y las transacciones en su interior son en gran parte extralegales, el éxito es a menudo dependiente de redes y mecanismos no-institucionalizados de reducir los costos de la transacción. En otras palabras, “El acceso al capital, el control del espacio y mercados, la exigibilidad de las transacciones, y mantener redes de compradores y vendedores, todas implican por lo tanto controlar el acceso a un recurso o una red erigiendo barreras fuertes de etnia, género, comunidad, y raza. Las redes criminales, con sus profundos lazos de sangre, rituales de asociación, y altos costos de existencia son sólo el caso extremo” (Heller y Mahoney 2003, p. 41).

Se muestran aquí varias direcciones que se podrían tomar para lograr una política laboral más equitativa, en el espíritu de buscar extender derechos laborales a todos y aumentar la flexibilidad en aquellos sectores del mercado laboral que están relativamente protegidos. Estas políticas pueden ser encuadradas generalmente en términos de incentivos crecientes para la formalización por reducción de costos y beneficios crecientes.

Primero, las políticas que sostienen el sector informal son necesarias (como fue notado en la sección anterior). En particular, los países latinoamericanos deben buscar maneras innovadoras de aumentar la productividad de las firmas en este sector y facilitar su participación en instituciones formales. El sector informal no se debe ver exclusivamente como un *pool* de trabajadores excluidos del empleo formal debido a regulaciones excesivas, sino como un grupo de empresarios, y de sus empleados, que necesitan apoyo y políticas amistosas para crecer y triunfar. Tales políticas incluyen la reducción de costos de transacción, la disponibilidad del crédito y mecanismos formales a través de los cuales éste pueda operar, y, más importante, las leyes laborales que permitan a las firmas adaptarse a condiciones económicas cambiantes.

Segundo, las leyes de mercado laboral y los procedimientos de fijación del salario mínimo deben valorarse con cuidado en cada país. Los objetivos duales deben ser desmontar la rigidez excesiva y reducir el impacto del salario mínimo en el desempleo. Más específicamente, desmontar la rigidez excesiva quiere decir darles a empleadores y a empleados mecanismos eficientes para adaptarse al ciclo empresarial, que entonces se reflejarían en tasas de empleo

formal más altas en el largo plazo. Con respecto a salarios mínimos, es importante asegurar que el mecanismo utilizado para fijarlos esté basado no sólo en el poder adquisitivo, sino también en consideraciones relacionadas con la productividad y el empleo.

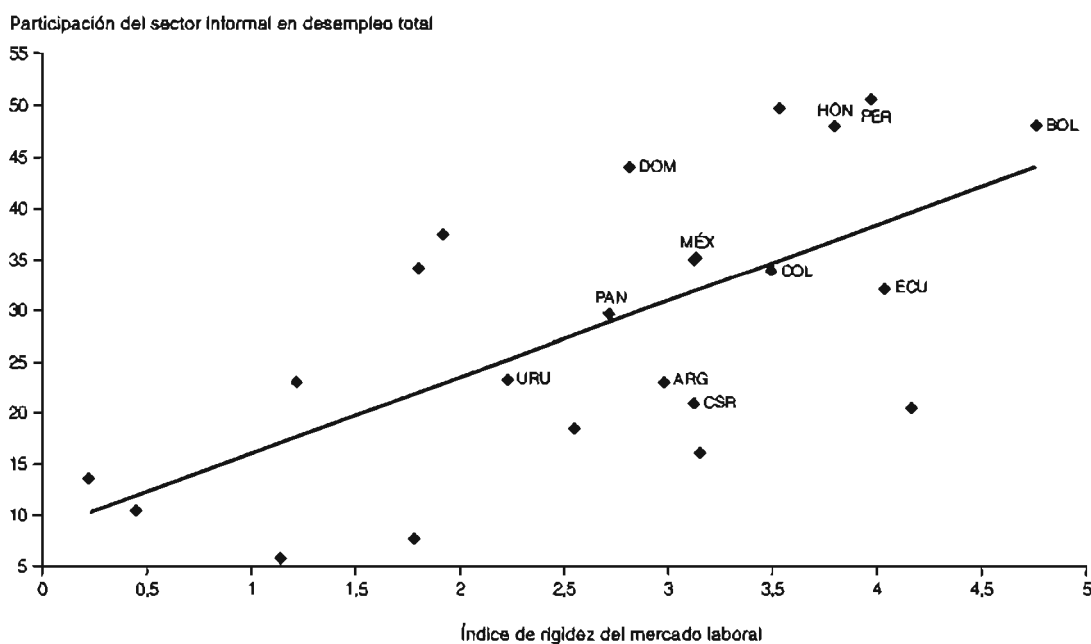
Si se manejan efectivamente, estas políticas pueden ser consecuentes con un mayor apoyo a los trabajadores. Esto se puede hacer tanto por informalidad reducida y por los efectos producidos por un enfoque general de mayor apoyo a los trabajadores en términos de funcionamiento institucional. La figura 8.5 ilustra la disyuntiva entre protección más rígida e informalidad. Sin embargo, *nótese* que Costa Rica tiene más rigidez (cuya variable sustitutiva es un índice de los costos de despido de los trabajadores) y niveles más bajos de informalidad que la República Dominicana. En una comparación exhaustiva de los mercados laborales en estos dos países, Itzigsohn (2000) discute que este patrón es el producto de una estrategia general en Costa Rica que ofreció más apoyo a los derechos del trabajador y las condiciones de trabajo que los esfuerzos en la República Dominicana. Los efectos de este enfoque fueron por tanto resultado del impacto en el funcionamiento de instituciones, así como de los detalles de políticas.

Tercero, las reformas en el área de la seguridad social deben seguir siendo implementadas con la intención de lograr una forma más equitativa de la administración del riesgo para todos los trabajadores y hogares (*ver* el capítulo 9).

Cuarto, los sindicatos tienen un papel central para jugar en el puesto de trabajo y en la sociedad, pero el contexto en el que aquellos funcionan influye sobre los efectos distributivos de sus actividades. Donde los sindicatos se han convertido en medios para proteger privilegios que imponen costos en otros —especialmente en los menos afortunados— entonces más flexibilidad será más valiosa. Hay un contraste entre los movimientos sindicales que se incorporaron efectivamente en estructuras verticales del Estado (México, por ejemplo) y aquellos con afiliaciones horizontales más fuertes (como en Brasil). Estos últimos tienen más probabilidad de actuar a favor de los intereses de grupos más amplios de trabajadores y hogares pobres. (Esto no quiere decir, sin embargo, que no buscarán todavía defender vigorosamente los intereses de sus miembros).

Finalmente, no hay contradicción inherente entre sindicatos, regulación del Estado, y la integración en la economía global por la vía de una “ruta alta” de productividad. Esto es ilustrado por un caso de participación sindical en cultivos de alto valor orientados a la exportación en el Nordeste del Brasil (recuadro 8.3). Los sindicatos han sido elemento importante de un cambio hacia un sendero a la integración que ha beneficiado tanto a los trabajadores como a las firmas, especialmente a nivel local en una industria específica. Los casos en que la productividad ha aumentado la cooperación a nivel nacional son probablemente más difíciles de encontrar en América Latina, en contraste, por ejemplo, con el papel del movimiento sindical sueco en el desarrollo de ese país (de Ferranti y otros 2002).

FIGURA 8.5

**Rigidez de mercado laboral e informalidad**

Fuente: Heckman y Pagés-Serra (2000) y la base de datos de Laborsta.

### 8.3 Desigualdad y crisis macroeconómicas

La inestabilidad macroeconómica ha sido el gran enemigo del desempeño económico a largo plazo en América Latina. Las crisis periódicas han sido fuentes de cicatrices sociales penetrantes y profundas. En decenios recientes, la crisis de la deuda de la década de 1980 trajo el fin de un período prolongado de crecimiento que había ocurrido en gran parte de la región, aunque dicho crecimiento había ocurrido en términos sumamente desiguales. Para principios de la década de 1990, la mayoría de los países pareció haber alcanzado una situación de política macroeconómica más sana y las reducciones de deuda basadas en el mercado habían ayudado a reducir el efecto latente de dicha deuda. Sin embargo las crisis continuaron golpeando la región en la década subsiguiente. Las crisis de 1994-1995 en México y de 2001-2003 en Argentina se recordarán tanto como las ganancias constantes en salud y educación que ocurrieron a través de la región durante este tiempo.

Las causas de crisis —así como de las políticas macroeconómicas, financieras, y de administración de deuda óptimas para prevenir y manejar las crisis— son un área inmensa del estudio. La literatura y los debates no están resumidos aquí, pero en cambio se examinan las crisis mediante el prisma de las preocupaciones y contenidos de este informe. ¿Hay alguna conexión causal entre instituciones débiles y desiguales y crisis? ¿Cuáles son las consecuencias

distributivas de las crisis? ¿Ofrece la perspectiva de este informe nuevas luces acerca de posibles opciones de política que sean mejores para reducir la desigualdad y manejar las crisis? Cada una de estas cuestiones se consideran en orden.

#### *¿Qué causa las crisis macroeconómicas?*

##### *Factores próximos y profundos*

Partes anteriores de este informe exploraron como las instituciones débiles y desiguales pueden ser autosostenibles con respecto a procesos a largo plazo de desarrollo y opciones subyacentes de política. Algunas debilidades institucionales pueden ser verdaderamente funcionales para los poderosos. ¿Pueden las instituciones débiles y desiguales ser también fuente de inestabilidad macroeconómica y la resolución desigual de las crisis? Los sospechosos usuales para la causación de las crisis han sido tradicionalmente las políticas macroeconómicas defectuosas, especialmente las asociadas con el gasto público excesivo, tasas de cambio sobrevaloradas, y manejo monetario laxo. Hay conexiones bien documentadas entre tales factores e inestabilidad, inflación alta, y crisis cambiarias y bancarias. Estos han recibido correctamente atención significativa —y no menos por parte de instituciones financieras internacionales— con el objetivo de lograr mejores políticas macroeconómicas para prevenir las crisis. Tras la crisis de deuda de la década de

## RECUADRO 8.3

## Sindicatos, empresas y la expansión de cosechas de exportación de alto-valor en Petrolina-Juazeiro en el Nordeste del Brasil

Un estudio en la evolución de relaciones trabajador-empresas en el sector de cultivos de exportación de alto valor en Petrolina-Juazeiro subraya el papel positivo potencial de los sindicatos para aumentar la productividad y el bienestar de los trabajadores. En un ambiente aparentemente poco prometedor de trabajadores agrícola sin tierras, la actividad del sindicato fue un ingrediente importante en el cambio de prácticas laborales que ofrecen mejores condiciones de trabajo y a la vez logran mayor productividad —así como, de manera importante, alta calidad— en un área exitosa de la agricultura de la exportación. Este resultado fue facilitado por una combinación de condiciones de mercado y la estrategia e historia de actores institucionales. La importancia crítica del

manejo de tiempos para la calidad en el proceso agrícola (por ejemplo, en la cosecha de uvas) les dio a los trabajadores influencia potencial. El sindicato rural tuvo que cambiar apreciablemente su estrategia de enfocarse en su base tradicional entre granjeros pequeños para representar el interés de trabajadores sin tierras. Además, los dueños de las fincas eran principalmente firmas a gran escala de Brasil del Sudeste con experiencia en la negociación colectiva, en contraste con los cultivadores de azúcar a gran escala más tradicionales del Nordeste que estaban acostumbrados a relaciones más represivas y conflictivas de trabajo.

*Fuente:* Damiani (2003).

1980, las tasas de cambio realistas, políticas monetarias prudentes y manejo fiscal sano fueron centrales a las plataformas de la política recomendadas para, y eventualmente adoptadas por, los países en América Latina. Hubo ganancias importantes asociadas, en particular, con reducciones grandes en la inflación. La mayoría de los estudios encuentra que la inflación más baja tiende a tener efectos positivos en la distribución de ingresos.

Las ganancias sustanciales en estas áreas de política parecieron llevar a un período de estabilidad. Sin embargo, esto ha cambiado con la crisis de 1994-1995 en México, los efectos de las crisis de Asia del Este y Rusia en 1997 y 1998, y dificultades macroeconómicas en países tales como Argentina, Bolivia y Venezuela empezando en 2000. Claramente todos los problemas no se habían resuelto. En el campo de la economía, estas y otras crisis (incluyendo las que ocurrieron en Europa durante la década de 1990) ayudaron a crear una gama de pensamiento nuevo. Las perspectivas recientes han subrayado los problemas de asimetrías de información en los mercados financieros, la posibilidad de equilibrios múltiples equilibrios con altos y bajos flujos de capital externo los flujos externos bajos de la capital, discrepancias entre los balances gubernamentales y los de los sectores corporativos y financieros, y la débil regulación y desempeño del sector financiero.<sup>7</sup>

Aun cuando las políticas monetarias y fiscales son razonablemente sanas (como lo eran en gran parte del Este de Asia antes de desatarse la crisis), las oleadas en inlujos de capitales reforzadas por la liberalización prematura o mal diseñadas de la cuenta de capitales, así como la regulación y la supervisión prudenciales débiles, han llevado a la acumulación excesiva de deuda externa y bonanzas crediticias a corto plazo retumban. Este patrón se invirtió rápidamente cuando terminaron las bonanzas, y llevó a descensos agudos de precios domésticos de activo y devaluaciones gran-

des de la moneda. Estos problemas tuvieron como resultado a su vez la insolvencia corporativa extendida y profundas recesiones.

Un tema de relevancia para este informe se puede subrayar aquí. Como en muchas áreas discutidas en otros capítulos, los procesos económicos interactúan con condiciones institucionales. Las instituciones débiles (que están relacionadas con la desigualdad en maneras discutidas en los capítulos 4 y 5) pueden tener una influencia causal en la ocurrencia de las crisis. Hay una asociación sugestiva entre instituciones débiles e inestabilidad macroeconómica, como queda ilustrado por la relación bivariada entre una medida del grado en que el Ejecutivo es restringido por instituciones nacionales y la desviación estándar del crecimiento en el producto interno bruto (PIB) (figura 8.6). Esta asociación no dice nada acerca de causalidad, pero algunos estudios proporcionan una base empírica para la inferencia de algunos procesos causales en la relación.

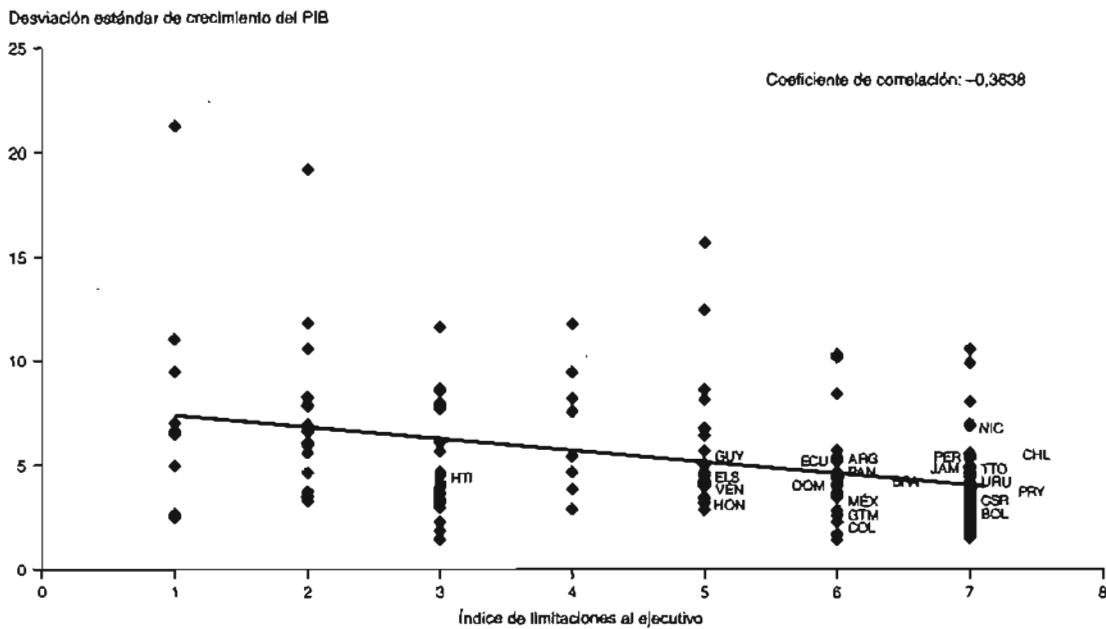
Un ejemplo del trabajo empírico sobre las crisis es un estudio reciente de Acemoglu y otros (2002) que explora las relaciones entre políticas macroeconómicas, instituciones, e inestabilidad macroeconómica. Discute que la fortaleza de las instituciones es una fuerza causal, a largo plazo y principal detrás de la inestabilidad, que se puede manifestar por políticas macroeconómicas u otros factores (recuadro 8.4).

Este análisis es útil, pero no explora los mecanismos específicos de crisis. Dos son probables de ser de importancia y yacer en la intersección de preocupaciones sobre la desigualdad: la administración de conflictos distributivos y la relación entre la influencia desigual y el funcionamiento del sistema financiero.

Con respecto a la administración del conflicto distributivo, hay una tradición del trabajo que se enfoca en cómo las peleas entre grupos pueden tener influencias poderosas

FIGURA 8.6

## La asociación entre volatilidad macroeconómica y medidas de condiciones institucionales



Fuente: Cálculos de autores, utilizando estadísticas del Banco Mundial y la base de datos Polity IV para limitaciones sobre el ejecutivo.

en el conducto de la política macroeconómica. (Ver Bates 1981 para un trabajo seminal sobre este tema). La interacción entre la lucha distributiva y la debilidad institucional es ilustrada en el trabajo a través de países por Rodrik (1999). Ese análisis procura explicar los impactos variables de los choques de la década de 1970 en el crecimiento, en términos de la interacción entre el conflicto social latente o luchas distributivas por una parte, y las instituciones para la administración del conflicto por la otra. El estudio mira en particular las diferencias en el crecimiento durante 1960-1975 y 1975-1989, períodos en los que la mayor parte de América Latina sufrió un descenso significativo en el crecimiento económico mientras Asia Oriental de hecho experimentó una aceleración del crecimiento; esta diferencia ocurrió a pesar de que ambas regiones experimentaran los choques.

Los países que experimentaron los descensos más grandes en el crecimiento no fueron necesariamente los que sufrieron los golpes más grandes, sino aquellos con una combinación de sociedades más divididas (medido por índices de desigualdad o diferencia social entre grupos) e instituciones débiles para la administración del conflicto (cuya variable sustitutiva son los indicadores de calidad de instituciones gubernamentales, el imperio de la ley, derechos democráticos, y redes de seguridad social). En el análisis de Rodrik (1999), las influencias más convencionales en la vulnerabilidad económica—incluyendo la apertura económica, la participación del consumo del gobierno, y los ni-

veles de la deuda—llegan a ser pronosticadores insignificantes del desplome del crecimiento una vez se introducen las medidas del conflicto e instituciones latentes para la administración del conflicto. Las discusiones en este informe (especialmente en los capítulos 4 y 5) sostienen el punto de vista de que América Latina es generalmente una región de grandes fisuras sociales e instituciones débiles, incluyendo limitaciones débiles al poder de las élites, cuando se compara con el Este asiático y los países de la OCDE.<sup>8</sup>

Completar este tipo de historia requeriría de investigación cuidadosa sobre estudios de caso. Un ejemplo contemporáneo vívido es Venezuela, donde el conflicto social-político y un paro relacionado de la industria del petróleo llevaron directamente a una caída de aproximadamente 26% del PIB entre marzo de 2002 y marzo de 2003. Episodios menos dramáticos ocurrieron también antes con la habilidad del gobierno para dirigir “pactos sociales” cada vez más agotada a partir de mediados de la década de 1980, una tendencia a su vez limitó la habilidad de la sociedad para resolver los conflictos distributivos por arreglos semicorporatistas. Esto es un ejemplo interesante precisamente porque la democracia venezolana fue fundada sobre la base de un pacto explícito entre el gobierno y las élites, así como el uso deliberado de políticas públicas distributivas—pero no redistributivas—que provinieron de los recursos públicos abundantes creados por las rentas de petróleo. Este esquema trabajó por un rato: Venezuela consiguió mantener estabilidad macroeconómica notable y

## RECUADRO 8.4

**Instituciones, política macroeconómica e inestabilidad**

El trabajo reciente por Acemoglu y otros (2002) explora las relaciones entre instituciones, opciones de política macroeconómica, e inestabilidad económica. Los países que han tenido políticas macroeconómicas defectuosas (tal como política fiscal excesivamente expansionaria, política monetaria laxa, y tasas de cambio sobrevaloradas) han experimentado también mayor inestabilidad macroeconómica, así como menor crecimiento, en las pasadas décadas. La pregunta es si el final de la historia es que los gobiernos cometen el “el error” de escoger políticas malas que luego causan inestabilidad.

Un punto de vista alternativo es que las opciones de política así como la inestabilidad económica reflejan ambas debilidades institucionales fundamentales. Por instituciones, los autores entienden un “grupo de arreglos sociales que incluyen los límites constitucionales y sociales sobre el poder de los “políticos” y la “élite”, el imperio de la ley, las provisiones para mediar las brechas sociales, la aplicación fuerte de los derechos de propiedad, un mínimo de igualdad de oportunidades, y el acceso de base amplia a la educación, etc.”<sup>a</sup> (ver también la discusión en el capítulo 5). El argumento clave en esta consideración es que las debilidades institucionales tenderán a bajar la inversión y aumentar la inestabilidad y políticas, por ejemplo a través de la incapacidad para manejar las luchas distributivas. La evidencia a través de países a favor de este argumento es proporcionada explorando la relación empírica entre políticas macroeconómicas —un indicador de la fuerza institucional que utiliza un índice de limitaciones sobre el Ejecutivo de la base de datos Polity IV— y las medidas de inestabilidad económica, incluyendo la desviación estándar del crecimiento y descensos más grandes en la producción. El desafío empírico es que las políticas y las instituciones macroeconómicas probablemente son endógenas, o reflejan la influencia de variables omitidas. Para tratar con esto, los autores utilizan una estrategia de identificación basada en el punto de vista sustantivo

que las instituciones extractivas formadas en períodos coloniales pueden tener una influencia negativa persistente en condiciones institucionales contemporáneas (ver el capítulo 4). Tales instituciones extractivas evolucionan con más probabilidad en las situaciones donde hay un asentamiento relativamente modesto, que permite el uso de un índice de mortalidad de colonizadores durante el período colonial. Esta medida de hospitalidad del ambiente tiene correlación con medidas institucionales recientes, pero no hay ningún motivo para que deba tener alguna influencia directa en políticas macroeconómicas actuales.

Cuando el análisis de influencias en la inestabilidad se emprende utilizando la mortalidad de colonizadores como un instrumento para identificar el componente exógeno históricamente determinado de condiciones institucionales recientes, la relación entre políticas e inestabilidad macroeconómica desaparece en gran parte, mientras las medidas de fuerza institucional siguen siendo robustamente significativas. Esta tendencia aplica en los casos en que las políticas macroeconómicas se tratan como exógenas (lo que generalmente sesgaría los resultados para favorecer la influencia de tales políticas, si estas variables son verdaderamente endógenas), o también si los valores rezagados de políticas macroeconómicas se utilizan como instrumentos. Hay apoyo débil para el papel de la sobrevaloración de tasa de cambio, pero no para el papel de la inflación ni de medidas del gasto público y déficit. Los autores sugieren que donde existen debilidades institucionales fundamentales, ellas pueden extenderse a las crisis en varias maneras, a veces por mecanismos de política macroeconómica y a veces vía rutas microeconómicas. Esto es adicionalmente ilustrado por los estudios de caso de Argentina y Ghana.

a. Acemoglu y otros (2002), p. 4.

Fuente: Acemoglu y otros (2002).

niveles bastante respetables de crecimiento durante las décadas de 1960 y 1970.

La segunda área en donde las debilidades institucionales se pueden asociar con las crisis es por las conexiones entre la influencia desigual del sector corporativo y el funcionamiento del sistema financiero. Como se señaló en la sección 8.1, “la tendencia al amiguismo” se asocia con una gama de debilidades en instituciones. En la medida en que este fenómeno debilita las prácticas de préstamos y la conducta prudencial del sector financiero, puede tener una influencia perniciosa en la causalidad de crisis (vía la expansión excesiva del crédito) y la dinámica de crisis (por

carteras mañas de crédito). Esto es de importancia particular a interpretaciones de algunas de las crisis más recientes que no se basaron en negligencia fiscal. Los estudios referidos aquí no son de ninguna manera la última palabra en la investigación empírica de interacciones entre políticas macro, instituciones, e inestabilidad con respecto a análisis a través de países y, quizá lo que es más importante, estudios de caso en profundidad. Como se notó antes, una literatura económica extensa sobre fuentes de las crisis ya existe. Las cuestiones relacionadas con la debilidad y las conexiones institucionales con la desigualdad se cruzan con sólo algunos de los mecanismos discutidos en esa literatu-

ra. Las opciones de políticas macro por supuesto tienen un efecto por lo menos en el corto-a mediano plazo, y el funcionamiento del sistema financiero será un factor central sobre la ocurrencia y severidad de las crisis. Los mecanismos por los cuales las debilidades institucionales interactúan con luchas distributivas para formar una fuente de inestabilidad requieren considerablemente más exploración. Sin embargo, hay necesidad de traer estos asuntos de vuelta al centro de un análisis de crisis.

### *Las consecuencias distributivas de las crisis macroeconómicas*

Las crisis macroeconómicas afectan a la sociedad de múltiples maneras. Cuatro canales económicos de influencia se subrayan en la mayoría de las investigaciones: el impacto de la demanda reducida sobre los trabajos, salarios, y en los ingresos de la empresa; los cambios en precios; el recorte del gasto público; y los cambios en el valor de los activos.<sup>9</sup> Al tiempo que los hogares y comunidades responden a estos efectos, los efectos secundarios pueden ser sentidos en términos de decisiones de hogares sobre educación o salud, el trabajo aumentado de mujeres y otros trabajadores secundarios, el agotamiento de activos financieros, y la dependencia en redes sociales de apoyo.

Muchos observadores subrayan también los costos de las crisis macroeconómicas al tejido social, cuando los individuos son forzados hacia actividades ilegales, o cuando hombres y mujeres jóvenes se adaptan a oportunidades adversas cambiando a las culturas de drogas, de la violencia, o de la prostitución antes que a la adquisición de habilidades y trabajo productivo. Los efectos adversos pueden ser persistentes (un fenómeno conocido como "histéresis" en la jerga de economistas), por ejemplo por pérdidas en el capital organizacional, humano o social, que pueden tomar tiempo considerable para reedificar. Como un ejemplo, es sorprendente que la violencia personal en América Latina aumentó en la década de 1980 y luego no bajó aun cuando las economías se recuperaron en la década de 1990. (Para más sobre este tema, *ver* Fajnzylber, Lederman y Loayza 2000).

Esta sección mira tres categorías de evidencia relacionada con los efectos de las crisis macroeconómicas. Primero, se resumen los resultados de estudios sobre la distribución de ingresos, medida por encuestas de hogar y vía el gasto. Segundo, se discute la información sobre la distribución entre el trabajo y el capital. Tercero, se consideran los aspectos distributivos de la resolución de crisis por canales del sector financiero. Pese a que estas dos últimas fuentes son relativamente nuevas y representan esfuerzos iniciales de investigación, tienen una particular relevancia en los asuntos discutidos a través de este informe.

### **Los efectos en la distribución de ingresos**

¿Se distribuyen desigualmente los costos de las crisis? A menudo se afirma que los pobres sufren más cuando una crisis golpea. Trabajos pasados revelan de hecho un retrato mixto en esta consideración. Con respecto a influencias en

ingresos, la evidencia de encuestas de hogar encuentra típicamente pérdidas a través de todos los estratos que son parcialmente contra la igualdad en algunas ocasiones pero en otras no. Por ejemplo, Lustig (2000), al revisar 20 crisis latinoamericanas, encontró aumentos pequeños en el coeficiente Gini en 15 casos que compararon períodos de post y precrisis, pero descensos pequeños en otros. De Janvry y Sadoulet (2000) revisaron 48 casos en 12 países en América Latina entre 1970 y 1994 y encontraron efectos asimétricos entre recesiones que tendieron a aumentar la desigualdad de ingresos y períodos de crecimiento positivo, que efectivamente llevaron a un incremento de la desigualdad en este período.

Morley (2001) encontró que durante la década de 1980, las recesiones llevaron típicamente a aumentos en la desigualdad, mientras las recuperaciones se asociaron con menor desigualdad. Sin embargo, Morley tampoco encontró ningún patrón claro de respuesta a las crisis macroeconómicas durante la década de 1990. Basados en evidencia mundial, Ravallion y Chen (1997) no encontraron patrones generales de cambio en la distribución de ingresos durante episodios de caídas macroeconómicas en la mayoría de las regiones, con aumentos y descensos ocurriendo en proporción aproximadamente semejante. La gran excepción en la década de 1990 fueron los Estados sucesores de la antigua Unión Soviética, que experimentaron aumentos significativos en la desigualdad durante episodios de caída a gran escala de los ingresos. (Estos se asociaron claramente con los cambios institucionales a gran escala que sucedieron durante la transición desde el socialismo (World Bank 2000d)).

Aunque hay alguna evidencia de que la recesión aumenta la desigualdad, algunas veces, la mayor parte de estos resultados sugieren que no hay un patrón general de influencia de choques adversos sobre la distribución de ingresos (por lo menos no en la parte de la distribución capturada por encuestas; *ver* abajo). Esto es adicionalmente apoyado por evidencia de estudios de caso, por ejemplo con respecto al contraste entre México y la Argentina en los últimos años. Con respecto a la crisis mexicana llamada del "efecto Tequila", López-Acevedo y Salinas (2000) encontraron pérdidas relativamente altas en el decil superior de la distribución de ingresos, para quienes la participación en ingresos totales disminuyó del 42,3% en 1994 al 40,7% en 1996. Esto fue la fuerza principal detrás de la caída en el coeficiente Gini de 0,534 a 0,519 durante este período. La tabla 8.2 muestra el patrón de caída de ingresos ocurrida entre 1994 y 1996.

¿Por qué perdieron los grupos más ricos en México durante la crisis? Quizá se podría esperar que los ricos fueran golpeados con especial fuerza por pérdidas en ingresos financieros tras los descensos del precio de los activos asociados con la crisis cambiaria y financiera. De hecho, parece haber ocurrido lo contrario, por lo menos en promedio. El descenso en la participación de los ricos fue en cambio impulsado por descensos agudos en ganancias laborales en el sector financiero y otros sectores de servicios bien pagados. En contraste, la contribución de ingresos financieros



al ingreso total aumentó (tabla 8.3), con el crecimiento en ingresos financieros reales per cápita en la parte superior de la distribución, pasando del 6% para el primer decil al 14% para el 1% superior de la distribución de ingresos.

La evidencia acerca de los ingresos financieros de las encuestas de hogar es generalmente débil, cubriendo sólo una fracción de las tendencias financieras totales en un país. Aunque estos resultados se deban tratar con el cuidado dado el cubrimiento generalmente débil de los ingresos de capital, la capacidad aparente de los ricos para aumentar sus ingresos financieros durante la crisis es sorprendente.<sup>10</sup> Es posible que esto haya ocurrido a causa de ganancias sobre dinero que fue sacado exitosamente fuera del país, justo antes de la crisis y que consecuentemente experimentó ganancias de capital cuando la tasa de cambio se desplomó. Esto es sólo un retrato parcial. Ocurrieron también grandes movimientos de precios de activos que impusieron pérdidas de capital a los tenedores de activos mexicanos, especialmente aquellos activos denominados en pesos. (El papel del sector financiero en la redistribución se discute más adelante).

El resultado que afirma que las ganancias laborales se volvieron ligeramente más iguales durante la crisis mexicana es consecuente con hallazgos por Sánchez-Páramo y Schady (2002) en un estudio de seis países latinoamericanos importantes, que indicó que la prima colocada a la educación terciaria tiende a caer durante las crisis. Esta premisa es también coherente con un análisis internacional de influencias en la distribución de ingresos por López (2003) que encuentra que las crisis bancarias tienen efectos proigualdad en ingresos medidos después de controlar para una gama de otros factores. Nuevamente, para la mayoría de los países, los ingresos medidos del hogar son dominados por ingresos laborales, y los ingresos de capitales son severamente subreportados. En la Argentina, la crisis reciente ha llevado hasta ahora a un empeoramiento sustancial en la desigualdad, con un aumento en el coeficiente Gini de 0,49 en 1999 a 0,55 en 2002. (En contraste con México, los ingresos financieros informados en la Argentina son tan pequeños que son inverosímiles y por tanto no son analizados.<sup>11</sup> Como resultado, la razón de ingresos entre los deciles superior e inferior subió de 15 veces en 1999 a 28 veces en 2002 (comparada con 11 veces en 1990). Las diferencias entre los dos casos son indudablemente complejas, pero uno de los contrastes más llamativos está en los ajustes del mercado laboral. México tiene hace mucho tiempo un patrón de ajuste en el fondo del mercado laboral en el que las firmas y los trabajadores ajustan por reducciones en salarios reales —ya sea basado en cambios hacia trabajos menos bien-pagados (por ejemplo, en el sector informal), o descensos en los salarios reales que son facilitados por la inflación. Durante la crisis Tequila, el desempleo despegó, pero luego disminuyó rápidamente al 3% un par de años más tarde. En la cima de la distribución de ganancias laborales, en contraste, el período de la precrisis había visto aumentos grandes. Esto era especialmente verdadero en sectores líderes tales como los servicios y las fi-

TABLA 8.2

### Cambios en ingreso real per cápita a través de la distribución de ingresos en México, 1992-2000

Incremento real en el ingreso per cápita (porcentaje)				
Deciles	1992-94	1994-96	1996-98	1998-2000
1	21,3	-23,4	0,1	21,9
2	10,0	-19,9	4,9	14,1
3	11,9	-21,6	4,6	21,7
4	7,5	-22,1	9,6	17,3
5	6,1	-22,4	14,2	13,7
6	7,6	-20,0	9,0	11,3
7	6,0	-20,9	13,9	19,6
8	8,6	-22,6	11,9	16,4
9	8,7	-21,5	11,5	12,5
10	14,5	-24,1	20,4	5,6
5% superior	17,5	-24,7	22,2	4,7
1% superior	18,4	-23,9	37,0	-3,5

Fuente: Cálculos de los autores a partir de encuestas de ingresos y gastos de hogares en México.

nanzas altamente remunerados, que fueron golpeados duro por la crisis.

En contraste, la Argentina cambió a un mercado laboral de alto desempleo aún durante los tiempos relativamente buenos de la década de 1990. Este cambio fue influido por desempleo involuntario alto debido a la reestructuración, flexibilidad relativa de precios relativamente baja asociada con una tasa de cambio fija y baja inflación, y, posiblemente, la influencia de las políticas de mercado laboral.<sup>12</sup> La crisis argentina aumentó el desempleo aún más, elevándolo al 21,5% en mayo de 2002 antes de disminuir al 17,8% en octubre de ese año. La subida en la inflación después de la devaluación de la tasa de cambio fue una fuente de descensos grandes de los salarios reales y un aumento agudo en la pobreza.

Una comparación entre Argentina y México sugiere una lección general: la manera como las crisis afectan la distribución a través de hogares es condicional a la estructura del mercado laboral, la incidencia sectorial de choques adversos, y la manera como el mercado laboral se ajusta.

La discusión anterior se refiere a la evolución de diferencias de ingresos medida en encuestas de hogar, que captura tres canales de influencia: los cambios del mercado laboral, los precios relativos, y los retornos a activos de capital no humano. Aunque ningún patrón general de efectos distributivos sea evidente, es importante subrayar que los impactos en la pobreza son indiscutiblemente adversos, ya que los descensos en ingresos empujan algunas personas no pobres hacia la pobreza y profundizan la pobreza de los que ya lo son antes de una crisis. Aun un descenso proporcional en ingresos a través de la distribución de ingresos probablemente le dolerá más a los que están en el fondo; una disminución de 10% en ingresos para aquellos en la pobreza es más costoso en términos de bienestar para estos últimos que para los que están en el centro o en las partes superiores de la distribución.



TABLA 8.3

## Ingresos financieros durante la crisis de 1994-96 en México

Deciles	Promedio de ingreso financiero per cápita (en pesos de 2000)		Participación del ingreso financiero en ingreso total (porcentaje)		Incremento real en ingreso financiero per cápita (porcentaje)
	1994	1996	1994	1996	
1	20,5	16,9	1,8	2,0	-17,5
2	26,3	26,1	1,6	2,0	-0,8
3	56,8	33,5	2,7	2,0	-41,0
4	47,1	38,8	1,9	2,0	-17,5
5	65,3	67,5	2,1	2,8	3,3
6	107,4	90,4	2,9	3,0	-15,8
7	141,0	134,9	3,2	3,8	-4,3
8	161,8	147,2	2,8	3,3	-9,0
9	257,3	264,7	3,2	4,2	2,9
10	1.444,1	1.535,0	7,1	10,0	6,3
5% superior	2.524,1	2.833,4	8,8	13,1	12,2
1% superior	7.416,5	8.448,1	13,1	19,4	13,9

Fuente: Cálculos de los autores a partir de encuestas de ingresos y gastos de hogares en México.

Este resultado aplica con fuerza aún mayor a hogares que viven en la pobreza extrema, que tienen generalmente recursos insuficientes para comprar alimentos adecuados o pagar gastos médicos, especialmente durante recesiones profundas o prolongadas. (Ver de Ferranti y otros, 2000). Además, ciertos individuos y hogares pueden experimentar caídas mucho mayores en ingresos, un fenómeno que se esconde en datos basados en promedios. Los descensos grandes de ingresos para individuos y hogares son preocupaciones distintas a la pobreza crónica en términos de bienestar y políticos. (Ver Pritchett (2001) para un análisis de Indonesia). Este hecho tiene implicaciones para el diseño de instrumentos de redes de seguridad, como es discutido en el capítulo 9.

El otro canal principal que se ha estudiado en investigaciones pasadas concierne a la distribución del gasto público y la distribución consecuente de servicios y transferencias. Dos procesos generales son importantes en esta consideración. Primero, en el agregado, el gasto público en la mayoría de países latinoamericanos tiende a ser procíclico, expandiéndose en los buenos tiempos y contrayéndose en los malos (ver el capítulo 9). Esta tendencia es impulsada por presiones políticas para aumentar el gasto cuando la situación es boyante, la naturaleza procíclica de los sentimientos de mercado privados, y la propensión para "los frenazos repentinos" en flujos de mercado cuando la situación se deteriora (ver de Ferranti y otros (2000) y Calvo y Reinhart (2000) para más sobre este punto). Las reversiones agudas en flujos de capitales se asocian también con la falta de credibilidad dada a políticas fiscales contracíclicas a causa de problemas de información asimétrica: es difícil que los mercados distinguan entre una política fiscal, contracíclica y prudente y la negligencia fiscal, especialmente cuando los gobiernos no han probado ser capaces de producir los superávits en los buenos tiempos.

Esta tendencia a su vez afecta la capacidad de financiar déficit y aumenta el lastre del servicio de la deuda a causa de depreciaciones de tasa de cambio para la deuda extranjera y doméstica denominada en dólares, y crecientes primas de riesgo. Durante la desaceleración económica de final de la década de 1990, dos excepciones a esta regla fueron Chile, que había desarrollado la credibilidad y los procesos presupuestarios para ejecutar una política contracíclica, y Bolivia, un país dependiente de financiamiento concesional y que por tanto evitó las vicisitudes de los sentimientos de mercado privados. En el caso de Bolivia, el déficit subió de 3,5-3,7% del PIB en 1999 y 2000 a 7% en 2001 bajo los programas del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Segundo, cuando las crisis inducen descensos del gasto, hay una tendencia a proteger las categorías del gasto que son prácticamente, legal, o políticamente más difíciles de ajustar. Esto incluye el servicio de deuda (menos cuando las crisis son muy profundas y los países dejan de pagar), el empleo público permanente, y derechos de seguridad social (notablemente pensiones para trabajadores jubilados de sector público). Mantener a los maestros y enfermeros en la nómina pública puede ayudar a mantener los servicios sociales básicos, aunque pueda haber discontinuidades cuando las crisis son profundas y los trabajadores no reciben sus salarios, o cuando los descensos en salarios reales llegan a ser muy costosos en términos de la moral e insumos complementarios.

Además, hay evidencia de que los recortes dañan desproporcionadamente a los programas (especialmente discretivos) que son relativamente progresivos. Así como muchos programas tienden a funcionar a lo largo de la distribución de ingresos cuando se amplían, con lo cual incluyen a grupos más pobres (ver el capítulo 9), los recortes de gasto trabajan en sentido opuesto (ver Ravallion 2000 y 2002). De particular preocupación son las reducciones

en programas focalizados de transferencias, cuyos recursos disminuyen o no se amplían cuando las necesidades aumentan a la par con un incremento en la pobreza.

### La distribución entre el capital y el trabajo

Las encuestas de hogares son relativamente buenas para capturar los ingresos del trabajo y algunas transferencias, pero son especialmente débiles en capturar las rentas de capital. Aun así la distribución entre el trabajo e ingresos de capital es una parte importante de la historia. Este asunto se puede examinar utilizando información de cuentas nacionales. Hacer eso implica considerar la distribución funcional de ingresos entre trabajadores y dueños del capital en vez de la distribución personal a través de hogares. Hay la evidencia de que la participación del trabajo en los ingresos disminuye durante las crisis y que hay alguna persistencia en esta redistribución.<sup>13</sup>

Las fuentes subyacentes de información sobre participación del trabajo y el capital en las cuentas nacionales son diferentes a las contenidas en las encuestas de hogares. Mientras estas últimas preguntan a los miembros de hogar en dónde trabajan, cuánto ganan, y en qué gastan el dinero, las cuentas nacionales se basan principalmente en información de fuentes de producción (es decir, encuestas de firmas, estimaciones de producción agrícola, y estadísticas de ventas). Típicamente sólo se dispone periódicamente de información detallada acerca de la composición del valor agregado —por ejemplo, a través de censos agrícolas e industriales y encuestas especiales de sectores de servicio—, así que es probable que las estimaciones de la distribución funcional de ingresos contengan inexactitudes sustanciales. Este es especialmente el caso cuando el sector informal es significativo.

Los datos sobre participaciones del trabajo proporcionadas aquí cubren primariamente al trabajo formal. A causa de todas las limitaciones discutidas en el capítulo 2, las encuestas de hogares son el instrumento preferido para obtener medidas directas del bienestar de los hogares y de cambios en el tiempo. Sin embargo, las fuentes de cuentas nacionales pueden ser superiores para capturar lo que le sucede a todas las fuentes de ingresos, incluyendo rentas de capital. El hecho de que los ingresos de capital y los ingresos de los ricos aparentan estar relativamente mal capturados por las encuestas agrega otra dimensión a la interpretación de lo que sucede durante los episodios de crisis. Para que los patrones del cambio en la distribución de ingresos en las cuentas nacionales reflejen cambios verdaderos, cualesquiera influencias o inexactitudes tienen que ser las mismas durante el ciclo entero. Esto puede no ser el caso durante caídas económicas si, por ejemplo, los ingresos del trabajo informal se subestiman y la participación relativa de esta fuente de ingresos aumenta.

Con estas advertencias ya familiares acerca de la calidad de los datos en mente, se pueden examinar los patrones resultantes. Utilizando una base de datos global, Diwan (2001 y 2002) examina la relación entre crisis (monetaria, bancaria o ambas) y la participación del trabajo. Estos estudios encuentran que la participación del trabajo cae

sistemáticamente durante la crisis y no se recupera completamente después, un resultado a través de países que se ilustra para cuatro países en América Latina en la figura 8.7. El patrón a través de países es destacado por el caso de México, donde la participación del trabajo cayó agudamente en 1982, se recuperó constantemente durante la década siguiente, capeó el temporal macroeconómico más moderado de 1989, y luego cayó siguiendo la crisis de 1994-1995. El revés de la moneda en este patrón es, por supuesto, que las participaciones de ingresos de capital del sector corporativo y financiero suben relativas a los salarios. Hay también interacciones significativas con variables estructurales. En particular, el comercio cerrado, los controles de capitales, y los déficit fiscales se asocian con participaciones más altas del trabajo en tiempos normales, pero también con caídas grandes en participaciones de trabajo cuando ocurren las crisis.

¿Cuáles son los mecanismos detrás de estas tendencias? Hay explicaciones próximas y profundas. En términos de factores próximos, durante las crisis el mercado laboral y los canales de precios, por una combinación diversa de descensos de salario y empleo, tienden a llevar a una caída desproporcionada en la participación del valor agregado que los trabajadores obtienen. Los ajustes del trabajador y los hogares —ya sea por cambios a trabajos informales peor pagados o por la participación aumentada de trabajadores secundarios en la fuerza laboral— no compensan los efectos relativamente adversos en las condiciones iniciales de empleo. (Si lo hace, no se captura en los datos). Con respecto al capital, la mayoría de los países latinoamericanos ha confiado significativamente en ahorros externos para financiar la inversión (dejándolos con cargas altas de deuda y vulnerables a fuga de capitales) y en movimientos grandes de precios de activos cuando la confianza disminuye. Típicamente las tasas de interés se aumentan para reducir la fuga de capital, con lo cual protegen también los ingresos financieros domésticos.

En un nivel más profundo, la interpretación de las causas depende del punto de vista subyacente acerca de cómo se determinan los resultados del mercado laboral. En un mundo en el que los salarios son determinados por productividad marginal —y son por tanto sujetos a las múltiples influencias institucionales o los efectos relacionados con las políticas sobre los salarios, desde salarios mínimos al pago de cesantías—, la explicación debe buscarse en el descenso desproporcionadamente alto en la productividad del trabajo, relativo al retorno del capital, que ocurre durante las crisis. No es claro por qué resulta este patrón.

Alternativamente, si las relaciones de negociación o, más ampliamente, del poder, son una influencia importante en los salarios privados y públicos, la explicación radica en un descenso en el poder relativo de los trabajadores durante una crisis. Bajo esta premisa, las crisis se pueden ver como mecanismos para la resolución de conflictos distributivos que no se han afrontado durante tiempos económicos buenos. Esta última es la interpretación preferida de Diwan (2001 y 2002), quien ve las crisis como mecanismos que las sociedades utilizan para “digerir” las pérdidas sociales a

través de grupos. El trabajo es relativamente inmóvil y por eso soporta típicamente una proporción más alta del costo.<sup>14</sup> Una exploración adicional de este asunto requerirá investigación exhaustiva en estudios de caso. Fiszbein y Galiani (2003), en un trabajo preliminar sobre el caso argentino, encuentran grandes cambios en la participación del trabajo en épocas de crisis, que al menos en algunos casos parecen estar asociados con la resolución de pugnas políticas entre el trabajo formal y otros intereses a costa del trabajo. Quizás el mejor ejemplo de lo anterior es el episodio de la alta inflación y estabilización bajo el gobierno militar argentino en la década de 1970.

### El impacto de los “ajustes” del sector financiero en la distribución de ingresos

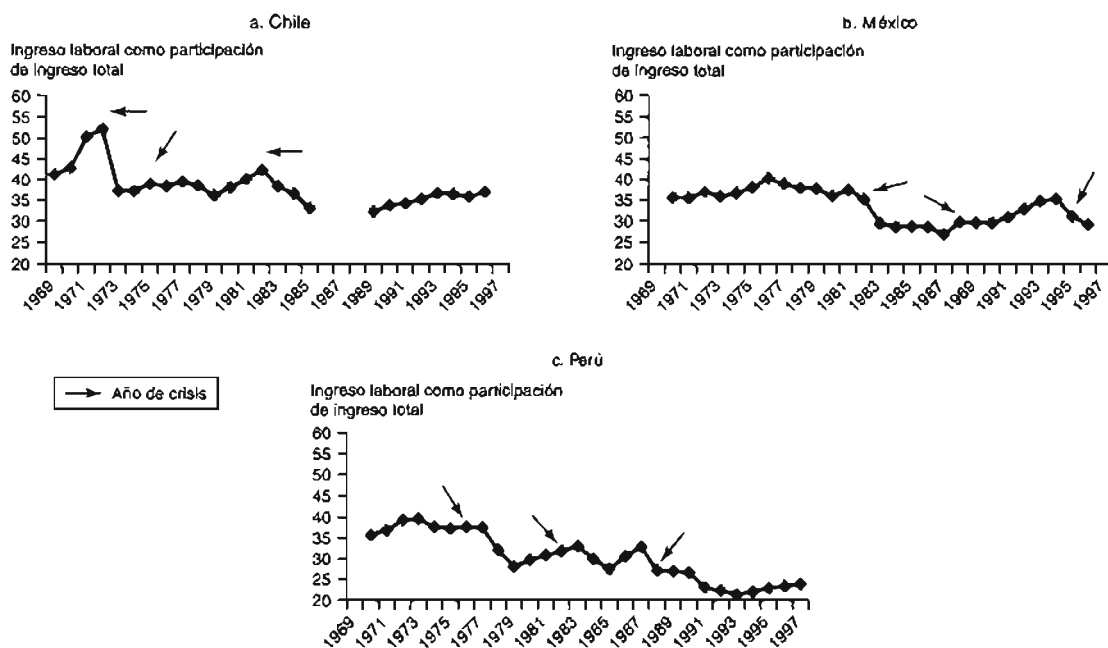
Mientras la evidencia estudiada aquí proporciona una parte importante del retrato, omite todavía algunos de los asuntos más grandes en juego. En particular, las crisis monetarias y financieras son a la vez impulsadas por, y la causa de, grandes movimientos dentro del sistema financiero, que a su vez tienen consecuencias fiscales significativas para el futuro. Según una encuesta de 40 crisis bancarias, los costos fiscales promedio fueron del 14,7% del PIB. Estos costos se contrajeron a causa de una variedad de instrumentos de resolución, incluyendo garantías para deposi-

tantes y acreedores, apoyo de liquidez, capitalizaciones repetidas, y alivio público de deuda. Aunque los costos se distribuyen a lo largo de muchos años, éstos claramente no son triviales. Además, a menudo han sido mayores, como lo ilustra la tabla 8.4 para América Latina y los países golpeados por la crisis del Este de Asia. La crisis Tequila en México costó el 19,3% del PIB y la de 1981-83 en Chile costó 41% del PIB. Se estima que el rescate del Banco Intercontinental en la República Dominicana en 2003 (que es todavía demasiado reciente para ser incluido en la tabla 8.4) costó entre 14 y el 17% del PIB (*ver* World Bank 2003g). La cuenta de la crisis actual de Argentina no ha llegado aún. En contraste, la crisis de las entidades de Ahorro y Préstamos (*Savings and Loans*) en los Estados Unidos durante la década de 1980 apenas les costó 3,2% del PIB.

¿Cuáles son las dimensiones distributivas de las crisis financieras? ¿Son rescarados los participantes más ricos del sector financiero a costa de grupos más pobres por fuera del sistema financiero? ¿Ganan (relativamente hablando) los participantes más ricos dentro del sistema financiero, o reciben ellos niveles más altos de la protección para sus pérdidas, cuándo ocurren las crisis? En el trabajo de antecedentes para este informe, Halac y Schmuckler (2003) encontraron evidencia de efectos distributivos adversos de crisis por cuenta de ambos efectos. Los depositantes gran-

FIGURA 8.7

### La evolución de la participación del trabajo en Chile, México y Perú



*Nota:* Los años de crisis se definen como años en los que por lo menos dos de tres de los siguientes ocurren: un 25% de devaluación nominal, crecimiento negativo, e inflación del 50%.

*Fuente:* Cálculos de autor, basados en datos de cuentas nacionales.

des y extranjeros gozaron el nivel más grande de compensación, y a veces de ganancias de capital, en las crisis de Argentina, Ecuador y Uruguay, mientras los depositantes pequeños sufrieron pérdidas de capital. Además, hay evidencia de que los prestatarios grandes con conexiones a los bancos se beneficiaron especialmente de las crisis en Chile, Ecuador y México. Esto se ilustra aquí con evidencia de estudios de caso en México y Argentina.

No hay evidencia directa basada en encuestas de los impactos en el hogar de los cambios del sector financiero. Por tanto, tiene que formarse una evaluación a partir de la evidencia indirecta. El tamaño total del rescate mexicano se estima en \$112 mil millones (Honohan y Klingebiel 2000), con una importante cantidad adicional gastada para tratar de prevenir la ocurrencia de la crisis con respecto al apoyo de liquidez, intercambios (*swaps*) de bonos soberanos, y financiamiento de inversionistas grandes que retiran dinero de proyectos. Halac y Schmukler (2003) utilizan el descenso de US \$23 mil millones en las reservas del Banco Central entre febrero y diciembre de 1994 como una *proxy*, con la cual estiman el costo total, fiscal y cuasifiscal de la crisis en \$135 mil millones. Esta cantidad representa cerca de un cuarto del PIB de México en 2000 y unas cuatro veces los \$33 mil millones recaudados en capital por la privatización durante la década de 1990.

Los ganadores y los perdedores en las grandes transferencias financieras en México pueden ser valorados aproximadamente examinando las características de distintos grupos sociales. Aquellos cuyas pérdidas fueron parcial o enteramente compensados por los planes de solución eran accionistas, depositantes y prestatarios. Los accionistas en México son principalmente individuos y familias ricos. Con respecto a los depositantes, la evidencia de la distribución de depósitos para la Ciudad de México en 2000 encontró que sólo el 14% de la población tiene una cuenta de ahorros/débito y una proporción mucho más pequeña tiene una cuenta corriente o de depósito a plazo fijo. Entre los que tienen cualquier tipo de cuenta, el 84% de los depósitos es tenido por individuos en la mitad superior de la distribución, con el 36% de individuos que vienen del 10% superior de la distribución.

Las tenencias de depósitos están claramente muy sesgadas aún dentro de la Ciudad de México, que es una parte relativamente próspera del país. La mayoría de prestatarios era del sector formal y, en particular, del sector corporativo a gran escala. Los dueños de este sector son típicamente ricos y sus trabajadores vienen del centro de la distribución de ingresos. La mayor parte de los beneficiarios de las transferencias financieras era por tanto próspera para estándares mexicanos. Es posible que hubiera beneficios secundarios en empleo resultante de las medidas de apoyo financiero, pero en la evidencia internacional sobre rescates no se encuentra ninguna asociación entre el tamaño de una resolución y la producción.

Las transferencias que sucedieron fueron financiadas por superávit presupuestarios más altos de los que habrían sido necesarias en ausencia de la crisis financiera. Es difícil juzgar la distribución entre mayores impuestos y menores

gastos en términos de su relación al contrafactual sin una transferencia financiera. Sin embargo, el principal instrumento tributario, el impuesto al valor agregado (IVA), es esencialmente un impuesto plano en términos de la distribución de ingresos; en otras palabras, los pobres y ricos pagan en igual proporción. Como es discutido en el capítulo 9 y notado anteriormente, las expansiones del gasto típicamente integran los grupos más pobres. Asumiendo que esto habría ocurrido en México al final de la década de 1990, los grupos más pobres pierden desproporcionadamente a raíz del menor gasto frente a lo que de otro modo sería el caso. Esta evidencia indirecta sugiere que los ganadores eran predominantemente de la parte superior de la distribución (incluyendo algunos de los muy ricos), mientras los perdedores estaban esparcidos a través de la distribución, con una tendencia probable hacia grupos más pobres.

La crisis argentina en curso proporciona un segundo caso. Los efectos de la crisis todavía están siendo calculados, y el diseño y los costos fiscales finales de cualquier rescate son todavía desconocidos. Sin embargo, es posible mirar los cambios que ocurrieron dentro del sector financiero en el contexto de muy grandes reducciones en el bienestar (y aumentos en la desigualdad) asociados con el desempleo creciente, la caída de salarios, y recorte en el gasto. Un elemento central de la administración financiera fue la "pesificación" asimétrica de préstamos y depósitos. Los deudores gozaron de una conversión de sus deudas precrisis a una tasa de un peso por dólar, mientras los depósitos se convirtieron a una tasa de 1,4 pesos al dólar; el precio de mercado del dólar era en ese momento de 1,7 pesos.

Los depositantes encararon también restricciones a retiros de dinero efectivo en cuentas bancarias y experimentaron una reprogramación forzada de depósitos a plazo fijo pesificados. Debido a que el peso se depreció a casi 4 por dólar en 2002 (antes de estabilizarse más cerca a los 3 por dólar en el primer trimestre de 2003), los depositantes sufrieron una pérdida adicional de capital comparada con el contrafactual de una conversión anterior a dólares. Ade-

TABLA 8.4

**Costos fiscales totales de crisis financieras escogidas**

<b>País y episodio</b>	<b>Costo fiscal (en porcentaje del PIB)</b>
Argentina, 1980-82	55,1
Brasil, 1994-96	13,2
Chile, 1981-83	41,2
Ecuador, 1996-13,0	
México, 1994-19,3	
RB de Venezuela, 1994-97	22,0
Indonesia, 1997-	50,0
Corea, 1997-	26,5
Estados Unidos, 1981-91	3,2

*Nota:* Los costos se refieren tanto a desembolsos fiscales como a cuasifiscales y son la suma acumulada.

*Fuente:* Honohan y Klingebiel (2000).

más, los bancos sufrieron una gran pérdida de capital debido a la pesificación asimétrica, pero el gobierno ha procurado financiar esto con un "bono de compensación" que se estima actualmente en 14,6 millardos de pesos (aproximadamente 12% del PIB actual de Argentina). Sin embargo, la historia está lejos de terminar aún, y es probable que surjan otros mecanismos, cuyos costos una vez serán pagados en forma de mayores impuestos o menor gasto.

Los depositantes experimentaron grandes pérdidas en Argentina; de interés particular es la pregunta de quiénes fueron los más afectados. Hay evidencia contundente sobre el patrón y el tiempo de los cambios tanto en los depósitos en pesos como para los denominados en dólares (figura 8.8). Los grandes depositantes sacaron dinero de sus depósitos en pesos y dólares entre diciembre de 2000 y marzo de 2001, con bastante anterioridad al descalabro final de la economía en diciembre de 2001 (y antes del derrumbe cambiario y los ajustes del sector financiero que causaron las pérdidas de capital ocurridas). Aunque los retiros se hicieron más comunes durante 2001, los pequeños depositantes continuaron manteniendo dinero en el país en depósitos denominados en dólares.

La escala de la fuga de capitales sumó cerca de US \$12,9 millardos en el año que terminó en diciembre de 2001 (figura 8.9). Los que sacaron su dinero, experimentaron ganancias de su capital grande, en términos de poder adquisitivo en Argentina, una depreciación verdadera escarpada de la tasa de cambio. Los activos privados extranjeros netos en el primer trimestre de 2002 eran equivalentes al 94% del PIB, superior al 20-30% de años anteriores. Como se especula en líneas anteriores, es posible que un fenómeno semejante pueda haber estado detrás de aumentos en los ingresos financieros del decil primero durante la crisis Tequila de México, como se refleja en los (indudablemente incompletos) datos proporcionados por las encuestas de hogares.<sup>15</sup>

Una evaluación de las dimensiones distributivas de los efectos financieros de las crisis tiene que depender de evidencia indirecta del tipo ilustrado por estos casos. Una conclusión tentativa es que las crisis del sector financiero pueden llevar a grandes redistribuciones con efectos en contra de la igualdad. Algunos grandes participantes del sector financiero fueron capaces de evitar las pérdidas —o aún lograr las ganancias—, anticipando la crisis, mientras los mecanismos de resolución de crisis protegieron en gran parte a los grupos más ricos.

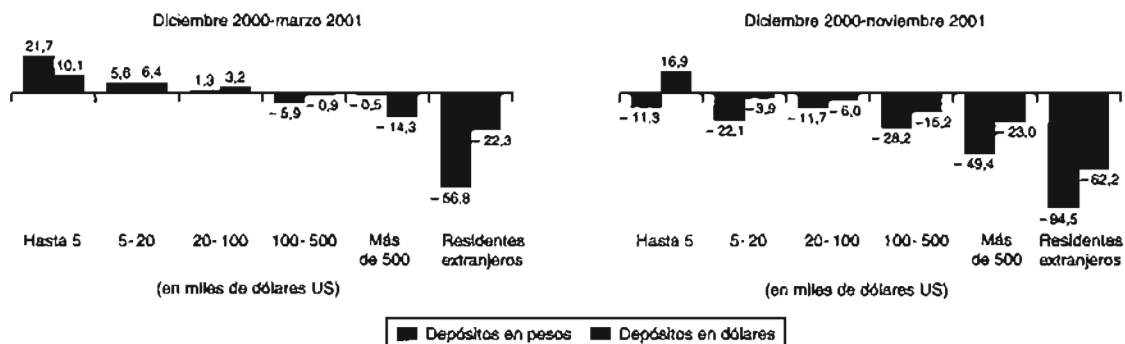
### ¿Qué se puede hacer?

Los países en América Latina tienen niveles relativamente altos de inestabilidad macroeconómica y de riesgo relacionado con crisis, y existe evidencia para defender el punto de vista que afirma que las razones fundamentales para lo anterior parten de instituciones débiles y desiguales. Muchos países están en un sendero de menor crecimiento y mayor desigualdad, con una mayor propensión a intentos disruptivos de redistribución. Otros, notablemente Chile, han desarrollado mecanismos fuertes para la administración económica y coaliciones ampliamente incluyentes que manejan efectivamente los conflictos distributivos potenciales (ver el capítulo 5), y permiten el crecimiento relativamente rápido y constante con una alta desigualdad persistente.

¿Qué implica este patrón para las opciones de política? La administración macroeconómica claramente no es una política con la cual se facilita el ejercicio inmediato del "poder de cliente" sobre la entrega del servicio. Sin embargo, debe haber un papel para el debate público que influye indirectamente sobre los diseñadores de políticas y también sobre la relación entre el diseño de políticas y los actores o las organizaciones que manejan la política directamente (tal como los ministerios de Finanzas, los bancos

FIGURA 8.8

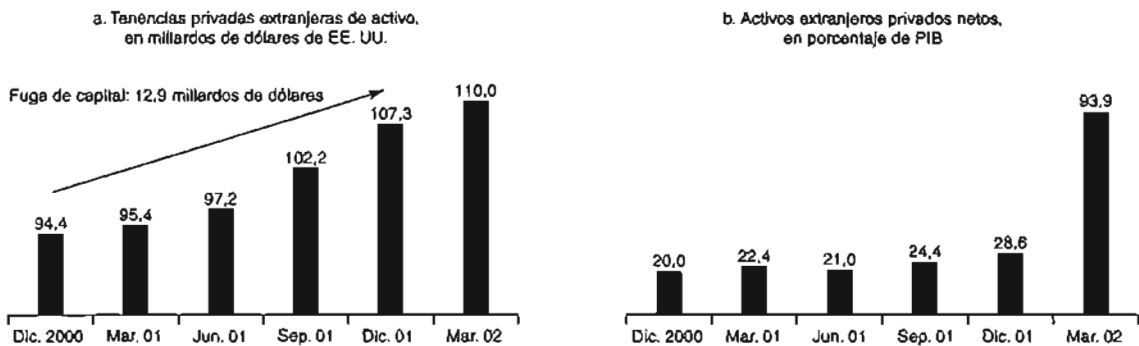
### Cambio cumulativo del porcentaje en depósitos a plazo fijo (por residencia y tamaño) en Argentina



Fuente: Banco Central de Argentina, y Halac y Schmuckler (2003).

FIGURA 8.9

## Evolución en la tenencia de activos por extranjeros en Argentina



Fuente: Ministerio de Economía, Argentina.

centrales, y los reguladores financieros). La discusión siguiente organiza las implicaciones de política en cuatro áreas, con el énfasis colocado primero en el papel de aspectos sociales y políticos fundamentales, y de las sugerencias dadas luego para tres áreas que pueden ayudar a superar la brecha aparente entre soluciones próximas y profundas.

#### Los fundamentos sociales y políticos

El diagnóstico que afirma que las instituciones importan con respecto a crisis quizá lleve naturalmente a arreglar las instituciones, de acuerdo con el punto de vista de que el mundo acepta fácilmente tales soluciones. Algunas de las medidas de los pasados 15 años han sido tomadas en este orden de ideas. Los ejemplos incluyen el otorgamiento de autonomía a los bancos centrales, las políticas sobre reglas fiscales a nivel nacional o local, mayor transparencia en cuentas fiscales y financieras, y reforzar la base institucional de los sistemas financieros. Aunque estos pasos a menudo han tenido efectos positivos, el análisis aquí sugiere que tales medidas no serán panaceas en las situaciones que involucran problemas subyacentes complejos e instituciones débiles.

Un ejemplo llamativo de tales situaciones es Argentina, que durante la década de 1990 fue un alumno ejemplar para la comunidad financiera internacional. Este papel tenía una base fuerte, ya que Argentina parecía haber salido de su inestabilidad y pobre desempeño crónicos a través de una serie de medidas que movieron al país por un sendero más prudente. Sin embargo, los problemas se vertieron en otras direcciones en un ejemplo del efecto "sube y baja". En otras palabras, cuando los conflictos subyacentes y las debilidades institucionales no se resuelven, los campos de acción son empujados hacia áreas nuevas (Acemoglu, Johnson y Robinson 2002).

Las manifestaciones de esta tendencia en la Argentina fueron los controles fiscales débiles sobre las provincias,

una continua y debilitante corrupción, y las relaciones difíciles entre el Ejecutivo y el Poder Judicial. Estos problemas interactuaron con errores de política —incluyendo fijarse a la divisa equivocada y aplicar políticas fiscales expansionistas durante la bonanza económica, problemas estructurales profundos (tal como un sistema financiero dolarizado de facto), y un ambiente internacional más débil— para producir la crisis profunda, económica y social del pasado reciente. (Ver Perry y Servén (2002) para una revisión de las causas económicas de la crisis).

Donde las crisis son producto de estructuras sociales y políticas subyacentes, la solución a largo plazo debe implicar cambios en estos campos o, como Robinson (2002) lo ha llamado, el movimiento hacia un nuevo "equilibrio político". Hacer lo anterior involucra instituciones políticas y de otro tipo efectivas, incluyentes y responsables, una meta que está ligada de cerca con afrontar los problemas relacionados con la desigualdad en la influencia, en el reconocimiento y en la riqueza, restringir las prácticas clientelistas y los abusos del poder (como fue discutido en el capítulo 5).

En un equilibrio político bueno, todo tiende a resultar bien. Las alternativas de políticas y arreglos institucionales específicos son de gran importancia, pero como instrumentos del régimen y no como un mecanismo para proteger a la sociedad de los caprichos de políticos, o de hacerla "a prueba de los políticos" (como lo expresa Robinson 2002). Esto es completamente consistente con trabajos recientes acerca del funcionamiento económico que subrayan la ausencia de soluciones específicas generalizadas de política e institucionales a los desafíos económicos; en vez de eso, los éxitos ocurren cuando las sociedades diseñan soluciones para que encuadren con los contextos específicos. (Ver Rodrik (2003) para una discusión en esta línea). Tales soluciones son, por supuesto, restringidas por las reglas de la aritmética y las condiciones económicas fundamentales; por ejem-

plo, los presupuestos se tienen que financiar y los precios realmente hacen una diferencia en las conductas.

Chile proporciona una ilustración de esta perspectiva. Como se discute en el capítulo 5, luego de su transición a la democracia, el país ha sido caracterizado por una coalición relativamente amplia de actores políticos y sociales y un consenso extensivo acerca de las direcciones estratégicas de la política social y económica. Estas circunstancias han implicado mantener una política macroeconómica sana y apoyar los derechos de la propiedad y el libre comercio en el contexto de políticas incluyentes y equitativas, especialmente en el área del gasto público. Chile ha sido uno de los pocos países en América Latina que ha logrado seguir políticas contracíclicas durante tiempos buenos, y adoptó recientemente una regla fiscal que institucionaliza este enfoque. Estos procesos son producto de un equilibrio político razonablemente efectivo.

### Instituciones de manejo de riesgo distributivamente incluyentes

La importancia de las redes de seguridad para mitigar los costos de las crisis son un tema de interés tradicional de los asesores de política, especialmente tras la crisis de deuda de la década de 1980 (*ver* World Bank 1990) y la del Este asiático.

El apoyo para las redes de seguridad ha llegado a ser el estándar en programas apoyados por el Banco Mundial y el FMI. Ya que es una mala idea crear instituciones y programas nuevos durante una crisis, se ha discutido que dichas redes de seguridad deben desarrollarse independientemente de una crisis, y ser diseñadas para entrar en acción automáticamente cuando las crisis golpean. (Para más sobre esto, *ver* de Ferranti y otros (2000), Ferreira, Prenushi y Ravallion (1999), y World Bank (2000b)).

El problema es que esto raramente ocurre y las redes de seguridad generalmente están fiscalmente restringidas (especialmente durante las crisis) y son inadecuadas frente al problema. Hay también riesgos de que tales programas focalizados sean capturados y explotados políticamente. El programa de "Trabajar" establecido bajo la administración de Menem en la Argentina, era justificadamente renombrado por su altamente efectiva focalización hacia los pobres (*ver* Jalan y Ravallion 1999 y 2003). Sin embargo, el programa llegó a ser también conocido por su captura política local, y perdió apoyo político con el cambio de gobierno en 1999. Esto llevó a demoras significativas en construir un programa modificado y más extenso, conocido como Jefas y Jefes de Hogares, algún tiempo después de presentarse la nueva crisis.

Las redes de seguridad para los pobres a menudo son tratadas como un componente adicional de política. En este aspecto, el asunto se puede ver como parte del carácter incompleto de la inclusión de grupos subordinados en los arreglos sociales y políticos generales en una sociedad. Como lo afirma O'Donnell (1999a), mientras el aprovisionamiento amplio contra el riesgo fue central al proceso de inclusión de las clases obreras en Europa, este mismo

proceso generalmente no ocurrió en América Latina. El Estado benefactor de Bismarck en Alemania fue una respuesta a la amenaza distributiva de los socialdemócratas marxistas. El Estado benefactor de Beveridge en el Reino Unido fue una respuesta a una historia de la movilización por grupos de clases más bajas, la experiencia unificadora de la Segunda Guerra Mundial y la sombra de la depresión en la década de 1930. En contraste, las formas débiles y verticales de incorporación de grupos subordinados en América Latina (como se discutió en el capítulo 5) llevó a formas truncadas de administración social del riesgo que dividió a la clase obrera formal de grupos externos o *outsiders*.

Tales consideraciones de economía política implican la necesidad de instituciones más comprensivas de administración del riesgo que apelen a grupos de clase media, así como a los pobres y que proporcionen "lazos de seguridad" para un segmento amplio de la población, no tan sólo una red muy focalizada para los muy pobres (Gelbach y Pritchett (1997), Sumarto, Suryahadi y Pritchett (2003)). La combinación de programas dependerá de las condiciones en países específicos, pero también implicará típicamente transferencias comprensivas políticamente aceptables para los que están en la pobreza extrema (notablemente aquellas ligadas a la formación de capital humano), varias formas de medidas basadas en trabajo (desde obras públicas hasta el seguro de desempleo), y medidas para jóvenes y viejos que puedan ser ampliadas durante los tiempos de la recesión. (Estos aspectos se discuten más extensamente en el capítulo 9).

Poner a la administración del riesgo de base amplia en el centro de las políticas que se van a seguir, tiene un corolario importante en la política macroeconómica. El diseño y el desempeño de redes de seguridad tienen una influencia poderosa sobre las opciones de política macroeconómicas (Bourguignon 2000). Diseñar instituciones para la administración del riesgo con base amplia para manejar las pérdidas y los conflictos distributivos librerá efectivamente a la política macroeconómica para responder más eficientemente a los choques.<sup>16</sup>

### Políticas para cuando no se está en crisis: ejercitando "superprudencia" en políticas fiscal, financiera y de deuda

El material inspeccionado aquí sugiere una conclusión pesimista acerca de la capacidad de las sociedades en América Latina para manejar efectivamente las crisis en una manera tendiente a la igualdad. Cuando los choques ocurren, los dados están cargados en contra de las alternativas y las conductas discrecionales que favorecen a los grupos más pobres. Los grupos ricos y poderosos tienen más información y más influencia; cuando todos los grupos se esfuerzan por proteger su riqueza e ingresos, es probable que esta influencia sea ejercitada. Este problema se ve en los resultados iniciales de los patrones del ajuste y distribución de las soluciones dentro del sector financiero; en el cubrimiento relativamente limitado de las redes de seguri-



dad; en los pobres resultados relacionados con las dimensiones distributivas del recorte de gastos; y en la evidencia a través de países de mecanismos para resolver las luchas distributivas. Aunque sea importante seguir buscando mecanismos que hagan más equitativas las resoluciones distributivas, hacerlo subraya la importancia de desarrollar instituciones durante los períodos de no-crisis que pueden fomentar automáticamente mejores respuestas durante las crisis.

Esta declaración tiene una implicación posiblemente sorprendente. En los debates públicos, adoptar una postura macroeconómica menos rigurosa a menudo se representa como un enfoque distributivo progresivo, ya sea en buenos o malos tiempos. Aunque siempre habrá juicios específicos hechos acerca de los impactos distributivos de una gama de opciones de política fiscal y monetaria, el análisis aquí sugiere que tomar una posición "superprudente" a lo largo del ciclo proporciona la esperanza más grande de sostener un patrón más igual de desarrollo. En un nivel, esto fortalece poderosamente la prescripción común para romper las posiciones de política procíclicas. La prudencia macroeconómica anticipada facilitará los estabilizadores automáticos y un aligeramiento sensato de las políticas a ser aplicadas de una manera disciplinada cuando ocurren choques adversos. Por tanto, es prioritario construir reglas e instituciones fiscales que ayuden a vencer la presión relacionada con la economía política para agotar los superávit potenciales durante los buenos tiempos, así como los problemas de asimetría de información —y por consiguiente mejorar la credibilidad de políticas fiscales contracíclicas durante períodos negativos (Perry 2003). Esta estrategia en particular proporcionaría la fundación macroeconómica para redes de seguridad de base amplia capaces de ensancharse por sí mismas.

La política fiscal contracíclica, aunque eminentemente deseable, ha sido infrecuente en América Latina, domésticamente para razones de economía política y externamente a causa de los virajes similares a la conducta de manada del sector privado (de Ferranti y otros 2000). En 2002 y comienzos de 2003, la región estaba en la parte descendiente de un ciclo de préstamos privados. Esto agudizó las presiones de nivel macro, forzó estrategias monetarias defensivas y aumentó los costos domésticos. Pero la retirada de América Latina de recursos privados de préstamos ha tenido el efecto positivo de dejar los flujos externos distintos al comercio de la región dominados por la inversión extranjera directa y las remesas, siendo ambos fuentes mucho menos volátiles de financiamiento (con las remesas a menudo demostrando un patrón contracíclico), lo que forma una base sana para el desarrollo a largo plazo.

Sin embargo, la historia sugiere que cuando el próximo auge ocurra, los prestamistas privados estarán de regreso y los prestatarios (especialmente en el sector corporativo privado) estarán felices de recibir sus préstamos. Hay alguna evidencia de que una interrupción estructural ocurrió después de la crisis rusa, y que es improbable que durante un tiempo los flujos vuelvan a los niveles que prevalecieron

en 1996-1997; en el largo plazo, esto probablemente será una cosa buena. Las interacciones entre deuda externa, crisis, y distribución sugieren que la mayoría de los países en América Latina deben ser más aversos a la deuda que en el pasado.

En verdad, las economías latinoamericanas han permanecido excesivamente vulnerables a la reversión de flujos de capitales debido a una combinación de niveles moderados a altos de deuda pública, la dependencia excesiva en deuda doméstica extranjera y ligada al dólar, proporciones bajas de exportaciones e impuestos, regulación y supervisión prudenciales débiles, y políticas fiscales procíclicas. La implicación es que el mejor camino a tomar para la política macroeconómica en la región, desde el punto de vista de reducir la pobreza y la desigualdad, sería doble: aumentar los ahorros del sector público y adoptar prácticas regulatorias y de supervisión superprudentes en el sistema financiero durante tiempos económicos buenos, y al mismo tiempo aumentar el nivel de apertura de las economías, desarrollar los mercados domésticos de capitales a largo plazo, mejorar el manejo de deuda, y aumentar las tasas de impuestos. Ya que tomará tiempo lograr estos últimos objetivos, los autores recomiendan la generación de superávit cíclicamente-ajustados de sector público por un espacio de tiempo para países con cargas altas de deuda, para reducir su vulnerabilidad a choques y la probabilidad de la crisis.

Esta recomendación implica la importancia de poner atención a la deuda del sector privado, a las incompatibilidades de moneda en los balances, y a los patrones de afluencias de capitales. Hay también un argumento *prima facie* para administrar los flujos de capitales a corto plazo, aunque todavía no hay un juicio definitivo acerca de si políticas para poner impuestos a dichos capitales, como la aplicada en Chile, han tenido efectos significativos y duraderos. Los asuntos técnicos en la viabilidad y el diseño de medidas para manejar los flujos capitales se dejan para otro informe. Desarrollar mercados de capital a largo plazo en moneda doméstica es también crítico, no sólo para los gobiernos sino también para el sector corporativo, con el fin de vencer el dilema entre enfrentar grandes riesgos de liquidez monetarios o de refinanciamiento.

Una postura superprudente implica confrontar los conflictos distributivos en las decisiones tributaria y de gasto que se hacen durante los buenos tiempos. El aumento de deuda en la década de 1970 y la década de 1990 en muchos países latinoamericanos —a pesar de los recaudos sustanciales de las privatizaciones del último período— ayudó a evitar las luchas distributivas, como los casos de Brasil y Argentina ilustran. La deuda también permitió las expansiones en el gasto social sin implicar prestaciones impagables para los no pobres (tal como los compromisos de seguridad social en el sector público de Brasil), y de hecho facilitó nuevas expansiones en el gasto (especialmente en los niveles estadual y provincial en ambos países). Sin embargo, esta tendencia sólo desplazó los conflictos distributivos al futuro.

En casos en los que la política fiscal está limitada, por lo menos a corto plazo, la política del sector financiero se



hace todavía más importante. Esto es especialmente verdad porque la evidencia presentada antes sugiere que muchas acciones distributivas suceden entre el sector financiero y el resto de la economía, así como dentro del sector financiero en sí. Tomar medidas con anticipación será generalmente más eficiente y menos costoso que cualquier paquete de rescate ofrecido luego de una crisis, y puede ser políticamente más factible que la política fiscal restrictiva en tiempos de prosperidad.

Los gobiernos pueden alentar la disciplina de mercado y mejorar la regulación y supervisión para reforzar el sistema financiero. Esto incluye, entre otras cosas, un ambiente contractual y regulatorio sano, controles rigurosos que fomenten el conocimiento acerca del riesgo, requisitos de capital basados en riesgo (incluyendo los riesgos que surgen de incompatibilidades de moneda), y requisitos de aprovisionamiento contracíclicos. Los bancos en promedio crean demasiadas pocas provisiones en tiempos prósperos y entonces quedan obligados a aumentarlos durante las recesiones cíclicas, aumentando así las pérdidas (Laeven y Majnoni 2002). Un buen ejemplo de requisitos contracíclicos de aprovisionamiento es el sistema establecido a fines de 1999 por el Banco de España (Banco de España 1999). La regulación española procura tratar con el movimiento de riesgos de solvencia a través del ciclo económico, requiriendo “provisiones estadísticas de pérdida de los préstamos”, además de provisiones generales y específicas para préstamos clasificados como de dudoso recaudo. En otras palabras, deben apartarse provisiones para cubrir transacciones que no han sido específicamente identificadas como activos dudosos, pero para las cuales la experiencia indica que puede existir un riesgo. Estas provisiones son construidas en tiempos prósperos y después desplazadas a áreas específicas de provisión en tiempos malos (sin pasar por el balance de ingresos) al tiempo que decae la cartera de crédito. También es importante el diseño del seguro de depósitos y la conveniencia de tener sistemas de seguro de depósito explícitos, limitados, y financiados en vez de protección comprensiva, sin importar si esta última es explícita o implícita.

#### Resoluciones distributivas al interior de las crisis

Ahora es un consejo estándar proteger el gasto a favor de los pobres y aumentar el gasto en redes de seguridad en tiempos de crisis. Aunque los pasados resultados no son buenos (capítulo 9), moverse en la dirección de instituciones ampliamente-basados de administración de riesgo y superprudencia durante los buenos tiempos aumentará la probabilidad de que esto ocurra. En el frente fiscal, se podría dar más atención a mayores impuestos temporales a los bienes de lujo, tal como automóviles y otros de consumo duradero. Incluso si el impacto cuantitativo no es grande, esta acción serviría como una señal política de los esfuerzos de un gobierno por distribuir la carga de la crisis más equitativamente, y pueden facilitar también negociaciones en otras esferas. El riesgo es que estas medidas no se quiten después de pasar la crisis. Por tanto, es sabio enfocarse en muy pocos artículos de alto perfil por un tiempo

limitado, por ejemplo adoptando cláusulas de “puesta del sol” que requieren la renovación legislativa formal después de un cierto período.

El análisis de las soluciones dadas al sector financiero en México y la Argentina subrayan la importancia de políticas que limiten redistribuciones adversas por procesos de resolución a favor de los ricos. Este enfoque se puede considerar en términos de las distribuciones entre el sector financiero y el resto de la economía y también al interior del sistema financiero. Con respecto al anterior, la principal pregunta a ser considerada es los costos de no emprender un rescate. La evidencia a través de países indica que las políticas de resolución aumentan los costos fiscales sin reducir los descensos de la producción (Honohan y Klingebiel 2000). Esto implica redistribuciones financieras a favor de los relativamente ricos, sin las ganancias frecuentemente citadas de protección del empleo.

Sin embargo, probablemente surgiría discontinuidad si un sistema financiero se desploma, con consecuencias importantes en términos de condiciones económicas. Asumiendo que es necesaria alguna acción para evitar el desplome financiero, ¿cuáles diseños tienen sentido? La literatura sobre crisis bancarias acentúa la importancia de una resolución pronta para reducir los efectos adversos y limitar los costos generales.<sup>17</sup> Una resolución rápida y estricta reduce la probabilidad de que instituciones frágiles apuesten a la resurrección y detengan el flujo de fondos a prestatarios que incurren en pérdidas.<sup>18</sup> Tiene sentido otorgar apoyo de liquidez a instituciones financieras que no presentan problemas de solvencia, con tal de que los problemas de liquidez y solvencia puedan ser separados. Algunas garantías para depositantes son deseables, pero es conveniente que éstas no sean generalizadas y que las condiciones sean determinadas *ex ante*. (En la Argentina, el rescate comprensivo ofrecido por la pesificación era innecesario, aun considerando que las autoridades asumirían la parte del efecto de balance contable que resulta de la devaluación). Limitar un rescate reduce los costos de resolución y los efectos de señales adversas; la ayuda sin restricciones puede crear problemas de riesgo moral para el futuro.

Con respecto a transferencias dentro del sector financiero, es nuevamente importante tomar medidas antes de una crisis para aumentar la transparencia y aminorar los problemas de asimetría de información, por ejemplo con una contabilidad buena y estándares de revelación de información apropiados. Una vez que una crisis está en camino, el problema se convierte en cómo intervenir. Las medidas de congelación o reestructuración podrían discriminar a través de depósitos por el tipo y el tamaño (De la Torre, Levy Yeyati y Schmukler 2003). Por ejemplo, durante la crisis reciente en el Uruguay, las autoridades decidieron concentrar las reservas del banco central en depósitos a la vista completamente respaldados en bancos emprobleados para preservar el funcionamiento del sistema de pagos. En contraste, los depósitos a plazo fijo en los bancos emprobleados fueron reestructurados por decreto. Tal enfoque de política podría ser complementado por medi-

das semejantes apuntadas a proteger a los pequeños depositantes. Ya que los inversionistas grandes y extranjeros tienden a correr primero, cláusulas *ex ante* para detener las pérdidas en el uso de la liquidez podrían ser impuestas para asegurar que quede algo para compartir entre los pequeños depositantes. El gobierno podría forzar también la reprogramación de depósitos a plazo fijo sólo para depósitos mayores que un determinado umbral de cantidad, con lo cual otorgan alguna forma de prioridad del reclamo sobre la liquidez disponible a los depósitos pequeños.

Finalmente, el financiamiento de ayuda restringida al sector financiero es una pregunta que merece la atención. Ya que los aumentos en impuestos estándar, el recorte del gasto, y la inflación causan pérdidas a individuos fuera del sistema financiero, los gobiernos podrían considerar esquemas de financiamiento alternativo (tal como un impuesto de plusvalía) que podrían potencialmente desplazar parte del costo al sistema financiero y a sus participantes de altos ingresos.

Aunque se pueden proponer herramientas de política para aminorar las transferencias financieras, los factores de economía política juegan también un papel importante en políticas regulatorias y relacionadas con la resolución. En el caso de México, por ejemplo, los prestatarios bancarios se organizaron y forzaron al gobierno a reasignar parte de los recursos fiscales para sostener la restructuración de deuda (*ver* De Luna-Martínez 2000).<sup>19</sup> En la Argentina, a finales de 2001 la congelación de depósitos fue impulsada en parte por los problemas de liquidez de los bancos del Estado, y ayudó a las autoridades para recircular liquidez de bancos privados más líquidos. La legitimidad de la pesificación—y por tanto los efectos últimos de la crisis—fueron susceptibles a la influencia sobre los diseñadores de política por parte de poderes diferentes, tal como el Congreso, los gobernadores, el Poder Judicial y los grandes deudores.<sup>20</sup> Aunque el impacto específico de factores de economía política en medidas de política y transferencias financieras sea difícil de predecir, a menudo las partes con mayor poder y capacidad de organización son las que tienen la probabilidad de ejercer la mayor influencia.

## 8.4 Conclusiones

En la medida en que las causas y las consecuencias distributivas de las crisis macroeconómicas son funciones de instituciones débiles y desiguales, el cambio a un mejor equilibrio no ocurrirá de la noche a la mañana. Como un comentario final, hay dos corolarios de las conclusiones de política trazadas anteriormente.

Primero, una línea de pensamiento en las pasadas dos décadas se ha enfocado en la necesidad de dar mayor autonomía al manejo de nivel macro y del sector financiero para proteger esos campos de política de las presiones inconstantes, miopes, o desinformadas de la opinión pública y los políticos. Esto es correcto a medias. Hay un campo grande de análisis técnico en la administración macro y financiera. Hay también un argumento fuerte a favor de crear instituciones que proporcionan incentivos para la

conducta independiente de los ciclos electorales, como ocurre con los banqueros centrales independientes con períodos escalonados no coincidentes.

Sin embargo, también existe un argumento a favor de mayor transparencia y debate público sobre las consecuencias de acciones en la esfera macro, especialmente en el sector financiero. A la luz de la naturaleza técnica e indirecta de las relaciones implicadas, hay un papel particular para el análisis técnico, independiente, de la política fiscal y financiera en el campo de la administración fiscal (como se ilustra por el trabajo del Institute for Democracy (Instituto para la Democracia) en Sudáfrica o el Institute of Fiscal Studies (Instituto de Estudios Fiscales) en el Reino Unido).

Segundo, hay implicaciones para el problema de reglas *versus* discreción en la política macroeconómica, como ya fue notado antes. El apoyo aumenta para reglas que aseguren mayor prudencia y credibilidad y para autodisciplinar al “niño revoltoso” del manejo de políticas en Estados “inmaduros”. Esto es ilustrado por la gama de reglas fiscales (en niveles nacionales y locales); por la opción monetaria argentina en la década de 1990 (así como las capas algo surreales de reglas de autodisciplina propuestas en una tentativa desesperada de prevenir la crisis en el año final de la administración de la Rúa); y en reglas propuestas para proteger categorías del gasto social. Las reglas pueden tener un impacto positivo cuando son bien diseñadas y los incentivos circundantes, incluyendo incentivos políticos, son fuertes.<sup>21</sup> El ajuste fiscal vigoroso de Italia para unirse al club del euro en la Unión Europea es un ejemplo de lo anterior; este caso ocurrió en el contexto de fuerte apoyo doméstico para estar en el centro del proyecto europeo. La ley de responsabilidad fiscal de Brasil ha sido probablemente un útil instrumento general en la tentativa por parte del centro político de poner bajo control las finanzas del Estado. Los Fondos de Estabilización del Cobre en Chile y la reciente regla de excedentes estructurales son buenos ejemplos de cómo incorporar elementos contracíclicos subrayados aquí. Las reglas mal diseñadas, al contrario, tendrán poco valor. Las leyes de responsabilidad fiscal en la Argentina y Perú, al fijar metas rígidas de déficit y deuda que no eran ajustadas cíclicamente, rápidamente se convirtieron en inviables en el ambiente de recesión de 2000-2001, y fueron por tanto abandonadas. Aún más dramática fue la experiencia con la *currency board* (mecanismo de convertibilidad de la moneda) en Argentina: trabajó bien mientras el ambiente externo fue favorable, pero una vez que Argentina sufrió los choques externos adversos importantes después de la crisis rusa y la devaluación brasileña, llevó a una sobrevaloración real significativa del cambio y una recesión prolongada, bajo la cual el ajuste fiscal requerido (que debería haberse hecho mucho antes, durante los tiempos prósperos) resultó no sólo difícil sino aun contraproducente. En fin, la regla llegó a ser insostenible pero los costos de abandonarla fueron inmensos, y amplificadas por un mal manejo de la crisis. Este ejemplo muestra que no hay atajos a la credibilidad, tanto menos todavía cuando esto se procura a través de reglas rígidas

que no encuadran en la estructura económica específica de un país. Un mecanismo *currency board* de convertibilidad atado al dólar puede funcionar bien en un país que lleva a cabo la mayor parte de su comercio en dólares y está cercanamente integrado a la economía de EE. UU., pero implica riesgos inmensos en una economía cerrada que realiza la mayor parte de su comercio con la Unión Europea y el vecino Brasil (Perry y Servén 2002).

Más aún, las reglas trabajan sólo en un contexto. Indonesia bajo Suharto tuvo formalmente una regla de presupuesto equilibrado que a menudo se citó como una fuente de su prudencia macroeconómica relativa desde la década de 1970 a mediados de la década de 1990. Esta situación era, de hecho, una ilusión, ya que los préstamos y los superávits domésticos del gobierno se escondían en el sistema financiero. La regla del presupuesto fue en cambio endógena al temor de hiperinflación e inestabilidad entre la élite gobernante tras la conflagración macroeconómica y social de mediados de la década de 1960. Los poderes políticos estuvieron dispuestos a entregar el manejo de las políticas a los tecnócratas cuando los problemas de nivel macro llegaron a ser una amenaza. Las reglas bien diseñadas tienen un papel importante por jugar, pero son un complemento antes que un sustituto para el desarrollo de las instituciones fiscales y monetarias sanas y conductas políticas que faciliten mayor prudencia y resoluciones distributivas más justas.

## Notas

1. Por ejemplo, a comienzos de la década de 1990 el Índice de Reforma Financiera no ponderó suficientemente la regulación y la supervisión y luego exageró la extensión de la reforma.

2. Este análisis a través de países ha utilizado una variedad de medidas del desempeño institucional y ha prestado particular atención a explorar las influencias exógenas, o independientes, ya que se esperaría que la calidad de instituciones mejore con el desarrollo económico general. Ver Acemoglu, Johnson y Robinson (2001 y 2002); Easterly y Levine (2002); Rodrik, Subramanian y Trebbi (2002); Dollar y Kraay (2002b), entre otras contribuciones a este debate. Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2003) han discutido que los análisis a través de países indican que, aunque mejores instituciones lleven a mejor funcionamiento económico a largo plazo, no hay evidencia de que ese crecimiento sea una fuente independiente de la mejor institucional.

3. Ver Sánchez-Páramo y Schady (2002) y de Ferranti y otros (2003) para análisis y síntesis de países múltiples. Hay una variedad de trabajos específicos a países en la región. Algunos ejemplos son Cragg y Epelbaum (1996) para México, Galiani y Sanguinetti (2000) para la Argentina, Robbins (1994) para Chile, Robbins y Gindling (1999) para Costa Rica, Santamaría (2000) para Colombia, y Sanguinetti, Arim y Pantano (2001) para Uruguay.

4. Estos argumentos se basan en modelos en la tradición de Heckscher-Ohlin y, en particular, en el teorema de Stolper-Samuelson. Ver a Wood (1997) para argumentos en esta tradición.

5. Se debe notar que Evans (1995) utilizó el término "compenetrada" (*embedded*) de una manera diferente pero relacionada, también en el contexto del desarrollo industrial. El discutió que los gobiernos asiáticos manejaron una combinación de alguna autonomía de acción con

una compenetración (*embeddedness*) en estructuras sociales, incluyendo conexiones con las esferas empresariales. La barrera entre la autonomía compenetrada y la captura del Estado es posiblemente una línea delgada.

6. Esta sección utiliza el trabajo de antecedentes por Cunningham y Santamaría (2003).

7. Para un análisis breve de las generaciones diferentes de modelos de crisis, ver Krugman (1999) y para referencias escogidas, ver Aghion, Bacchetta, y Banerjee (2001), Chang y Velasco (2001), Krugman (1979), Obstfeld (1996), y Velasco (1996).

8. Mientras las medidas utilizadas en el análisis de Rodrick ayudan a explicar el peor desplome del crecimiento en América Latina, queda todavía un "efecto latinoamericano" negativo adicional. Esto sugiere que los indicadores pueden servir sólo parcialmente como *proxies* para los patrones de instituciones débiles y desiguales que este informe ha presentado como centrales al desempeño de la región.

9. Ver una variedad de autores, incluyendo Baldacci, de Melo e Inchauste (2002), Ferreira, Prenzushi y Ravallion (1999), y Manuelyan Atinc y Walton (1998).

10. Las encuestas son secciones transversales repetidas; aunque representativas de ganancias en partes diferentes de la distribución, ellas no rastrean cambios en los mismos hogares, como se hace en encuestas de datos de panel.

11. Esta declaración se basa en estadísticas oficiales del gobierno.

12. La inflación y la devaluación son a menudo mecanismos para realizar los ajustes salariales reales; la flexibilidad salarial nominal hacia abajo es típicamente limitada o lenta.

13. Esta sección utiliza en particular en Diwan (2001 y 2002).

14. Ver también Harrison (2002) y Ortega y Rodríguez (2002) para trabajo sobre determinantes de participaciones del trabajo a largo plazo, dentro de un marco general algo parecido al presentado aquí.

15. Los datos de encuesta de hogares en Argentina no parecen ser fuentes creíbles de información de ingresos financieros porque muestran descensos grandes precrisis en tales ingresos durante la década de 1990, lo que es contradictorio con la evidencia proporcionada por las cuentas nacionales.

16. Esto es consecuente con el hallazgo de sección transversal que indica que una mayor seguridad social se asocia con propensión más baja a la crisis. Para más sobre este tema, ver Rodrik (1999).

17. Ver, por ejemplo, Sheng (1996), Dziobec y Pazarbasioglu (1997), De Luna-Martínez (2000), y Honohan y Klingebiel (2000).

18. Honohan y Klingebiel (2000) proporcionan evidencia empírica para indicar que políticas de garantías acomodaticias tales como garantías ilimitadas de depósitos, apoyos indefinidos de liquidez, recapitalización repetida, rescates de deudores, y tolerancia regulatoria aumentan los costos fiscales generales en una cantidad significativa. Proporcionar apoyo indefinido y extenso de liquidez, por ejemplo, añade a los costos fiscales 6,3 puntos porcentuales del PIB.

19. Los deudores impidieron también las reformas a la ley de insolvencia que habría hecho más fácil a los bancos tomar posesión de garantías, y al gobierno vender rápidamente los activos deficientes adquiridos.

20. Como parte de una disputa larga, la Corte Suprema patrocinó una resolución que declaró inconstitucional la pesificación y ordenó la redolarización de la mayoría de las obligaciones bancarias pesificadas, cambiando apreciablemente la asignación de los costos de la crisis. El gobierno respondió con una tentativa fallida de remover a todos sus magistrados.

21. Ver Perry (2003) para una revisión de problemas y argumentos a favor de reglas con un elemento contracíclico, con el objetivo de reducir las presiones de economía política para la expansión fiscal excesiva en tiempos prósperos.



## CAPÍTULO 9

# Impuestos, gasto público y transferencias

**E**N EL FONDO DE LA REPRESENTACIÓN ESQUEMÁTICA DE CÓMO SE DETERMINAN LOS INGRESOS DE LOS hogares (introducida en la figura 1.1 en el capítulo 1 y desarrollada posteriormente en el recuadro 6.1 del capítulo 6), hay una conexión clara entre la distribución primaria de ingresos, que es determinada por recompensas del mercado a los activos y esfuerzos privados de individuos, y de la distribución secundaria, que se refiere a los ingresos disponibles para el consumo y ahorros de los hogares. Esa conexión, que se describe simplemente como “redistribución”, se refiere al hecho de que, en virtualmente todas las sociedades modernas, el Estado toma algunos ingresos de los hogares por varios tipos de impuestos y retorna algunos ingresos a los hogares por varios tipos de transferencias. Después de considerar las opciones de política en los campos de la reforma institucional y redistribución de la ventaja en los capítulos 7 y 8, ahora el capítulo 9 se enfoca en las iniciativas de reducción de la desigualdad que son convenientes para América Latina, en las áreas de impuestos, los gastos públicos generales y, en particular, transferencias de ingresos.

Los Estados recaudan impuestos para financiar varias responsabilidades, de las que —siguiendo la taxonomía clásica de Musgrave (1959)— hay tres tipos básicos: estabilización, asignación y distribución. El primero se refiere al papel contracíclico que el gobierno puede jugar con respecto al ciclo de negocios, que lleva a reducir la fluctuación en la actividad y el consumo económicos. Si los hogares son adversos al riesgo, este resultado mejora el bienestar.

El segundo se refiere a la provisión de bienes públicos y la interiorización posible de externalidades. El tercero se deriva de la noción aceptada por largo tiempo de que las sociedades necesitan no necesariamente tienen que aceptar la distribución primaria de ingresos como definitiva y pueden, por un proceso decisorio colectivo, procurar redistribuir los ingresos para alcanzar una distribución más deseable del bienestar.<sup>1</sup>

Por una variedad de razones, los recaudos de impuestos se utilizan para financiar una gran variedad de participaciones públicas a través de los países. Tales razones van desde las históricas a las políticas e incluyen niveles diferentes de capacidad administrativa, la naturaleza de los bienes públicos, y la calidad de información acerca de ingresos individuales disponibles al gobierno. Las tareas básicas, tal como la defensa nacional y la aplicación del orden público, son financiadas por rentas públicas virtualmente en todas partes. Sin embargo, varios bienes privados, tal como los servicios de educación y la salud, también son

proporcionados públicamente en especie en la mayoría de las naciones. Esto puede o no ser eficiente, pero generalmente no es distributivamente neutral. Ahora se acepta extensamente que aun la provisión pública universal de bienes y servicios en especie puede tener una incidencia progresiva, si la calidad se raciona y los miembros más ricos de la sociedad optan por fuera del sistema público y compran sustitutos de más alta-calidad privadamente (Besley y Coate 1991).

Para proporcionar una referencia del potencial para la participación redistributiva por el Estado sobre el largo plazo, la tabla 9.1 proporciona las estimaciones de la desigualdad de ingresos antes y después de impuestos y transferencias para un conjunto de sociedades industrializadas. Es probable que haya errores estándar grandes alrededor de estimaciones tales como éstas (*ver* la discusión acerca de la incidencia del impuesto en la sección 9.1), y la capacidad del Estado en países ricos para adelantar la redistribución es mucho mayor que en América Latina. Sin

TABLA 9.1

**Desigualdad de ingresos antes de y después de impuestos y transferencias en países industrializados escogidos**

	<b>Coefficiente Gini para la desigualdad de ingresos antes de impuestos y transferencias</b>	<b>Coefficiente Gini para la desigualdad de ingresos después de impuestos y transferencias</b>
Australia	46,3	30,6
Bélgica	52,7	27,2
Dinamarca	42,0	21,7
Finlandia	39,2	23,1
Alemania	43,6	28,2
Italia	51,0	34,5
Japón	34,0	26,5
Países bajos	42,1	25,3
Suecia	48,7	23,0
Estados Unidos	45,5	34,4

Fuente: OCDE reportada por Burniaux y otros (1998).

embargo estas diferencias son significativas, y muestran que las sociedades muy igualitarias (por ejemplo en Escandinavia) son mucho menos iguales antes de impuestos que después de impuestos.

¿Cuál es la evidencia acerca del impacto de los impuestos y el gasto social en la desigualdad en América Latina? ¿Ha mejorado la desigualdad, en términos del acceso a servicios? ¿Existen programas y esfuerzos de financiación específicos que guarden una promesa significativa para la redistribución, aumentando al mismo tiempo las oportunidades del crecimiento, o por lo menos teniendo bajos costos de eficiencia?

Este capítulo procura contestar estas preguntas, utilizando la información que está disponible. Se organiza como sigue. La sección 9.1 mira el nivel y la composición de los impuestos; la sección 9.2 considera la estructura y la incidencia de los componentes sociales del gasto público; y la

sección 9.3 se enfoca más precisamente en las transferencias de dinero efectivo como un elemento de esos gastos, y en particular en —una variedad nueva y prometedora— las transferencias condicionales de dinero efectivo.

## 9.1 Impuestos y distribución

En términos del tamaño del gobierno (o la posición fiscal acumulada), como es el caso con muchas otras dimensiones, hay variación considerable a través de América Latina. En la tabla 9.2, los países se organizan en una tipología simplificada por dos dimensiones, la participación acumulada del Estado en la economía (donde las participaciones de gastos iguales a las rentas de gobierno más el déficit positivo del gobierno sirven como *proxy*) y la participación del gasto público total dedicado a sectores sociales (incluyendo la seguridad social).

Son aparentes grandes diferencias en el gasto social entre países. La Argentina, Brasil y Uruguay tienen los niveles altos del gasto social como una participación del producto nacional bruto (PNB), porque tienen altos niveles generales de gasto y dedican las porciones más grandes a programas sociales. Como resultado, el gasto social representa más del 20% del ingreso nacional. Con configuraciones algo diferentes del gasto general y participación del gasto social, Chile, Costa Rica y Panamá tienen también niveles de gasto social del 16% o más. Así mismo, Bolivia a pesar de sus ingresos bajos, un resultado notable de cambios radicales en las prioridades del gasto durante la década de 1990 y sustancial apoyo de donantes. En el otro extremo están la República Dominicana, El Salvador, y Perú, que tienen bajos niveles agregados de gasto y participaciones bajas del gasto social, a menos del 7% del ingreso nacional. Guatemala, Honduras y Paraguay tienen también gasto social notablemente bajo a causa de combinaciones variables de gasto agregado relativamente bajo y participaciones bajas del gasto social. Aunque estas pautas sean influidas por el nivel general de ingresos de la economía, esto es sólo parte de la historia. Por ejemplo, México

TABLA 9.2

**Tipología de países latinoamericanos por posición fiscal y gasto social, 1998**

Gastos como participación en el PNB	Prioridad fiscal: participación en el total de gasto público a sectores sociales		
	Menos de 40%	Entre 40 y 60%	Más de 60%
Más de 30%	Nicaragua (12,7) Colombia (15,0) Panamá (19,4)	Costa Rica (16,8)	Argentina (20,5) Brasil (21,0) Uruguay (22,8)
Entre 20 y 30%	Honduras (7,4) Venezuela (8,6)	Bolivia (16,1)	Chile (16,0)
Menos de 20%	El Salvador (4,3) República Dominicana (6,6) Perú (6,8)	Guatemala (6,2) México (9,1) Paraguay (7,4)	

Nota: Los números en paréntesis corresponden a la participación porcentual del gasto social en el producto nacional bruto (PNB) del país.  
Fuente: Cepal (2001).

es un país de ingresos medio-altos con impuestos y gasto excepcionalmente bajos, mientras Nicaragua es una sociedad de bajos-ingresos con una posición alta de impuestos-gastos agregados.

Esta varianza en términos de la tributación y el gasto generales y de la composición del gasto refleja las historias, las capacidades de recaudación fiscal, y las reacciones sociopolíticas diferentes a cambios en el pensamiento acerca de la política de impuestos y el desarrollo a través del continente. Las ideas acerca del papel del Estado en la economía han cambiado considerablemente, aún durante el último medio siglo, en América Latina y en otras partes.

En las décadas de 1950 y 1960, las discusiones de la política tributaria en América Latina reflejaron las visiones del “desarrollismo” comunes en la era de la posguerra y el naciente enfoque reformista de los asesores y consultores en gran parte entrenados en EE. UU. financiados por la Alianza para el Progreso y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid por sus iniciales en inglés). Los dos objetivos capitales de los impuestos eran recaudar renta —y mucha— para financiar al Estado como el “motor del desarrollo” y para redistribuir los ingresos y la riqueza. Se pensaba generalmente que ambas metas podían ser logradas en gran parte imponiendo altas tasas efectivas de impuestos a los ingresos. Los efectos deprimentes de los impuestos en la inversión y ahorros se juzgaron pequeños.

De hecho, se discutió a veces que la ventaja extra de los impuestos altos es que hacen más fácil de dirigir a los inversionistas privados por la mano muy visible de los estímulos fiscales bien diseñados hacia aquellos canales más necesitados para los propósitos de desarrollo. La mayoría de los analistas tomaron como un hecho cierto que un impuesto sobre la renta sumamente progresivo (con tasas marginales que llegaron tan alto como al 60%) sostenido por un impuesto de renta corporativo sustancial (a menudo de 40-50%) constituía algo similar a un sistema tributario “ideal”. Los impuestos de consumo —que en ese tiempo consistían capitalmente en impuestos indirectos, derechos de aduana, e impuestos en cascada sobre las ventas de los fabricantes— fueron aceptados a regañadientes como necesarios para propósitos de renta. Nadie hablaba acerca de impuestos locales, ya que casi toda la acción sucedió en el nivel central del gobierno. Además, nadie parece haberse preocupado mucho acerca del contexto internacional, y la política tributaria casi invariablemente se consideró un asunto en gran parte doméstico.

Las visiones acerca del papel y la estructura apropiados de impuestos comenzaron a cambiar en las décadas de 1970 y 1980. Hoy, la mayoría de los economistas y diseñadores de política consideran que los impuestos altos no sólo desalientan y distorsionan apreciablemente la actividad económica, sino que son en gran parte ineficaces para redistribuir los ingresos y la riqueza. Esta visión es la base para la preferencia actual por un impuesto de base amplia al consumo, con pocas exenciones e impuestos más altos escogidos para artículos que llevan externalidades negativos o se consideran “malos” para la sociedad (tal como la

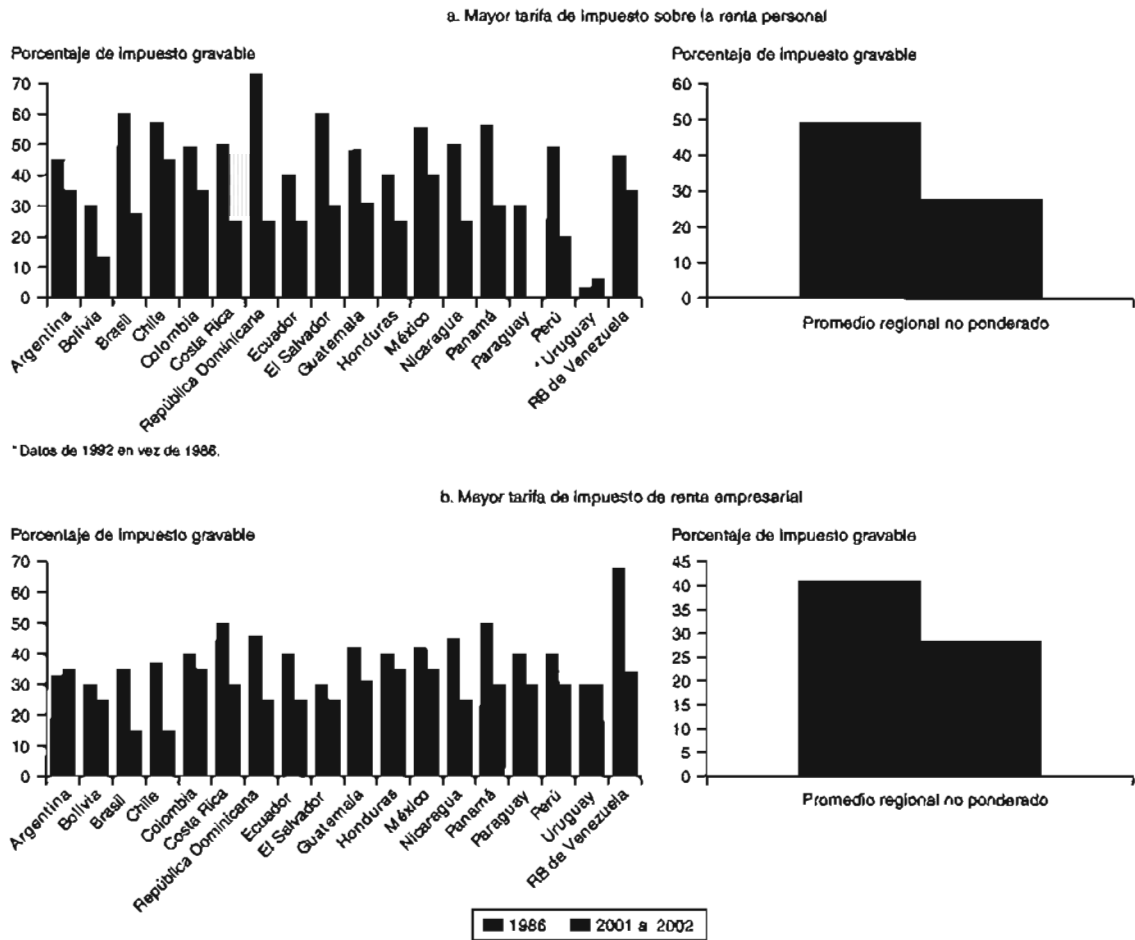
gasolina, el tabaco y el alcohol). También ahora se cree que las bases de los impuestos de renta deben ser tan amplias como sea posible y que deben tratarse todos ingresos, sin importar la fuente, tan uniformemente como sea posible.

Además, el descenso de impuestos al comercio internacional debido a la liberalización unilateral y multilateral rodeando a la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como la competencia aumentada por la inversión extranjera, ha movido a las preocupaciones internacionales desde el fondo a la cabeza de la lista de acciones de política tributaria en muchos países. Esto ha llevado a su vez a menores impuestos relativos al comercio (que refuerzan la tendencia hacia el uso de impuestos al valor agregado, o IVA) y ha puesto presión hacia la baja a los impuestos para factores de producción internacionalmente móviles, notablemente el capital y la mano de obra altamente calificada. Al mismo tiempo, en muchos países las implicaciones fiscales de la descentralización han llegado a ser un asunto mayor (IDB (BID) 1998, World Bank 2000b).

Reflejando esta “nueva visión” las tasas de impuesto de renta sobre personas y empresas fueron recortadas agudamente y ahora están casi universalmente en la gama del 20-30% a través de América Latina (bajando de un nivel inicial de alrededor del 50 y el 40% para el impuesto de renta personal y corporativo, respectivamente, a mediados de la década de 1980), como es el caso en otras partes del mundo (Shome 1999). La figura 9.1 muestra el descenso en las tarifas del impuesto de renta personal y corporativo para los rangos de ingreso más altos, entre la década de 1980 y el presente. Este descenso estuvo acompañado de un aumento en la tasa personal de exención y reducciones en el rango de ingresos al cual aplican las tasas máximas. Los aranceles al comercio también se cortaron drásticamente, desde un promedio de cerca del 40% hasta alrededor del 11% entre mediados de la década de 1980 y mediados de la década de 1990, al tiempo que los impuestos de exportación se eliminaron enteramente.<sup>2</sup> Por otro lado, el IVA ahora se ve como la base del sistema de recaudo en la región, reflejando —o anticipando aún— las tendencias globales (Ebrill y otros 2001). La figura 9.2 muestra los patrones de tasas de IVA, que subió en promedio del 10% cuando fue introducido por primera vez (en varios años) a cerca del 15% en 2001. Esta combinación de tasas de impuesto de renta y aranceles de comercio decrecientes, y de impuestos domésticos indirectos crecientes, rindió aumentos modestos en los recaudos generales de impuestos a través de la región. Entre las décadas de 1970 y 2000, el promedio no ponderado del esfuerzo tributario agregado subió en cerca de 2 puntos porcentuales del producto interno bruto (PIB) al 14% del ingreso nacional (figura 9.3). Los impuestos a bienes y servicios (en su mayor parte IVA) fueron la fuente primaria de este aumento, más que compensando los descensos en impuestos al comercio. Los recaudos del impuesto de renta subieron levemente, a pesar de la reducción en las tasas. Pese a este aumento en el nivel general de impuestos, América Latina todavía tiene una tasa de participación considerablemente más pe-

FIGURA 9.1

Las mayores tasas de impuesto a la renta personal y empresarial en América Latina



Fuente: Stotsky y WoldeMariam (2002).

queña de la producción total que los países más ricos. La tabla 9.3 compara la renta total y su composición en América Latina en dos puntos en el tiempo, con los promedios pertinentes para países desarrollados. La característica más llamativa de la comparación con sociedades más ricas es el recaudo mucho menor del impuesto de renta. Esto es especialmente debido a niveles bajos de impuesto de renta personal (y no corporativo), que representan menos del 1% del PIB en América Latina comparado con más del 7% en países desarrollados.

La otra diferencia significativa es el mucho mayor recaudo de impuestos de seguridad social en países más ricos, lo que se asocia con un Estado benefactor mucho más desarrollado. Las sociedades desarrolladas también tasan menos al comercio y obtienen más del IVA e impuestos sobre las ventas. Los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria son bajos en países desarrollados e incluso más bajos en América Latina, aunque estos resultados proba-

blemente estén sesgados especialmente por la exclusión de rentas municipales.

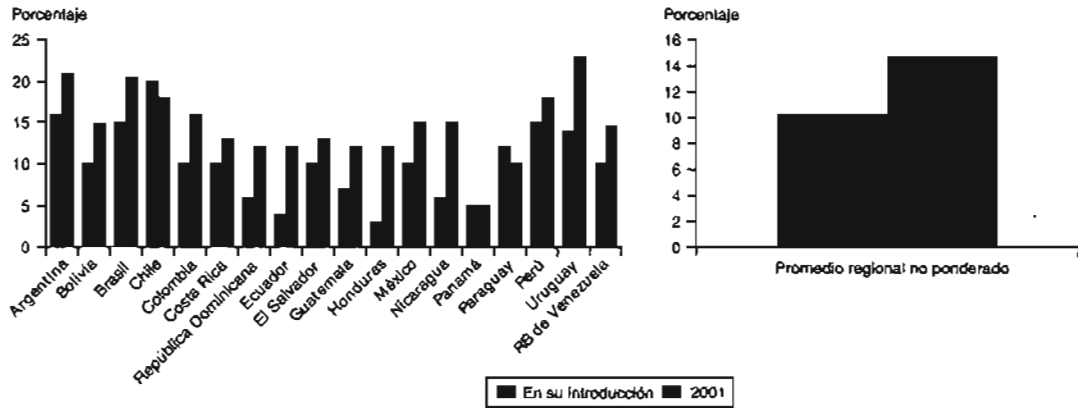
Las diferencias en los niveles de impuestos entre países latinoamericanos y los más ricos son en parte debidas a lo que los economistas llaman la ley de Wagner; la observación es que los gastos del gobierno como una participación del PIB tienden a subir con el ingreso por habitante. Sin embargo, como la figura 9.4 lo ilustra, los esfuerzos tributarios latinoamericanos tienden a estar por debajo del promedio aún en relación con niveles de ingreso, con excepción de Nicaragua y el Uruguay (Brasil está cercano también a la norma). Esto es especialmente cierto con respecto a las rentas privadas y recaudo de impuestos a la propiedad, así como las contribuciones de seguridad social (esto último refleja el bajo alcance de la seguridad social).

En términos de comparaciones a través de América Latina, hay diversidad considerable en esfuerzos tributarios y composición de impuestos, pero también un grado relati-

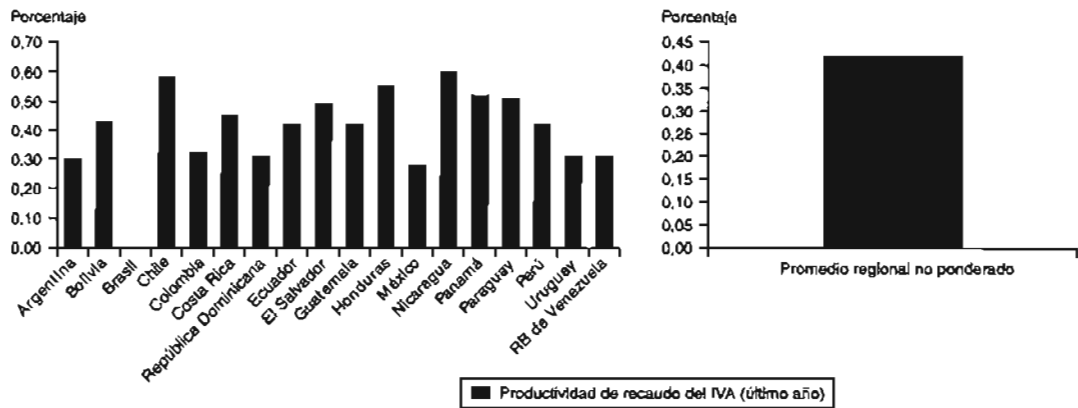


FIGURA 9.2

Tasa de impuesto al valor agregado (en América Latina)



Productividad de recaudo del IVA



Fuente: Stotsky y WoldenMariam (2002).

vamente alto de consistencia en el tiempo. Los países que tuvieron proporciones relativamente altas de impuestos al final de la década de 1970 estaban todavía encima del promedio regional en la década de 1990. Entre los países con relativamente altos impuestos, los cambios mayores ocurrieron en Nicaragua (a comienzos de la década de 1980, siguiendo un cambio del régimen) y en Brasil (temprano en la década de 1990). No hay patrones definidos entre los países de impuestos moderados, y sólo aumentos modestos en razones tributarias en los países de bajos impuestos.

Antes de pasar a las alternativas posibles de política que quizá se consideren en el área de la política tributaria, es importante entender la incidencia de los impuestos en América Latina.

¿Quién paga los impuestos?

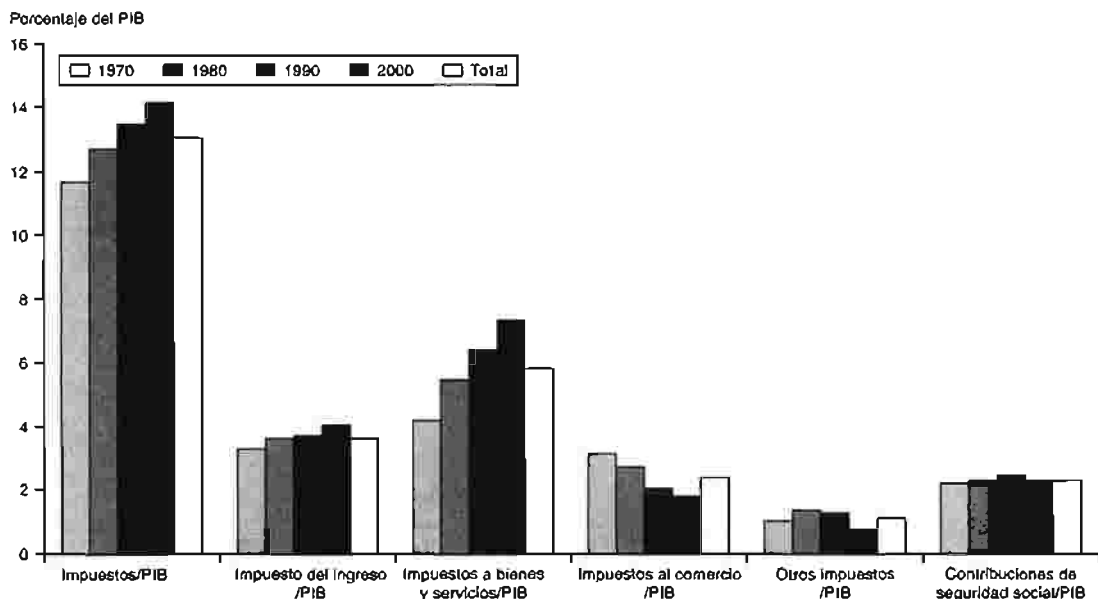
La pregunta de quién paga los impuestos es sorprendentemente difícil de contestar, a pesar de décadas de trabajo económico en impuestos. Esto es esencialmente porque

puede haber espacios grandes entre la intención de los sistemas tributarios incorporados en estructuras reglamentarias de impuestos y los pagos verdaderos. Las firmas y los individuos responden a los impuestos, ajustando los salarios y los precios cuando pueden, para reducir los impuestos para ellos mismos y desplazar la carga hacia otros. La mayoría de los estudios de incidencias de impuesto recurre a suposiciones sumamente simplificadas acerca de tales respuestas (ver recuadro 9.1), así que sus resultados se deben tomar con el cuidado debido.

Una revisión reciente de estudios cuantitativos de la incidencia tributaria en países en desarrollo (Chu, Davoodi y Gupta 2000) encuentra que los impuestos tienen generalmente un efecto redistributivo pequeño en América Latina, en gran parte a causa de la fuerte dependencia en impuestos indirectos en la mayoría de los países.<sup>3</sup> Los autores del estudio encuentran que la estructura de impuestos es el factor más importante para determinar este resultado, ya que los impuestos sobre la renta se asumen

FIGURA 9.3

## Promedio no ponderado de recaudo tributario e impuestos por categoría en América Latina



Fuente: Base de datos World Development Indicators (Indicadores de Desarrollo Mundial).

básicamente como progresivos y los impuestos del consumo no. La mayoría de los estudios asume que impuestos sobre la renta e impuestos específicos en artículos "de lujo" son progresivos, el impuesto a la propiedad marginalmente progresivo, y los demás generalmente regresivos (aunque

las exenciones de comestibles básicos y otros artículos que tengan peso alto en la canasta de consumo de los pobres pueden hacer que los impuestos de ventas o IVA sean cercanos a neutrales o aún ligeramente progresivos).

Dada la baja importancia de los impuestos sobre la renta y sobre la propiedad inmobiliaria en los países latinoamericanos, se espera que la capacidad redistributiva directa del sistema tributario en la mayoría de los países sea muy pequeña o aún negativa. Por tanto no es sorprendente que el estudio de Chu, Davoodi y Gupta (2000), así como el trabajo muy anterior de Bird y De Wulf (1973), encontraron poca evidencia redistributiva fiscal por impuestos en América Latina, a pesar de los cambios a veces drásticos de impuestos experimentados por muchos países en las últimas tres décadas. Un estudio reciente relacionado por Gemmeel y Morrissey (2002) encontró también que los sistemas tributarios en la región van de levemente progresivos a levemente regresivos. Su revisión de estudios individuales recientes revela conclusiones semejantes (ver tabla 9.4).

En uno de los estudios más cuidadosos realizados hasta ahora, Engel, Galetovic y Raddatz (1998) encuentran que los impuestos de Chile son levemente regresivos (con un coeficiente Gini antes de impuestos de 0,488, que sube a 0,496 después de impuestos). Esto era el caso a pesar de que el sistema tributario chileno sea el más efectivo en América Latina,<sup>6</sup> el que más recauda por impuesto sobre la renta, y el que tiene las mayores tasas marginales (hasta el 45%, comparado con el 25-30% en la mayoría de los

TABLA 9.3

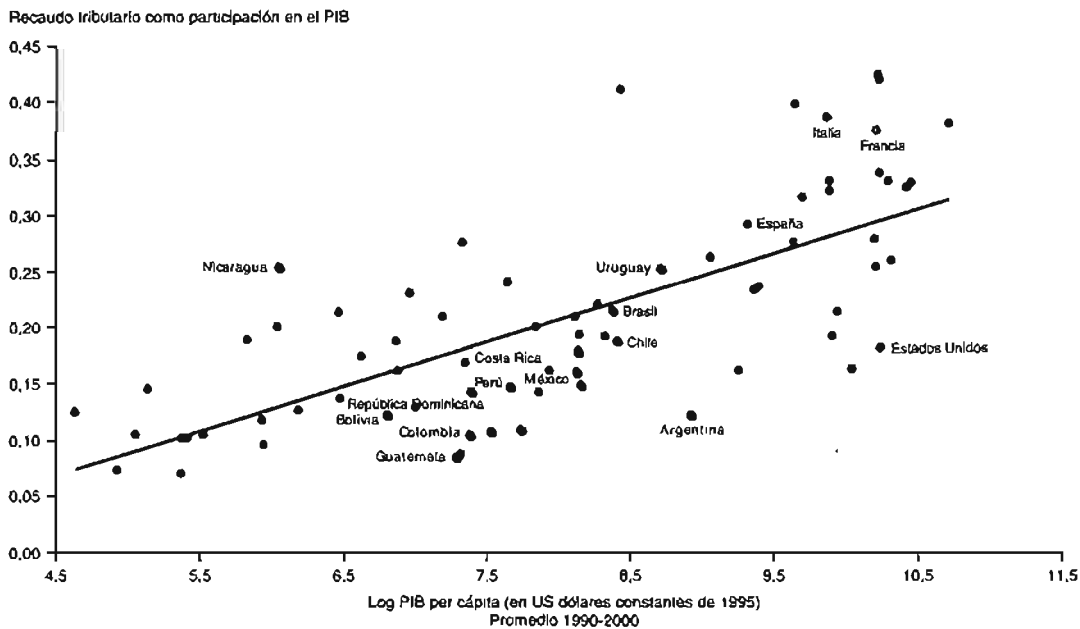
## Estructura tributaria en la década de los 90, América Latina y países desarrollados (en porcentaje del PIB, gobierno central consolidado)

Categoría tributaria	América Latina y el Caribe		Países desarrollados
	1990-94	1995-99	1991-2000
Impuestos a la renta	3,6	3,4	9,7
Individual	0,5	0,9	7,1
Corporativo	1,9	1,7	2,3
Seguridad social	2,5	2,9	7,8
Impuestos a los bienes y servicios	5,6	7,4	9,5
IVA y ventas	3,2	4,8	6,5
Excises	2,1	2,3	3,0
Impuestos al comercio	2,2	1,8	0,3
Importaciones	1,9	1,8	0,3
Exportaciones	0,1	0,0	0,0
Impuestos a la propiedad	0,4	0,3	0,8
Todos los impuestos	14,2	16,1	28,7

Fuente: Stotsky y WoldeMariam (2002) y base de datos Government Finance Statistics (Estadísticas de finanzas gubernamentales).

FIGURA 9.4

## Una regresión simple de recaudo tributario total versus logaritmo de PIB per cápita



Fuente: Cálculos de los autores a partir de base de datos World Development Indicators (Indicadores de Desarrollo Mundial).

## RECUADRO 9.1

## ¿Significan mucho los números sobre incidencia tributaria?

No es claro que “la evidencia” proporcionada aún por estudios cuidadosos de incidencia como el de Engel, Galterovic y Raddatz (1998) sean de mucho valor. Declaraciones tales como “la mayor parte de la carga del sistema tributario recae en los dos quintiles inferiores de ingresos” se basan en una serie de suposiciones acerca de la incidencia de los distintos impuestos que son invariablemente sujetos a disputa considerable<sup>4</sup> (Whalley 1984). Además, en la práctica—aunque no en la mayoría del análisis—estas declaraciones dependen de muchos factores específicos a un país particular en un tiempo particular, por ejemplo con respecto a las estructuras de mercado y condiciones macroeconómicas.<sup>5</sup>

Lo que importa realmente es por supuesto la incidencia económica y no la incidencia legal de los impuestos. Por regla general, la incidencia económica de un impuesto (por lo menos en el largo plazo) es determinada por condiciones de mercado y no por sí el impuesto se impone legalmente en el comprador o el vendedor. Los negocios procuran transferir los impuestos a otra persona siempre que pueden, incluyendo a consumidores por precios más

altos de sus productos, a los trabajadores por salarios más bajos, y a los dueños de la tierra por precios más bajos de la tierra. La mayoría de los análisis de incidencias de impuestos aplican un enfoque de equilibrio parcial basado en suposiciones de elasticidades de demanda y oferta (las medidas verdaderas de tales elasticidades son raras en el análisis de la incidencia del impuesto).

Dependiendo de estas suposiciones, se asume que los impuestos son transferidos hacia adelante (si la demanda se asume menos elástica que el suministro) o hacia atrás. A veces, las suposiciones son aún más crudas: se asume que los impuestos sobre la renta no son transferidos en absoluto (de ahí que la mayoría de los estudios estima un efecto progresivo) y se asume que los impuestos de ventas y el IVA son pasados totalmente a los consumidores. Como resultado, la mayoría de los estudios estima un efecto levemente regresivo que es normalmente atemperado por la exención de comestibles básicos y otros artículos de consumo (tal como la ropa, el transporte y vivienda) que pesan bastante en las canastas de consumo de los pobres.

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación recuadro 9.1)

Algunos estudios tratan de ir más allá de esto utilizando los modelos de equilibrio general computables (CGE por sus iniciales en inglés). Se esperaría que los precios relativos, la composición y el nivel de productos, y el cambio tecnológico se alterarían con un sistema tributario diferente. Un resultado es que la mayor parte del tiempo el ejercicio de comparar la incidencia de una estructura verdadera del impuesto con un contrafactual imaginario es fundamentalmente erróneo, ya que haciéndolo así mantiene constante lo que simplemente no puede ser mantenido constante (Meerman 1980). Sin embargo, el análisis de la incidencia del impuesto con CGEs está plagado todavía por una variedad de suposiciones. (Éstos incluyen el “cierre” del modelo y la elección de contrafactual, ambos normalmente críticos al resultado final; la mayoría de los ejercicios utilizan los modelos estáticos de CGE, en que los efectos en la inversión y el cambio tecnológico son descartados o muy simplificados, y muchos parámetros, incluyendo elasticidades, no se miden pero son asumidos).

Para ilustrar las dificultades inherentes al análisis de la incidencia, considere la incidencia de impuesto de renta corporativo (que compone la mayoría del impuesto de renta en muchos países latinoamericanos). La incidencia dependerá de factores como la apertura general de la economía; afluencias y fugas de capital de inversión y el grado en el cual el capital se mueve entre los sectores corporativos y no incorporados; la intensidad en capital relativa de las corporaciones; la elasticidad de la demanda para bienes producidos por corporaciones y otros negocios; y la elasticidad de la oferta para insumos (el más importante es el trabajo). Ninguno de estos factores es fácil de medir, y tampoco lo es por tanto la incidencia del impuesto de renta corporativo. Además, ya que las condiciones económicas son variables en países diferentes esto significa que los impuestos que tienen la misma incidencia legal pueden tener una incidencia económica bastante diferente (Shah y Whalley 1990), por lo que

las características específicas de cada país deben ser tenidas en cuenta al evaluar la incidencia económica de cada impuesto. Así, uno quizás atribuya todos los impuestos sobre corporaciones a los dueños en el decil más alto de ingresos si se asume movilidad baja del capital, o a los trabajadores no especializados si se asume perfecta movilidad internacional del capital.

Este argumento puede parecer indebidamente nihilista. El punto clave acerca de tales estudios de incidencia es simplemente que no importan mucho. Las cuestiones de política tributaria casi nunca están relacionadas con la pregunta “quien paga cuánto?” bajo el sistema presente; sino, la pregunta pertinente de la política es casi siempre “quien pagará más (o menos) si este o aquel cambio particular se hace?”. Si el cambio es suficientemente pequeño, será posible asumir que los precios relativos no cambiarán y llevar a cabo un análisis sencillo de equilibrio parcial. Generalmente, sin embargo, será necesaria alguna forma del análisis de equilibrio general, con toda la sensibilidad relacionada a elecciones de parámetros, mecanismos de despeje, y similares. (Para un ejemplo reciente excelente, ver el estudio de Colombia por Rutherford, Light y Barrera 2002).

Cualquier método que se utiliza, es siempre y en todas partes más significativo y más pertinente de las políticas analizar la incidencia de impuestos “en el margen”, antes que “en promedio”. Esto es esencialmente el mismo argumento presentado, por ejemplo, en Ahmad y Stern (1991) con respecto a la mayor facilidad y significancia de analizar “la reforma tributaria óptima” antes que “la política tributaria óptima” per se. Las suposiciones necesarias son menos heroicas, más susceptibles de medición y más creíbles, y los resultados pueden ayudar a responder la pregunta crítica del impacto distributivo de las propuestas de reformas a las políticas. A pesar de todos los problemas del análisis de incidencia, es todavía importante hacer lo mejor posible, y al mismo tiempo no exagerar lo que es posible alcanzar.

países). Los autores del estudio también encuentran que si el impuesto de renta se hiciera mucho más progresivo eliminando todas las concesiones tributarias y todas las subfacturaciones (estimadas) de ingresos, el coeficiente Gini caería a sólo 0,484 y la proporción de ingresos entre los deciles superior inferior quedaría virtualmente igual en 13,4. Engel, Galetovic y Raddatz (1998) discuten también que mientras más desigual la distribución antes de impuestos, mayores los costos de la distorsión y menor el efecto redistributivo de tributaciones progresivas. Ellos concluyen que el factor más importante que afecta el impacto distributivo del sistema tributario es cuánta renta genera para la redistribución potencial por el sector público. Las estimaciones de países desarrollados entregan re-

sultados diversos. Mientras las figuras presentadas en la tabla 9.1 no han sido desagregadas entre impuestos y transferencias, en estudios de países individuales las estimaciones de esta división van desde los impuestos de renta dando cuenta de la mayor parte de la redistribución en Dinamarca, a muy poco en el Reino Unido; Canadá cae en el medio, con la tercera parte de la redistribución siendo atribuible a impuestos.<sup>7</sup>

Las dificultades empíricas que entorpecen los estudios típicos de incidencia de impuestos (destacadas en el recuadro 9.1) pueden ser algo descorazonadoras. Sin embargo, hay también un mensaje algo más optimista contenido en esos argumentos: en las reformas tributarias, hay menos preocupaciones con niveles que con cambios, ya que es

TABLA 9.4

## Estudios de incidencia tributaria para países latinoamericanos, 1975-98

Autor	País	Período	Concepto de ingreso	Hogares, individuos cubiertos	Impuestos incluidos	Medidas de progresividad	Conclusiones de los autores
Foxley (1979)	Chile	1969	Ingreso y gastos de hogar	Todos	Directos e indirectos	No indicado	Semiproportional
Engel, Galetovic y Raddatz (1998)	Chile	1996	Ingreso y gastos de hogar	Todos	Directos e indirectos	Coefficiente Gini	Levemente regresivo
Gillis y McLure (1978)	Colombia	1974	Ingreso nacional	Altos ingresos	Directos e indirectos	No indicado	Progresivo
Berry y Soligo (1980)	Colombia	1970	Ingreso y gastos de hogar	Todos	Directos e indirectos	No indicado	Progresividad sustancial
Santana y Rathe (1993)	República Dominicana	1989	Ingreso y gastos	Todos	Directos e indirectos	No indicado	Una degradación de la progresividad
Galper y Ramos (1993)	Guatemala	1992	Ingreso y gastos	Todos	Sistema tributario general	No indicado	Progresivo
Bahl, Martínez-Vázquez y Wallace (1996)	Guatemala	1994 (est.)	Ingreso y gastos	Todos	Sistema tributario	No indicado	Progresivo
Hicks y Lee (1997)	Guatemala	1992	Ingreso y gastos de hogar	Todos	Directos e indirectos	No indicado	Moderadamente progresivo
Gil-Díaz (1984)	México	1972-1980	Ingreso permanente de hogares	Todos	Directo, indirecto e inflación	No indicado	Progresivo, pero inconstante en 1972, más constante en 1990
Escobal <i>et al.</i> (1993)	Perú	1985-90		Todos	Impuestos al combustible	No indicado	El impuesto a la gasolina es progresivo, el impuesto al queroseno es regresivo

Fuente: Chu, Davoodi y Gupta (2002).

posible estar más seguro acerca de los efectos marginales de tales cambios. Aunque la influencia dominante de los impuestos en la distribución sea probablemente su contribución a las capacidades redistributivas generales de un gobierno, hay casi ciertamente algún potencial para hacer los sistemas tributarios algo más progresivos, aunque el grado en que esto sea posible dependerá tanto de asuntos relativos al consenso general, político y social como de los detalles de los instrumentos tributarios.

### Las implicaciones para la política tributaria

¿Cómo pueden ser un poco más progresivos los impuestos en América Latina, sin ceder excesivamente las ganancias en la eficiencia económica que se han alcanzado en los últimos 30 años por la reducción en impuestos, ampliación de base gravable, y otras reformas?

Primero debe reconocerse que el diseño de impuestos es un campo de la política en el que es improbable que desaparezcan las disyuntivas entre eficiencia-equidad. En este aspecto, allí realmente no existen los almuerzos gratis, y es probable que los esfuerzos por hacer más equitativos los impuestos, en la mayoría de los casos, tienen algunos costos de eficiencia. Los principios resumidos a continuación están por tanto sólo como sugerencias de aspectos de la política tributaria que posiblemente pueden hacer los impuestos marginalmente más progresivos a un costo relati-

vamente bajo. Hay sólo principios generales; en cada caso una recomendación concreta puede hacerse sólo después que el contexto país-específico ha sido evaluado apropiadamente. Con estas advertencias en la mente, los autores proponen seis principios generales para reformas tributarias que incrementan la equidad en América Latina, como sigue:

- (1) *La base gravable debe ser tan amplia como sea posible.* Un impuesto al consumo de base amplia, por ejemplo, desalentará todavía el esfuerzo de trabajo, pero las elecciones entre bienes y servicios transables y no transables no se alterarán si todos son sujetos de impuestos.<sup>8</sup> Unos pocos artículos (tal como gasolina, los productos de tabaco y el alcohol) pueden ser escogidos para tasas tributarias diferencialmente más altas para razones regulatorias o porque la demanda para estos productos es relativamente insensible a los impuestos. Como resultado, en cualquier tarifa de impuestos dada, los costos de eficiencia serán relativamente bajos y las rentas relativamente altas. Las bases de impuesto de renta deben ser también tan amplias como sea posible y tratar todos los ingresos, sin importar la fuente, tan uniformemente como sea posible.
- (2) *Los impuestos deben ser tan bajos como sea posible,* dado que recauden renta suficiente para financiar los gastos apropiados del gobierno. Por supuesto, mientras más am-

plia la base, menores tasas se necesitan para generar un nivel dado de renta. Sin embargo, las tasas más bajas se justifican por sí mismas porque el costo de eficiencia tributaria surge de su efecto en los precios relativos, y el tamaño de este efecto está relacionado directamente con el impuesto. De hecho, la regla general es que el efecto de distorsión de los impuestos aumenta proporcionalmente al cuadrado de la tasa del impuesto, así que duplicar la tasa de un impuesto implica un aumento de cuatro veces sus costos de eficiencia. Desde una perspectiva de eficiencia, es por tanto siempre mejor recaudar renta imponiendo una sola tasa en una base amplia de contribuyentes, que dividir la base en segmentos y tasas diferenciales para cada uno. En la práctica, por supuesto, estas consideraciones deben ser equilibradas contra el argumento de la equidad para imponer tarifas tributarias escalonadas.

- (3) Los impuestos indirectos no tienen que ser regresivos. En particular, el IVA —que es generalmente preferible a impuestos de ventas o de importación— a menudo puede ser hecho menos regresivo con unas pocas exenciones clave.<sup>9</sup> Del mismo modo, reducir o quitar los impuestos de ventas obviamente regresivos (así como los derechos de importación), por ejemplo en artículos de alimentos o queroseno, es otra medida obvia. Se debe recordar también que la incidencia tributaria en el alcohol y el tabaco es muy variable, y en algunos casos se puede argumentar con motivos de equidad para moderar los aumentos de la tasa de impuestos impulsados por la eficiencia. Para compensar por la renta perdida de cualquiera de estas medidas, hay a menudo buenas razones para considerar niveles más altos de tributos en el transporte privado. Por otro lado, es mejor evitar los impuestos de exportación por motivos de eficiencia y equidad.
- (4) *Hay campo para incrementar el recaudo de impuesto sobre la renta.* Las recaudos de impuestos sobre la renta son bajos en América Latina, aun cuando se comparan con países con el mismo nivel de ingresos (figura 9.5). Esto sugiere que hay campo para aumentar tales rentas, por supuesto dado que con esa renta se financien gastos socialmente útiles, y ojalá progresivos. La experiencia de Chile indica que esto es verdaderamente posible cuando hay voluntad política y buena administración. A la luz del punto (2) anterior, las rentas más altas deben ser buscadas primero cerrando los “agujeros” legales que hacen posible eludir la tributación y exigiendo un mayor cumplimiento, y sólo posteriormente a través de mayores tasas marginales. El impuesto de renta debe aplicar a personas y a corporaciones. Para evitar la evasión de impuestos sería prudente mantener la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta bastante cercana a la tasa del impuesto de renta corporativo, lo que significa que probablemente no será tan alta.
- (5) *Los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria están subutilizados actualmente y debe procurarse que generen más renta.* Los impuestos a la propiedad cuentan sólo por cerca

de 0,3% del PIB para la región en total (Stotsky y WoldeMariam 2002). Las recaudos de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria son bajos en América Latina aun comparados con países con el mismo nivel de ingresos. El cubrimiento de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria no es completo y tanto los avalúos como las tasas de recaudo son a menudo bajas. Aunque tasas nominales sean también bajas, los gobiernos generalmente encuentran difícil de vender políticamente un aumento de tarifa de este impuesto tan visible. En todo caso, simplemente incrementar la tarifa legal del impuesto generalmente impondría una carga sólo a los pocos de quienes efectivamente se recauda el impuesto. Un aumento en las tarifas nominales aumentadas probablemente será aceptable sólo junto con mejoras en la administración del impuesto, tales como cubrimiento más completo, mejores y más frecuentes avalúos y multas exigidas para pagos tardíos. (Para una discusión detallada reciente de la política de impuestos sobre la tierra y la propiedad inmobiliaria, ver Bird y Slack 2002).

- (6) En muchos casos los impuestos más importantes que afectan a los pobres no son los formales recaudados en el presupuesto del gobierno, pero en los impuestos más bien implícitos, que incluyen sobornos y extracciones de varias clases (ver Prud'homme 1990), así como el impuesto de la inflación. Como es ampliamente discutido en Bird (1991), los impuestos implícitos incluyen también muchos casos de “regulación como impuestos”, tal como cuasiimpuestos establecidos por controles al comercio, los precios, el crédito, las divisas, o los mercados de capital.

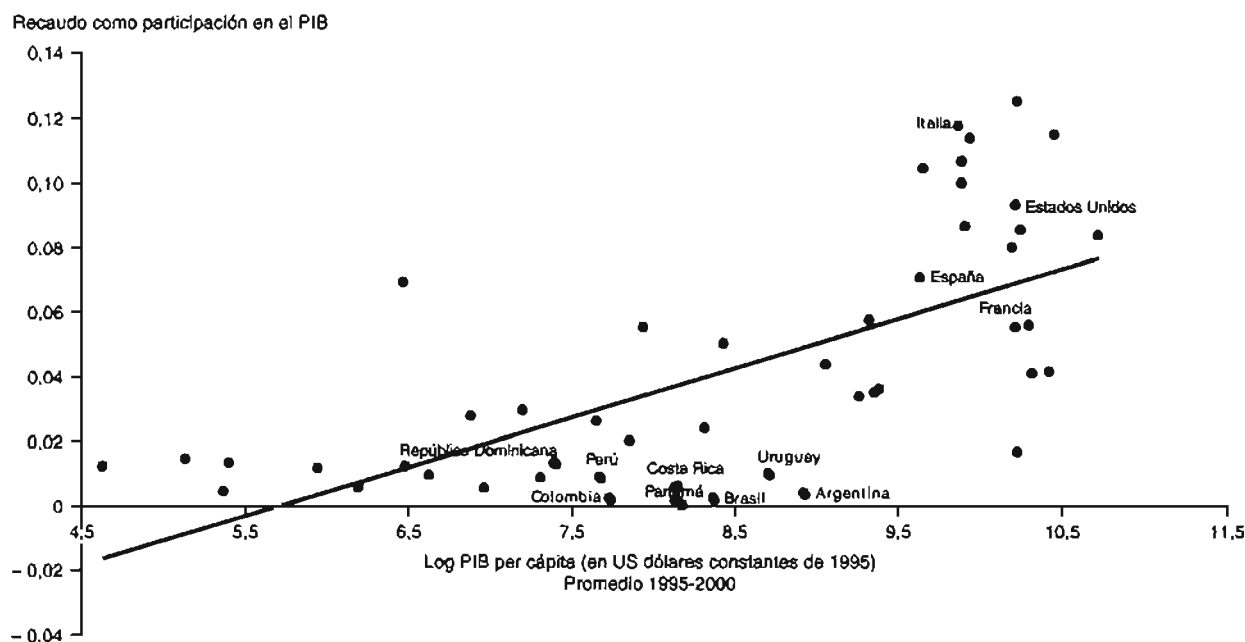
Los autores reconocen, por supuesto, que incrementar los ingresos por impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y la renta, así como reequilibrar la composición de los impuestos indirectos para que ellos se alejen de bienes consumidos relativamente más intensivamente por los pobres y hacia, por ejemplo, el transporte privado, es un problema político delicado. Últimamente, el monto en que los ricos son gravados sigue siendo una elección política doméstica. La apertura de mercados de capitales, combinada con capacidades débiles de control internacional de impuestos, hace más duro gravar a los ricos intensamente. Sin embargo, no cabe duda de que si quisieran, muchos países latinoamericanos podrían hacer más en este aspecto, como lo muestra la experiencia de Chile con los impuestos sobre la renta. Semejantemente, la mayoría de los países podría hacer un esfuerzo más grande para gravar menos a los pobres y para gravar a la clase media de una manera más justa y más eficiente.

## 9.2 Gasto social público y distribución

El objetivo de cobrar impuestos, como fue indicado arriba, es generar recursos que se pueden gastar bien. Este capítulo ahora mira la evolución, la composición y la incidencia del gasto público en América Latina, enfocándose en lo que es conocido como “gasto” social. Aunque las definicio-

FIGURA 9.5

## Relación entre impuestos a la renta personal e ingresos



Fuente: Cálculos de autores basados en base de datos World Development Indicators (Indicadores de Desarrollo Mundial) y base de datos del FMI Government Finance Statistics (Estadística de Finanzas Gubernamentales del FMI).

nes exactas de esta categoría del gasto varíen de país al país, el término incluye generalmente los gastos en la seguridad social, la educación, la salud, la protección social, ayuda social, y los programas activos del mercado del trabajo. A veces, también incluyen subsidios de vivienda y gastos en servicios e infraestructura urbanos básicos (por ejemplo, el agua y el saneamiento). Primero se consideran las tendencias generales en el gasto social, seguido por los aspectos distributivos del acceso a varios programas. La sección concluye con un examen breve de los efectos de ciclos económicos.

### Los cambios en el gasto social público

En la década de 1990, según un análisis de 17 países latinoamericanos realizado por la Cepal (Eclac 2001), el gasto público social anual per cápita aumentó en promedio en un 50% entre 1990-1991 y 1998-99, del equivalente de US\$360 a US\$540 per cápita a precios de 1997 (figura 9.6).<sup>10</sup> Pese a que la magnitud exacta del incremento en el gasto público social varió a través de los 17 países, el incremento fue bastante generalizado. Fue mayor en los países con niveles inicialmente bajos y medios del gasto social per cápita, notablemente Colombia, la República Dominicana, Guatemala, Paraguay y Perú, donde el gasto per

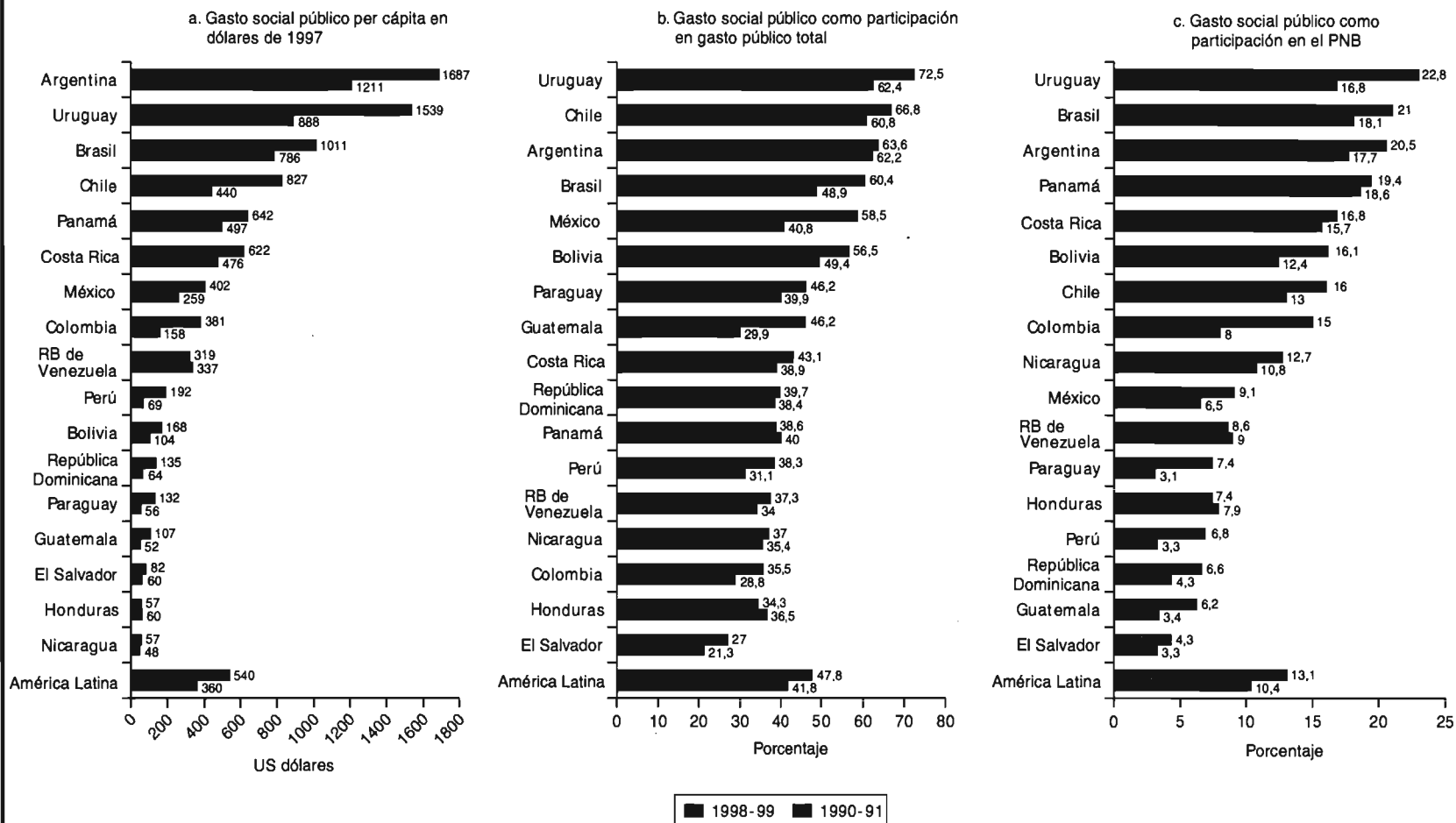
cápita más que se duplicó. En países con niveles iniciales relativamente altos del gasto, específicamente Argentina, Brasil, Costa Rica y Panamá, el aumento fue aproximadamente de 30% sobre el curso de la década.

Tres factores explican el aumento en el gasto social público per cápita durante la década de 1990: crecimiento económico en el PIB per cápita (que dio cuenta de aproximadamente el 40% de la ganancia); aumento en el gasto total como una participación del PIB; y los cambios en la composición del gasto para beneficiar al sector social (su participación creció de 42 al 48%). Mientras el efecto de crecimiento fue especialmente importante en la primera mitad de la década, el impacto de cambios en el gasto hacia el sector social importó más durante la segunda mitad. Este cambio permitió a la mayoría de los países aumentar el gasto social per cápita, aunque las economías no anduvieran bien.

El gasto social como un porcentaje del PIB creció de 10,4 en 1991-1992 a 13,1 en 1998-1999. Sin embargo, una parte desproporcionada del aumento en la proporción de gastos sociales al PIB y en la participación del gasto social en gastos totales se debió al aumento rápido de desembolsos pensionales (tabla 9.5). Según el estudio de la Cepal (Eclac 2001), cuando la seguridad social se excluye

FIGURA 9.6

**El gasto público social en América Latina: gastos per cápita, como participación en el gasto público y el PNB, década de los 90**



Fuente: Cálculos de autor a partir de microdatos de encuestas de hogares.



TABLA 9.5

**Aumento en el gasto social con y sin la seguridad social. Bases de datos de la Cepal y el FMI**

	Gasto social per cápita (US\$ 1995)	Gasto social como participación en gasto total (%)	Gasto social como participación en el PIB
<b>Con seguridad social</b>			
Cepal 1990-91	360	41,8	10,4
Cepal 1998-99	540	47,8	13,1
FMI GFS 1991	369	48,7	8,5
FMI GFS 1998	549	54,8	11,0
<b>Sin seguridad social</b>			
Cepal 1990-91	212	30,5	6,5
Cepal 1998-99	304	33,1	8,0
FMI GFS 1991	218	27,4	4,7
FMI GFS 1998	289	28,7	5,7

Fuente: Cepal (2001) y estimativos propios del autor a partir de IMF Government Finance Statistics (Estadística de Finanzas Gubernamentales del FMI) para ocho países sobre los cuales existe información disponible.

del gasto social, el aumento como una participación del PIB es sólo de 1,5 puntos porcentuales, contra 2,7 puntos porcentuales cuando la seguridad social se incluye. Estimaciones hechas para este informe, basadas en la base de datos Government Finance Statistics (Estadísticas de Finanzas Gubernamentales o GFS por sus iniciales en inglés) del Fondo Monetario Internacional (FMI), proporciona resultados que son bastante cercanos a aquellos en el estudio de la Cepal, con una ganancia aun más pequeña en el gasto social durante la década de 1990 cuando la seguridad social (y el gasto en prestaciones según la clasificación del FMI) es excluida del análisis (ver [http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/crosscountry\\_data.htm](http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/crosscountry_data.htm)).

A pesar de una tendencia común hacia el gasto público más alto en sectores sociales a través del tiempo, hay todavía diferencias grandes en los niveles de gasto entre países. Los países con altos niveles del PIB per cápita tienden a tener los niveles más altos del gasto social como una participación del PIB (en parte debido a desembolsos más altos de seguridad social). Además, en muchos países la participación aumentada del gasto social ha sucedido a costa de la inversión pública en infraestructura, con la probabilidad de efectos adversos en el crecimiento y la desigualdad a largo plazo (ver el capítulo 7). Mientras en algunos países este cambio fue una consecuencia deliberada de la participación más alta del sector privado en la infraestructura, en otros durante la década de 1990 un efecto ocurrió "excluyente" (*crowding out*) de la inversión de infraestructura por pensiones más altas y otros gastos sociales (ver varios capítulos en Easterly y Servén 2003). ¿Por qué los aumentos grandes en el gasto social no se tradujeron en una caída de la desigualdad de ingresos? Hay dos razones. Primero, el gasto social no es necesariamente progresivo (y puede ser bastante regresivo en el caso del gasto en la seguridad social). Segundo, una buena parte del gasto social es en especie, así que incluso si afecta la distribución de servicios (y de hecho, de las capacidades), no tiene un impacto a corto plazo en ingresos.

**¿Quién utiliza los servicios públicos?**

Aunque buena parte del gasto social —por ejemplo, el relacionado con mejor salud y educación infantil— afecta los ingresos sólo con rezagos largos, puede ser de valor directo para el bienestar y puede ensanchar las capacidades de grupos diferentes. Valorar apropiadamente la incidencia de los gastos públicos, es necesario para establecer primero quién se beneficia del acceso a ellos y entonces valorar este acceso en términos equivalentes de ingresos. Conceptualmente, es crítico distinguir entre la incidencia promedio y la incidencia marginal del beneficio. La incidencia media del beneficio se refiere a conseguir acceso a (y la valoración de) los servicios en un tiempo dado. La incidencia marginal del beneficio se refiere a quien se beneficia de aumentos en el acceso que están relacionados en aumentos de gastos en el margen o sobre un espacio de tiempo. Hay dificultades involucradas en ambos períodos (ver recuadro 9.2).

La mayor parte de la reducción en medidas de desigualdad ajustadas para transferencias en especie se deben al gasto en educación y salud. Con respecto a la educación, Wodon (2003) estimó los niveles del uso de varios niveles de la educación por quintil de ingresos en 11 países latinoamericanos: Bolivia (1999), Brasil (1998), Chile (1998), Colombia (1999), El Salvador (1997), Guatemala (1998-1999), Honduras (1999), México (1996), Nicaragua (1998), Perú (1997) y Venezuela (1998). Las tasas netas y brutas de matrícula fueron calculadas por quintil de ingresos y por ciclo educativo (es decir, escuela preescolar y primaria, y escuela secundaria).<sup>11</sup>

Aunque estas estimaciones se realizaron nacionalmente, en áreas urbanas y rurales, y para las poblaciones masculinas y femeninas, sólo los resultados nacionales se discuten aquí. Además, ya que la información en muchas encuestas sobre educación pública contra educación privada no estaba disponible, el análisis no hace esa diferenciación; como resultado, la progresividad de los beneficios del gasto pú-

blico a menudo se puede subestimar (ya que los ricos muy probablemente optan por servicios privados). Finalmente, los resultados obtenidos para varios países eran agregados en medidas generales de matrícula neta y bruta para un país típico en América Latina (a cada país se le dio un peso igual en el análisis).

El análisis encontró que aun cuando los actuales promedios de acceso a todos los niveles de la educación son generalmente regresivos (es decir, benefician más a los ricos), los aumentos marginales en la matrícula de niños entre 6-11 años han sido estrictamente progresivos, beneficiando a los quintiles más pobres más que a los superiores. Los aumentos marginales en la matrícula hasta 17 años de edad eran también progresivos, aunque los hogares en los quintiles 2 y 3 se beneficiaron más que los más pobres (que sin embargo se beneficiaron más que los quintiles 4 y 5). Las matrículas marginales no fueron progresivas, sin embargo, para las edades de 18-24 años ni para los de menos de 5 años (*ver* también discusión en el capítulo 2).

La historia es suficientemente clara. Cuando las tasas generales de matrícula son bajas (como lo son para la educación preescolar y terciaria), el acceso aumentado beneficia a los ricos más que a los pobres. Cuando las tasas generales de matrícula son ya altas, al contrario, el acceso

aumentado beneficia más a los pobres, ya que los niños de familias ricas ya están en su inmensa mayoría matriculados en la escuela. La implicación de este análisis a través de países es que la progresividad de una expansión en servicios de educación varía apreciablemente entre países, dependiendo de los niveles efectivos de matrícula. En la mayoría de los casos, el acceso aumentado a la escuela primaria es sumamente progresivo, ya que las tasas medias de matrícula son ya altas. El acceso aumentado a la enseñanza secundaria es sumamente progresivo en países con tasas altas en promedio de matrícula, tal como Argentina, Chile y Uruguay. En la mayoría de otros países, el acceso a la enseñanza secundaria es apenas levemente progresivo o regresivo. Sin embargo, una vez que las tasas medias de la matrícula son aumentadas (como deben ser), los aumentos adicionales en cobertura llegarán a ser progresivos en la mayoría de los países después de unos pocos años. El acceso aumentado a la educación terciaria es, por el contrario, sumamente regresivo y permanecerá así durante muchos años en la mayoría de los países. Junto con evidencia de retornos privados mucho más altos a la educación terciaria que en la educación secundaria o primaria (de Ferranti y otros 2003), estos resultados indican que los patrones presentes de asignación de recursos públicos en la mayoría

#### RECUADRO 9.2

##### Tópicos en la valoración de servicios públicos

Suposiciones fuertes se utilizan para valorar la distribución de los beneficios del gasto público. Sería mejor teóricamente basar las valoraciones en estimaciones de funciones de demanda subyacente para servicios públicos. Sin embargo, en la práctica el análisis de la incidencia del beneficio se hace típicamente con valoraciones basadas en el costo unitario gubernamental, que se asume implícitamente es el equivalente a los beneficios del gasto. Esta suposición presenta problemas acerca de la eficiencia en el gasto público y diferencias en la calidad de servicios (*ver* abajo).

Otros problemas están relacionados con límites en los datos disponibles de las encuestas de hogares para emparejar el costo unitario a hogares. Con respecto a la educación, por ejemplo, es práctica común multiplicar las tasas de matrícula por el nivel (es decir, primario, secundario, o terciario) entre varios grupos de ingresos, o dentro de áreas geográficas, por una estimación media del costo al Estado de proporcionar la educación por nivel. Sin embargo, si las escuelas en áreas rurales —donde una proporción más alta de la población es pobre— tienden a estar menos bien equipadas y con menor calidad de personal que las escuelas urbanas, la desigualdad en la distribución de los beneficios del gasto público en la educación se subestimarán. Lo mismo será verdad si las

escuelas asistidas por los pobres reciben menos financiación. Por otro lado, si los ricos van al colegio privado y este factor no es tenido en cuenta en el análisis, entonces parte de la desigualdad en la distribución de los beneficios de la educación pública se puede sobrestimar.

Demery (2003) destaca otros dos problemas implicados en el análisis de la incidencia del beneficio. Primero (como fue observado en el análisis de quién se beneficia de los servicios de asistencia médica), solicitar cuidado es condicional a una enfermedad o herida que ocurre en el hogar. En encuestas, las enfermedades y las heridas son a menudo autoinformadas sólo cuando los que declaran una enfermedad o la herida son preguntados sobre el uso de facilidades de salud. Si algunos entre los pobres no informan las enfermedades o las heridas porque consideran tales acontecimientos como una ocurrencia común, puede resultar una tendencia hacia abajo en la estimación de los beneficios del sistema de asistencia médica para los pobres. Segundo, las encuestas de hogares, aunque representativas al nivel nacional, pueden no ser representativas de ciertos subgrupos de la población, tal como los que asisten a una universidad. Los tamaños pequeños de la muestra entonces pueden llevar también a un sesgo en la estimación de la incidencia del beneficio.

de los países en América Latina —que es mucho más alta para estudiantes en educación terciaria que en la educación primaria o secundaria— pueden llevar a resultados regresivos generales con respecto al gasto público en la educación.

Resultados semejantes se obtuvieron con respecto a la salud, la nutrición, y a los servicios de población. Esta conclusión se basa en un análisis de datos de Demographic and Health Surveys (Encuestas Demográficas y de Salud, o DHS por sus iniciales en inglés), combinado con una medida de activos utilizada para situar los hogares en los quintiles de ingresos. Así como en la educación, la mayoría de los beneficios medios tiende a acumularse a los ricos en un mayor índice que a los pobres. Por ejemplo, las tasas de inmunización entre niños de edad 12-23 meses aumentan junto con los activos.<sup>12</sup>

En promedio, cerca del 50,6% de todos los hogares obtienen todas las vacunas para sus niños, mientras el 5,6% no obtiene ninguna inmunización. Sin embargo, la tasa de la inmunización para los hogares más pobres es sólo 78% de la media para todas vacunas (un valor de 0,8 en la figura 4.6), mientras es del 112% para los hogares más ricos.

El cuidado antenatal y los servicios de parto son utilizados también desproporcionadamente por hogares más prósperos. Por ejemplo, los hogares en el primer quintil (más bajo) de ingresos tienen un 50% menos de probabilidad que el promedio de tener a un médico presente en un nacimiento, mientras los hogares en el quintil cinco tienen 45% más probabilidad. Como se esperaría, el uso de facilidades privadas se asocia aún más fuertemente con los activos de hogar. Los hogares más pobres capturan cerca del 14% y los hogares más ricos capturan el 254% del promedio general. Mientras hay menos desigualdad en el uso de facilidades públicas, los beneficios son todavía mayores para hogares más prósperos.

A pesar de esta tendencia, las expansiones en el uso de servicios de salud tienen mucha más probabilidad de ser progresivas, como en el caso de la educación básica. La figura 9.7 ilustra esto por un gráfico de dispersión de la razón entre la incidencia promedio y la incidencia marginal del beneficio de 15 servicios de la salud para el primero y cuarto quintiles, en términos de la distribución de activos de los 9 países latinoamericanos (como un promedio no ponderado) para los que este análisis se ha realizado. Una proporción de 1 quiere decir que el primer quintil tiene el mismo indicador del acceso que el cuarto quintil. En la figura, en la izquierda, aparte de unos pocos indicadores tales como el tratamiento para la diarrea, la mayor parte de las observaciones está bien debajo de 1, significando que el acceso a servicios de salud para el primer quintil está bien debajo que para el cuarto quintil.

En la figura de la derecha, para la incidencia marginal del beneficio, las proporciones tienden a ser mucho más grandes que 1, sugiriendo que en el margen los primeros quintiles se benefician más de los aumentos en el acceso que el cuarto quintil. La figura muestra también que mientras más alto el nivel del acceso al servicio (el eje horizontal

en ambas figuras), más progresiva la incidencia marginal del beneficio.

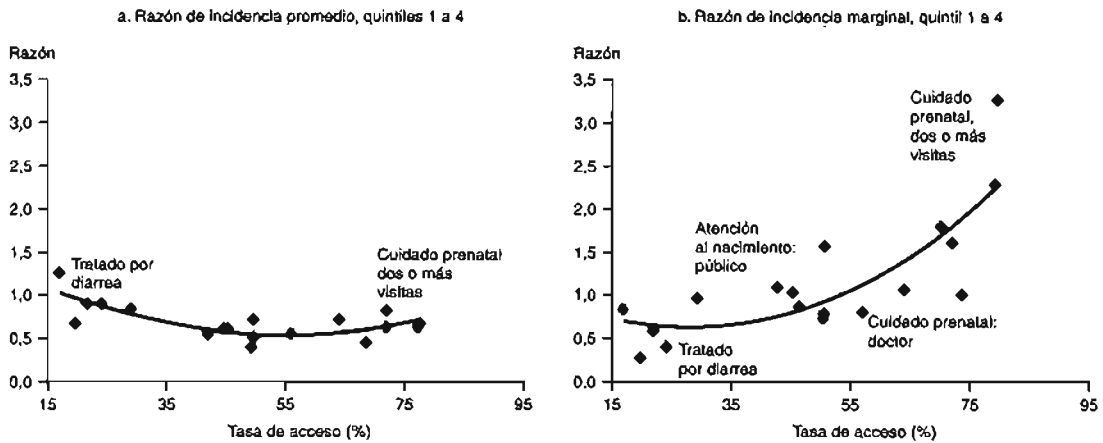
El patrón general para la mayoría de los servicios públicamente proporcionados (incluyendo la educación, la salud, el agua y la infraestructura) es la ampliación del acceso de la cima de la distribución hacia abajo. Donde el cubrimiento del servicio es inicialmente alto la incidencia marginal es a menudo bastante progresiva. La figura 9.8 ilustra esto en términos del acceso para agua, y muestra que aunque la incidencia media sea regresiva para acceso rural y urbano al agua, la incidencia marginal es bastante progresiva en ambos casos. El efecto redistributivo de aumentar el cubrimiento de los servicios que ya gozan de tasas altas del acceso puede ser bastante significativo, como es mostrado por el impacto progresivo de la expansión de la educación básica y la salud en América Latina durante la década de 1990. Esto es alentador, pero se debe reconocer también que en el mejor de los casos esto apenas iguala a los hogares pobres al cubrimiento rutinariamente gozado por hogares más prósperos; en otras palabras, esta tendencia no se debe interpretar como evidencia de que esa política es suficientemente a favor de los pobres. Además, ya que el cubrimiento de muchos servicios (por ejemplo, la educación secundaria y terciaria, el alcantarillado, y las telecomunicaciones) no es alto todavía en muchos países latinoamericanos, su expansión inicial puede no beneficiar a los pobres e incluso puede tener un efecto regresivo, a menos que se emprendan esfuerzos focalizados, para mejorar los niveles del acceso en el fondo de la distribución de ingresos.

### *Valorando la distribución del gasto público*

Siguiendo el análisis del acceso a servicios, es natural preguntarse cuál es el valor de dicho acceso a los hogares recipientes. Esto nos dirige a la pregunta difícil de valorar los beneficios del gasto público a través de la distribución de ingresos. La valoración de bienes públicos, y de hecho también la de los bienes privados públicamente proporcionados, está todavía en su infancia. El recuadro 9.2 resume las dificultades principales encaradas al realizar los estudios en este tema. Aunque esté más allá del alcance de este capítulo cubrir dicho asunto complejo a fondo, y a pesar de dudas metodológicas serias, hay suficiente evidencia de estudios de casos existentes para argumentar tres puntos iniciales. El primer punto es que la incidencia (promedio) de los beneficios del gasto social público varía enormemente a través de programas. Esto es bien ilustrado por un ejemplo mexicano, utilizando el trabajo por Scott (2003). Empleando datos de encuestas de hogar de 2000 y los números de costos administrativos a nivel de unidad, Scott estudia el gasto público en educación (primaria, secundaria baja, secundaria, terciaria, y los niveles de postgraduados); la salud (utilizando los datos sobre las instituciones de seguridad social que sirven a trabajadores del sector formal y del Estado, así como los datos sobre los servicios proporcionados por el Ministerio de Salud a la población no asegurada); pensiones de seguridad social y otros beneficios distintos a la salud; y otros subsidios y transferencias, in-

FIGURA 9.7

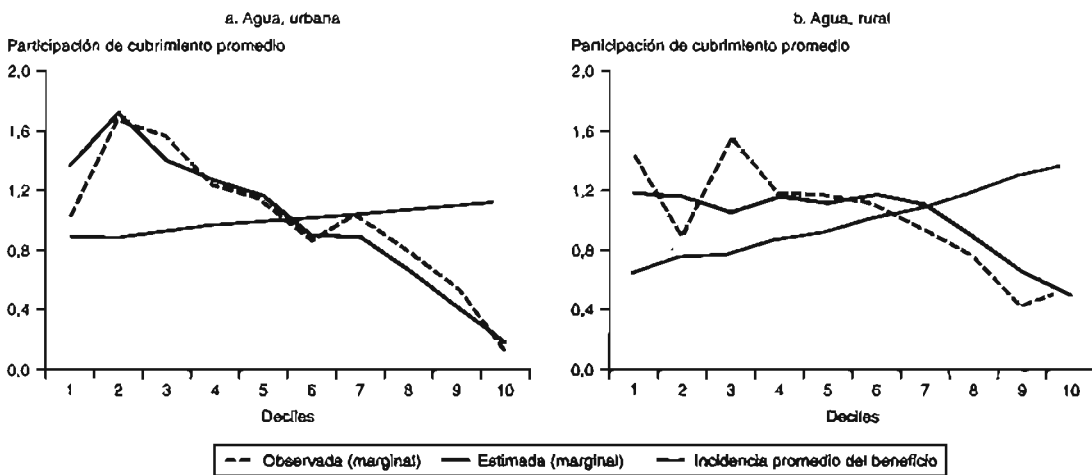
**Incidencia media y marginal del acceso a varios servicios de salud**



Fuente: Ajwad y Wodon (2003).

FIGURA 9.8

**Incidencia y marginal del beneficio para el acceso al agua en América Latina**



Fuente: Ajwad y Wodon (2003).

cluyendo programas focalizados hacia los pobres (tal como *Oportunidades*, previamente conocido como *Progresar*, un programa de becas condicionales a la participación en programas de educación, nutrición y de salud) y los granjeros (tal como *Procampo*, un proyecto de construcción de capacidad). Se incluyeron también subsidios para la electricidad residencial, y estos últimos fueron medidos

comparando el costo para los hogares a los costos de producción publicados por el gobierno.

Un índice de desigualdad en la incidencia de beneficios, el coeficiente de la concentración, se puede calcular utilizando la misma fórmula que el coeficiente Gini, pero con individuos situados según sus ingresos. A diferencia del coeficiente Gini, éste puede ser negativo, cuando los más

pobres reciben absolutamente más beneficios que las personas más ricas. Los coeficientes de concentración para las varias categorías del gasto en México se presentan en la figura 9.9. Sus valores van de 0,66 a 0,73, indicando efectos redistributivos extensamente diferentes. Los programas tales como *Oportunidades*, los servicios de salud para los no asegurados proporcionados por el Ministerio de Salud, la educación básica (los niveles primarios y de secundaria baja), los desayunos de la escuela, y *Procampo* todos tienen coeficientes negativos de concentración que indican alta a media incidencia progresiva absoluta. La mayoría de los otros programas muestra un coeficiente positivo de concentración, lo que implica que los desembolsos públicos son regresivos. Los valores entre cero y el valor del Gini para la desigualdad de ingresos son todavía regresivos en términos absolutos, pero son menos desigualmente distribuidos que los ingresos. Los gastos públicos en educación secundaria alta y electricidad, por ejemplo, son regresivos, pero no tan mal distribuidos como los ingresos mismos. Los gastos en educación terciaria y pensiones son casi tan mal distribuidos como los ingresos, y por lo mismo altamente regresivos, o peores, como es el caso de las pensiones del Issste (para trabajadores del sector público).

Aunque las características de incidencia varíen a través de países —además de a través de programas dentro de un país—, algunas pautas comunes surgen (ver tabla 9.6). La educación básica, por ejemplo, tiende a ser progresiva en todas partes, con una participación más alta del total del gasto dirigiéndose a la parte más baja de la distribución de ingresos. Las elasticidades de ingresos de Gini (GIE por sus iniciales en inglés) (definidas en el recuadro 9.3) son negativas con respecto al total del gasto para la educación pública en la Argentina (-0,28), Chile (-0,44), México (-0,06) y el Uruguay (-0,30). Como se esperaba, el gasto en la educación primaria es sumamente redistributivo, con las GIEs entre -0,91 y -0,34, el gasto en la educación terciaria es regresivo, con GIEs que van de 0,54 a 1,25 (el valor más alto se observa para Brasil). En promedio, los beneficios del gasto en la educación secundaria tienden a ser distribuidos de una manera neutral en promedio, con GIEs que van desde -0,33 a 0,32, dependiendo de la tasa inicial de cobertura; esta distribución es más progresiva en países con niveles más altos de cobertura.

Los datos para salud son más débiles que los datos en educación, pero hay indicaciones de que el gasto total de la salud se distribuye de una manera neutral en términos generales, con variaciones grandes entre países. El GIE es negativo (es decir, a favor de los pobres) para programas en Chile y Colombia, cero en Brasil y el Uruguay, y positivo en México. Sin embargo, las comparaciones entre países se deben tratar con cuidado. En general, el gasto por los ministerios —que tiende a atender a los no asegurados— es a menudo redistributivo, mientras que el gasto en planes de salud ligados a la seguridad social tiende a favorecer a los hogares más prósperos.

Las pensiones tienen correlación cercana con los ingresos, con los beneficios típicamente distribuidos de modo tan desigual como otras fuentes de ingresos. Los GIEs re-

lacionados varían desde 0,70 en Brasil a 1,15 en Uruguay. Sin embargo, los planes de pensiones no contributivas pueden alcanzar a los pobres. En el caso de Chile, el GIE para pensiones (conocido como Pasis) es -0,58. En la Ciudad de México, un programa nuevo de transferencias a las personas mayores se aplicó recientemente, y tuvo también un GIE negativo (Mnptsg 2002).

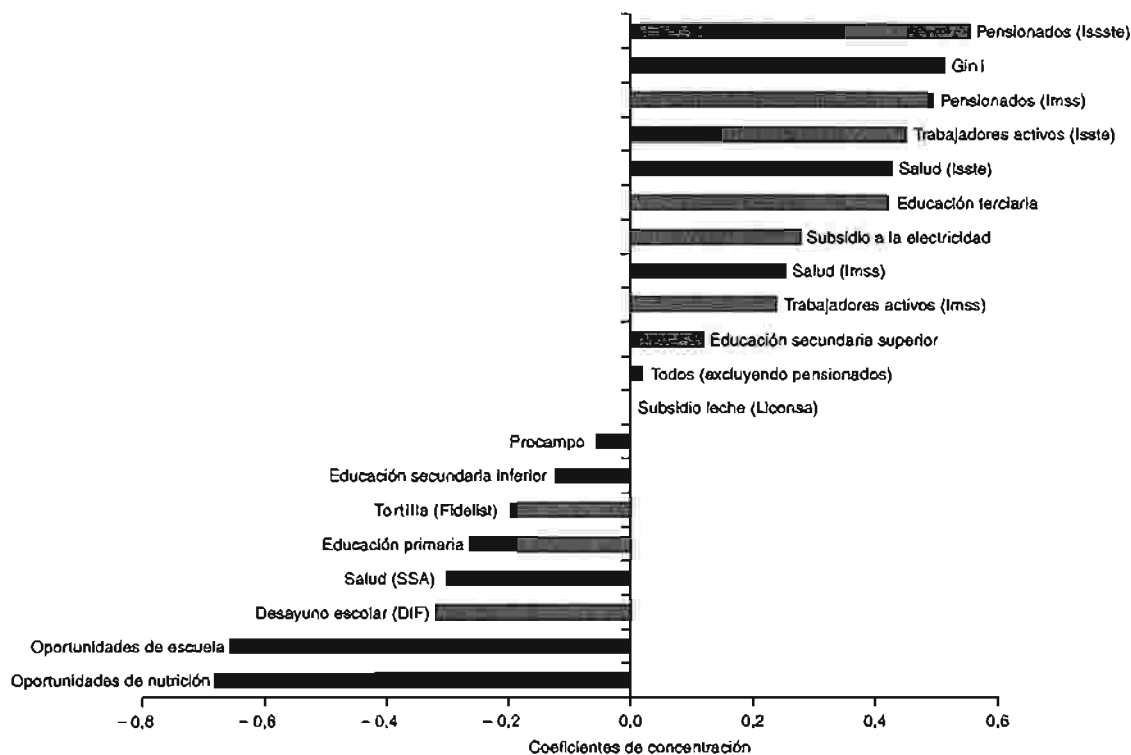
Los programas existentes que proporcionan cuidado a los niños o servicios de desarrollo temprano del niño tienden a ser redistributivos, con con GIEs negativos que van desde -1,79 en el Uruguay a -0,16 en Colombia. Las asignaciones familiares tienden a ser también redistributivas (por lo menos cuando sus beneficiarios son sujetos a una prueba de medios económicos, como en el caso de Chile y el Uruguay). Los programas focalizados de nutrición tienden a ser también sumamente redistributivos, por ejemplo en Argentina, Chile, México y Uruguay. Sin embargo, el desayuno escolar y programas de almuerzo, así como subsidios de alimentos, parecen ser mucho menos efectivos en alcanzar a los pobres y contribuir a una reducción en la desigualdad.

En algunos otros casos, no hay patrones comunes a través de países. El impacto de los programas de vivienda en la desigualdad, por ejemplo, varía mucho. El programa rural de vivienda en Uruguay es sumamente redistributivo, con un GIE de -1,61, y los programas de Chile y de mejora de favelas en Brasil tienen ambos GIEs negativos. Sin embargo, los beneficios de varios otros programas tienen correlación positiva con los ingresos y son por tanto regresivos.

Los subsidios para el agua y la electricidad muestran en la mayoría de los casos correlación positiva con los ingresos. Estos subsidios tienden a ser asignados según un umbral de consumo de “cuerda salvavidas”, debajo del cual el agua o la electricidad se venden a un descuento. Sin embargo esta “cuerda salvavidas” es puesta típicamente en un nivel relativamente alto. La evidencia sobre los beneficios de desempleo (vía seguro o ayudas) es también mixta. Algunos programas alcanzan a los pobres, pero con tasas bajas de cobertura (la ayuda de desempleo en Chile, por ejemplo), mientras otros programas están limitados a trabajadores del sector formal y sus beneficios muestran correlación positiva con los ingresos. Los hogares que se benefician de entrenamiento en el trabajo tienden a estar en la mitad de la distribución de ingresos. En términos generales, esta comparación refuerza la enorme variabilidad en el impacto redistributivo de distintos programas sociales. Esto aplica para programas individuales dentro del mismo país y para programas semejantes a través de países. Varios factores explican tales disparidades. Los programas que se espera tengan eventualmente alcance universal son redistributivos (y sus aumentos marginales son especialmente progresivos) cuando la tasa presente de acceso es ya alta, pero son regresivos (aun marginalmente) cuando las tasas del acceso son bajas. Así, la expansión de programas con tasas relativamente bajas de acceso debe estar acompañada de mecanismos de focalización para asegurar que los pobres participen de los beneficios de la expansión.

FIGURA 9.9

## Coeficientes de concentración para el gasto público social, México 2000



Fuente: Scott (2003).

TABLA 9.6

## Síntesis de estudios de caso utilizando estimaciones de la elasticidad de ingresos de Gini (GIE)

GIE (Gini income elasticity, elasticidad de ingresos de Gini)

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Uruguay
Educación	-0,28	0,39	-0,44	-0,05	-0,06	-0,3
Primaria	-0,52	-0,34	—	-0,58	-0,5	-0,91
Secundaria	-0,19	0,32	—	-0,29	-0,005	-0,33
Terciaria	0,54	1,25	—	0,67	0,81	1,13
Salud	-0,25	0,06	-1,05	-0,5	0,25	0,00
Pensionados	—	0,7	0,91/-0,58*	—	1,0	1,15
Cuidado infantil (para servicios de desarrollo infantil)	—	-0,6	-0,6	-0,44	—	-1,79
Asignaciones familiares	—	—	-1,03	—	—	-1,17
Transferencias de efectivo	—	—	-0,78	—	-1,12**	-0,1
Prestaciones de desempleo (seguro o asistencia)	—	0,17	—	—	—	-0,02
Nutrición	-1,06	-0,47	—	—	—	-1,56
Programas de vivienda	-0,08	0,59	-0,56	—	—	-0,29
Infraestructura y transporte	—	0,35	—	—	—	—
Subsidios	—	—	-0,35	—	0,49	—
Agua	—	-0,35	—	—	—	—
Electricidad	—	—	—	0,53	—	—

\* Pensiones no contributivas.

\*\* Transferencias de comida de Progres a (-0,99) y becas de Progres a (-1,25).

Fuente: Wodon y otros (2000).

## RECUADRO 9.3

**Resumiendo la incidencia de beneficio utilizando las elasticidades de ingreso Gini (GIE)**

El GIE (iniciales en inglés de Gini Income Elasticity, o elasticidad de ingreso de Gini) es un parámetro que indica el impacto en la desigualdad de un aumento marginal del porcentaje en el gasto para cualquier fuente dada de ingresos o de transferencias públicas (en efectivo o el valor monetario de una transferencia en especie). Un GIE menor que cero significa que los ingresos y el gasto presentan correlación negativa, implicando que las personas en la parte más baja de la distribución se benefician del aumento en el gasto

más que aquellos en la parte más alta. En cero, todos se benefician por igual. Un GIE entre cero y uno significa que la distribución del aumento en el gasto tiene correlación con los ingresos, y por tanto es regresiva en términos absolutos pero progresiva relativa a los ingresos. Un GIE de uno significa que el gasto público se distribuye del mismo modo que la distribución de ingreso total por habitante, y un GIE mayor que uno implica una distribución aún más desigual que la asociada con ingresos.

Esto lleva al segundo punto inicial de esta sección: en muchos países, parece existir una disyuntiva entre la *cobertura* a los pobres y *concentrarse* en los pobres. En otras palabras, los programas que se acercan efectivamente al alcance universal explican la mayor parte de los efectos redistributivos actuales del gasto público social (es decir, la educación básica en la mayoría de los países y la salud básica en muchos). Mientras tanto, varios programas bien focalizados que son bastante costo-eficientes en redistribuir los ingresos u otros beneficios son generalmente pequeños y cubren sólo una fracción pequeña de los pobres. Este aparente dilema entre focalización y cobertura refleja probablemente limitaciones administrativas y de economía política que deben ser tenidas en cuenta en el diseño y “empaquetamiento” de los programas. Un ejemplo excelente de esta disyuntiva es el caso de Brasil, documentado por von Amsberg, Lanjouw y Nead (2003). Estos autores consideran el gasto social público para servicios de educación y salud, los servicios urbanos, la infraestructura (agua potable, saneamiento, transporte y vivienda), y la protección social (pensiones y seguro de desempleo). Para cada tipo del gasto o servicio, se calcularon tres aspectos: (1) la cantidad del gasto gubernamental; (2) la participación del gasto causado a los pobres urbanos (es decir, focalización o incidencia de beneficios en los pobres); y (3) la cobertura del servicio entre los pobres urbanos. Los autores presentan también un *ranking* de programas según la eficacia en transferir recursos a los pobres. En la figura 9.10, cada burbuja es proporcional al tamaño de una categoría o programa de gasto. El eje horizontal mide la participación de los beneficios que se causan al quintil inferior, mientras el eje vertical mide la cobertura del programa dentro de este grupo (es decir, la porción de hogares en el quintil inferior que se beneficia del programa). Los programas en el rincón inferior izquierdo (pensiones, seguro del desempleo, provisión de sistema de agua residual, y educación secundaria) son deficientes en la focalización y no alcanzan a muchos de los pobres. Los programas en el rincón inferior derecho (por ejemplo, programas de ayuda social) están

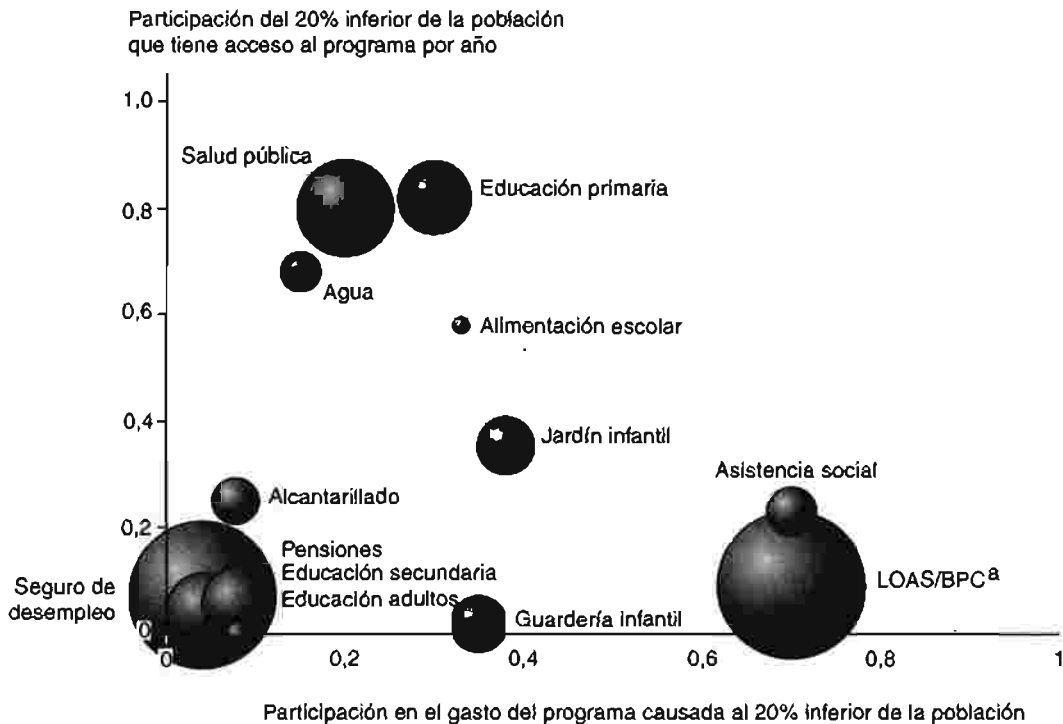
correctamente focalizados pero tienen una cobertura baja entre los pobres. Los programas cerca del rincón superior izquierdo (agua, salud pública, educación pública preprimaria y primaria) tienden a ser universales. No hay programas cerca del rincón superior derecho, es decir, programas bien focalizados y que cubren a la mayor parte de los pobres. Estas pautas ilustran claramente la disyuntiva entre focalización y cobertura en Brasil. Mientras más alta sea la cobertura entre los pobres, más difícil será evitar fugas hacia los no-pobres; en contraste, los programas estrictamente focalizados son pequeños y tienden a tener cobertura baja aún entre los pobres.

El tercer punto principal de esta sección es que, a pesar de la variación grande en la incidencia de los beneficios del gasto social público a través de tipos de programa y países, la evidencia sugiere que el gasto público social tiende, en general, a reducir la desigualdad. Esto es generalmente verdad, como se discutió antes, con respecto al cuidado de niños, a la educación primaria, y a la asistencia médica básica. En muchos casos, es también cierto para la educación secundaria y para programas de vivienda bien focalizados.

Más generalmente, sin embargo, el impacto general de los gastos sociales tiende a ser distribuido menos desigualmente que los ingresos (como lo indica la figura 9.9 para el caso de México), y por tanto contribuiría a una reducción de la desigualdad general, tan sólo si los valores para todos los programas públicos se pudieran imputar en ingresos del hogar. Sin embargo, tal ejercicio está cargado de dificultades (como lo resumió en parte el recuadro 9.2). No obstante, en los pocos casos donde ha sido (valientemente) intentado, los resultados sugieren que el efecto general de los gastos públicos en sectores sociales es reductor de la desigualdad. Tal es el caso, por ejemplo, de Bravo, Contreras y Millán (2002), quienes estimaron el valor de transferencias del gobierno en efectivo y en especie en Chile y compararon la distribución de estas transferencias a la distribución de ingresos monetarios. Las transferencias públicas del dinero efectivo incluyen las asignaciones familiares, las pensiones no contributivas, subsidios a los

FIGURA 9.10

## Focalización, cobertura de los pobres y gasto en varios programas, Brasil 1997



Nota: El tamaño del círculo es proporcional al presupuesto del programa.

a. Lei Orgânica da Assistência Social/ Benefício de Prestação Continuada.

Fuente: World Bank 2000e, ver capítulo 9.

servicios públicos y otros, y las prestaciones de desempleo. Las transferencias en especie surgen de gasto público en educación, salud y en la vivienda. Para estimar el valor de los beneficios en especie proporcionados por los gastos del gobierno, Bravo, Contreras y Millán (2002) realizaron un análisis detallado de los varios subcomponentes de cada tipo de programa de gasto y desarrollaron criterios de valoración. Por ejemplo, se identificaron 17 categorías de salud (tal como cirugía, servicios dentales, pruebas de laboratorio, chequeos preventivos, radiografías, servicios de la emergencia y gastos del hospital) y, para cada una de estas categorías, se estimaron valores mensuales promedio. Se identificaron más de 25 subcomponentes para la educación y 6 para vivienda.

La conclusión principal de este análisis es que el gasto público social creciente y progresivo más que compensa el aumento observado en la desigualdad de ingresos durante la década de 1990 (figura 9.11). Los autores argumentan que incluir transferencias en efectivo y en especie en el agregado del bienestar reduce el índice de desigualdad de Gini por 6 puntos porcentuales, de 0,56 a 0,50. En el primer quintil de ingresos, por ejemplo, el valor de las transferencias (17.000 pesos por mes por persona) era casi tan

grande como los ingresos monetarios de los hogares (19.000 pesos por mes por persona). Los subsidios en especie para la educación fueron los principales contribuyentes a la reducción en la desigualdad (el 59,9% de transferencias totales), seguidos por la salud (el 25,5%), las transferencias monetarias (el 11,1%), y vivienda (el 6,5%). Aunque una reducción de 6 puntos porcentuales en el Gini no sea revolucionaria, es bastante sustancial. No hay evidencia de que este orden de la magnitud sea representativo de otros países en el continente, ya que Chile tiene uno de los patrones de incidencia más progresiva del gasto social en América Latina. En el caso de Colombia, por ejemplo Vélez y Foster (2003) encontraron un coeficiente de concentración<sup>13</sup> para el gasto público social total de -0,06, implicando que en términos absolutos los subsidios se distribuyeron de una manera marginalmente progresiva a través de quintiles y representaron una redistribución sustancial relativa al patrón desigual de la distribución de ingresos. Dadas las presunciones hechas acerca de la valoración, el gasto social contribuyó a una reducción en el índice Gini de cerca de 3 puntos porcentuales.

Una vez más, hubo diferencias grandes en el grado en que los programas fueron redistributivos. Los patrones por



tipo de programa se conforman a los identificados antes. Algunos preescolares, la educación primaria y el seguro de enfermedad subsidiado fueron los programas más redistributivos. Los subsidios de vivienda, la educación terciaria y los subsidios familiares fueron los menos redistributivos. Finalmente, es importante notar que los patrones de incidencia considerados en esta sección —ya sean promedio o marginal y relacionado al acceso o al valor, todo se ha referido, en algún sentido, a un promedio temporal. Han sido discutidos sin referencia a si ellos fueron observados en tiempos de prosperidad o en tiempos de dificultades, o si la economía estaba en una bonanza o en una recesión. Sin embargo, la inestabilidad macroeconómica es un hecho desgraciado pero ubicuo de la vida latinoamericana, y la manera como el gasto social se comporta a través del ciclo económico es un atributo clave por considerar. ¿Proporciona dicho gasto social alguna medida de seguro contra riesgos aumentados durante periodos recesivos? ¿O agrava la inestabilidad del ciclo?

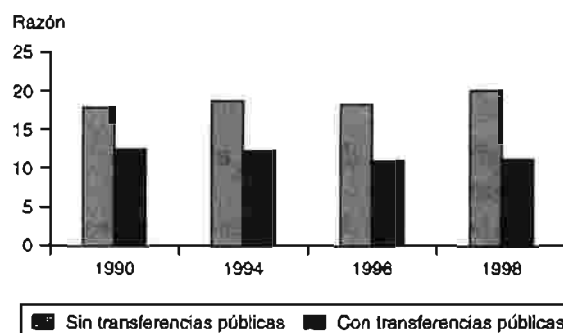
#### *La falta de gasto focalizado contracíclico durante las recesiones*

Los choques macroeconómicos han plagado a los países latinoamericanos desde la década de 1980. Los pobres son especialmente vulnerables a estos choques, ya que ellos están típicamente más expuestos al riesgo y tienen menor acceso a instrumentos apropiados de manejo de riesgo.<sup>14</sup> Los sistemas de protección social, incluyendo las redes de seguridad, deben ayudar a los pobres a tratar con los riesgos producidos por choques económicos, así como con riesgos idiosincrásicos. Según el marco del manejo de riesgo descrito en de Ferranti y otros (2000), el gasto público social diseñado para manejar los riesgos debería subir durante las crisis económicas. Pero lo contrario parece ser verdad. Es difícil proteger a los pobres durante las recesiones porque varias fuerzas se combinan para poner presiones hacia abajo en la cantidad de transferencias públicas que se pueden asignar por persona pobre. Primero, debido a naturaleza altamente procíclica de la política fiscal en muchos países latinoamericanos,<sup>15</sup> la participación del PIB dedicado al gasto público general tiende a disminuir en los malos tiempos. Segundo, el mismo PIB disminuye en una crisis, así que incluso si la participación del PIB dedicado al gasto público social se queda constante, todavía habrá menos recursos disponibles. Estos dos factores tienden a hacer procíclico antes que contracíclico el gasto público agregado focalizado a los pobres. Tercero, la pobreza aumenta durante una crisis, así que los recursos acumulados disponibles focalizados hacia los pobres tienen que ser distribuidos entre un conjunto más grande de solicitantes, resultando como resultado un gasto más bajo por persona pobre.

En promedio durante la década de 1990 en América Latina, una disminución del PIB de 1 punto porcentual llevó a una reducción de por lo menos 2 puntos porcentuales en el gasto público focalizado por persona pobre (Wodon y otros 2003). Cerca de la mitad del impacto ocu-

FIGURA 9.11

**Razón de ingresos del quinto al primer quintil de ingresos, con y sin transferencias públicas, Chile, 1990-98**



Fuente: Bravo y otros (2001).

rrió debido a la reducción en el PIB per cápita y la otra mitad por el aumento en el número de pobres; la participación en el PIB del gasto focalizado permaneció relativamente estable. Durante las expansiones económicas, el gasto social aumenta como una participación del total de gastos, pero es preferible ahorrar por lo menos algunos fondos públicos durante las expansiones para proteger mejor a los pobres durante las recesiones. Aunque los gobiernos traten de estar a favor de los pobres (o por lo menos ser prosociales) siempre que pueden, a menudo lo hacen de una manera miope que no sostiene buenas redes de seguridad durante las crisis. En un sentido más profundo, el carácter procíclico en el gasto público es el resultado combinado de tres factores (Perry 2003). El primero es el carácter procíclico de las rentas de impuestos: la razón de impuestos a PIB es más alta durante bonanzas económicas a causa de la alta dependencia en impuestos de consumo y exportación de *commodities*. En segundo lugar, los factores de economía política que llevan a gastar cualquier superávit potencial en épocas de prosperidad (es decir, al gasto procíclico durante bonanzas económicas). El tercero son el carácter procíclico y los problemas de asimetría de información en los mercados financieros, en particular con respecto a la "verdadera" naturaleza de la política fiscal. En otras palabras, los mercados no pueden distinguir entre políticas contracíclicas responsables y la relajación de la postura fiscal intertemporal, especialmente cuando las experiencias anteriores en bonanzas han sido malas.

Estos tres factores se combinan para forzar restricciones mayores de gasto durante recesiones debido a una falta de financiamiento. En países con ningún acceso a mercados financieros privados, el carácter procíclico quizá sea atribuido parcialmente a deficiencias en programas oficiales de ajuste. De ahí que, vencer los problemas asociados con el carácter procíclico de los gastos sociales requiere construir instituciones apropiadas (incluyendo reglas fiscales)

para vencer los problemas estructurales (ver la discusión en el capítulo 8). Es igualmente importante crear alguna automaticidad en la expansión de programas a favor de los pobres en tiempos de dificultades, por ejemplo a través de la destinación específica de fondos, especialmente a la luz de las presiones sustanciales por gastar regresivamente que se asocian con las crisis financieras (ver el capítulo 8 y de Ferranti y otros 2000).

### 9.3 Transferencias de dinero efectivo y distribución

Siguiendo la discusión de los patrones de tendencias e incidencia del gasto público social total, esta sección avanza hacia un subcomponente específico del gasto público, el de las transferencias directas de efectivo a los hogares. Mientras que los gobiernos quizás escojan gastar dinero en educación, programas de mercado laboral, o aun vivienda puramente por razones de eficiencia (que tienen que ver con interiorizar externalidades, por ejemplo), las transferencias de dinero efectivo parecen, al menos a primera vista, tener más probabilidad de ser impulsadas por preocupaciones de equidad. En efecto, en la mayoría de los países desarrollados el grueso de las transferencias de dinero efectivo forman parte de lo que es conocido como “sistemas de seguridad social” que se han asociado históricamente con preocupaciones distributivas. Cuando aquellas se desarrollaron en el curso de la última mitad del pasado siglo, llegó a ser evidente que los sistemas de seguridad social eran más fundamentalmente acerca del riesgo (es decir, la desigualdad a través de estados de la naturaleza) que acerca de la desigualdad per se (es decir, una sección transversal de la desigualdad). Tres riesgos principales parecen captar la mayoría de los recursos públicos: el riesgo de no tener suficientes ahorros para la vejez y, en particular, de caer en la pobreza durante la vejez; el riesgo de incapacidad; el riesgo del desempleo; y el riesgo de pérdida de ingresos por mala salud. En los países desarrollados, todos los pagos de la seguridad social representan típicamente casi la mitad del gasto público total, o aproximadamente un quinto del PIB. Las pensiones de vejez, incapacidad, y de sobrevivientes representan algo menos que la mitad de esas participaciones en la OCDE.

Sin embargo, sería claramente inexacto, o por lo menos incompleto, caracterizar estas transferencias de la seguridad social simplemente como “seguros”. Mientras que la incidencia del desempleo, incapacidad y enfermedad tiene verdaderamente componentes aleatorios (aunque grupos diferentes de ingresos pueden enfrentar probabilidades diferentes), la vejez es razonablemente (si no perfectamente) previsible. Además, los niveles de transferencias no son idénticos entre personas que enfrentan preocupaciones idénticas, ya que las prestaciones están generalmente sujetas a un examen de la situación económica del posible beneficiario para determinar su elegibilidad, para lograr así incidencia progresiva. En otras palabras, las transferencias dependen no sólo de la realización de la variable aleatoria de interés, sino también de ingresos privados. Algunos ti-

pos de prestaciones son en verdad diseñados explícitamente como ayuda social para los pobres y se espera de ellos que sean redistributivas. Ejemplos incluyen el Crédito Tributario para familias trabajadoras (*Working Families Tax Credit* o WFTC por sus iniciales en inglés) en el Reino Unido o la Ayuda Temporal para Familias Necesitadas (*Temporary Assistance for Needed Families* o TANF por sus iniciales en inglés) en los Estados Unidos. El punto clave es que todas las transferencias públicas de dinero efectivo a hogares son hasta cierto punto una combinación de seguro social y ayuda social, ya que todas esas transferencias pueden ayudar a mitigar los efectos de choques negativos sobre la corriente del consumo y virtualmente todas incorporan algún elemento redistributivo progresivo.

Con esto en mente, ¿cómo se comparan las transferencias —y en verdad, la seguridad social— en América Latina con las de otros países? ¿Son sistemas efectivos de manejo de riesgo? ¿Aumentan también la equidad? La tabla 9.7 compara los gastos oficiales de la seguridad social (como un porcentaje del PIB) a través de regiones del mundo. Los gastos de la seguridad social son desagregados en pensiones, asistencia médica, y otros (en su mayor parte ayuda social) según las definiciones oficiales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los promedios regionales indican que los países ricos (en Europa, en Norteamérica, y en Oceanía) asignan una participación mucho mayor del producto a los gastos sociales generales que lo que destinan los países en desarrollo.

En el 8,8%, la participación en el PIB de América Latina que se destina a la seguridad social es sólo una tercera parte de la participación europea y aproximadamente la mitad que la de Norteamérica y Oceanía, pero es todavía sustancialmente más alta que en África o Asia. En realidad, los gastos generales de la seguridad social en muchos países latinoamericanos están alrededor de lo que se esperaría para su nivel de ingresos per cápita (ver la figura 9.12). Además, una porción grande de la suma, correspondiente al 3,9% del PIB, es asignada a “otros” gastos, que incluyen ayuda social. Si se utilizan bien, estos recursos tendrían un potencial verdadero para la redistribución en América Latina.

La tabla 9.8 presenta alguna información resumida acerca de los gastos de seguridad social para 24 países en América Latina. Esta información se debe tratar con alguna circunspección, ya que es generalmente más difícil agregar a través de programas de seguridad social y de protección social en países en desarrollo que en naciones industriales. La razón para esto es que una gran variedad de programas rara vez se integran y no todos los programas están bien documentados. Aun los datos básicos sobre el tamaño y criterios de elegibilidad de los programas no siempre están disponibles. Además, las transferencias de dinero efectivo parecen haber sido utilizadas tradicionalmente con menos extensión en países menos desarrollados que en países desarrollados; en vez de eso, varios programas de redes de seguridad en países pobres distribuyen alimento u otros bienes. Aunque las estampillas de alimentos, por ejemplo, son también comunes en países desarrollados —de hecho

TABLA 9.7

**Gastos de seguridad social alrededor del mundo, como porcentaje del PIB**

	Pensiones <sup>1</sup>	Atención médica <sup>2</sup>	Otros <sup>3</sup>	Total gasto en seguridad social <sup>4</sup>
África	1,4	1,7	1,2	4,3
Asia	3,0	2,7	0,7	6,4
Europa	12,1	6,3	6,4	24,8
América Latina y el Caribe	2,1	2,8	3,9	8,8
América del Norte	7,1	7,5	2,0	16,6
Oceanía	4,9	5,6	5,6	16,1

*Notas:*

1. Gastos de pensiones cubren pensiones de vejez, incapacidad, y sobrevivencia.
2. Gastos de asistencia médica cubren servicios de asistencia médica.
3. Otros gastos cubren accidentes laborales y beneficios de enfermedad, familia, vivienda y beneficios sociales de ayuda en efectivo y en especie, incluyendo gastos administrativos.
4. Gastos totales de la seguridad social cubren las pensiones, la asistencia médica y otros aspectos.

*Fuente:* Tabla publicada originalmente en ILO (2000), Anexo Estadístico, tabla 14.

Los promedios regionales son ponderados por el producto nacional bruto evaluado en Price and Purchasing Parity (PPP). Ver <http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/publ/css/table14.htm>.

son prominentes en los Estados Unidos— estos países tienden a confiar más en transferencias de dinero efectivo que los países en desarrollo.

La seguridad social como una participación en los gastos públicos totales va en América Latina desde el 14% en Belice al 68% en Uruguay, con heterogeneidad igualmente impresionante entre áreas dentro de países individuales. Como es el caso con otros gastos públicos, la eficacia y la incidencia de gastos de seguridad social varían considerablemente a través de y dentro de los países. Las transferencias de dinero efectivo bajo el encabezado general de la “seguridad social” incluyen programas muy dispares, con patrones de incidencia muy diferentes. En el caso de México, por ejemplo las transferencias de dinero efectivo incluyen algunos de los programas públicos más progresivos (tal como *Oportunidades*), y también algunos de los más regresivos (tal como las pensiones pagadas por el Issste, y los subsidios generalizados de electricidad) (ver la figura 9.9). Lo mismo ocurre en Brasil (ver el capítulo 6 para una discusión sobre la regresividad de las subsidios a pensiones de jubilación de funcionarios del Estado), pero ahí existen otros componentes, tal como las pensiones rurales y los pagos hechos bajo el esquema BPC/LOAS, que son de hecho bastante progresivos.

Desgraciadamente, la evidencia sugiere que en la mayoría de los países, los componentes regresivos del “Estado benefactor” en América Latina actual dominan cuantitativamente a los elementos progresivos. La tabla 9.9, tomada de Paes de Barros y Foguel (2000), ilustra este punto mediante datos sobre pensiones de jubilación y seguro de desempleo en Brasil.

El 20% inferior de la distribución brasileña de ingresos recibe apenas el 3% de los desembolsos totales por seguros de desempleo, y una participación aún más pequeña de los pagos de pensión. En el caso de pensiones de vejez, esta baja participación refleja en parte distintos niveles pasados de contribuciones durante los años de trabajo. Sin embargo, como fue indicado en el capítulo 6, esas diferencias de

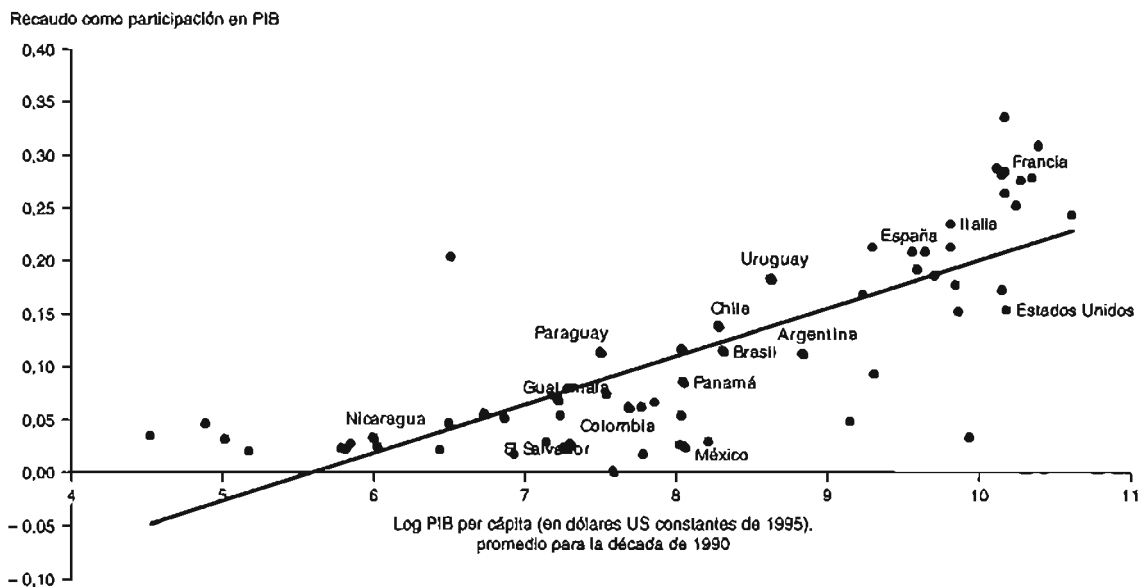
hecho aumentan, en vez de disminuir, por un sistema pensional que recompensa a prósperos funcionarios del Estado a costa de los contribuyentes más pobres.

El caso del seguro de desempleo sorprende aún más, por lo menos a primera vista. Se podría esperar que los desempleados estén sobrerrepresentados en el quintil inferior de la distribución de ingresos, y por eso resulta desilusionante comprobar que este grupo recibe de lejos la participación más baja de desembolsos totales y más de seis veces menos que el quintil más rico. Luego del análisis adicional, sin embargo, la razón es clara: sólo los trabajadores en el sector formal califican para el seguro del desempleo, y los más pobres de los pobres en Brasil no trabajan en el sector formal.

Más de la mitad de la fuerza laboral no tiene documentación firmada de trabajo y está sobrerrepresentada entre el 20% más pobre de la población. La tabla 9.9 sirve como un recordatorio de la naturaleza elitista y truncada de los sistemas de seguridad social que desarrollaron en América Latina en el curso del siglo XX. No obstante, la existencia de algunos programas de ayuda social y protección social (tal como *Oportunidades* en México, *Familias en Acción* en Colombia, *Trabajar* en Argentina, y *Bolsa Familia* en Brasil) que realizan transferencias de dinero efectivo que realmente alcanzan a parte de los ciudadanos más pobres en sus países respectivos, y por tanto alcanzan medidas de incidencia sumamente progresivas, guarda la posibilidad de una reforma seria del históricamente truncado “Estado benefactor”. También dignas de mención son las iniciativas en algunos países que consolidan a beneficiarios elegibles para programas sociales de ayuda en un sistema. Ejemplos de lo anterior son la ficha CAS en Chile y el Sisben (Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales) en Colombia. Tales esfuerzos llevan a ahorros significativos en costos administrativos y se asocian con un conjunto de programas sumamente progresivos.

Algunos de estos programas (tal como *Trabajar* y su sucesor *Jefes y Jefas de Hogar* en la Argentina) son esen-

FIGURA 9.12

**Gasto total en seguridad social**

Fuente: Cálculos de autores basados en microdatos de encuestas de hogar, la Base de Datos de World Development Indicators (Indicadores de Desarrollo Mundial) e ILO (2000).

cialmente esquemas de empleo público. Jefes y Jefas trae consigo condiciones y complejidades adicionales, pero la esencia del programa sigue siendo la autoselección por los pobres urbanos en un programa que proporciona una transferencia correspondiente a un sueldo bajo, a cambio de trabajo comunitario o de otro tipo. Aunque estos programas corren el riesgo de ser utilizados para propósitos clientelistas, Trabajar ha sido evaluado como sumamente efectivo para focalizarse en los ciudadanos más pobres (Jalan y Ravallion 1999, 2003). Aunque no sean una panacea, y sufran de algunas fugas hacia los no pobres y un cubrimiento incompleto de los pobres, esta familia de programas tiene una historia larga y varias características dignas de elogios. (Ver Galasso y Ravallion 2003 para una discusión del impacto de Jefes y Jefas durante la crisis de 2002 en Argentina). A continuación se presenta una discusión breve de una familia relacionada de programas conocida como Transferencias Condicionales de Dinero Efectivo o TCDE, (también conocidas como *Conditional Cash Transfers* o CCT por sus iniciales en inglés).

#### *Transferencias inteligentes: una nueva generación de programas de asistencia social*

En los últimos años, muchos países en desarrollo, especialmente en América Latina, han comado un enfoque relativamente innovador frente a las redes de seguridad social: ahora conocido genéricamente como de transferencias condicionales de dinero efectivo.<sup>16</sup> Una de las claves que defi-

nen las características de las TCDEs es que el recibo continuado de transferencias es condicional a que los hogares inviertan en la posición de educación y salud de sus miembros, en particular los niños. Con algunas excepciones (discutidas abajo), estos programas se diseñan y son aplicados típicamente por el gobierno federal o central. Las comunidades y hogares participantes son escogidos por funcionarios de programas situados en el gobierno central y las transferencias van directamente a los hogares elegibles sin pasar por los presupuestos provinciales.

Se ha esperado que este arreglo elimine la burocracia innecesaria inherente a muchos programas existentes, así como el potencial para la corrupción. Los programas utilizan una serie de métodos de focalización (por ejemplo, focalización geográfica y comunitaria o *proxy-means* de hogares) para asegurar que los beneficios del programa alcancen a los hogares más pobres. A menudo se discute que dicha "focalización fina" puede tener como resultado una pérdida de apoyo de las clases medias excluidas, y así afectar adversamente la sostenibilidad política de los programas. Sin embargo, en muchos casos el argumento de que el programa alcanza sólo a los que están muy necesitados, con fugas pequeñas a los no pobres, se utiliza para generar apoyo político domésticamente, así como para conseguir apoyo externo de instituciones internacionales de desarrollo y donantes.

A pesar de un aumento en el suministro de educación y salud (ver la sección 9.2 anterior), la evidencia empírica muestra claramente que los hogares pobres tienen tasas

TABLA 9.8

**Gastos de seguridad social en América Latina y el Caribe como porcentaje del PIB**

	Pensiones <sup>a</sup>	Salud <sup>b</sup>	Otros <sup>c</sup>	Gasto total en seguridad social	
				Porcentaje del PIB <sup>d</sup>	Porcentaje de gasto público total
Argentina	4,1	4,3	4,0	12,4	41,2
Bahamas	—	2,5	—	—	—
Barbados	4,1	4,4	1,5	9,0	—
Bélice	—	2,1	—	3,5	14,2
Bolivia	—	2,3	—	7,0	29,3
Brasil	2,4	2,1	7,7	12,2	36,7
Chile	5,9	2,3	3,1	11,3	45,6
Colombia	0,9	5,1	0,1	6,1	—
Costa Rica	—	6,8	—	13,0	42,6
Cuba	—	—	—	—	—
Dominica	1,4	0,4	3,0	4,8	—
República Dominicana	—	1,8	—	2,5	15,7
Ecuador	1,2	0,3	0,5	2,0	—
El Salvador	1,3	1,3	1,0	3,6	—
Granada	—	2,8	—	—	—
Guatemala	—	1,7	—	—	—
Guyana	0,9	4,3	0,6	5,8	—
Jamaica	0,3	2,5	1,7	4,5	—
México	0,4	2,8	0,5	3,7	22,6
Nicaragua	1,4	4,3	3,4	9,1	28,1
Panamá	4,3	5,6	1,4	11,3	41,3
Perú	—	2,2	—	—	—
Trinidad y Tobago	0,6	2,5	3,5	6,6	22,7
Uruguay	8,7	2,0	11,7	22,4	67,8
Promedio simple	2,5	2,9	2,9	8,0	34,0

— No disponible.

Notas: a. Los gastos de la pensión cubren pensión de vejez, incapacidad y sobrevivientes. b. Los gastos de asistencia médica cubren los servicios de asistencia médica. c. Otros gastos cubren accidentes laborales, beneficios de enfermedad, familia, vivienda y beneficios sociales de ayuda en efectivo y en especie, incluyendo gastos administrativos. d. Los gastos totales de la seguridad social cubren las pensiones, la asistencia médica y otros aspectos.

Fuente: Tabla publicada originalmente en ILO (2000), Anexo Estadístico, tabla 14. Ver <http://www.ilo.org/public/english/protection/socsec/publ/css/table14.htm>.

TABLA 9.9

**Distribución de gasto gubernamental en pensiones y seguro de desempleo en Brasil por quintil (porcentaje)**

Quintiles de ingresos	Pensiones	Seguro de desempleo
Primero	2,4	3,0
Segundo	6,4	21,0
Tercero	9,7	20,2
Cuarto	16,5	36,3
Quinto	65,1	19,5

Fuente: Paes de Barros y Foguel (2000).

sustancialmente más bajas de utilización, un hecho que refleja el alto costo de oportunidad del acceso (por ejemplo, ganancias perdidas y el costo del transporte, de los uniformes y de los materiales educativos). Las intervenciones del lado de la oferta no son por tanto muy efectivas aisladamente para convencer a los hogares pobres de tener acceso a estos servicios.

Condicionar las transferencias focalizadas de dinero efectivo al acceso a servicios y facilidades —que transforma efectivamente transferencias puras en subsidios al capital humano— es una respuesta de política atractiva a este problema.<sup>17</sup> No obstante el acceso, aunque sea una condición necesaria para la acumulación de capital, es en sí mismo insuficiente. La acumulación de capital humano requiere que dicho acceso sea complementado con servicios de calidad. Por esta razón, muchos programas de transferencias incluyen un componente del lado de la oferta para reforzar el impacto de los subsidios a la demanda.

Una de las atracciones principales de las transferencias del lado de la demanda es que pueden ayudar a generar una disminución sostenida en la pobreza independiente de las transferencias en sí mismas, además de la obvia disminución inmediata en la pobreza. Esta característica del diseño del programa se puede utilizar también para generar apoyo político para transferencias más grandes, ya que se puede discutir que las transferencias constituyen inversiones en hogares necesitados (es decir, “darles una mano para que ellos mismos se levanten” en vez de darles un regalo) y que son un complemento o componente requeridos de pro-

gramas de cubrimiento universal (por ejemplo, en la educación básica y la salud) que benefician a la población entera. El requisito de que los hogares emprendan dichas inversiones reconoce simultáneamente el derecho de los individuos a un estándar de vida básico y su responsabilidad de lograr esta meta. Otra característica innovadora de los programas nuevos de TCDE es el hecho de que en muchos casos, se ha colocado un énfasis especial en la necesidad de una evaluación incorporada y completa del programa en sus etapas tempranas. Algunas de las características identificadas antes son discutidas más adelante en mayor detalle con respecto a un subconjunto de estos programas, es decir, aquellos para los cuales hay información suficiente acerca de su diseño, implementación, e impacto. Para este propósito, nos enfocamos en detalle en los programas que han sido aplicados en Brasil (*Programa Nacional de Bolsa Escola*, de ahora en adelante denotado como BE, y *Programa Bolsa Alimentação*, de ahora en adelante denotado como BA);<sup>18</sup> en Honduras (*Programa de Asignación Familiar*, de ahora en adelante denotado como PRAF); Nicaragua (*Red de Protección Social*, de ahora en adelante denotado como RPS); y México (*Programa de Educación, Salud y Alimentación*, luego denotado como Progresas y ahora conocido como *Oportunidades*).<sup>19</sup> La tabla 9.10 resume información acerca del tamaño de estos programas de transferencias, incluyendo el Subsidio Único Familiar (SUF) en Chile y el de Alimentos para la Educación (*Food for Education* o FFE por sus iniciales en inglés) de Bangladesh para propósitos de comparación, pero excluye a BA, para el cual los datos no estaban disponibles. La columna 1 presenta información acerca del cubrimiento de los programas, mientras la columna 2 describe el tamaño de sus presupuestos. Las columnas 3, 4 y 5 muestran el presupuesto anual como una participación del PIB de un país, el gasto público total (GPT), y el gasto total del gobierno en la educación, respectivamente.

### *Implementación de programa y selección de beneficiarios*

Como se indicó arriba, un elemento distintivo de muchos de los programas de transferencias es la relación directa entre el gobierno federal o central y los beneficiarios. En el caso de Progresas, por ejemplo, una vez que el programa identifica cuáles comunidades y hogares tienen derecho a recibir los beneficios del programa, se tiene una asamblea general en la comunidad para informar a los hogares de su elegibilidad, para explicar el funcionamiento del programa con respecto a derechos y responsabilidades de los hogares, y para contestar cualquier pregunta sobre la operación del programa o sus objetivos.

Aunque Progresas, PRAF, y los programas de RPS son fuertemente centralizados tanto en términos del diseño como de la implementación, sus estructuras tienen en cuenta también la participación directa de la comunidad. Por ejemplo, en las asambleas generales de Progresas, los participantes escogen una beneficiaria mujer para actuar como "promotora comunitaria". Esta persona juega el papel de

un oficial de enlace, arreglando las reuniones periódicas de la comunidad con los beneficiarios, informándoles de sus derechos y responsabilidades bajo el programa, y comunicando preocupaciones de los beneficiarios a los oficiales del programa. Esta persona es la que informa a los beneficiarios cuándo y dónde recoger sus transferencias y contesta cualquier pregunta con respecto a las cantidades que ellos reciben. Los promotores comunitarios son voluntarios que no reciben pago por sus servicios, aparte de una cantidad pequeña para cubrir los gastos (por ejemplo, para el viaje a reuniones de promotores).

Una vez que los beneficiarios de Progresas han sido informados de las operaciones del programa y sus derechos y responsabilidades, ellos deben registrarse en escuelas y puestos de salud. La prueba de matrícula se debe presentar para recibir el pago en efectivo inicial. Se registran luego en bases de datos electrónicas, que entonces se transmiten de la oficina de Progresas en el estado respectivo a la oficina central de la organización. La asistencia en puestos de salud y escuelas es controlada y registrada por proveedores de servicios, y esta información es transmitida cada dos meses a la oficina central. Los niveles de transferencia de los hogares se calculan basados en esta información y se comunican a los hogares en puntos locales de distribución vía el sistema telegráfico nacional.

Uno de los asuntos que surgieron durante la implementación del programa y el proceso de evaluación era la importancia de asegurar que la eficacia e integridad del proceso de control se evaluara continuamente. La validez de la conformidad de beneficiario no puede ser confirmada basada únicamente en evaluaciones de impacto, ya que éstas dependen de lo que reportan los hogares, que tienen obviamente un estímulo para informar sobre su asistencia. Semejantemente, los proveedores de servicios pueden tener incentivos para informar falsamente sobre la asistencia, por ejemplo a causa de presión de la comunidad, de las consecuencias de retirar los beneficios de los hogares pobres, y de la necesidad de evitar la congestión en escuelas y puestos de salud.

Aunque una evaluación preliminar del proceso de control indicó que también existieron incentivos para los reportes veraces (por ejemplo, monitoreo por beneficiarios que sí se conforman a las reglas, un compromiso por los proveedores de servicios para mejorar la posición de capital humano, y el hecho de que hay una provisión para el incumplimiento por razones de salud), se necesita mirar sistemáticamente el proceso.

Todos los programas considerados aquí han prestado atención particular a la necesidad de asegurar que los beneficios alcancen verdaderamente a sus poblaciones de destino. Esto se ha logrado utilizando una combinación de métodos de focalización para escoger a los beneficiarios. La mayoría de los programas utiliza un proceso de dos pasos para determinar la elegibilidad de los hogares, combinando alguna forma de focalización geográfica con métodos de *proxy-means*, categóricos, o comunitarios de focalización.

En Progresas, la primera etapa de focalización geográfica implica escoger las comunidades más pobres o margi-

nales. La información del censo nacional sobre características demográficas, de vivienda, infraestructura, ocupación, y educación de las comunidades se utiliza para construir un "índice (o puntaje) de marginalidad" para cada comunidad en el país, que a su vez se utiliza para identificar las comunidades más marginales para ser incluidas en el programa. Además, las comunidades deben tener acceso a facilidades de educación y salud dentro de un cierto radio y tener de 50 a 2.500 habitantes.

En el PRAF, se utilizó la información de un censo escolar de altura-para-edad de estudiantes de primer año en 1999, para identificar los 70 municipios rurales (de un total de 297) en los cuales hay más desnutrición. La focalización geográfica en el programa piloto de la RPS se basó en tasas de pobreza y en el acceso a la infraestructura social y la capacidad organizativa. Utilizando estos criterios, dos departamentos fueron inicialmente escogidos. Dentro de estos dos departamentos, 6 (entre 20) municipios se escogieron utilizando criterios semejantes de pobreza y operacionales. Todas las 59 comarcas (localidades) rurales dentro de estos municipios tenían derecho a participar en el programa.

Una vez que las localidades participantes se identifican, cada programa emprende una nueva focalización utilizando métodos de *proxy-means*, categóricos, o comunitarios. En Progresá, un censo de la comunidad se realiza en todas las localidades. Los datos socioeconómicos sobre hogares resultantes se utilizan luego para calcular un puntaje de *proxy-means* para cada hogar (utilizando análisis discriminante, con ingresos como la variable de lado izquierdo) y entonces clasificar los hogares como "pobres" (es decir, elegibles para el programa) o "no pobres" (es decir, no elegible).<sup>20</sup>

En los 70 municipios participantes escogidos por el PRAF, sólo son elegibles los hogares con mujeres encintas,

lactando o con niños bajo la edad de 12 años. Para los programas BE y BA en Brasil, sólo son elegibles los hogares clasificados como pobres basados en un nivel de ingreso monetario máximo de 90 reais por mes (el equivalente a la mitad del salario mínimo oficial en 2001).

El proceso de selección de los hogares es un poco más complejo en la RPS. Para determinar cuáles hogares tienen derecho al programa, se calcula un índice de marginalidad para todas las 59 comarcas en los seis municipios que participan. El índice se basó en las variables siguientes del Censo Nacional de Población y Vivienda: el tamaño de la familia, el acceso al agua potable, el acceso a letrinas y a las tasas de analfabetismo. Estas 59 localidades entonces se dividieron en cuatro grupos con base en este índice. En principio, todos los hogares en los dos grupos "más pobres" que contenían a la mayoría de las 42 localidades marginales, tenían derecho a participar. Sin embargo, durante la implementación se decidió excluir alrededor del 2% de los hogares que se consideraron no pobres a causa de la propiedad de un vehículo o de tierras considerables. En las localidades restantes que se consideraron menos marginales, el 20% de hogares se excluyó basado en predicción de niveles de consumo.

#### Estructura de beneficios

Una característica que define los programas de TCDE es que para los beneficiarios recibir las transferencias, éstos deben emprender una serie de acciones que se piensa aumentan la posición de capital humano de los miembros del hogar. En algunos programas, los hogares participantes reciben dos conjuntos de transferencias del lado de la demanda. Uno es el subsidio de la educación, que se condiciona a la asistencia regular al colegio. El otro conjunto

TABLA 9.10

#### Transferencias condicionales de dinero efectivo: comparación de tamaño de programas

Programa	Cubrimiento	Presupuesto total anual (US dólares)	Presupuesto como porcentaje del PIB	Presupuesto como porcentaje del gasto público total	Presupuesto como porcentaje del gasto público en educación
Progresá (México), introducido en agosto de 1997	2,6 millones de hogares en 1997	998 millones en 2000	0,2	1,6	4,1
PRAF (Honduras), introducido a finales de 2000	47,8 miles de hogares	12,5 millones en 2001	0,2	2,0	5,0
RPS (Nicaragua), piloto introducido en octubre de 2000	10 mil hogares en 2001	10 millones en 2001-2002	0,2		
FFE (Bangladesh), introducido en 1993	2,1 millones estudiantes en 2000	77 millones en 1999	0,2	4,2	7,9
SUF (Chile), 1998	954.000 familias	70 millones	0,1	0,9	3,5
BE (Brasil), 2001	5 millones de familias	680 millones	0,15	0,7	2,5

Fuente: Morley y Coody (2003).



—a menudo referido como transferencia de alimento o nutrición— es condicionado a la asistencia regular de los miembros del hogar (especialmente niños) a los puestos de salud e información en los que se discute la importancia de practicar conductas específicas de nutrición e higiene en el hogar. En otros programas, tal como *Bolsa Família* de Brasil, una transferencia única se condiciona a ambos conjuntos de acciones.

En Progresá, sólo los niños de 7 o más años de edad tienen derecho a transferencias de educación, empezando cuando ellos están en el tercer grado. Este patrón es motivado en parte por un deseo de evitar ofrecer estímulos a la mayor fecundidad, así como por el hecho de que las tasas de matrícula educativa para los primeros dos grados son muy altas aún para las poblaciones focalizadas “pobres”. La estructura de beneficios tiene varias características importantes. Las transferencias aumentan según el grado de estudios (principalmente a causa de un costo de oportunidad más alto para niños mayores) y son más altas para niñas en la escuela intermedia (grados 7-9). Los mayores subsidios para niñas en la escuela intermedia reflejan un deseo por reducir el sesgo de género en la educación, así como interiorizar las externalidades sociales extensamente documentadas que proceden de la educación femenina. Cada niño elegible recibe también una remuneración para materiales de escuela, fijada en 160 pesos anualmente para niños de escuela primaria y en 205 pesos anualmente para secundaria. Esta información se resume en la tabla 9.11.

Los subsidios de educación en otros programas tienen una estructura más sencilla. En la RPS, sólo hogares con niños de edades 7-13 que no han completado más que el cuarto grado de escuela primaria tienen derecho a recibir las transferencias, que en 2000 se fijaron en una tasa mensual de 120 córdobas por hogar y una transferencia anual de 275 córdobas para financiar los gastos adicionales de la educación. Todos aquellos niños en las familias deben mantener una tasa de asistencia de escuela de 85%. A diferencia de Progresá, las transferencias por la RPS no están indexadas a la inflación.

En el PRAF, todos los hogares con niños de edades de 6-12 años que no tienen completado más allá del cuarto grado tienen derecho a las transferencias. Cada niño que participa recibe una transferencia mensual de US\$58/12 reais, con un máximo de tres transferencias semejantes por hogar. Todos los niños en este grupo de edad deben alcanzar una tasa de asistencia del 85%. Bajo el BE, los hogares con niños de edades de 6-15 años reciben una transferencia mensual de 15 reais por niño, hasta un máximo de tres transferencias y condicional a una asistencia del 85%. Con respecto a transferencias de alimentos (es decir, subsidios de salud), en Progresá se fijaron para cada familia en 250 pesos por mes en la segunda mitad de 1999 y fueron condicionadas a que los hogares hicieran visitas regulares a los centros de salud para una gama de chequeos preventivos de salud y a la asistencia a sesiones mensuales de información sobre nutrición e higiene. Además de la transferencia de dinero en efectivo, los hogares de beneficiarios con niños bajo la edad de 3 años reciben un suplemento

nutricional mensual (generalmente una caja de 30 paquetes por mes) que contienen micronutrientes esenciales. Las sesiones de la información mensuales sobre nutrición e higiene se enfocan en asuntos como la importancia de consumir alimentos nutricionales, preparar alimentos apropiadamente, y seguir prácticas sencillas de higiene y salud preventiva en casa. Las transferencias de alimentos se condicionaron similarmente en otros programas.

En todos los programas considerados aquí, opera un sistema de topes que pone un techo a la cantidad total de transferencias que una casa puede recibir. Esto es motivado generalmente por un deseo de no crear la dependencia de parte de recipientes, no erosionar el estímulo para la autoayuda, y evitar los estímulos a una mayor fecundidad. En Progresá, este tope se fijó en 750 pesos para transferencias de educación y salud combinadas. En promedio, las transferencias a los hogares de los beneficiarios son sustanciales, constituyendo alrededor del 20% del consumo total de los hogares. En el PRAF, los hogares pueden recibir máximo tres transferencias de educación y dos transferencias de salud. En promedio, las transferencias totales son menores que el 5% de los gastos totales del hogar para los beneficiarios.

En la RPS, la transferencia es fijada a nivel de los hogares y no es dependiente del número de niños elegibles. En promedio, las transferencias totales recibidas por los beneficiarios están apenas sobre el 20% de los gastos totales del hogar. En el BE y el BA, los hogares pueden recibir transferencias para un máximo de tres niños, el equivalente a un tope de transferencias de 45 reais por familia. Con respecto a BE se ha estimado que las transferencias totales recibidas por los hogares de beneficiarios llegan a menos del 5% de los ingresos totales para los hogares en los dos deciles inferiores de ingreso nacional.

Una de las diferencias clave entre los programas es la manera como se coordinan con la provisión del lado de la oferta de los servicios de educación y salud. Aunque Progresá, BE y BA no tiene un componente explícito del lado de la oferta en sus intervenciones de educación ni de salud, el personal del programa se coordina con los ministerios nacionales de Educación y Salud para planear inversiones aumentadas del lado de la oferta en las áreas donde los programas operan, y donde por consiguiente se espera que aumente la demanda por servicios. Sin embargo, tanto la RPS como el PRAF tienen componentes explícitos del lado de la oferta. En la RPS, cada estudiante beneficiario recibe una transferencia mensual de 5 córdobas, que es entregada a la escuela al momento de la matrícula. Se espera que esta transferencia se partirá uniformemente entre el salario de los maestros y los recursos educativos. En el lado de la salud, talleres de información y servicios de salud son proporcionados por organizaciones no gubernamentales (ONGs).

En el PRAF, las escuelas reciben directamente las transferencias ligadas al número de estudiantes y maestros, que van desde US\$1.600 a US\$23.000 anualmente, con un promedio de US\$4.000. Estos fondos se canalizan también por los cuerpos coordinadores escolares, que incluyen ONGs y a los padres, y se espera que tengan discreción



sobre cómo se gasta el dinero. Sin embargo, en la práctica parece que, por razones legales, las escuelas no han recibido los fondos directamente pero han tenido que colocar órdenes para materiales por canales convencionales escolares. En el lado de nutrición y salud, los recursos son distribuidos tanto a los centros de salud como a los grupos de promoción de la salud en la comunidad. El tamaño de estas transferencias depende del tamaño de la población cubierta y va desde US\$3.318 a US\$15.000, con un tope de US\$15.000 y un promedio de US\$6.020. Al igual que con el lado de la oferta de la educación —y posiblemente a un grado mayor— el programa de nutrición y salud ha encontrado muchos problemas imprevistos para aplicar las medidas del lado de la oferta.

### ¿Funcionan las transferencias condicionales?

Uno de aspectos más innovadores de muchos programas de TCDE es el énfasis puesto desde el principio en tener un proceso integrado creíble de evaluación. La evaluación de Progresá fue quizá la más extensiva de ellas. Aunque la decisión de evaluar el programa fue “de cosecha propia”, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) jugó también un papel clave para facilitar y alentar discusiones sobre el diseño, la implementación y la evaluación.

El énfasis se hace aquí en la evaluación de Progresá, una discusión que se complementa ocasionalmente con resultados para la RPS. Para estos programas, los diseños experimentales de la evaluación se construyeron dentro de su estructura desde el comienzo y los resultados de evaluaciones están ahora públicamente disponibles. Algunos estimativos para el BE obtenidos con una metodología alternativa se reportan también.

En Progresá, 506 comunidades fueron identificadas por el método de focalización geográfica como las más marginales y por tanto elegibles para el programa (Behrman y Todd 1999b, Skoufias 2001). De éstas, 320 fueron escogidas aleatoriamente como comunidades de tratamiento (es decir, aquellas que recibirían los servicios del programa), y 186 como comunidades de control para propósitos de comparación. La justificación para retener los beneficios del programa del grupo del control era que había limitaciones presupuestarias y operacionales que se relajarían con el tiempo, y que una introducción gradual del programa era por tanto necesaria.

Con esto en mente, la expansión secuencial de Progresá debido a tales limitaciones presentó la oportunidad para una evaluación rigurosa del impacto del programa, comparando los resultados de las comunidades participantes con aquellos de las comunidades de control que debían ser incorporadas en el programa en una etapa posterior. El grupo del control se incorporó eventualmente a finales de noviembre de 1999, dos años después que el programa fue lanzado inicialmente. La decisión de mantener un grupo del control predeciblemente generó un fuerte debate público, pero los funcionarios del programa estuvieron determinados a defender esta decisión, ya que se vio como crucial para mantener la integridad del proceso de evaluación del programa.

TABLA 9.11

### Estructura de beneficios de Progresá, julio-diciembre 1999 (pesos/mes)

Becas educativas	Niños	Niñas
Primaria		
Grado 3		80
Grado 4		95
Grado 5		125
Grado 6		165
Materiales (anual)		160
Secundaria		
Grado 7	240	250
Grado 8	250	285
Grado 9	265	305
Materiales (anual)	205	205
Transferencias de comida	125 por familia	
Tope de beneficios	750 por familia	

*Nota:* El tope en los beneficios totales que un hogar puede recibir es aplicado a la suma de las becas de la educación y las transferencias de alimentos (es decir, excluyendo las transferencias para materiales).

*Fuente:* Skoufias (2001) y Morley y Coady (2003).

Otra característica que define la evaluación de Progresá es su carácter extensivo en términos del uso de técnicas cuantitativas y cualitativas de evaluación y la gran variedad de asuntos atendidos. En el centro de la evaluación cuantitativa estaba la recolección de las encuestas de “línea de partida” y de seguimiento durante el período noviembre 1997-noviembre 1999. Estas encuestas reunieron información socioeconómica detallada de 24.000 hogares en las 506 comunidades de evaluación. En total, se recogieron cinco rondas de datos, una en 1997 y dos cada una en 1998 y 1999. Estos datos concedieron la oportunidad de emprender una evaluación científica que podría proporcionar una estimación limpia de los impactos del programa, ya que la presencia de un grupo de control permitió a los evaluadores “lavar y remover” los factores de confusión, por ejemplo los sesgos inherentes de tiempo y choques exógenos. Al final, tener un grupo de control fue crucial porque el área del programa atravesó un choque económico en la forma de una sequía —que causó mucha pena y afectó adversamente muchos de los resultados considerados en la evaluación— que era exógena al programa mismo. Como una anotación final, el diseño de la evaluación de la RPS era muy semejante al de Progresá (Ifpri 2002).

### Resultados de la focalización

El desempeño de la focalización en los programas de TCDE ha sido bastante impresionante. La tabla 9.12 presenta la distribución de los beneficiarios del programa a través de los deciles de consumo para cuatro programas. El porcentaje de beneficiarios del programa en el 40% inferior de la distribución nacional del consumo varía desde más del 62% para Progresá a casi el 89% para SUF. En otras palabras, los hogares clasificados como pobres reciben entre 1,55 y 2,22 veces sus participaciones en la población.

### Impacto en capital humano

Los impactos en la educación de las TCDEs que se han evaluado son muy impresionantes. Antes del programa de Progresía, las matrículas primarias en las comunidades evaluadas estaban en cerca del 93% en todos los grados de primaria. Las tasas de matrícula caían sustancialmente después del nivel primario final de la escuela (grado 6), con tasas de matrícula en la escuela intermedia (es decir, los grados 7-9) cayendo al 67% para niñas y al 73% para niños. Las tasas de matrícula en la escuela secundaria mostraban otra caída, con sólo el 58% de los que completaron exitosamente la escuela intermedia matriculándose en la secundaria. Este es el motivo principal para aumentar las becas en alrededor del 50% para niños en la escuela intermedia, comparado con el nivel disponible a estudiantes de primaria.

Como se esperaba, los impactos en la matrícula primaria fueron pequeños, con el programa aumentando las tasas de matrícula por 0,74-1,07 puntos porcentuales para niños y 0,96-1,45 puntos porcentuales para niñas (Schultz 2000a-d, Behrman, Sengupta y Todd 2000a-b). Este cambio relativamente pequeño refleja las tasas iniciales altas de matrícula y capturan una gama de impactos, incluyendo mejoras en fechas de iniciación, tasas de progresión, y tasas de terminación de primaria. En países con menor matrícula primaria, se esperarían impactos más grandes.

El mayor impacto fue en las matrículas de la escuela intermedia, con tasas de matrícula para niñas que aumentan en 7,2-9,3 puntos porcentuales (es decir, del 67% a alrededor del 75%) y para niños en 3,5-5,8 puntos porcentuales (es decir del 73% a alrededor del 78%). La mayor parte de este aumento vino durante el año de transición de primaria a la escuela intermedia (es decir, del grado 6 al 7). Entre los estudiantes que completaron exitosamente la escuela primaria, Progresía aumentó las tasas de matrícula en el primer año de la escuela intermedia en 14,8 puntos porcentuales para niñas y 6,5 puntos porcentuales para niños. Hay también evidencia de que buena parte de este aumento general en tasas de educación es debido a un aumento en tasas de continuación (es decir, la matrícula continuada por aquellos ya matriculados), y no por haber alentado a regresar a los que se habían retirado de la escuela antes del programa.

El efecto acumulado del aumento en la escolaridad en los grados 1-9 es consecuente con un aumento medio en el logro educativo de 0,66 años para el grado 9, o de un promedio de 6,2 a 6,9 años de escuela. El impacto en niñas es más alto, 0,72 años extras de escuela comparado con 0,64 años para niños. Se ha estimado que estas ganancias educativas son consecuentes con un aumento del 8% en los ingresos de estos niños cuando alcanzan la edad adulta. El uso de transferencias condicionales parece también ser un instrumento mucho más rentable para generar mejoras educativas que el aumento en construcción de escuelas que acompañó al programa de Progresía (Coady y Parker 2002). Sin embargo, un estudio explora si el programa podría ser más efectivo con respecto al objetivo de meter los niños a la escuela, y encuentra campo para mejoras sustanciales (de Janvry y Sadoulet 2003). Esto sucede porque muchas trans-

ferencias van a niños en hogares muy pobres que habrían asistido a la escuela en todo caso, especialmente en niveles primarios, mientras algunos niños en hogares de no pobres que no asisten a la escuela se excluyen del programa. Si programas como éstos se deben diseñar para llevar al máximo los impactos en cambios en la asistencia a la escuela o para reducir la pobreza extrema, es una evaluación que se tiene que hacer en un contexto país-específico. Ambos objetivos importan —y en este informe el peso significativo es dado al segundo objetivo de extender el sistema social actual de protección a los pobres—, pero habrá disyuntivas entre ellos.

Las evaluaciones de Progresía y la RPS encuentran también que los programas han reducido el trabajo infantil. Los resultados para Progresía indican que el programa llevó a una reducción sustancial en la incidencia de trabajo infantil entre niños y niñas tanto en actividades asalariadas como en las actividades sin salario. Por ejemplo, las tasas de participación en la fuerza laboral para niños disminuyeron en 15-25% debido al programa. Sin embargo, un número sustancial de niños continúa combinando el trabajo con la escuela. Con respecto a la RPS, Maluccio (2003) informa una disminución en la incidencia de trabajo infantil de 8,8 puntos porcentuales (desde el 27%) para los niños de 10 a 13 años de edad. Para los niños que trabajan, el número de horas trabajadas también disminuye por 9 horas “en la semana previa” (de un nivel inicial de alrededor de 24 horas). Los niveles de niños que sólo asisten a la escuela aumenta sustancialmente, del 59% al 84%, con este impacto atribuido principalmente a los niños que no estaban en la escuela ni trabajando antes del comienzo del programa de la RPS.

Resultados comparables no están disponibles para el BE en Brasil debido al diseño no-experimental del programa. No había elemento aleatorio en la asignación de tratamiento a las comunidades. Un enfoque alternativo, adoptado por Bourguignon, Ferreira y Leite (2003), es simular al impacto de las transferencias condicionales en decisiones ocupacionales por las familias de los niños que calificarían para el programa. Utilizando un modelo estimado económicamente en datos de encuesta de hogares de Brasil en 1999 y luego simulando los parámetros del programa, esos autores encuentran que el BE ha tenido un sustancial impacto en la matrícula tal como ocurrió con Progresía y la RPS. Aproximadamente, el 8,9% de los niños de edades 10-15 años en hogares clasificados como pobres no se matriculó en la escuela en 1999. Los resultados de la simulación sugieren que este número sería reducido en casi el 60% al 3,7% bajo las reglas de transferencias y cantidades estipuladas en el BE.

Sin embargo los resultados para el trabajo infantil son algo menos claros en el caso del BE. La participación de niños matriculados en la escuela y no trabajando subiría en 4 puntos porcentuales, del 68% al 72%. La incidencia más grande de trabajo infantil se quedaría en la categoría de niños que estudian y trabajan, lo que daría cuenta de aproximadamente un cuarto de todos los niños de 10-15 años de edad que viven en hogares pobres. Los impactos

en la salud y la nutrición han sido también sustanciales. Antes del programa de Progresá, los niveles de *stunting* (es decir, de baja altura para la edad) entre niños de 12-36 meses de edad eran muy altos, en el 44%. El programa tuvo un efecto sustancial en reducir la probabilidad de *stunting*, aumentando la tasa de crecimiento promedio anual en 16% (o 1 centímetro por año) para niños que reciben el tratamiento en este rango crítico de edad.

El potencial para aumentos en la posición de la salud y la nutrición de los hogares en general puede verse también en el hecho de que la mediana de gastos de alimentos en 1999 era el 11% más alta que en 1998. Ya que este aumento se debe principalmente a mayores gastos en fruta, en las verduras, y en la carne y otros productos animales, es consecuente con mejoras sustanciales en la disponibilidad de micronutrientes esenciales.

Para noviembre de 1999, la mediana del valor calorífico de dietas del hogar había aumentado también en un 7,1%, acompañado de un sentimiento claro entre los hogares que ellos estaban comiendo mejor. Aún controlando para la cantidad de la transferencia del programa, hay evidencia de que la adquisición de calorías de fruta, verduras y productos animales aumentó consistentemente con un cambio en la conducta de consumo, que es uno de los objetivos de las reuniones de información de nutrición. Hay también evidencia de que esta dimensión del programa ha tenido efectos positivos de expansión a los no-beneficiarios en la misma comunidad. Finalmente, no hay evidencia de que el suplemento nutricional haya desplazado el consumo de calorías de otros alimentos.

Progresá también ha aumentado sustancialmente las visitas de asistencia médica preventiva, incluyendo un aumento del 8% en visitas de mujeres en su primer trimestre del embarazo. Esto a su vez llevó a mejoras sustanciales en la salud de bebés y mujeres embarazadas. Ha habido también una disminución sustancial en la incidencia de enfermedades, que va desde una disminución del 25% entre recién nacidos, un 19% de disminución para niños de edad 0-2 años, a un 22% de disminución entre niños de 3-5 años de edad. La altura de los niños ha aumentado entre 1 y el 4% y los niños están en promedio 3,5% más pesados. La frecuencia de la anemia entre niños de 24-48 meses ha disminuido en 19%. El estado de salud parece haber mejorado

también entre adultos, con este grupo reportando en promedio un 19% menos de días con dificultades para realizar las actividades diarias debido a enfermedad, 17% menos de días incapacitados debido a enfermedad, 18% menos de días en la cama debido a enfermedad, y una capacidad de caminar una distancia de 7,5% mayor sin cansarse.

### Impactos en niveles actuales de pobreza

En Progresá y la RPS, las transferencias representan un aumento sustancial en los ingresos totales de hogares de beneficiarios, correspondiendo en promedio a alrededor del 20%. Sin embargo, los beneficiarios de estos programas deben privarse de cualquier transferencia existente de otros programas. Debido al potencial para las respuestas de hogares que reducen los ingresos y el consumo (por ejemplo, ingresos reducidos por trabajo infantil, cambios en la oferta de trabajo adulto, o reducciones en transferencias privadas), esto significa que el efecto de los programas en el consumo y el bienestar puede de hecho ser algo más bajo. (Para más acerca de trabajo infantil y respuestas de oferta de trabajo, ver Skoufias y Parker (2001); para más sobre transferencias privadas, ver Teruel y Davis (2000)).

Por ejemplo, hay evidencia de que el porcentaje de los hogares que reciben transferencias de otros programas del gobierno disminuyó debido a Progresá, como lo hicieron los ingresos recibidos por niños de 8-17 años de edad (Skoufias 2001). Las simulaciones que ignoran tales respuestas sugieren que, en estas comunidades, el programa disminuye el índice de la brecha de pobreza en el 30% y la severidad del índice de pobreza en 45% (Skoufias, Davis y de la Vega 2001). Las estimaciones de regresiones utilizando los resultados verdaderos (que incorporan las respuestas) encuentran que los índices de la brecha de pobreza y de pobreza disminuyen en 36% y 46%, respectivamente, lo que sugiere que los efectos indirectos adversos de ingresos son insignificantes (Handa y otros 2000, Skoufias 2001). Esta interpretación es sostenida por resultados que encuentran que las tasas de participación en la fuerza laboral de hombres y mujeres no han disminuido como resultado de la participación en Progresá (Skoufias y Parker 2001). Además, un estudio no encontró ninguna evidencia que indique que las transferencias de programas excluyan transferencias públicas previamente existentes (Teruel y Davis 2000).

TABLA 9.12

#### Distribución acumulativa de beneficiarios a través de deciles nacionales de consumo, en porcentajes

Deciles	PRAF (Honduras)	RPS (Nicaragua)	Progresá (México)	SUF (Chile)
1	22,1	32,6	22	
2	42,5	55	39,5	67
3	66,9	70,2	51,9	
4	79,5	80,9	62,4	88,8
5	88,6	89,6	70,9	
6	93,5	94,3	80,5	97,2
7	97	97,1	87,8	
8	97,3	99,1	93	99,8
9	97,7	99,8	98	
10	100	100	100	100

Fuentes: Para Chile Mideplan (1998); para Honduras, Nicaragua y México, Mnptsg (2002).

Resultados semejantes se encontraron para la RPS. El programa aumentó los gastos per cápita de hogares por 19%, que es casi idéntico a la magnitud media de las otras transferencias (Ifpri 2001). Estos análisis del impacto del programa en el consumo ayudan también a destacar la importancia de incluir un grupo de control en estudios. Por ejemplo, en el curso del año en el que se llevó a cabo el análisis, el consumo per cápita en hogares de control de la RPS disminuyeron en 16% debido a la actual crisis en la industria del café, mientras el consumo per cápita aumentó en alrededor del 4% entre los hogares que toman parte en el programa. Así, el impacto del consumo del programa surgió de su habilidad de proteger los ingresos de hogares en la presencia de un choque económico adverso.

Como en el caso del trabajo infantil, los resultados simulados para el programa BE sugieren un impacto menos pronunciado en niveles actuales de pobreza. Bourguignon, Ferreira y Leite (2003) encuentran que, bajo las suposiciones en su modelo, la incidencia de la pobreza en Brasil caería en 1,3 puntos porcentuales (del 30,1%) y que la medida FGT (2) de severidad de la pobreza caería de 7,9 al 6,8% debido al programa BE. Ya que se asume una focalización perfecta en la simulación, estos impactos modestos son evidentemente debido al tamaño pequeño de las transferencias. Descensos grandes de la pobreza se obtuvieron para presupuestos de programa más grandes (simulados). Como una anotación final, se deben considerar también los costos de programas condicionales de transferencia de dinero efectivo. La evidencia disponible sugiere que a pesar de sus varios éxitos, estos programas no son especialmente costosos. Coady, Pérez y Vera-Llamas (2002) encontraron que los costos administrativos de Progresia dieron cuenta de menos del 9% de los costos totales del programa, implicando que dicho esquema costó menos de un peso por cada diez pesos transferidos a los hogares. Este número es relativamente bajo comparado con lo calculado para otros programas tales como Liconsa (subsidio a la leche) y Tortivales (subsidio a la tortilla), que cuestan 40 y 14 pesos por cada 100 transferidos a beneficiarios, respectivamente. Además, ya que Progresia tiene grandes costos abiertos de establecimiento, este número debe disminuir con el tiempo. Por ejemplo, si se retiran los costos asociados con los métodos de focalización geográfico y de *proxy-means* del hogar, cuesta menos de 6 pesos transferir 100 pesos a los beneficiarios.

## 9.4 Conclusiones

Como se discutió en los capítulos 7 y 8, las reformas profundas en las instituciones y políticas económicas y un patrón más amplio e igualitario de la propiedad de activos son dos componentes fundamentales en el proceso de romper con una historia larga de desigualdades persistentes en América Latina. Este capítulo ha considerado un tercer elemento clave: una reforma en el papel redistributivo del Estado en sí mismo a través de impuestos y gasto público. En todas las áreas, este proceso de reforma debe ser complementado por cambios en las instituciones políticas, como

fue discutido en el capítulo 5. A través de este informe, el análisis de los autores ha sido guiado por comprender que los patrones tributarios y de gasto existentes reflejan equilibrios políticos complejos, que son a su vez el resultado de una larga historia social y económica. Desde un punto de vista normativo, sin embargo, la justificación para la tributación en cualquier país es que los impuestos necesitan ser recaudados para pagar por los bienes o los servicios que, a causa de las fallas de mercado, requieren subsidios o son mejor producidos por el gobierno, o para hacer transferencias a otros hogares por causa de motivos relacionados con la equidad.

Desde este punto de vista normativo, es probablemente verdad que la mayoría de los países en la región recauda niveles inadecuados de impuestos. Ha habido ganancias modestas en el esfuerzo tributario durante décadas recientes, incluyendo tan recientemente como la década de 1990. Sin embargo, muchos países en América Latina tienen todavía niveles de impuestos sustancialmente por debajo de lo que se necesita para sostener el desarrollo social y económico rápido y la redistribución eficiente, y niveles menores a los que prevalecen en países de otras regiones con niveles semejantes de ingreso per cápita. Hay también variación sustancial entre los países. Por ejemplo, entre los países de ingresos medio-superiores, Brasil sobresale por su esfuerzo tributario alto y México por su bajo recaudo de impuestos; entre países de ingresos menores, Nicaragua es un caso de esfuerzo alto y Guatemala de esfuerzo bajo de impuestos.

¿Se pueden recaudar los impuestos de una manera más progresiva? Los autores han estado muy cautelosos acerca de estudios de incidencia *media*, mientras reconocen también que es importante atender a las dimensiones distributivas de la reforma tributaria. El análisis en este informe sugiere que en la mayoría de los países hay campo para reducir la carga de impuestos a los miembros más pobres de la sociedad y recaudar más de la renta adicional requerida de los grupos de ingresos más altos. Este proceso probablemente incluirá eliminar o reducir los cuasiimpuestos informales, tal como el impuesto de la inflación y la corrupción local. Implica revisar el detalle de los impuestos indirectos para reducir las tarifas en impuestos indirectos especialmente regresivos y para mantener o considerar exenciones del IVA para artículos básicos de alimentos. El proceso implica también hacer exigible el recaudo del impuesto de la propiedad y el impuesto de renta y eliminar la mayoría de las exenciones y escapatorias legales, sin aumentar necesariamente las tasas marginales de este último impuesto. En el lado del gasto, hay amplia variación a través de países y variación todavía mayor a través de programas. Mucha parte del gasto es regresiva, pero la mayoría es menos regresiva que los patrones de ingresos. Los sistemas pensionales se destacan por su carácter regresivo, como también es el caso de la educación terciaria y de programas de salud asociados a sistemas de seguridad social. En términos generales, sin embargo, el gasto social tiende a disminuir la desigualdad. El impacto redistributivo más grande viene generalmente de programas casi universales

a gran escala, incluyendo la educación básica y la salud. El nivel más alto de focalización hacia los pobres viene de una gama impresionantemente grande de programas de asistencia social y de programas focalizados a favor de los pobres. Sin embargo, estas contribuciones tienden a ser relativamente pequeñas en el retrato general del gasto.

Durante la década de 1990, hubo un aumento grande en el gasto social per cápita en muchos países latinoamericanos debido al efecto combinado de crecimiento económico y un aumento en la proporción de gastos totales al PIB y la participación del gasto social en gastos totales. Aunque una parte significativa de estas tendencias estuviera relacionada con aumentos grandes en desembolsos de pensiones —que en América Latina están en promedio tan mal distribuidas como los ingresos—, hubo también grandes aumentos en programas de educación básica y salud así como de asistencia social focalizada. De hecho, los aumentos significativos en los programas sociales más grandes (es decir, la educación básica y la salud) fueron altamente redistributivos, ya que el acceso por familias de ingresos medios y altos era ya significativo y la mayor parte del aumento en el acceso benefició a los dos quintiles inferiores en particular.

América Latina ha experimentado con una variedad de programas y mecanismos focalizados. Algunos de éstos han sido sumamente exitosos en alcanzar a los pobres, mientras en otros la fuga de subsidios a los no pobres es bastante grande. Desgraciadamente, los programas mejor focalizados tienden a ser pequeños, y por tanto tienen cobertura limitada aún entre los pobres (con algunas excepciones alentadoras tales como el programa de Oportunidades en México). Por lo mismo parece haber una disyuntiva entre el grado de focalización efectiva y el grado de cubrimiento de los pobres. Esto puede ser explicado parcialmente por limitaciones administrativas, pero en su mayor parte por consideraciones de economía política: aunque se han propuesto programas mejores y más progresivos, los beneficiarios de los gastos más antiguos, más grandes y regresivos están bien organizados y resisten las reducciones en sus presupuestos. Bajo fuertes restricciones presupuestales generales, persiste la disyuntiva entre los programas grandes y los bien-focalizados.

Es difícil lograr apoyo para ampliar los programas altamente focalizados, precisamente porque aquellos no benefician a los grupos de ingresos medios. Obviamente (como se discutió en el capítulo 5), tales limitaciones pueden ser vencidas por el liderazgo político y el adecuado "amontonamiento" de programas para incluir aquellos de cubrimiento universal con los que presentan alta focalización. En particular, la expansión de los programas que procuran el cubrimiento universal se puede emparejar exitosamente con transferencias condicionales y focalizadas (tal como Oportunidades en México o *Bolsa Família* en Brasil) que proporcionan transferencias de dinero efectivo a los pobres con la estipulación de que las familias mantengan los niños en la escuela y asistan a programas maternos, infantiles y otros programas relacionados con la salud.

La tercera parte de este capítulo se concentró en los programas de TCDE. Una revisión de la evidencia sugiere que

estos programas se sitúan entre los muy progresivos en América Latina, y de hecho entre los de todo el mundo en desarrollo. Dichos programas tienden también a tener un impacto sustancial en niveles de ingresos actuales entre beneficiarios, contribuyendo así a reducciones susceptibles de medirse en los niveles actuales de pobreza. Además, por su misma naturaleza ellos contribuyen a inversiones más grandes por los pobres en su propio capital humano. La evidencia sugiere que estos impactos son reales en términos de logros educativos e indicadores de resultados de salud, especialmente en México y Nicaragua.

Las transferencias condicionales de dinero en efectivo (TCDEs) no son una nueva panacea. Es probable que sean más exitosos cuando se combinan con las intervenciones del lado de la oferta que mejoran la disponibilidad y la calidad de los servicios públicos en los que los beneficiarios tienen que participar. Dichas intervenciones combinadas del lado de la oferta y de la demanda son costosas y requieren de capacidad administrativa considerable. Además, las TCDEs existentes son relativamente pequeñas (con respecto a poblaciones nacionales) y categóricas en la selección. Debido a que la participación está unida generalmente a ciclos educativos anuales y otras estructuras, la selección de beneficiario no es generalmente muy flexible, lo que puede dañar su eficacia como programa de seguro social (o manejo de riesgo). No obstante, dadas sus varias características atractivas, se están haciendo esfuerzos para ampliar el cubrimiento y refinar las TCDEs para que éstas proporcionen mejor cubrimiento contra el riesgo, ya sea agregado o idiosincrático.<sup>21</sup>

Los programas de TCDE han probado ser capaces de alcanzar las partes más pobres de la población de una manera que otros programas no pudieron. Complementan los esfuerzos apuntados a mejorar la distribución subyacente de activos porque aumentan el suministro de servicios de salud y educación a los pobres. Las TCDEs también presentan menos problemas de incentivos que las transferencias tradicionales e incondicionales. Si pueden ser ampliadas para proporcionar cobertura social universal —un proceso que se prueba actualmente en Brasil—, bien pueden merecer un lugar como uno de los pilares de un nuevo sistema de seguridad social más incluyente en América Latina. Tal sistema, junto con instituciones más abiertas y más democráticas, mercados más profundos, y distribuciones de activos más igualitarias de la ventaja, representaría un rompimiento real con la historia de desigualdad de la región.

## Notas

1. La frase "no necesariamente debe" deliberadamente pasa superficialmente sobre siglos de debate, en la filosofía y también la economía política, sobre lo que constituye la justicia social y lo que es el papel óptimo del Estado en la redistribución. Las opiniones han ido desde el punto de vista que sostiene que el Estado debe redistribuir sólo para corregir alguna injusticia pasada o expropiación coactiva (Nozick 1974), a la opinión de que la igualdad es una meta en su propio derecho a la que se debe dar peso independientemente del nivel implicado. En el medio, una variedad de visiones utilitarias indican que el bienestar social depende de la distribución de niveles de

resultado, con valor positivo colocado en niveles individuales pero a una tasa no incremental. Dentro de esta escuela, los dos extremos son la visión de Jeremy Bentham de que la utilidad social es simplemente la suma no ponderada de utilidades individuales y el argumento de John Rawls que sostiene que la ponderación máxima debería otorgarse al bienestar del individuo en peores condiciones. Estos argumentos se revisan en mayor detalle en varios lugares, incluyendo Sen (2000). Mientras éste no es el lugar de discutirlos con más profundidad, se debe reconocer que el grado de simpatía de los lectores con estas escuelas diferentes de pensamiento probablemente afectará la resonancia de algunos de los argumentos presentados en este capítulo, que se escribe en gran medida desde un punto de vista utilitario.

2. Ha habido, sin embargo, algún resurgimiento en impuestos de exportación en caso de crisis recientes (por ejemplo, en la Argentina y la República Dominicana).

3. Para otras revisiones recientes, ver Martínez-Vázquez (2001) y Gemmell y Morrissey (2002). Para un examen anterior y detallado de la incidencia de impuestos en América Latina, ver Bird y De Wulf (1973).

4. Para ilustrar, Harberger (2003) sugiere que Engel, Galetovic y Raddatz (1998) subestiman el carácter regresivo del sistema chileno porque sobrestiman la progresividad del impuesto de renta corporativo en una economía abierta.

5. Engel, Galetovic y Raddatz (1998) reconocen este argumento, pero sugieren que no es pertinente en el caso de Chile, que es visto esencialmente más como un país europeo (es decir, desarrollado) que como un país latinoamericano.

6. Como una ilustración pequeña de esta eficacia, *nótese* que la tasa de evasión del IVA en Chile se estima en cerca del 20%, comparado con la gama del 30% (Uruguay) al 68% (Perú) que se estima para otros países latinoamericanos grandes (Sour 2003). Similarmente, Lledo, Schneider y Moore (2003) notan que la economía a la sombra en Chile es el 20% del PIB, comparado al promedio latinoamericano del 41%.

7. Los resultados para Dinamarca vienen de un estudio danés (como fue informado en la traducción en un comentario a un borrador de este informe por Andreas Blom), mientras los estudios para el Reino Unido y el Canadá se reportan en Bird (2003).

8. Teóricamente, para minimizar las pérdidas de eficiencia, distintos impuestos deben imponerse en cada bien, con mayores tarifas de impuestos recayendo sobre los bienes y servicios para los que los cambios en la conducta son los más pequeños. Para hacer eso, sin embargo, se requiere mucha más información acerca de cómo los impuestos alteran la conducta de lo que está disponible en la mayoría de los países. Además, este enfoque no toma las preocupaciones administrativas y de equidad en cuenta. Por estas razones, en la práctica parece generalmente conveniente imponer una tarifa tributaria uniforme a la extensión más grande posible.

9. Para ilustrar, como lo muestran Bird y Miller (1989) en el caso de Jamaica, eximir apenas cinco artículos específicos del IVA reduce por la mitad la carga impuesta en el 40% más pobre de la población.

10. El análisis de Cepal interesa especialmente porque en varios de los países más grandes y descentralizados (incluyendo Argentina, Brasil y Colombia, pero no México), los autores pudieron incluir el gasto por gobiernos locales en las estimaciones del gasto social total.

11. Las tasas netas de matrícula son la proporción de niños que asisten a la escuela en un nivel particular y en la edad apropiada para el nivel en relación a todos los niños de esa edad; las tasas brutas de matrícula incluyen a niños de todas las edades asistiendo a la escuela en un nivel particular.

12. Las variables de inmunización consideradas aquí son el porcentaje de niños en el grupo de edad apropiado que recibe la vacuna de sarampión, tres dosis de Difteria, Pertussis y Tétano (DPT), o todas las vacunas (es decir, Bacilo de Calmette-Guérin (BCG), tres dosis cada una de DPT y la polio oral, y el sarampión).

13. El coeficiente de concentración es un índice de desigualdad a lo largo de alguna dimensión —en este caso del gasto público— que se calcula del mismo modo que el coeficiente Gini, pero con individuos o hogares ubicados según sus ingresos.

14. Para más en este punto, ver de Ferranti y otros (2000), Glewwe y Hall (1998), Lustig (1995 y 1999), y Ganuza, Taylor y Morley (1998).

15. Para más sobre este punto, ver Perry (2003), Gavin y Perotti (1997), y Talvi y Vegh (2000). Ver también World Bank (2003e) sobre la naturaleza y la extensión del carácter procíclico de la política fiscal en las naciones del Caribe.

16. Para revisiones de estos tipos de programas, ver Patrinos (2002); Coady, Grosh y Hodinott (2003); Rawlings y Rubio (2003); y Morley y Coady (2003). En este capítulo, el énfasis se hace únicamente en programas en América Latina.

17. Aunque las transferencias se paguen en efectivo, el hecho de que son condicionales al "consumo" de ciertos servicios públicos (tal como asistir a las escuelas públicas o visitar facilidades de asistencia médica) las vuelve subsidios. En vista de que esos servicios generalmente ya se proporcionan libres de costo, lo que se subsidia son los costos indirectos (por ejemplo, el transporte) o los costos de oportunidad del consumo. Es clave entre estos últimos el costo de oportunidad del tiempo de asistencia de un niño a la escuela, en términos de ganancias del trabajo infantil perdidas o el valor perdido del trabajo doméstico. Ya que las transferencias son subsidios, debe haber una falla de mercado que las hace preferibles a transferencias incondicionales de dinero efectivo; de otro modo, se podría confiar en las familias para tomar las decisiones óptimas por sí mismas con los recursos adicionales. Se piensa que tres razones justifican el paternalismo implícito en estas condiciones: (1) se generan externalidades por mantener a los niños saludables y en la escuela; (2) la salud de los niños y las decisiones de educación son el resultado de un arreglo intrafamiliar, y por tanto no necesariamente óptimas desde el punto de vista social; y (3) las tasas de descuento en familias muy pobres pueden ser altas de modo miope.

18. *Bolsa Escola* y *Bolsa Alimentação* —juntos con otros dos programas más pequeños— fueron integrados en una sola iniciativa, conocida como *Bolsa Família*, a finales de 2003. La discusión aquí se basa en datos de cuando los programas individuales todavía se administraban separadamente.

19. Aunque programas semejantes existen en otros países en América Latina (por ejemplo, Subsidio Único Familiar en Chile, Familias en Acción en Colombia, Bono Solidario en Ecuador, y el Programa para el Avance por la Salud y la Educación [*Program for Advancement through Health and Education*] en Jamaica), mucho menos detalle está disponible acerca de su diseño, implementación, e impacto. Para más detalles acerca de los programas detallados en este capítulo, ver Skoufias (2001) y Coady (2000) sobre Progresía; Maluccio (2003) e Ifpri (2002) sobre RPS; Ifpri (2001) sobre PRAF; Bourguignon, Ferreira y Leite (2003) sobre BE; e Ifpri (2003) sobre BA.

20. Inicialmente, alrededor del 50% de los hogares concentrados en las comunidades más marginales fue considerado elegible. Sin embargo, después de discusiones con líderes de la comunidad, se decidió que la proporción de hogares clasificados como pobres era demasiado baja. Esto reflejó el carácter crudo de los procedimientos estadísticos empleados y el hecho de que tener niños fue ponderado en exceso en el resultado de la clasificación, que efectivamente excluyó desproporcionadamente a las parejas muy pobres de personas mayores y a los hogares sin niños. Así se decidió que la tasa de elegibilidad para Progresía sería aumentada a alrededor del 80%, con el resultado de que muchos hogares previamente excluidos ahora se incluyeron.

21. Ver, por ejemplo, Camargo y Ferreira (2001), que inspiraron en parte la consolidación de los programas de transferencia de dinero efectivo de Brasil en *Bolsa Família* en 2003.

## APÉNDICE ESTADÍSTICO

Estas estadísticas y otros resultados del estudio se actualizan  
periódicamente con información nueva.  
Ver <http://www.depeco.econo.Alp.edu.ar/cedlas/wb/>

TABLA A. 1

## Encuestas de hogares en América Latina: cubrimiento y características

País	Año (i)	Nombre de la encuesta (ii)	Cubrimiento (iii)	Tamaño de la muestra individuos (iv)	Población (en millones) (v)	¿Reporta la encuesta			
						¿Gastos? (vi)	¿Ingreso no laboral? (vii)	¿Ingreso no monetario? (viii)	¿Renta implícita vivienda propia? (ix)
Argentina	1992	EPH	Urbano	67,776	33.4	No	Sí	No	No
	1996	EPH	Urbano	63,387	35.2	No	Sí	No	No
	2001	EPH	Urbano	48,048	37.5	No	Sí	No	No
Bolivia	1992	EIH	Urbano	28,502	6.9	Sí	Sí	No	No
	1996	ENE	Nacional	35,648	7.6	No	Sí	No	No
	1999	ECH	Nacional	13,031	8.1	Sí	Sí	Sí	Sí
Brasil	1990	PNAD	Nacional	306,493	144.7	No	Sí	No	No
	1995	PNAD	Nacional	334,106	155.8	No	Sí	No	No
	2001	PNAD	Nacional	378,837	172.6	No	Sí	No	No
Chile	1990	CASEN	Nacional	105,189	13.1	No	Sí	Sí	Sí
	1996	CASEN	Nacional	134,262	14.4	No	Sí	Sí	Sí
	2000	CASEN	Nacional	252,748	15.2	No	Sí	Sí	Sí
Colombia	1992	ENH-FT	Urbano	13,936	36.4	No	Sí	Sí	No
	1996	ENH-FT	Nacional	137,423	39.3	No	Sí	Sí	No
	1999	ENH-FT	Nacional	152,298	41.6	No	Sí	Sí	No
Costa Rica	1990	EHPM	Nacional	36,272	3.0	No	Sí	No	No
	1995	EHPM	Nacional	40,613	3.3	No	Sí	No	No
	2000	EHPM	Nacional	40,509	3.6	No	Sí	No	No
Rep. Dominicana	1995	ENFT	Nacional	23,730	7.7	No	No	No	No
	1997	ENFT	Nacional	15,842	8.0	No	Sí	Sí	No
Ecuador	1994	ECV	Nacional	20,873	11.2	Sí	Sí	Sí	Sí
	1998	ECV	Nacional	26,129	12.2	Sí	Sí	Sí	Sí
El Salvador	1991	EHPM	Nacional	90,624	5.4	No	Sí	No	Sí
	1995	EHPM	Nacional	40,004	5.7	No	Sí	No	Sí
	2000	EHPM	Nacional	71,665	6.3	No	Sí	Sí	No
Guatemala	2000	ENCOVI	Nacional	37,771	11.4	Sí	Sí	Sí	Sí
Honduras	1990	EPHPM	Nacional	47,056	4.8	No	No	No	No
	1995	EPHPM	Nacional	29,804	5.6	No	No	No	No
	1999	EPHPM	Nacional	33,772	6.4	No	Sí	Sí	No
Jamaica	1990	JSLC/LFS	Nacional	8,269	2.4	Sí	Sí	No	No
	1996	JSLC/LFS	Nacional	8,280	2.5	Sí	Sí	No	No
	1999	JSLC/LFS	Nacional	8,921	2.6	Sí	Sí	No	No
México	1992	ENIGH	Nacional	50,862	86.4	Sí	Sí	Sí	Sí
	1996	ENIGH	Nacional	64,916	92.7	Sí	Sí	Sí	Sí
	2000	ENIGH	Nacional	42,535	98.0	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	1993	EMNV	Nacional	25,162	4.3	Sí	Sí	Sí	No
	1998	EMNV	Nacional	22,423	4.8	Sí	Sí	Sí	No
Panamá	1991	EH-MO	Nacional	38,000	2.4	No	Sí	No	No
	1995	EH-MO	Nacional	40,320	2.6	No	Sí	No	No
	2000	EH-MO	Nacional	39,562	2.9	No	Sí	No	No
Paraguay	1990	EH-MO	Urbano	4,795	4.2	No	Sí	Sí	No
	1995	EH-MO	Nacional	21,910	4.8	No	Sí	Sí	No
	1999	EPH	Nacional	24,193	5.4	No	Sí	Sí	No
Perú	1991	ENNIV	Nacional	11,845	22.0	Sí	Sí	Sí	Sí
	1994	ENNIV	Nacional	18,662	23.1	Sí	Sí	Sí	Sí
	2000	ENNIV	Nacional	19,961	25.7	Sí	Sí	Sí	Sí
Trinidad y Tobago	1992	ECV	Nacional	6,220	1.2	Sí	No	No	No
Uruguay	1989	ECH	Urbano	31,766	3.1	No	Sí	Sí	Sí
	1995	ECH	Urbano	64,930	3.2	No	Sí	Sí	Sí
	2000	ECH	Urbano	57,984	3.3	No	Sí	Sí	Sí
RB de Venezuela	1969	EHM	Nacional	224,172	18.9	No	No	No	No
	1995	EHM	Nacional	92,450	21.8	No	Sí	Sí	Sí
	1998	EHM	Nacional	80,311	23.4	No	Sí	Sí	Sí

Nota: EPH = Encuesta Permanente de Hogares; EIH = Encuesta Integrada de Hogares; ENE = Encuesta Nacional de Empleo; ECH = Encuesta Continua de Hogares; PNAD = Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios; CASEN = Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional; ENH-FT = Encuesta Nacional de Hogares-Fuerza de Trabajo; EHPM = Encuesta de Propósitos Múltiples; ENCOVI = Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida; ENFT = Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo; ECV = Encuesta de Condiciones de Vida; EPHPM = Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples; JSLC = Jamaica Survey of Living Conditions (Encuesta de Condiciones de Vida de Jamaica); LFS = Labor Force Survey (Encuesta sobre la Fuerza Laboral); ENIGH = Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares; EMNV y ENNIV = Encuesta Nacional de Hogares Sobre Medición de Niveles de Vida; EH-MO = Encuesta de Hogares-Mano de Obra; EHM = Encuesta de Hogares por Muestreo.



TABLA A. 2

## Distribución de ingreso de hogares per cápita: participación de deciles y razones de ingreso

País	Participación de deciles										Razones de ingreso		
	1 (i)	2 (ii)	3 (iii)	4 (iv)	5 (v)	6 (vi)	7 (vii)	8 (viii)	9 (ix)	10 (x)	10/1 (xi)	90/10 (xii)	95/80 (xiii)
Argentina													
1992	1.8	3.1	4.1	5.2	6.3	7.7	9.4	12.1	16.6	33.8	18.5	7.8	2.0
1996	1.4	2.7	3.7	4.7	5.9	7.3	9.2	11.9	16.8	36.4	25.4	9.6	2.2
1998	1.3	2.6	3.6	4.6	5.7	7.0	9.0	11.8	16.6	37.8	29.0	10.3	2.4
2001	1.0	2.1	3.1	4.1	5.4	6.9	9.0	12.0	17.5	38.9	39.1	13.8	2.4
Bolivia													
Urbano													
1992	1.7	2.8	3.7	4.6	5.6	6.8	8.5	11.1	15.6	39.5	23.1	8.4	2.3
1996	1.7	2.7	3.5	4.4	5.4	6.6	8.2	10.9	15.9	40.8	24.5	9.3	2.4
Nacional													
1996	0.5	1.5	2.6	3.7	5.0	6.4	8.4	11.1	16.4	44.4	81.2	20.8	2.5
1999	0.3	1.0	2.3	3.6	5.1	6.8	8.9	11.9	17.8	42.3	143.5	38.6	2.4
Brasil													
1990	0.8	1.5	2.2	3.0	4.1	5.4	7.3	10.4	16.5	48.7	63.2	19.2	3.0
1995	0.8	1.6	2.4	3.3	4.3	5.5	7.4	10.3	16.3	48.1	58.0	17.6	3.0
2001	0.9	1.7	2.5	3.4	4.5	5.8	7.5	10.4	16.1	47.2	54.4	16.1	2.9
Chile													
1990	1.3	2.3	3.0	3.8	4.8	6.0	7.6	10.1	15.4	45.8	36.2	11.1	2.9
1996	1.2	2.2	3.0	3.8	4.7	5.9	7.6	10.3	15.7	45.5	36.4	11.5	2.7
2000	1.2	2.2	2.9	3.7	4.7	5.8	7.4	10.0	15.2	47.0	40.6	11.4	2.9
Colombia													
Bogotá													
1992	1.0	2.2	3.0	3.9	4.9	6.3	8.1	11.0	16.8	42.7	42.0	12.9	2.8
1996	1.7	2.6	3.4	4.2	5.2	6.4	7.8	10.2	16.1	42.5	25.6	10.1	2.7
Nacional													
1996	0.9	2.1	3.0	3.9	5.0	6.2	7.9	10.4	15.1	45.4	50.3	12.3	2.7
1999	0.8	1.9	2.8	3.7	4.8	6.1	7.7	10.3	15.4	46.5	57.8	14.5	2.8
Costa Rica													
1990	1.3	2.9	4.1	5.1	6.3	7.8	9.7	12.3	16.4	34.0	25.5	9.1	2.1
1995	1.4	2.9	4.0	5.1	6.3	7.7	9.6	12.2	16.5	34.2	24.1	9.0	2.0
2000	1.4	2.8	3.9	5.0	6.1	7.6	9.5	12.2	16.7	34.8	25.1	9.5	2.2
Rep. Dominicana													
1995	1.5	2.6	3.5	4.4	5.4	6.7	8.3	10.9	15.6	41.2	26.8	9.4	2.5
1997	1.4	2.6	3.6	4.6	5.8	7.1	8.9	11.5	15.8	38.6	28.4	9.5	2.3
Ecuador													
1994	0.9	2.2	3.1	4.1	5.2	6.6	8.2	10.6	15.5	43.7	51.2	12.9	2.6
1998	0.7	1.9	2.9	3.9	5.0	6.4	8.3	10.8	15.9	44.2	63.6	15.2	2.6
El Salvador													
1991	1.1	2.3	3.3	4.3	5.4	6.7	8.5	11.1	15.7	41.5	37.4	10.8	2.4
1995	1.0	2.4	3.4	4.5	5.7	7.1	8.9	11.4	16.1	39.6	38.3	11.1	2.3
2000	0.9	2.0	3.1	4.2	5.5	6.9	8.8	11.4	16.5	40.6	47.4	14.1	2.3
Guatemala													
2000	0.7	1.7	2.6	3.6	4.7	6.1	7.8	10.4	15.6	46.8	63.3	16.6	2.9
Honduras													
1990	0.9	1.8	2.7	3.6	4.7	6.0	7.9	10.5	15.7	46.1	52.6	14.7	2.6
1995	1.0	2.0	2.8	3.8	4.9	6.3	8.0	10.8	16.2	44.2	44.9	13.4	2.5
1999	0.9	1.9	2.8	3.9	5.1	6.7	8.5	11.4	16.7	42.2	49.1	15.1	2.5
Jamaica													
1990	1.2	2.3	3.3	4.2	5.4	7.1	9.1	11.5	15.7	40.1	32.7	10.8	2.3
1996	0.9	2.1	3.1	4.0	5.3	6.7	8.2	10.9	16.2	42.7	46.9	13.7	2.6
1999	1.1	2.3	3.3	4.3	5.5	7.0	8.9	11.5	16.1	40.1	35.5	11.2	2.3
México													
1992	1.0	2.1	3.0	4.0	5.0	6.3	7.9	10.4	15.6	44.8	47.1	13.2	2.5
1996	1.0	2.2	3.2	4.1	5.2	6.5	8.2	10.8	15.6	43.3	41.9	11.7	2.6
2000	1.0	2.1	3.1	4.1	5.2	6.5	8.2	10.7	16.0	43.1	45.0	12.9	2.5
Nicaragua													
1993	0.8	1.8	2.8	3.8	4.9	6.5	8.6	11.4	16.5	43.0	55.3	15.5	2.4
1998	0.8	1.9	2.9	4.0	5.2	6.6	8.3	11.0	15.6	43.9	56.2	14.6	2.3
Panamá													
1991	0.5	1.5	2.7	3.8	5.0	6.4	8.6	11.9	17.7	42.0	80.5	22.7	2.4
1995	0.6	1.7	2.7	3.8	5.0	6.5	8.5	11.6	17.0	42.5	69.4	17.7	2.5
2000	0.7	1.7	2.7	3.8	4.9	6.3	8.3	11.3	17.0	43.3	62.3	18.2	2.6
Paraguay													
1995	0.7	1.5	2.4	3.4	4.5	6.0	7.8	10.5	15.6	47.5	67.9	18.0	2.8
1999	0.6	1.6	2.7	3.8	5.0	6.5	8.4	11.2	16.5	43.8	70.4	19.0	2.4
Perú													
Regiones													
1991	1.1	2.5	3.8	5.1	6.5	8.1	9.9	12.6	16.8	33.7	30.9	11.3	2.0
1994	1.0	2.5	3.7	4.9	6.1	7.8	9.7	12.2	16.4	35.6	34.1	11.0	2.0
Nacional													
1994	1.0	2.4	3.6	4.9	6.1	7.6	9.7	12.2	16.6	35.9	36.5	11.3	2.0
2000	0.8	2.3	3.6	4.8	6.3	7.8	9.5	12.0	16.0	36.9	46.2	12.2	2.1
Trinidad y Tobago													
1992	0.9	2.3	3.6	4.9	6.0	7.4	9.2	11.9	17.2	36.6	40.6	12.7	2.1
Uruguay													
1989	2.0	3.4	4.5	5.6	6.8	8.0	9.7	11.9	15.7	32.4	16.0	6.5	1.9
1995	1.8	3.2	4.4	5.5	6.7	8.0	9.7	12.2	16.4	32.1	17.6	7.6	2.0
2000	1.8	3.0	4.1	5.2	6.4	7.8	9.5	12.1	16.6	33.5	18.9	8.1	2.1
RB de Venezuela													
1989	1.7	3.1	4.2	5.3	6.5	7.9	9.7	12.2	16.3	33.2	19.5	7.9	2.0
1995	1.5	2.8	3.8	4.9	6.2	7.6	9.4	11.9	16.3	35.6	23.6	8.7	2.1
1998	1.3	2.7	3.7	4.9	6.1	7.6	9.4	12.0	16.7	35.6	28.2	9.5	2.2

Notas: Columna (xi) = razón de ingresos entre los deciles 10 y 1; columna (xii) = razón de ingresos entre percentiles 90 y 10; columna (xiii) = razón de ingresos entre percentiles 95 y 80. Datos para la República Dominicana (1995) y para Honduras, Trinidad y Tobago, y para la RB de Venezuela (1989) incluyen sólo ingresos monetarios de fuentes de trabajo.

Fuente: Cálculos del autores basados en microdatos de encuestas de hogar.

TABLA A.3

## Distribución de ingreso de hogares per cápita: índices de desigualdad

País	Gini (I)	Theil (II)	CV (III)	A(.5) (IV)	A(1) (V)	A(2) (VI)	E(0) (VII)	E(2) (VIII)
Argentina								
1992	44.7	0.362	1.074	0.162	0.295	0.503	0.349	0.576
1996	48.2	0.435	1.249	0.191	0.343	0.588	0.419	0.780
998	49.5	0.451	1.208	0.200	0.359	0.599	0.444	0.730
2001	52.2	0.497	1.276	0.223	0.405	0.677	0.517	0.814
Bolivia								
Urbano								
1992	49.5	0.490	1.408	0.203	0.346	0.541	0.425	0.991
1996	51.1	0.532	1.539	0.216	0.363	0.551	0.450	1.185
Nacional								
1996	57.6	0.675	1.846	0.282	0.493	0.790	0.679	1.704
1999	57.8	0.633	1.643	0.287	0.532	0.851	0.760	1.349
Brasil								
1990	61.2	0.767	2.062	0.310	0.511	0.739	0.716	2.125
1995	60.0	0.735	1.875	0.299	0.494	0.722	0.681	1.759
2001	59.0	0.713	1.866	0.289	0.481	0.714	0.655	1.740
Chile								
1990	55.9	0.668	1.944	0.262	0.430	0.655	0.562	1.889
1996	56.1	0.652	1.803	0.261	0.431	0.651	0.564	1.626
2000	57.1	0.703	2.022	0.274	0.447	0.674	0.592	2.043
Colombia								
Bogotá								
1992	54.6	0.569	1.440	0.246	0.434	0.778	0.569	1.037
1996	52.4	0.540	1.422	0.224	0.374	0.551	0.469	1.010
Nacional								
1996	56.1	0.707	2.811	0.270	0.447	0.701	0.593	3.951
1999	57.6	0.721	2.191	0.282	0.469	0.728	0.633	2.399
Costa Rica								
1990	45.6	0.381	1.111	0.173	0.321	0.581	0.387	0.617
1995	45.7	0.383	1.111	0.173	0.319	0.573	0.384	0.617
2000	46.5	0.389	1.083	0.177	0.326	0.581	0.396	0.586
Rep. Dominicana								
1995	51.5	0.542	1.578	0.221	0.371	0.563	0.462	1.244
1997	49.7	0.498	1.520	0.207	0.359	0.580	0.444	1.155
Ecuador								
1994	54.8	0.627	1.758	0.255	0.436	0.706	0.573	1.546
1998	56.2	0.658	1.866	0.269	0.463	0.755	0.623	1.741
El Salvador								
1991	52.7	0.585	1.867	0.236	0.402	0.655	0.514	1.742
1995	51.3	0.526	1.511	0.223	0.393	0.669	0.499	1.141
2000	53.2	0.582	1.914	0.241	0.422	0.699	0.548	1.831
Guaatemala								
2000	58.3	0.697	1.823	0.285	0.482	0.739	0.656	1.662
Honduras								
1990	57.8	0.733	2.295	0.283	0.466	0.696	0.627	2.633
1995	56.1	0.653	1.793	0.264	0.444	0.678	0.586	1.608
1999	55.0	0.586	1.525	0.251	0.440	0.705	0.580	1.163
Jamaica								
1990	51.7	0.520	1.406	0.222	0.388	0.637	0.491	0.988
1996	54.4	0.583	1.535	0.247	0.427	0.685	0.558	1.178
1999	52.0	0.585	1.954	0.232	0.394	0.627	0.501	1.909
México								
1992	55.9	0.667	1.935	0.264	0.441	0.685	0.582	1.872
1996	54.4	0.616	1.864	0.249	0.424	0.683	0.551	1.738
2000	54.6	0.609	1.692	0.251	0.429	0.693	0.561	1.431
Nicaragua								
1993	55.9	0.629	1.711	0.263	0.454	0.719	0.605	1.463
1998	55.9	0.693	2.202	0.270	0.455	0.719	0.606	2.424
Panamá								
1991	56.4	0.603	1.518	0.267	0.483	0.784	0.659	1.153
1995	55.9	0.593	1.465	0.261	0.469	0.771	0.632	1.073
2000	56.4	0.613	1.531	0.265	0.466	0.748	0.626	1.172
Paraguay								
1995	59.5	0.728	1.830	0.297	0.497	0.742	0.688	1.675
1999	56.8	0.690	2.370	0.277	0.477	0.760	0.649	2.808
Perú								
Regionl								
1991	46.5	0.394	1.131	0.182	0.344	0.642	0.422	0.640
1994	47.9	0.444	1.338	0.196	0.362	0.666	0.449	0.895
Nacional								
1994	48.6	0.453	1.344	0.200	0.371	0.676	0.463	0.903
2000	49.4	0.477	1.358	0.211	0.392	0.721	0.497	0.923
Trinidad y Tobago								
1992	49.5	0.472	1.480	0.208	0.383	0.687	0.482	1.095
Uruguay								
1989	42.2	0.364	1.383	0.151	0.268	0.457	0.311	0.956
1995	42.7	0.326	0.982	0.149	0.275	0.487	0.321	0.482
2000	44.6	0.357	1.040	0.161	0.293	0.497	0.347	0.541
RB de Venezuela								
1989	44.2	0.360	1.087	0.161	0.294	0.521	0.348	0.591
1995	46.9	0.418	1.230	0.183	0.327	0.571	0.398	0.757
1998	47.6	0.420	1.216	0.188	0.345	0.626	0.424	0.740

Nota: CV = coeficiente de variación. A (ε) se refiere al Índice de Atkinson con una función CES con el parámetro ε. E (ε) se refiere al índice generalizado de entropía con el parámetro ε. E (1) = Theil. Datos para la República Dominicana (1995) y Honduras, Trinidad y Tobago, y Venezuela (1989) incluyen sólo ingresos monetarios de fuentes de trabajo.

Fuente: Cálculos de autores basados en microdatos de encuestas de hogar.

TABLA A.4

## Distribución de ingresos de hogar equivalados: participación de deciles y razones de ingresos

País	Participación de deciles										Razones de ingresos		
	1 (i)	2 (ii)	3 (iii)	4 (iv)	5 (v)	6 (vi)	7 (vii)	8 (viii)	9 (ix)	10 (x)	10/1 (xi)	90/10 (xii)	95/80 (xiii)
Argentina													
1992	2.0	3.4	4.4	5.4	6.5	7.9	9.5	12.0	16.5	32.4	15.9	7.0	2.0
1996	1.7	3.0	4.0	5.0	6.2	7.6	9.3	11.9	16.6	34.7	20.9	8.4	2.1
2001	1.1	2.4	3.4	4.4	5.6	7.1	9.0	11.9	17.2	37.8	32.9	11.8	2.4
Bolivia													
Urbano													
1992	1.9	3.0	3.9	4.8	5.9	7.0	8.6	11.1	15.4	38.2	20.5	7.5	2.3
1996	1.8	2.9	3.8	4.6	5.6	6.8	8.4	10.9	15.7	39.6	21.6	8.1	2.3
Nacional													
1996	0.6	1.6	2.8	4.0	5.3	6.7	8.7	11.3	16.3	42.8	72.9	18.6	2.5
1999	0.3	1.1	2.5	3.9	5.5	7.2	9.1	12.1	17.6	40.7	126.5	33.8	2.4
Brasil													
1990	0.9	1.7	2.4	3.2	4.3	5.7	7.5	10.5	16.6	47.3	53.4	17.1	2.9
1995	1.0	1.8	2.6	3.5	4.5	5.7	7.6	10.4	16.3	46.6	48.1	15.3	2.9
2001	1.0	1.9	2.8	3.7	4.7	5.9	7.7	10.5	16.1	45.7	45.4	14.0	2.8
Chile													
1990	1.4	2.5	3.2	4.0	4.9	6.0	7.6	10.1	15.3	45.0	32.5	10.1	2.9
1996	1.4	2.4	3.1	4.0	4.9	6.0	7.7	10.3	15.5	44.7	32.7	10.5	2.7
2000	1.3	2.3	3.1	3.9	4.8	5.9	7.4	10.0	15.0	46.3	37.0	10.4	2.8
Colombia													
Bogotá													
1992	1.1	2.4	3.3	4.1	5.2	6.7	8.4	11.2	17.0	40.5	36.1	11.7	2.7
1996	1.8	2.8	3.6	4.5	5.4	6.5	7.9	10.2	15.9	41.4	23.1	9.1	2.7
Nacional													
1996	1.0	2.3	3.3	4.2	5.3	6.5	8.1	10.5	14.9	43.9	44.1	11.1	2.7
1999	0.9	2.1	3.1	4.0	5.0	6.3	7.9	10.4	15.3	45.0	51.3	13.0	2.8
Costa Rica													
1990	1.4	3.1	4.4	5.5	6.6	8.0	9.8	12.2	16.2	32.9	22.9	8.3	2.1
1995	1.5	3.1	4.3	5.4	6.6	7.9	9.7	12.1	16.2	33.1	21.5	8.0	2.0
2000	1.5	3.0	4.2	5.3	6.4	7.8	9.7	12.2	16.4	33.5	22.4	8.7	2.2
Rep. Dominicana													
1995	1.6	2.7	3.6	4.6	5.5	6.8	8.5	10.8	15.6	40.2	24.5	8.9	2.4
1997	1.5	2.8	3.8	4.9	6.0	7.3	9.1	11.6	15.8	37.3	25.3	8.9	2.2
Ecuador													
1994	0.9	2.3	3.4	4.3	5.5	6.8	8.4	10.7	15.2	42.3	45.4	11.2	2.6
1998	0.7	2.1	3.2	4.2	5.3	6.7	8.5	10.9	15.8	42.6	57.5	13.7	2.5
El Salvador													
1991	1.2	2.6	3.6	4.7	5.7	7.0	8.7	11.2	15.5	39.7	32.6	9.4	2.3
1995	1.1	2.6	3.7	4.8	6.0	7.3	9.0	11.4	15.9	38.1	33.7	9.9	2.3
2000	0.9	2.2	3.3	4.4	5.7	7.2	9.0	11.5	16.2	39.6	43.0	12.8	2.2
Guatemala													
2000	0.8	1.9	2.9	4.0	5.1	6.4	8.2	10.6	15.6	44.6	54.2	14.6	2.8
Honduras													
1990	1.0	2.0	3.0	3.9	5.0	6.4	8.2	10.9	15.9	43.9	45.7	13.2	2.5
1995	1.1	2.1	3.1	4.1	5.2	6.6	8.4	11.0	16.0	42.5	39.3	11.9	2.4
1999	1.0	2.0	3.0	4.2	5.4	7.0	8.8	11.6	16.7	40.3	42.4	13.5	2.4
Jamaica													
1990	1.4	2.6	3.5	4.5	5.7	7.4	9.3	11.6	15.5	38.4	28.3	8.9	2.2
1996	1.1	2.3	3.3	4.4	5.7	7.2	8.9	11.0	16.0	40.1	37.5	11.7	2.5
1999	1.3	2.5	3.6	4.7	5.9	7.4	9.4	11.9	16.1	37.1	28.4	10.1	2.0
México													
1992	1.1	2.3	3.3	4.2	5.3	6.5	8.1	10.5	15.5	43.2	40.7	11.7	2.5
1996	1.2	2.4	3.4	4.3	5.4	6.7	8.3	10.8	15.6	41.8	38.1	10.6	2.6
2000	1.1	2.3	3.3	4.3	5.4	6.7	8.5	10.9	15.9	41.5	39.0	11.8	2.6
Nicaragua													
1993	0.9	2.0	3.0	4.0	5.2	6.8	8.8	11.6	16.4	41.4	48.1	14.9	2.4
1998	0.8	2.0	3.1	4.2	5.5	6.8	8.6	11.1	15.5	42.3	50.0	13.5	2.2
Panamá													
1991	0.6	1.6	2.9	4.0	5.3	6.8	8.8	11.9	17.5	40.5	71.6	21.1	2.4
1995	0.7	1.9	3.0	4.1	5.3	6.8	8.7	11.7	16.8	41.0	60.2	16.3	2.5
2000	0.8	1.9	3.0	4.1	5.2	6.6	8.5	11.4	16.9	41.5	53.5	15.7	2.5
Paraguay													
1995	0.8	1.7	2.6	3.6	4.8	6.3	8.1	10.6	15.4	46.1	58.6	15.7	2.7
1999	0.7	1.7	2.9	4.2	5.3	6.8	8.6	11.3	16.4	42.1	60.3	17.0	2.4
Perú													
Regiones													
1991	1.1	2.6	4.0	5.3	6.7	8.2	10.1	12.6	16.6	32.7	28.6	10.5	1.9
1994	1.2	2.7	4.0	5.3	6.4	8.0	9.9	12.3	16.3	33.9	29.4	9.6	1.9
Nacional													
1994	1.1	2.6	4.0	5.2	6.4	7.9	9.8	12.3	16.5	34.2	31.4	10.0	1.9
2000	0.9	2.4	3.8	5.1	6.5	8.1	9.7	12.0	15.9	35.6	41.0	11.0	2.0
Trinidad y Tobago													
1992	1.0	2.6	3.9	5.2	6.3	7.7	9.4	12.1	17.0	34.8	35.5	11.6	2.1
Uruguay													
1989	2.3	3.7	4.7	5.7	6.8	8.1	9.7	11.8	15.5	31.7	14.0	5.8	1.9
1995	2.1	3.5	4.7	5.7	6.8	8.1	9.8	12.2	16.2	31.0	15.0	6.7	2.0
2000	2.0	3.4	4.4	5.5	6.6	7.9	9.6	11.9	16.4	32.3	15.8	7.1	2.0
RB de Venezuela													
1989	1.9	3.4	4.5	5.6	6.8	8.2	9.9	12.3	16.0	31.4	16.6	6.9	1.9
1995	1.7	3.1	4.2	5.3	6.5	7.9	9.6	12.0	16.0	33.8	20.2	7.6	2.0
1998	1.4	2.9	4.0	5.2	6.4	7.9	9.6	12.1	16.5	34.0	24.6	8.4	2.1

Notas: Columna (xi) = razón de ingresos entre deciles 10 y 1; columna (xii) = razón de ingresos entre percentiles 90 y 10, y columna (xiii) la razón de ingresos entre percentiles 95 y 80. Datos para la República Dominicana (1995) y Honduras, Trinidad y Tobago, y Venezuela (1989) incluyen sólo los ingresos monetarios de fuentes de trabajo.

Fuente: Cálculos de autor basados en microdatos de encuestas de hogar.

TABLA A.5

## Distribución de ingresos de hogar equivalados: índices de desigualdad

País	Gini (i)	Theil (ii)	CV (iii)	A(.5) (iv)	A(1) (v)	A(2) (vi)	E(0) (vii)	E(2) (viii)
Argentina								
1992	42.6	0.327	0.996	0.147	0.269	0.463	0.313	0.496
1996	45.8	0.391	1.155	0.173	0.311	0.541	0.373	0.667
2001	50.4	0.461	1.210	0.207	0.376	0.639	0.471	0.732
Bolivia								
Urbano								
1992	47.7	0.457	1.349	0.190	0.324	0.515	0.392	0.910
1996	49.3	0.496	1.473	0.202	0.340	0.522	0.416	1.085
Nacional								
1996	55.8	0.630	1.727	0.267	0.473	0.777	0.640	1.492
1999	55.9	0.587	1.487	0.271	0.511	0.636	0.715	1.105
Brasil								
1990	59.5	0.717	1.916	0.293	0.486	0.710	0.666	1.636
1995	58.3	0.684	1.752	0.280	0.466	0.690	0.628	1.535
2001	57.2	0.665	1.760	0.271	0.453	0.681	0.603	1.584
Chile								
1990	54.7	0.635	1.637	0.251	0.412	0.632	0.531	1.687
1996	54.9	0.624	1.722	0.251	0.414	0.631	0.535	1.483
2000	56.1	0.681	1.955	0.265	0.432	0.655	0.565	1.911
Colombia								
Bogotá								
1992	52.4	0.510	1.295	0.226	0.407	0.761	0.522	0.838
1996	50.8	0.508	1.374	0.211	0.354	0.525	0.437	0.944
Nacional								
1996	54.3	0.662	2.735	0.253	0.423	0.677	0.551	3.740
1999	55.8	0.676	2.102	0.268	0.448	0.706	0.591	2.209
Costa Rica								
1990	43.9	0.350	1.039	0.160	0.300	0.559	0.357	0.540
1995	44.0	0.352	1.043	0.160	0.298	0.545	0.353	0.544
2000	44.6	0.354	1.008	0.163	0.304	0.553	0.363	0.508
Rep. Dominicana								
1995	50.2	0.516	1.524	0.210	0.354	0.543	0.437	1.161
1997	48.1	0.462	1.438	0.194	0.339	0.557	0.413	1.033
Ecuador								
1994	53.0	0.585	1.670	0.240	0.415	0.688	0.535	1.395
1998	54.3	0.606	1.709	0.252	0.441	0.740	0.581	1.460
El Salvador								
1991	50.5	0.536	1.726	0.218	0.375	0.626	0.470	1.490
1995	49.4	0.490	1.462	0.207	0.368	0.641	0.459	1.068
2000	51.8	0.558	1.839	0.230	0.404	0.681	0.518	1.690
Guatemala								
2000	56.0	0.632	1.659	0.263	0.450	0.713	0.599	1.376
Honduras								
1990	55.6	0.664	2.063	0.262	0.438	0.672	0.577	2.169
1995	54.1	0.598	1.657	0.245	0.417	0.653	0.540	1.373
1999	53.0	0.537	1.414	0.234	0.415	0.680	0.535	1.000
Jamaica								
1990	49.6	0.484	1.362	0.206	0.362	0.611	0.449	0.927
1996	51.5	0.518	1.406	0.222	0.391	0.648	0.496	0.989
1999	49.0	0.513	1.756	0.206	0.357	0.584	0.441	1.541
México								
1992	53.9	0.612	1.773	0.246	0.415	0.659	0.536	1.571
1996	52.5	0.571	1.770	0.233	0.398	0.655	0.508	1.566
2000	52.7	0.558	1.568	0.233	0.404	0.685	0.518	1.229
Nicaragua								
1993	54.2	0.583	1.602	0.246	0.431	0.697	0.564	1.263
1998	54.1	0.639	2.008	0.253	0.432	0.699	0.565	2.017
Panamá								
1991	54.7	0.561	1.423	0.252	0.460	0.768	0.616	1.012
1995	54.0	0.549	1.378	0.244	0.443	0.749	0.585	0.949
2000	54.4	0.565	1.440	0.246	0.437	0.721	0.575	1.037
Paraguay								
1995	57.8	0.693	1.808	0.282	0.473	0.717	0.640	1.635
1999	54.9	0.640	2.314	0.259	0.451	0.735	0.599	2.677
Perú								
Regiones								
1991	45.2	0.369	1.061	0.172	0.329	0.625	0.399	0.563
1994	45.9	0.399	1.207	0.179	0.335	0.635	0.409	0.729
Nacional								
1994	46.4	0.406	1.213	0.183	0.344	0.647	0.421	0.735
2000	47.7	0.443	1.284	0.198	0.371	0.700	0.464	0.825
Trinidad y Tobago								
1992	47.2	0.415	1.277	0.188	0.355	0.681	0.438	0.815
Uruguay								
1989	40.8	0.344	1.359	0.142	0.250	0.425	0.287	0.923
1995	40.9	0.297	0.923	0.136	0.252	0.448	0.290	0.426
2000	42.5	0.324	0.980	0.146	0.268	0.454	0.309	0.480
RB de Venezuela								
1989	41.7	0.317	0.989	0.144	0.266	0.484	0.309	0.489
1995	44.5	0.374	1.138	0.165	0.300	0.539	0.356	0.647
1998	45.5	0.382	1.133	0.173	0.321	0.598	0.387	0.642

Notas: CV = coeficiente de variación. A ( $\epsilon$ ) se refiere al índice de Atkinson con una función CES con el parámetro  $\epsilon$ . E ( $\epsilon$ ) se refiere al índice generalizado de entropía con el parámetro  $\epsilon$ . E (1) = Theil. Datos para la República Dominicana (1995) y Honduras, Trinidad y Tobago, y Venezuela (1989) incluyen sólo los ingresos monetarios de fuentes de trabajo.

Fuente: Cálculos de autor basados en microdatos de encuestas de hogar.

TABLA A.6

## Distribución de ingresos de hogar equivalados: coeficientes Gini

Países	Comienzos de la década de 1990 (I)	Mediados de la década de 1990 (II)	Comienzos de la década de 2000 (III)	Cambio (IV)
Argentina	42.6	45.8	50.4	7.7
Bolivia	54.3	55.8	55.9	1.6
Brasil	59.5	58.3	57.2	-2.3
Chile	54.7	54.9	56.1	1.4
Colombia	55.9	54.3	55.8	-0.1
Costa Rica	43.9	44.0	44.6	0.8
El Salvador	50.5	49.4	51.8	1.3
Honduras	55.6	54.1	53.0	-2.6
Jamaica	49.6	51.5	49.0	-0.6
México	53.9	52.5	52.7	-1.2
Nicaragua	54.2		54.1	-0.1
Panamá	54.7	54.0	54.4	-0.3
Perú	45.7	46.4	47.7	2.0
Uruguay	40.8	40.9	42.5	1.7
RB de Venezuela	41.7	44.5	45.5	3.8
Promedio (no ponderado)	50.5	50.7	51.4	0.9
Promedio (ponderado)	51.9	51.2	51.5	-0.4
Rep. Dominicana		50.2	48.1	
Ecuador		53.0	54.3	
Guatemala			56.0	
Paraguay		57.8	54.9	
Trinidad y Tobago	47.2			

*Notas:* Los coeficientes Gini para Bolivia y Colombia para comienzos de década de 1990 fueron estimados extrapolando los cambios en el Gini para áreas urbanas (ver tabla 3.5). Un procedimiento similar se aplicó al Perú utilizando las áreas cubiertas en 1991. Para computar el promedio latinoamericano para mediados de la década de 1990, se asumió un Gini de 54,1 para Nicaragua.

*Fuente:* Cálculos de autor basados en microdatos de encuestas de hogares.

TABLA A.7

Distribución de conceptos distintos de ingreso de hogares entre individuos, coeficientes Gini

País	Per cápita ingreso (i)	Ingreso equivalado A (ii)	Ingreso equivalado B (iii)	Ingreso equivalado C (iv)	Ingreso equivalado D (v)	Ingreso equivalado E (vi)	Ingreso per cápita sólo urbano (vii)	Ingreso per cápita sólo rural (viii)	Ingreso per cápita sólo trabajo (ix)	Ingreso per cápita sólo monetario (x)	Ingreso per cápita sólo monetario por trabajo (xi)	Ingreso per cápita trabajo urbano monetario (xii)	Ingreso total de hogares (xiii)	Ingreso equivalado A edades 0-11 (xiv)	Ingreso equivalado A edades 20-30 (xv)	Ingreso equivalado A edades 40-50 (xvi)	Ingreso equivalado A edades 60-70 (xvii)
<b>Argentina</b>																	
1992	44.7	42.6	41.9	41.9	41.3	43.0	44.7		44.5	44.7	44.5	44.5	44.2	42.9	40.0	44.1	41.8
1996	48.2	45.8	44.8	45.0	44.1	46.3	48.2		47.9	48.2	47.9	47.9	45.3	45.0	43.8	48.0	42.7
2001	52.2	50.4	49.4	49.6	48.8	50.8	52.2		53.3	52.2	53.3	53.3	47.9	51.9	46.5	50.7	47.2
<b>Bolivia</b>																	
<b>Urbano</b>																	
1992	49.5	47.7	47.2	47.1	46.6	47.9	49.5		49.3	49.5	49.3	49.3	48.7	47.1	46.6	49.7	48.9
1996	51.1	49.3	48.7	48.5	48.1	49.3	51.0		51.3	51.1	51.3	51.3	51.0	49.2	47.8	48.7	49.5
<b>Nacional</b>																	
1996	57.6	55.8	55.4	55.1	54.8	55.8	50.7	59.1	57.4	57.6	57.4	51.1	58.0	54.9	52.4	57.5	61.7
1999	57.8	55.9	55.3	55.2	54.8	56.1	48.2	63.0	58.3	57.7	58.4	48.9	56.8	57.0	50.3	55.6	60.9
<b>Brasil</b>																	
1990	61.2	59.5	58.7	58.9	58.2	59.9	58.6	53.9	61.0	61.2	61.0	58.5	58.3	59.6	56.0	59.9	82.0
1995	60.0	58.3	57.5	57.6	56.9	58.6	58.0	54.2	60.6	60.0	60.5	58.2	56.9	57.8	55.7	58.8	57.4
2001	59.0	57.2	66.4	56.5	55.8	57.5	57.7	53.1	59.9	59.0	60.0	58.3	55.8	56.7	54.2	56.9	56.4
<b>Chile</b>																	
1990	55.9	54.7	54.1	54.3	53.8	54.9	54.9	58.2	56.8		57.1	55.5	55.4	55.7	52.7	54.4	55.1
1996	56.1	54.9	54.4	54.6	54.1	55.2	55.2	49.9	58.0		57.6	56.4	55.3	56.1	52.9	54.9	53.7
2000	57.1	56.1	55.5	55.9	55.3	56.4	56.5	52.4	58.5		57.8	56.9	55.5	57.9	52.6	59.4	52.7
<b>Colombia</b>																	
<b>Bogotá</b>																	
1992	54.6	52.4	51.6	52.2	51.3	52.9	54.6		55.4	56.0	55.5	55.5	51.7	52.5	50.7	52.2	55.0
1996	52.4	50.8	50.3	50.1	49.8	51.0	52.4		52.6	53.1	52.9	52.9	51.8	49.7	48.0	53.0	49.5
<b>Nacional</b>																	
1996	56.1	54.3	53.5	53.4	52.9	54.5	53.6	50.2	55.0	56.9	55.3	52.9	54.4	53.1	51.2	55.4	57.7
1999	57.6	55.8	55.0	55.2	54.4	56.3	55.1	55.0	57.2	58.6	57.7	55.9	55.1	55.1	52.0	58.9	58.2
<b>Costa Rica</b>																	
1990	45.6	43.9	43.3	43.2	42.7	44.0	42.9	43.2	45.5	45.6	45.5	43.2	45.0	43.8	41.2	42.9	46.8
1995	45.7	44.0	43.3	43.3	42.8	44.1	42.9	43.7	45.5	45.7	45.5	43.1	44.9	44.8	40.1	45.1	45.1
2000	46.5	44.6	44.1	43.8	43.4	44.8	44.2	44.0	46.4	46.5	46.4	44.7	46.4	44.0	42.7	43.4	48.6
<b>Rep. Dominicana</b>																	
1995	51.5	50.2	49.6	49.7	49.2	50.5	53.5	44.4	51.5	51.5	51.4	53.4	50.3	49.0	48.0	53.2	52.4
1997	49.7	48.1	47.5	47.3	46.9	48.3	48.0	47.5	48.8	50.0	49.0	47.5	49.7	46.5	45.1	47.3	52.2
<b>Ecuador</b>																	
1994	54.8	53.0	52.2	52.3	51.6	53.3	51.8	51.5	54.0	55.3	55.3	52.2	52.8	53.8	50.4	55.3	53.7
1998	56.2	54.3	53.5	53.6	52.9	54.8	52.2	54.1	55.1	57.3	56.6	52.1	54.4	52.6	50.8	55.1	60.8
<b>El Salvador</b>																	
1991	52.7	50.5	49.7	49.5	48.9	50.7	49.5	47.8	54.9	52.7	54.9	50.0	50.8	49.4	48.6	51.1	54.3
1995	51.3	49.4	48.6	48.5	47.9	49.6	47.4	44.1	51.5	51.3	51.5	47.4	49.7	49.6	46.6	50.2	50.8
2000	53.2	51.8	51.0	51.0	50.4	52.2	50.3	46.8	52.8	53.2	52.8	50.8	51.3	48.2	49.0	50.6	59.2
<b>Guatemala</b>																	
2000	58.3	56.0	55.3	54.8	54.3	56.2	54.2	50.7	57.5	59.0	58.0	54.0	55.8	54.1	53.7	56.3	61.6

<b>Honduras</b>																	
1990	57.8	55.6	54.8	54.8	54.1	55.9	55.3	49.4	57.8	57.8	57.8	55.3	55.2	52.6	54.9	57.6	64.1
1995	56.1	54.1	53.3	53.2	52.6	54.4	52.2	55.5	56.1	56.1	56.1	52.2	53.6	51.9	50.4	57.3	54.3
1999	55.0	53.0	52.3	52.2	51.6	53.3	50.2	53.2	55.0	55.0	55.0	50.2	52.9	52.9	50.3	53.5	54.8
<b>Jamaica</b>																	
1990	51.7	49.6	48.7	48.8	48.1	49.9	49.8	52.4	52.6	51.7	52.6	50.3	48.8	49.5	48.9	49.1	45.9
1996	54.4	51.5	50.3	50.4	49.4	51.7	59.1	48.0	58.0	54.4	58.0	61.5	50.4	45.3	50.4	52.6	52.4
1999	52.0	49.0	47.4	47.9	46.5	49.7	54.9	46.8	55.4	52.0	55.4	57.3	48.2	46.5	46.8	54.8	49.1
<b>México</b>																	
1992	55.9	53.9	53.0	53.1	52.3	54.2	52.7	52.4	56.3	55.2	55.5	52.4	52.8	52.6	52.5	56.8	59.5
1996	54.4	52.5	51.5	51.8	50.9	52.9	51.7	50.8	55.7	53.8	55.0	51.8	50.3	51.8	50.9	53.4	52.4
2000	54.6	52.7	51.8	52.0	51.3	53.0	50.9	52.1	55.0	54.6	54.9	50.8	51.3	51.2	49.9	53.6	57.6
<b>Nicaragua</b>																	
1993	55.9	54.2	53.3	53.6	52.9	54.6	52.5	53.9	56.3	57.7	57.6	54.4	53.4	54.1	52.2	53.4	53.1
1998	55.9	54.0	53.5	53.4	52.9	54.2	53.0	54.3	55.5	58.4	57.8	54.8	55.4	52.4	49.3	62.4	53.9
<b>Panamá</b>																	
1991	56.4	54.7	53.8	54.0	53.3	55.1		54.4	56.4	54.4		54.0	54.9	51.0	55.5	57.0	
1995	55.9	54.0	53.2	53.3	52.6	54.4	51.5	52.7	55.1	55.9	55.1	52.5	53.5	54.8	49.9	53.3	55.5
2000	56.4	54.4	53.6	53.5	52.9	54.7	52.2	54.2	56.9	56.4	56.9	53.2	54.4	53.6	50.6	52.5	59.0
<b>Paraguay</b>																	
1995	59.5	57.8	57.3	57.0	56.6	57.8	53.3	56.7	59.9		50.7	48.7	56.7	57.2	53.5	58.4	58.2
1999	56.8	54.9	54.3	53.9	53.5	54.8	50.3	59.9	57.2		65.7	65.2	54.3	53.2	51.4	56.8	52.9
<b>Perú</b>																	
<b>Regiones</b>																	
1991	46.5	45.2	44.9	44.8	44.5	45.4	42.8	48.7	46.5	47.1	47.0	43.4	47.5	46.5	42.8	46.0	51.2
1994	47.9	45.9	45.2	44.9	44.5	46.0	44.0	49.8	48.4	48.3	48.7	45.3	46.9	45.2	43.1	46.7	46.2
<b>Nacional</b>																	
1994	48.6	46.4	45.8	45.5	45.0	46.6	44.2	49.3	48.8	48.9	49.2	45.4	47.2	45.9	43.7	47.4	46.2
2000	49.4	47.7	47.4	46.9	46.7	47.8	43.8	45.7	49.5	49.5	49.6	44.4	49.9	48.5	45.8	46.6	49.2
<b>Trinidad y Tobago</b>																	
1992	49.5	47.2	45.7	46.5	45.2	47.8	51.4	47.8	49.5	49.5	49.5	51.4	43.7	46.4	44.6	44.2	81.8
<b>Uruguay</b>																	
1989	42.2	40.8	40.2	40.3	39.9	41.0	42.2		45.0	43.3	46.1	46.1	43.2	41.5	37.6	40.2	41.8
1995	42.7	40.9	40.2	40.3	39.8	41.3	42.7		46.2	44.0	47.8	47.8	42.3	42.0	38.7	40.7	39.7
2000	44.6	42.5	41.5	41.8	41.0	43.1	44.6		47.9	45.8	49.5	49.5	42.0	43.0	40.9	41.6	40.6
<b>RB de Venezuela</b>																	
1989	44.2	41.7	40.6	40.7	39.7	42.1	42.3	42.6	44.2	44.2	44.2	42.3	40.7	40.7	39.0	43.5	44.2
1995	46.9	44.5	43.7	43.4	42.8	44.7	45.4	45.3	46.7	46.9	46.7	45.1	45.1	42.7	42.4	43.8	46.2
1998	47.6	45.5	44.7	44.7	44.0	45.9	46.4	45.4	47.9	47.6	47.9	46.9	46.0	45.1	43.5	44.9	47.4

Notas: ingreso equivalado A=  $\theta = 0.9$ ,  $\alpha_1 = 0.5$  y  $\alpha_2 = 0.75$ ; B=  $\theta=0.75$ ,  $\alpha_1 = 0.5$  y  $\alpha_2 = 0.75$ ; C:  $\theta = 0.9$ ,  $\alpha_1 = 0.3$  y  $\alpha_2 = 0.5$ ; D:  $\theta=0.75$ ,  $\alpha_1 = 0.3$  y  $\alpha_2 = 0.5$ ; E: Amsterdam. El equivalente adulto a 0.98 para hombres de edad 14-17; 0.9 para mujeres mayores de 14, 0.52 para niños menores de 14 y 1 para todos los demás.  
Fuente: Cálculos de autores basados en microdatos de encuestas de hogares.

TABLA A.8

Distribución de ingreso de hogares per cápita; signos de cambio en coeficientes Gini

Países	1970		1980		1990	
	Londoño y Székely (i)	Morley/ Altimir (ii)	Londoño y Székely (iii)	Morley/ Altimir (iv)	Székely (v)	Este estudio (vi)
Argentina		+		+		+
Bahamas	-	=	+	=		
Bolivia					+	+
Brasil	=	- o =	+	+	=	-
Chile	+	+ o =	+	+	=	+
Colombia	-	- o =	=	+ o -	=	=
Costa Rica		- o =	=	=	=	= o -
Rep. Dominicana	=		+	+		
Ecuador					=	+
El Salvador					+	= o +
Guatemala	=		+			
Honduras	=		=		+	-
Jamaica	=	=	-	-	-	=
México	-	-	+	+	=	= o -
Nicaragua					+	=
Panamá	-		+	+	=	=
Paraguay					+	
Perú	-	+ o =	=		+	+
Uruguay		+ o =		-	=	+
RB de Venezuela	-	-	=	+	+	+

Nota: Los signos se refieren a cambios en el coeficiente Gini de la distribución de ingreso de hogares per cápita.  
Fuente: Altimir (1994 y 1996b), Morley (2001), Londoño y Székely (2000); Székely (2001).

TABLA A.9

Percepciones acerca de injusticia en la distribución de ingresos, encuesta Latinobarómetro para 2002

	¿Piensa usted que la distribución de ingresos es...?					Coeficiente Gini	
	Muy justa (i)	Justa (ii)	Injusta (iii)	Muy Injusta (iv)	Total (v)	Nivel alrededor de 2000 (vi)	Cambios en la década de 1990 (vii)
Argentina	1.0	2.3	42.4	54.3	100.0	50.4	7.7
Bolivia	1.6	6.3	57.3	34.8	100.0	55.9	1.6
Brasil	0.8	12.8	50.7	35.7	100.0	57.2	2.3
Chile	1.7	9.4	52.3	36.5	100.0	56.1	1.4
Colombia	0.6	3.5	41.4	54.5	100.0	55.8	-0.1
Costa Rica	1.3	14.2	51.9	32.7	100.0	44.6	0.8
Ecuador	3.2	6.6	57.9	32.3	100.0	54.3	
El Salvador	1.8	13.5	49.1	35.7	100.0	51.8	1.3
Guatemala	0.7	13.1	57.9	28.2	100.0	56.0	
Honduras	1.5	6.6	61.8	30.1	100.0	53.0	-2.6
México	1.3	14.4	51.2	33.1	100.0	52.7	-1.2
Nicaragua	2.1	13.3	54.7	29.9	100.0	54.1	-0.1
Panamá	0.4	4.7	40.8	54.0	100.0	54.4	-0.3
Paraguay	0.8	4.1	40.0	55.1	100.0	54.9	
Perú	1.3	4.0	57.7	36.9	100.0	47.7	2.0
Uruguay	1.1	6.8	60.5	31.6	100.0	42.5	1.7
RB de Venezuela	6.3	21.1	48.1	24.5	100.0	45.5	3.8
Promedio	1.7	9.4	51.7	37.3	100.0		

Fuente: Latinobarómetro (2002) y tabla 3.5.



TABLA A.10

## Índices de bipolarización y desigualdad (coeficiente Gini)

País	Ingreso de hogares per cápita			Ingreso equivalado		
	EGR (i)	Wolfson (ii)	Gini (iii)	EGR (iv)	Wolfson (v)	Gini (vi)
Argentina						
1992	0.149	0.427	44.7	0.140	0.397	42.6
1996	0.158	0.454	48.2	0.147	0.419	45.8
2001	0.175	0.519	52.2	0.164	0.472	50.4
Bolivia						
Urbano						
1992	0.171	0.442	49.5	0.162	0.413	47.7
1996	0.179	0.462	51.1	0.171	0.429	49.3
Nacional						
1996	0.192	0.543	57.6	0.178	0.502	55.8
1999	0.200	0.630	57.8	0.188	0.587	55.9
Brasil						
1990	0.245	0.634	61.2	0.236	0.611	59.5
1995	0.239	0.629	60.0	0.230	0.593	58.3
2001	0.229	0.460	59.0	0.221	0.429	57.2
Chile						
1990	0.208	0.478	55.9	0.202	0.452	54.7
1996	0.195	0.482	58.1	0.189	0.454	54.9
2000	0.190	0.458	57.1	0.183	0.431	56.1
Colombia						
Bogotá						
1992	0.200	0.504	54.6	0.189	0.467	52.4
1996	0.190	0.425	52.4	0.183	0.393	50.8
Nacional						
1996	0.183	0.422	56.1	0.172	0.391	54.3
1999	0.195	0.462	57.6	0.185	0.434	55.8
Costa Rica						
1990	0.146	0.430	45.6	0.137	0.396	43.9
1995	0.147	0.414	45.7	0.137	0.384	44.0
2000	0.155	0.442	46.5	0.145	0.412	44.6
Rep. Dominicana						
1995	0.187	0.475	51.5	0.181	0.459	50.2
1997	0.163	0.446	49.7	0.156	0.428	48.1
Ecuador						
1994	0.196	0.496	54.8	0.185	0.466	53.0
1998	0.197	0.547	56.2	0.185	0.509	54.3
El Salvador						
1991	0.175	0.455	52.7	0.162	0.422	50.5
1995	0.163	0.446	51.3	0.151	0.414	49.4
2000	0.166	0.485	53.2	0.156	0.460	51.8
Guatemala						
2000	0.209	0.567	58.3	0.193	0.520	56.0
Honduras						
1990	0.209	0.519	57.8	0.196	0.483	55.6
1995	0.190	0.483	56.1	0.178	0.446	54.1
1999	0.189	0.496	55.0	0.177	0.461	53.0
Jamaica						
1990	0.188	0.492	51.7	0.155	0.447	49.6
1996	0.185	0.446	54.4	0.163	0.432	51.5
1999	0.171	0.473	52.0	0.155	0.440	49.0
México						
1992	0.190	0.489	55.9	0.178	0.464	53.9
1996	0.185	0.490	54.4	0.176	0.460	52.5
2000	0.178	0.480	54.6	0.170	0.457	52.7
Nicaragua						
1993	0.204	0.569	55.9	0.194	0.537	54.2
1998	0.194	0.532	55.9	0.183	0.497	54.1
Panamá						
1991	0.207	0.587	56.4	0.195	0.545	54.7
1995	0.199	0.537	55.9	0.186	0.499	54.0
2000	0.202	0.566	56.4	0.189	0.528	54.4
Paraguay						
1995	0.213	0.590	59.5	0.201	0.544	57.8
1999	0.225	0.609	56.8	0.214	0.564	54.9
Perú						
Regiones						
1991	0.144	0.409	46.5	0.137	0.398	45.2
1994	0.151	0.461	47.9	0.143	0.430	45.9
Nacional						
1994	0.158	0.471	48.6	0.148	0.436	46.4
2000	0.146	0.423	49.4	0.136	0.400	47.7
Trinidad y Tobago						
1992	0.161	0.445	49.5	0.151	0.414	47.2
Uruguay						
1989	0.130	0.352	42.2	0.126	0.343	40.8
1995	0.136	0.385	42.7	0.130	0.365	40.9
2000	0.151	0.426	44.6	0.144	0.398	42.5
RB de Venezuela						
1989	0.135	0.392	44.2	0.125	0.364	41.7
1995	0.144	0.418	46.9	0.132	0.381	44.5
1998	0.149	0.440	47.6	0.139	0.404	45.5

Notas: EGR-Esteban, Gradín y Ray (1999).

Fuente: Cálculos de autores basados en microdatos de encuestas de hogares.

TABLA A.11

## Estructuras de clase en América Latina. Ingreso relativo ocupacional y participación en la población trabajadora

	Ingresos relativos ocupacionales					Participación en población trabajadora				
	Empleadores (i)	Ejecutivos profesionales (ii)	Pequeños empresarios (iii)	Trabajadores formales (iv)	Trabajadores informales (v)	Capitalistas (vi)	Ejecutivos profesionales (vii)	Pequeños empresarios (viii)	Trabajadores formales (ix)	Trabajadores informales (x)
Argentina (Gran Buenos Aires)										
1980	280	226	267	96	71	2.1	3.3	4.3	44.2	46.2
1990	322	147	288	70	91	1.6	6.9	6.4	44.8	40.3
1997	336		321			1.4	6.9	5.6	46.1	40.1
Bolivia										
1989	386	183	281	86	77	1.1	4.3	3.9	31.4	59.1
1994	294	209	231	77	57	1.4	6.8	7.8	28.3	55.8
1997	281	244	197	89	59	2.0	6.7	6.9	24.8	59.5
Brasil										
1979	389	168	296	86	72	1.5	7.5	3.8	49.7	37.5
1990	343	174	240	81	62	2.2	4.6	3.3	45.9	43.1
1996	382	214	280	78	63	2.5	4.9	3.9	44.6	44.1
Chile										
1990	528	157	404	74	83	1.6	12.9	2.7	45.7	37.0
1994	544	155	290	65	79	1.5	15.4	6.2	44.9	32.1
1998	457	158	331	58	86	1.6	17.0	7.2	43.4	30.8
Colombia										
1980	428	208		55	64					
1994	345	208		68	55					
1997	287	182		71	53					
Costa Rica										
1981	198	173	195	73	82	1.5	2.7	3.4	60.1	32.2
1994	208	162	177	85	69	1.1	6.1	6.5	54.5	31.7
1997	150	161	132	86	58	1.6	8.8	8.9	49.9	30.8
Ecuador										
1990	171	214	143	104	67	1.4	4.5	4.2	39.3	50.3
1994	228	179	210	90	63	1.4	5.6	8.5	35.5	49.0
1997	220	190	217	97	63	1.9	6.0	7.5	34.0	50.6
México										
1984	308	183	277	92	33	0.2	6.2	3.3		
1994	416	216	314	68	36	0.5	9.0	4.4		
1998	444	168	285	76	39	0.9	6.6	5.8		
Panamá										
1979	116	243		89	35	2.1	4.6		69.9	23.4
1991	236	188	154	82	45	0.8	7.4	3.6	53.6	34.6
1997	275	179	207	73	53	1.0	10.8	3.6	53.4	31.2
Paraguay (Asunción)										
1986	290	223	245	84	61	1.7	6.1	7.8	35.3	49.1
1990	303	138	241	76	86	2.1	5.5	8.3	36.8	47.3
1996	294	181	200	86	69	1.4	4.8	8.5	33.0	52.2
Uruguay										
1981	347	147	293	60	42	1.6	3.9	4.6	55.8	34.0
1990	279	177	207	86	51	1.9	5.1	5.0	51.9	36.2
1997	235	200	200	94	47	1.7	6.5	5.9	48.3	37.7
RB de Venezuela										
1981	153	196	145	91	69	1.5	5.2	6.4	43.5	44.3
1990	264	147	211	80	79	2.6	5.8	6.0	51.4	34.2
1997	311	161	261	67	84	1.9	6.1	6.1	45.2	40.6

Nota: En el panel 1, el ingreso es relativo al ingreso ocupacional promedio.  
Fuentes: Cálculos de autor basados en Eclac (2000).

TABLA A.12

## Estructura de clase en la Argentina y Brasil: porcentaje de población trabajadora e ingreso relativo

	Argentina		Brasil	
	1992 (i)	2001 (ii)	1995 (iii)	2001 (iv)
<b>1. Participación en población trabajadora</b>				
Capitalistas	1.6	1.1	1.2	1.3
Profesionales/ejecutivos	4.4	5.8	4.1	4.5
Pequeños empresarios	4.9	5.4	3.7	3.7
Trabajadores formales	48.5	45.9	33.8	31.7
Trabajadores informales	42.6	41.8	57.1	58.8
<b>2. Ingreso relativo individual</b>				
Capitalistas	44	173	145	149
Profesionales/ejecutivos	108	127	105	110
Pequeños empresarios	100	100	100	100
Trabajadores formales	41	46	26	29
Trabajadores informales	38	28	17	19
<b>3. Ingreso relativo equivalado del hogar</b>				
Capitalistas	136	140	127	129
Profesionales/ejecutivos	113	140	122	120
Pequeños empresarios	100	100	100	100
Trabajadores formales	51	50	32	33
Trabajadores informales	48	35	21	22
<b>4. Participación de ingresos</b>				
Capitalistas	4.8	4.1	6.2	6.1
Profesionales/ejecutivos	10.0	15.5	15.1	16.2
Pequeños empresarios	10.5	11.3	13.0	12.1
Trabajadores formales	40.4	44.2	31.1	29.6
Trabajadores informales	34.2	24.9	34.6	36.0
<b>5. Coeficiente Gini al interior para ingreso individual</b>				
Capitalistas	37.1	53.1	54.9	57.1
Profesionales/ejecutivos	34.1	34.2	45.7	45.7
Pequeños empresarios	40.9	40.9	48.7	49.4
Trabajadores formales	33.1	36.3	45.0	41.8
Trabajadores informales	39.9	43.1	51.8	49.6

Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios (PNAD).

TABLA A.13

## Estructura de ingresos individuales y clase en la Argentina (1992, 2001) y Brasil (1995, 2001)

Argentina, 1992						Argentina, 2001					
Clases						Clases					
Deciles	Capitalistas	Ejecutivos profesionales	Pequeños empresarios	Trabajadores formales	Trabajadores informales	Deciles	Capitalistas	Ejecutivos profesionales	Pequeños empresarios	Trabajadores formales	Trabajadores informales
1	0.3	1.0	5.3	5.8	16.9	1	0.3	0.7	2.1	4.5	19.0
2	1.2	0.5	1.1	11.0	11.1	2	0.0	0.8	4.1	5.7	17.2
3	0.7	0.6	3.2	10.8	11.1	3	5.7	1.4	2.4	8.1	14.5
4	1.3	1.2	3.0	11.8	9.8	4	0.1	1.0	3.4	11.9	10.1
5	0.2	4.0	1.7	11.1	10.5	5	0.3	2.1	6.3	10.9	10.7
6	5.7	3.9	8.1	10.6	10.2	6	3.2	3.1	6.9	12.8	8.3
7	2.2	6.6	8.0	12.0	8.3	7	6.7	7.0	6.5	13.4	7.0
8	7.1	11.2	8.9	11.2	8.6	8	9.6	6.1	12.3	14.3	5.2
9	27.0	22.3	20.6	9.6	7.5	9	20.7	21.4	18.0	11.6	5.3
10	54.4	48.7	40.0	6.0	6.0	10	53.4	56.6	38.0	7.0	2.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Brasil, 1995						Brasil, 2001					
Clases						Clases					
Deciles	Capitalistas	Ejecutivos profesionales	Pequeños empresarios	Trabajadores formales	Trabajadores informales	Deciles	Capitalistas	Ejecutivos profesionales	Pequeños empresarios	Trabajadores formales	Trabajadores informales
1	1.0	0.1	0.4	3.2	16.8	1	1.6	0.1	0.6	5.0	17.3
2	1.1	0.4	0.6	6.1	14.6	2	2.2	0.4	0.8	7.9	14.3
3	1.9	0.5	0.7	8.4	12.9	3	1.5	0.6	1.1	9.7	12.5
4	2.8	0.7	1.3	10.2	11.5	4	2.5	0.8	1.8	11.2	10.9
5	3.6	1.5	3.1	10.9	10.8	5	3.5	1.7	2.8	11.9	9.9
6	3.0	2.8	2.7	13.7	8.7	6	3.0	2.2	3.7	12.8	8.9
7	5.9	5.2	6.8	14.2	7.7	7	5.8	5.2	8.6	12.1	8.7
8	7.5	10.4	12.3	13.4	7.4	8	6.1	10.1	9.8	12.8	7.3
9	14.1	23.6	21.1	12.7	5.9	9	17.0	24.5	22.7	10.6	6.3
10	59.1	54.8	50.9	7.0	3.8	10	56.9	54.6	48.1	5.8	4.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios (PNAD).

TABLA A.14

## Bienestar acumulado: ingreso promedio

País	Ingreso promedio de cuentas nacionales				Ingresos promedio por encuestas de hogar			
	Ingreso promedio (i)	Sen (ii)	Atk(1) (iii)	Atk(2) (iv)	Ingreso promedio (v)	Sen (vi)	Atk(1) (vii)	Atk(2) (viii)
Argentina								
1992	100	100	100	100	100	100	100	100
1996	109	102	102	90	91	86	85	76
1998	119	109	108	96	101	92	92	82
2001	111	96	94	72	89	77	75	58
Bolivia								
1996	100	100	100	100	100	100	100	100
1999	104	104	96	74	122	122	112	87
Brasil								
1990	100	100	100	100	100	100	100	100
1995	108	111	112	115	137	141	142	145
2001	113	120	120	124	133	140	141	145
Chile								
1990	100	100	100	100	100	100	100	100
1996	148	147	148	150	142	142	142	144
2000	161	157	157	153	153	149	148	144
Costa Rica								
1990	100	100	100	100	100	100	100	100
1995	116	116	116	118	119	118	119	121
2000	123	121	122	123	125	123	124	125
Rep. Dominicana								
1995	100	100	100	100	100	100	100	100
1997	112	116	114	108	119	123	121	114
Ecuador								
1994	100	100	100	100	100	100	100	100
1998	100	97	95	83	96	93	91	80
El Salvador								
1991	100	100	100	100				
1995	120	123	122	115				
2000	126	125	122	110				
Honduras								
1990	100	100	100	100				
1995	103	107	107	109				
1999	101	108	106	98				
México								
1992	100	100	100	100	100	100	100	100
1996	98	101	101	99	78	80	80	78
2000	116	120	119	114	104	107	107	102
Nicaragua								
1993	100	100	100	100	100	100	100	100
1998	108	108	108	108	111	111	111	111
Panamá								
1991	100	100	100	100	100	100	100	100
1995	111	112	114	118	128	129	131	135
2000	123	123	127	143	130	130	134	151
Paraguay								
1995	100	100	100	100	100	100	100	100
1999	92	99	96	86	90	96	94	84
Perú								
1991	100	100	100	100	100			
1994	112	107	107	101				
2000	124	118	115	97	114	108	106	89
Uruguay								
1989	100	100	100	100	100	100	100	100
1995	116	115	115	110	100	99	99	94
2000	123	118	118	114	112	107	108	104
RB de Venezuela								
1989	100	100	100	100	100	100	100	100
1995	109	104	104	98	90	86	86	81
1998	109	102	101	85	94	88	87	73

Nota: Ver Lambert (1993) para detalles sobre las funciones agregadas de bienestar. Atk (e) se refiere a la función propuesta por Atkinson (1970) que es una función CES con un parámetro igual a (e). Primera observación para cada país = 100.

Fuente: Cálculos de autor basados en microdatos de encuestas de hogares y PIB per cápita de World Bank (2000b) y base de datos World Development Indicators (Indicadores de desarrollo mundial).

TABLA A.15

Pobreza en países latinoamericanos: razón de "conteo de individuos (*headcount*)" (participación de población bajo la línea de pobreza)

País	Székely (1997) (i)	Székely (2001) (ii)	Wodon (2001) (iii)	Sala-i-Martin (2002) (iv)	País	Székely (1997) (i)	Székely (2001) (ii)	Wodon (2001) (iii)	Sala-i-Martin (2002) (iv)
Argentina					Honduras				
Comienzos de la década de 1990			14.6		Comienzos de la década de 1990	67.8	77.2	60.1	36.7
Mediados de la década de 1990		18.4	15.2		Mediados de la década de 1990	65.6	76.3	63.0	
Finales de la década de 1990		17.9			Finales de la década de 1990		75.3		47.2
Bolivia					Jamaica				
Comienzos de la década de 1990		63.4	73.4	26.5	Comienzos de la década de 1990	27.4			8.1
Mediados de la década de 1990		62.1	64.5		Mediados de la década de 1990	25.1			
Finales de la década de 1990		61.4		40.1	Finales de la década de 1990				6.1
Brasil					México				
Comienzos de la década de 1990	46.3	48.3	46.7	16.5	Comienzos de la década de 1990	19.3	16.2	26.9	4.5
Mediados de la década de 1990	43.5	44.7	36.7		Mediados de la década de 1990	19.7	21.2	32.1	
Finales de la década de 1990		41.3		12.9	Finales de la década de 1990		21.2		1.8
Chile					Nicaragua				
Comienzos de la década de 1990	31.0	32.4	46.1	10.1	Comienzos de la década de 1990		70.7		28.8
Mediados de la década de 1990		18.3	28.0		Finales de la década de 1990		72.7		47.3
Finales de la década de 1990		16.1		2.2	Panamá				
Colombia					Comienzos de la década de 1990	48.4	47.8		17.9
Comienzos de la década de 1990	23.8	42.4	53.6	17.2	Mediados de la década de 1990		47.8		
Mediados de la década de 1990		38.8	52.2		Finales de la década de 1990		36.6		10.0
Finales de la década de 1990		37.8		17.0	Paraguay				
Costa Rica					Comienzos de la década de 1990			39.7	22.8
Comienzos de la década de 1990	24.7	34.2	11.2		Mediados de la década de 1990		52.1	39.5	
Mediados de la década de 1990	22.1	26.7			Finales de la década de 1990		61.1		22.3
Finales de la década de 1990		30.5		9.2	Perú				
Rep. Dominicana					Comienzos de la década de 1990		41.9	15.3	
Comienzos de la década de 1990			49.5	22.6	Mediados de la década de 1990	35.0	44.0		
Mediados de la década de 1990		38.1	47.4		Finales de la década de 1990		42.4		12.5
Finales de la década de 1990		34.5		8.4	Trinidad y Tobago				
Ecuador					Comienzos de la década de 1990				0.4
Comienzos de la década de 1990			49.2	13.9	Finales de la década de 1990				0.1
Mediados de la década de 1990		49.5	55.2		Uruguay				
Finales de la década de 1990		48.0		13.6	Comienzos de la década de 1990		23.2	18.0	0.9
El Salvador					Mediados de la década de 1990		16.6	19.4	
Comienzos de la década de 1990				21.6	Finales de la década de 1990		13.6		0.1
Mediados de la década de 1990		58.6			RB de Venezuela				
Finales de la década de 1990		64.0		16.8	Comienzos de la década de 1990	14.3	12.6	30.2	4.2
Guatemala					Mediados de la década de 1990	13.4	15.2	41.2	
Comienzos de la década de 1990				28.5	Finales de la década de 1990		20.6		4.8
Finales de la década de 1990				25.1					
Guyana									
Comienzos de la década de 1990				27.2					
Finales de la década de 1990				12.8					

Notas: La línea de pobreza en Londoño y Székely (1997), Székely (2001), y Sala i Martin (2002) es US\$2 por día. En Wodon y otros (2001), la línea de la pobreza es igual a dos veces la línea de pobreza de alimentos, que se basa en el costo de canastas de alimentos específicas para países que proporcionan 2.200 kcal por día por persona. Fuente: Sala-i-Martin (2002), Londoño y Székely (1997), Székely (2001), Wodon y otros (2001).

TABLA A.16

Distribución de ingreso de hogares per cápita: coeficiente Gini (valor, error estándar, coeficiente de variación e intervalo de confianza de 95%)

País	Valor (i)	Error estándar (ii)	Coeficiente de variación (iii)	95% intervalo (iv)	País	Valor (i)	Error estándar (ii)	Coeficiente de variación (iii)	95% intervalo (iv)
Argentina					Guatemala				
1992	44.7	0.326	0.7	(44.1, 45.4)	2000	58.3	0.437	0.7	(57.4, 59.1)
1996	48.2	0.431	0.9	(47.8, 48.8)	Honduras				
1998	49.5	0.354	0.7	(49.0, 50.2)	1990	57.8	0.487	0.8	(56.8, 58.8)
2001	52.2	0.304	0.6	(51.7, 52.9)	1995	56.1	0.548	1.0	(55.1, 57.2)
Bolivia					1999	55.0	0.448	0.8	(54.1, 55.9)
Urbano					Jamaica				
1992	49.5	0.406	0.8	(48.8, 50.4)	1990	51.7	0.691	1.3	(50.3, 52.9)
1996	51.1	0.529	1.0	(50.3, 52.1)	1996	54.4	1.216	2.2	(52.0, 56.8)
Nacional					1999	52.0	1.245	2.4	(49.6, 54.5)
1996	57.6	0.360	0.6	(56.9, 58.4)	México				
1999	57.8	0.573	1.0	(56.8, 59.1)	1992	55.9	0.493	0.9	(55.0, 57.1)
Brasil					1996	54.4	0.383	0.7	(53.6, 55.0)
1990	61.2	0.134	0.2	(60.9, 61.5)	2000	54.6	0.508	0.9	(53.7, 55.6)
1995	60.0	0.119	0.2	(59.8, 60.3)	Nicaragua				
2001	59.0	0.113	0.2	(58.8, 59.2)	1993	55.9	0.4	0.8	(54.9, 56.6)
Chile					1998	55.9	0.9	1.5	(54.4, 57.6)
1990	55.9	0.281	0.5	(55.3, 56.4)	Panamá				
1996	56.1	0.360	0.6	(55.4, 56.7)	1991	56.4	0.294	0.5	(55.7, 56.9)
2000	57.1	0.435	0.8	(56.4, 58.1)	1995	55.9	0.293	0.5	(55.3, 56.5)
Colombia					2000	56.4	0.283	0.5	(55.9, 56.9)
Bogotá					Paraguay				
1992	54.6	0.451	0.8	(53.7, 55.4)	1995	59.5	0.401	0.7	(58.8, 60.3)
1996	52.4	0.496	0.9	(51.4, 53.3)	1999	56.8	0.516	0.9	(55.9, 58.0)
Nacional					Perú				
1996	56.1	0.377	0.7	(55.3, 56.8)	1991	46.5	0.416	0.9	(45.7, 47.2)
1999	57.6	0.375	0.7	(56.9, 58.3)	1994	48.6	0.475	1.0	(47.7, 49.2)
Costa Rica					2000	49.4	0.387	0.8	(48.5, 50.1)
1990	45.6	0.297	0.7	(45.0, 46.2)	Trinidad y Tobago				
1995	45.7	0.250	0.5	(45.3, 46.2)	1992	49.5	0.950	1.9	(47.6, 51.4)
2000	46.5	0.234	0.5	(46.1, 47.0)	Uruguay				
Rep. Dominicana					1989	42.2	0.391	0.9	(41.5, 43.0)
1995	51.5	0.407	0.8	(50.6, 52.2)	1995	42.7	0.137	0.3	(42.5, 43.0)
1997	49.7	0.497	1.0	(48.7, 50.6)	2000	44.6	0.147	0.3	(44.3, 44.9)
Ecuador					RB de Venezuela				
1994	54.8	0.545	1.0	(53.8, 55.9)	1989	44.2	0.137	0.3	(43.8, 44.4)
1998	56.2	0.494	0.9	(55.2, 57.2)	1995	46.9	0.237	0.5	(46.4, 47.4)
El Salvador					1998	47.6	0.213	0.4	(47.2, 48.0)
1991	52.7	0.272	0.5	(52.1, 53.1)					
1995	51.3	0.331	0.6	(50.7, 51.9)					
2000	53.2	0.664	1.2	(52.1, 54.7)					

Nota: Estimación hecha utilizando la técnica *bootstrap* con 200 réplicas.  
Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.

TABLA A.17

Distribución de ingreso o gasto de hogares, promedios por década, por región: coeficientes Gini

Región	1960	1970	1980	1990	Promedio general
<i>Coefficientes Gini</i>					
América Latina y el Caribe	53.2	49.1	49.8	49.3	49.8
África Subsahariana	49.9	48.2	43.5	47.0	46.1
Medio Oriente y África del Norte	41.4	41.9	40.5	38.0	40.5
Este de Asia y el Pacífico	37.4	39.9	38.7	38.1	38.8
Sur de Asia	36.2	34.0	35.0	31.9	35.1
Países industriales y países en desarrollo de altos ingresos	35.0	34.8	33.2	33.8	34.3
Europa Oriental	25.1	24.6	25.0	28.9	26.6
<i>Diferencias en puntos Gini: LAC vs.</i>					
África Subsahariana	3.3	0.9	6.3	2.4	3.7
Medio Oriente y África del Norte	11.9	7.1	9.3	11.3	9.3
Este de Asia y el Pacífico	15.8	9.2	11.1	11.2	11.0
Sur de Asia	17.0	15.1	14.7	17.4	14.7
Países industriales y países en desarrollo de altos ingresos	18.2	14.3	16.5	15.6	15.5
Europa Oriental	28.2	24.4	24.7	20.4	23.2

Fuente: Deininger y Squire (1996).

TABLA A.18

Distribución de ingreso de hogar por habitante, años escogidos por la región: coeficientes Gini

	Estadísticas no ponderadas					Estadísticas ponderadas por población				
	1950	1960	1970	1980	1992	1950	1960	1970	1980	1992
<i>Participación quintil inferior</i>										
África	5.4	5.4	5.3	5.3	5.1	6.8	6.8	6.6	6.6	6.5
Asia	6.0	6.1	6.1	6.0	6.1	6.3	6.5	6.4	6.3	6.2
<b>América Latina</b>	<b>4.3</b>	<b>4.2</b>	<b>4.2</b>	<b>4.0</b>	<b>4.0</b>	<b>4.2</b>	<b>4.1</b>	<b>4.1</b>	<b>4.0</b>	<b>4.0</b>
Europa Oriental	6.8	6.8	6.8	6.8	6.8	7.0	6.9	6.9	6.8	6.7
Países desarrollados	5.0	5.0	5.2	5.3	5.4	4.7	4.7	4.8	4.9	4.8
<i>Participación quintil superior</i>										
África	54.2	54.2	55.0	55.3	55.5	49.1	49.2	50.1	50.5	50.7
Asia	50.0	48.8	49.0	49.7	49.8	48.7	48.0	48.1	50.5	51.0
<b>América Latina</b>	<b>59.2</b>	<b>59.6</b>	<b>61.2</b>	<b>62.0</b>	<b>62.0</b>	<b>59.7</b>	<b>60.1</b>	<b>62.1</b>	<b>62.6</b>	<b>62.6</b>
Europa Oriental	45.7	45.7	45.7	45.7	45.7	44.4	44.6	44.7	44.9	45.2
Países desarrollados	45.9	45.7	44.6	44.3	44.5	45.8	45.8	44.8	44.5	45.4
<i>Coefficiente Gini</i>										
África	46.5	46.5	47.3	47.6	48.0	40.8	41.0	41.8	42.2	42.5
Asia	41.7	40.7	40.9	41.5	41.6	40.3	39.5	39.7	41.7	42.3
<b>América Latina</b>	<b>51.9</b>	<b>52.3</b>	<b>53.4</b>	<b>54.2</b>	<b>54.2</b>	<b>52.4</b>	<b>52.8</b>	<b>54.2</b>	<b>54.7</b>	<b>54.8</b>
Europa Oriental	37.2	37.2	37.2	37.2	37.2	35.8	36.1	36.3	36.5	36.9
Países desarrollados	39.5	39.3	38.2	37.8	37.8	39.8	39.8	38.9	38.6	39.2
<i>Diferencia en puntos Gini: América Latina vs.</i>										
África	5.4	5.8	6.1	6.6	6.3	11.6	11.8	12.4	12.5	12.3
Asia	10.1	11.7	12.5	12.8	12.7	12.1	13.3	14.4	13.0	12.4
Europa Oriental	14.7	15.1	16.2	17.1	17.1	16.6	16.8	17.9	18.2	17.9
Países desarrollados	12.4	13.0	15.1	16.5	16.5	12.6	13.0	15.2	16.1	15.5

LAC: Países latinoamericanos y del Caribe.

Fuente: Cálculos de autores basados en Bourguignon y Morrison (2002).

TABLA A.19

Distribución de ingresos/gastos \$PPP per cápita, 1988 y 1993:  
coeficientes Gini regionales

Regiones	1988	1993
<i>Coefficientes Gini</i>		
África	42.7	48.7
Asia	55.9	61.8
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>57.1</b>	<b>55.6</b>
Europa Oriental, FSU	25.6	46.4
Europa Occidental, Norteamérica, Oceanía	37.1	36.6
<i>Diferencia en puntos de Gini: LAC vs.</i>		
África	14.4	6.9
Asia	1.2	26.2
Europa Oriental, FSU	31.5	9.2
Europa Occidental, Norteamérica, Oceanía	20.0	19.0

LAC: América Latina y el Caribe.

Nota: Coeficientes calculados en distribuciones de individuos para los países que estaban en la muestra en ambos años.

Fuente: Milanovic (2002).

TABLA A.20

Pobreza en regiones diferentes del mundo: razón *headcount*

Según Chen y Ravallion (2001)

	1987	1998	Cambio 1987-98
Asia Oriental	67.0	48.7	218.3
Europa Oriental y Asia Central	3.6	20.7	17.1
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>35.5</b>	<b>31.7</b>	<b>23.8</b>
Oriente Medio y África del Norte	30.0	20.9	29.2
Asia del Sur	86.3	83.9	22.4
África Subsahariana	76.5	78.0	1.4
Total	61.0	57.9	23.1

Según Sala-i-Martin (2002)

	1970	1980	1990	1998	Cambio 1970-98
Asia	60.3	48.3	29.7	15.6	244.7
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>22.2</b>	<b>10.5</b>	<b>14.0</b>	<b>10.5</b>	<b>211.7</b>
África	53.0	55.2	57.9	63.6	10.6
Total	41.0	34.6	25.8	18.6	222.4

Fuente: Chen y Ravallion (2001) y Sala-i-Martin (2002).



TABLA A.21

## Participación de fuentes de ingresos en porcentaje y coeficientes Gini de ingresos individuales

País	Participación en ingreso individual total					Coeficiente Gini				
	Trabajo (i)	No trabajo (ii)	Capital y utilidades (iii)	Transfe- rencias (iv)	Pensiones (v)	Ingreso individual (vi)	Ingreso laboral (vii)	Ingreso laboral monetario (viii)	Ingreso laboral monetario y urbano (ix)	Ingreso no laboral (x)
Argentina										
1992	82.2	17.8	2.3	15.5	13.4	43.1	39.2	39.2	39.2	42.4
1996	78.0	22.0	2.7	19.4	16.5	44.1	41.6	41.6	41.6	44.3
2001	77.8	22.2	3.0	19.3	14.9	46.6	45.7	45.7	45.7	44.1
Bolivia										
Urbano										
1992	89.3	10.7		10.7	4.9	50.8	50.2	50.2	50.2	56.7
1996	89.6	10.4		6.6	2.6	53.5	52.8	52.8	52.8	60.7
Nacional										
1996	89.6	10.4	4.0	6.4	2.3	55.7	55.7	55.7	52.5	85.7
1999	87.9	12.1	2.0	10.1	4.1	56.4	56.3	56.7	51.0	66.0
Brasil										
1990	85.4	14.6	3.9	10.7	10.7	62.0	60.2	60.2	59.1	85.7
1995	82.8	17.2	3.1	14.1	13.6	59.2	58.6	58.5	57.5	60.5
2001	78.7	21.3	2.8	18.5	17.8	57.1	56.4	56.4	55.6	58.2
Chile										
1990	78.4	21.6	11.2	10.3	9.5	57.7	53.0	53.0	51.9	61.5
1996	82.6	17.4	9.5	7.9	7.0	60.9	54.5	53.7	53.2	58.8
2000	80.0	20.0	11.5	8.5	7.5	61.8	55.0	53.8	53.4	70.3
Colombia										
Bogotá										
1992	86.9	13.1				51.9	49.7	50.2	50.2	55.0
1996	83.7	16.3				51.7	50.1	50.3	50.3	59.3
Nacional										
1996	82.8	17.2	0.9	16.3	52.5	50.0	50.3	48.4	64.2	
1999	82.9	17.1	5.4	11.7	6.7	53.9	52.1	52.7	50.4	58.7
Costa Rica										
1990	91.1	8.9		8.9	44.4	41.4	41.4	41.2	56.9	
1995	89.8	10.2		10.2	5.7	48.1	43.0	43.0	42.6	55.9
2000	89.6	10.4		10.4	5.6	45.8	41.8	41.8	41.6	56.5
Rep. Dominicana										
1995	100.0	48.9	48.9	52.2						
1997	85.5	14.5	1.8	12.7	2.9	48.8	43.9	44.0	44.5	62.5
Ecuador										
1994	96.0	4.0	1.4	2.6	55.6	53.8	55.9	53.4	71.9	
1998	92.8	7.2	3.3	3.9	58.7	54.5	56.8	53.7	78.0	
El Salvador										
1991	79.3	20.7	9.8	10.9	2.0	51.3	48.6	48.6	46.6	63.2
1995	84.8	15.2	49.5	47.4	47.4	46.4	56.3			
2000	85.0	15.0	3.3	11.7	5.4	52.2	49.1	49.1	49.0	58.7
Guatemala										
2000	86.9	13.1	2.7	10.4	3.2	57.3	55.8	56.5	54.9	71.2
Honduras										
1990	100.0					55.0	55.0	55.0	54.1	
1995	100.0					53.3	53.3	53.3	50.7	
1999	100.0					53.9	53.9	53.9	49.9	
Jamaica										
1990	98.6	1.4				42.0	42.1	42.1	40.6	39.8
1996	97.0	3.0				44.9	45.2	45.2	49.5	61.4
1999	98.3	1.7				41.9	42.4	42.4	44.6	42.4
México										
1992	93.9	6.1	1.6	4.5	2.8	54.3	54.3	53.3	51.3	52.6
1996	91.4	8.6	1.6	7.0	2.9	53.4	53.7	52.5	50.1	53.9
2000	89.9	10.1	1.6	8.5	5.2	54.5	52.7	52.2	49.5	65.5
Nicaragua										
1993	96.2	3.8	0.5	3.3	1.3	51.9	51.3	52.9	50.3	59.4
1998	89.3	10.7	2.5	8.3	0.9	55.4	53.8	56.4	55.4	58.4
Panamá										
1991	78.9	21.1	1.9	19.2	13.2	54.1	47.9	47.9		63.3
1995	78.7	21.3	1.6	19.7	9.4	55.2	49.5	49.5	48.3	65.8
2000	78.7	21.3	1.6	19.6	13.7	53.7	47.9	47.9	46.5	62.3
Paraguay										
1995	89.2	10.8	2.7	8.1	4.0	56.6	55.5	43.9	43.1	64.3
1999	87.0	13.0	2.4	10.6	5.4	51.6	50.5	43.8	40.8	55.5
Perú										
Regiones										
1991	89.6	10.4	2.4	8.0	6.0	48.1	47.4	48.4	46.4	61.5
1994	84.2	15.8	2.2	13.7	6.5	48.3	47.6	48.3	46.4	62.8
Nacional										
1994	84.6	15.4	2.1	13.3	6.1	48.5	47.9	48.6	46.5	64.2
2000	85.6	14.4	2.0	12.4	7.0	50.0	48.9	49.1	46.5	61.0
Trinidad y Tobago										
1992	100.0					42.6	42.6	42.6	43.3	
Uruguay										
1989	75.8	24.2	4.2	20.0	19.6	48.1	44.5	45.9	45.9	50.7
1995	71.5	28.5	3.3	25.1	21.7	47.0	46.1	47.8	47.8	46.9
2000	58.4	31.6	3.4	28.2	23.7	46.3	45.9	47.6	47.6	47.6
RB de Venezuela										
1989	100.0					36.9	36.9	36.9	36.0	
1995	92.9	7.1	2.1	5.0		45.3	41.9	41.9	39.8	61.4
1998	92.8	7.2	1.8	5.4		46.3	44.4	44.4	44.6	54.7

Nota: Ingresos no laborales = capital y utilidades más transferencias. Transferencias = pensiones más otras transferencias públicas y privadas.  
Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.

TABLA A.22

Años de educación para adultos de edades de 25-65, por quintil de ingresos equivalados, por edad y por género

País	Por quintiles de ingresos equivalados						Por edad y género														
	1	2	3	4	5	Promedio	(25-65)		(10-20)		(21-30)		(31-40)		(41-50)		(51-60)		(61+)		
							Femen.	Mascul.	Femen.	Mascul.	Femen.	Mascul.	Femen.	Mascul.	Femen.	Mascul.	Femen.	Mascul.	Femen.	Mascul.	
<b>Argentina</b>																					
1992	7.5	8.0	8.7	9.8	12.2	9.5	9.4	9.6	7.9	7.6	11.0	10.9	10.2	10.0	9.3	9.4	8.2	8.9	7.2	7.9	
1996	7.3	8.1	9.0	10.0	12.8	9.8	9.8	9.9	7.7	7.4	11.3	10.8	10.5	10.3	9.7	9.8	8.7	8.9	7.3	8.2	
2001	7.3	8.3	9.2	10.6	13.4	10.1	10.3	10.2	7.9	7.5	11.7	11.0	11.0	10.6	10.2	9.9	9.1	9.6	7.3	8.2	
<b>Bolivia</b>																					
<b>Urbano</b>																					
1992	6.3	7.3	8.2	9.3	11.5	8.7	7.8	9.7	7.6	7.7	9.7	10.9	8.3	9.9	6.8	9.3	6.1	8.2	4.3	7.1	
1996	6.5	7.6	8.1	9.7	12.4	9.1	8.1	10.3	7.6	7.7	9.7	11.2	8.7	10.5	7.6	10.3	5.8	9.1	4.6	7.3	
<b>Nacional</b>																					
1996	2.8	4.7	6.3	7.6	10.7	6.7	5.6	7.6	6.3	6.6	7.8	9.2	6.3	8.2	5.0	7.2	3.1	5.8	2.4	4.1	
1999	2.8	4.9	6.6	8.9	11.4	7.3	6.2	8.3	6.8	7.1	8.9	10.4	7.2	8.9	5.4	7.7	4.0	6.6	2.4	4.1	
<b>Brasil</b>																					
1990	1.9	2.9	4.1	5.5	8.9	5.1	5.1	5.2	4.4	3.8	6.8	6.3	5.8	5.8	4.2	4.5	3.1	3.7	2.2	2.5	
1995	2.3	3.4	4.5	6.1	9.7	5.6	5.6	5.6	4.9	4.2	7.0	6.4	6.5	6.3	5.3	5.3	3.7	4.1	2.5	3.0	
2001	3.0	4.2	5.3	6.9	10.4	6.4	6.5	6.3	6.0	5.4	8.0	7.3	7.2	6.7	6.3	6.3	4.8	5.0	3.0	3.4	
<b>Chile</b>																					
1990	6.6	7.2	7.9	9.2	11.8	8.8	8.6	9.0	8.3	8.0	10.4	10.2	9.4	9.8	7.9	8.5	6.7	7.3	5.4	6.0	
1996	6.7	7.7	8.8	10.0	12.3	9.3	9.2	9.5	8.3	8.0	11.1	11.1	10.1	10.1	8.6	9.3	7.0	7.5	5.7	6.2	
2000	7.4	8.3	9.2	10.6	13.2	10.0	9.8	10.1	8.4	8.2	11.6	11.5	10.6	10.7	9.8	10.2	7.7	8.3	6.0	6.5	
<b>Colombia</b>																					
<b>Bogotá</b>																					
1992	6.8	7.1	7.9	9.4	12.4	9.0	8.7	9.4	7.0	6.5	10.0	10.3	9.4	9.9	7.5	8.7	6.4	7.7	5.4	6.6	
1996	6.3	7.2	7.8	9.1	12.2	8.8	8.6	9.1	7.6	7.1	10.1	9.8	9.2	9.7	8.1	8.9	6.7	7.6	4.9	6.1	
<b>Nacional</b>																					
1996	3.7	4.8	5.8	6.9	10.1	6.6	6.6	6.7	6.2	5.6	8.2	7.8	7.4	7.4	5.9	6.4	4.6	4.9	3.5	3.9	
1999	4.4	5.2	6.1	7.3	10.5	7.0	7.1	7.1	6.6	6.1	8.7	8.3	7.8	7.7	6.7	7.0	5.0	5.7	3.8	4.3	
<b>Costa Rica</b>																					
1990	5.0	6.2	6.8	7.8	11.1	7.6	7.6	7.8	6.8	6.6	9.2	8.9	8.4	8.6	6.6	7.1	5.0	5.8	4.1	4.1	
1995	5.6	6.5	7.3	8.4	11.6	8.2	8.2	8.3	7.1	6.8	9.3	9.2	9.1	9.1	7.8	8.0	6.2	6.5	4.5	4.7	
2000	5.4	6.6	7.4	8.4	11.6	8.2	8.2	8.3	7.1	6.7	9.2	8.8	9.0	9.0	8.4	8.5	6.2	7.0	4.5	4.5	
<b>Rep. Dominicana</b>																					
1995	5.2	6.1	7.0	8.0	10.3	7.5	7.3	7.5	7.1	6.5	9.2	8.4	8.1	8.3	6.5	7.1	4.6	5.6	3.3	4.1	
<b>Ecuador</b>																					
1994	4.2	5.2	6.7	7.5	10.6	7.1	6.8	7.3	6.7	5.3	8.9	8.9	7.6	7.9	5.9	6.8	4.3	4.8	3.2	4.2	
1998	4.8	6.1	7.1	8.2	11.4	7.8	7.5	7.9	6.9	5.7	9.3	9.3	8.6	8.7	6.8	7.7	4.8	5.9	3.4	3.9	
<b>El Salvador</b>																					
1991	2.4	3.0	4.1	5.4	8.5	5.0	4.6	5.5	5.7	5.6	6.7	7.2	5.2	6.4	3.8	4.9	2.8	3.4	1.8	2.5	
1995	2.1	2.8	4.1	5.8	9.4	5.3	4.9	5.8	5.3	4.9	7.0	7.3	5.7	6.6	3.9	5.3	3.2	3.9	1.9	2.3	
2000	3.8	4.4	5.3	6.5	9.0	6.1	5.8	6.7	5.7	5.6	8.0	8.2	6.6	7.4	5.1	6.5	3.8	4.9	2.3	2.9	

Guatemala																					
2000	1.4	2.2	2.8	4.1	8.5	4.2	3.4	4.7	3.9	4.2	4.6	5.9	3.8	5.3	3.2	4.5	2.0	3.0	1.7	2.2	
Honduras																					
1990	1.8	2.1	2.8	4.0	7.5	4.0	3.9	4.1	4.5	4.1	5.5	5.4	4.5	4.7	3.1	3.5	2.0	2.6	1.8	2.1	
1995	2.5	3.1	4.1	5.4	8.0	4.9	4.7	5.0	5.1	4.7	6.4	6.2	5.4	5.7	4.0	4.7	2.6	3.1	1.9	2.3	
1999	2.8	3.4	4.5	5.9	9.1	5.5	5.1	5.2	5.1	4.7	6.6	6.1	5.9	5.7	4.7	5.1	3.3	3.6	1.8	2.2	
Jamaica																					
1990	7.2	7.3	7.7	8.1	9.4	8.1	8.2	8.2	8.3	8.1	10.2	9.9	9.0	8.6	7.2	7.3	6.4	6.6	5.6	5.8	
1996	8.5	9.0	9.0	8.9	10.5	9.3	9.5	9.2	8.4	8.2	10.8	10.6	10.1	9.8	9.4	8.9	8.0	7.3	6.5	5.6	
1999	8.5	8.5	8.7	9.0	9.7	9.0	9.2	9.1	8.1	7.9	10.3	9.9	9.9	9.6	9.1	9.0	7.3	8.2	6.7	5.6	
México																					
1992	2.7	4.1	5.1	6.6	10.0	6.1	5.6	6.5	6.5	6.3	7.6	8.3	6.1	7.2	4.5	5.7	3.9	4.6	2.5	3.1	
1996	3.4	4.6	5.8	7.2	10.7	6.7	6.3	7.2	6.6	6.6	8.4	8.8	6.9	8.0	5.2	6.4	3.8	4.7	2.7	3.2	
2000	3.5	5.3	6.8	8.1	11.6	7.4	6.9	8.0	7.0	6.9	9.0	9.5	7.5	8.6	6.5	7.8	4.7	6.2	3.0	3.5	
Nicaragua																					
1993	2.3	3.5	4.5	5.6	7.3	4.9	4.4	4.8	4.3	4.0	5.9	5.7	4.9	5.5	3.3	4.0	2.4	2.6	1.8	1.9	
1998	2.7	3.6	4.7	5.6	6.1	5.2	4.9	5.2	5.0	4.4	6.5	5.8	5.4	6.0	4.4	5.0	2.7	3.4	2.1	2.0	
Panamá																					
1991	4.7	6.5	7.8	9.2	12.0	8.5	8.4	8.2	7.2	6.8	10.2	9.5	9.3	9.0	7.7	7.7	6.3	6.4	4.9	4.8	
1995	5.3	7.1	8.3	9.8	12.6	9.1	9.0	8.7	7.2	6.7	10.2	9.6	9.9	9.6	8.4	8.4	7.1	6.8	5.0	5.2	
2000	6.6	7.9	9.0	10.0	13.1	9.7	9.9	9.5	7.5	7.1	10.9	10.1	10.7	9.9	9.7	9.7	8.3	8.5	7.2	7.2	
Paraguay																					
1995	3.7	4.6	5.5	6.8	9.8	6.4	6.2	6.6	5.5	5.2	7.6	7.6	6.8	7.2	5.8	6.3	4.3	5.1	3.2	4.0	
1999	4.0	5.1	6.2	7.7	10.1	7.0	6.6	7.0	6.1	5.8	8.1	8.3	7.2	7.6	6.0	6.6	5.0	5.4	3.5	4.2	
Perú																					
Regiones																					
1991	7.6	9.0	9.5	10.3	11.5	9.8	9.2	10.2	7.6	7.8	10.8	11.2	9.8	10.8	8.3	10.1	7.4	8.3	6.8	7.5	
1994	6.8	8.5	9.3	10.7	12.5	9.9	9.6	10.1	7.8	7.8	11.0	11.4	10.5	10.9	8.7	9.9	7.7	8.1	6.8	7.7	
Nacional																					
1994	6.4	8.0	9.2	10.2	12.2	9.6	9.3	9.8	7.5	7.6	10.6	11.1	10.0	10.6	8.4	9.5	7.4	7.8	6.6	7.4	
2000	5.9	7.5	9.1	10.4	12.5	9.4	8.7	10.0	7.5	7.4	10.8	11.2	9.6	10.5	7.9	9.7	6.5	8.8	4.9	6.7	
Trinidad y Tobago																					
1992	6.6	6.8	7.6	8.3	10.3	8.2	8.1	7.9	7.7	7.3	9.8	9.2	8.8	8.3	7.2	7.6	6.1	6.3	5.1	6.3	
Uruguay																					
1989	5.9	6.7	7.6	8.6	10.4	8.1	7.9	8.3	7.3	7.2	9.8	10.0	9.1	9.3	7.9	8.3	6.5	6.9	5.1	5.4	
1995	6.5	7.1	8.0	9.2	11.6	8.7	8.7	8.7	7.7	7.4	10.5	10.1	9.8	9.5	8.8	8.8	7.4	7.6	5.5	5.7	
2000	7.0	7.8	8.6	9.8	12.1	9.3	9.3	9.2	9.2	8.7	10.8	10.2	10.1	9.9	9.5	9.3	8.3	8.2	6.3	6.5	
RB de Venezuela																					
1989	4.6	5.6	6.4	7.4	10.0	7.2	6.9	7.4	6.5	5.9	8.6	8.2	7.7	7.8	6.2	7.1	4.4	5.9	2.7	4.0	
1995	5.2	5.9	6.7	7.7	9.9	7.4	7.3	7.4	7.1	6.3	9.0	8.4	8.2	7.9	6.9	7.2	5.2	6.2	3.2	4.1	
1998	6.0	6.5	7.1	8.4	11.1	8.1	8.1	8.0	7.3	6.5	9.7	8.7	8.9	8.4	7.8	7.9	5.7	6.9	3.5	4.6	

Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.

TABLA A.23

Años de educación de adultos de edades de 25-60, por quintil de ingresos equivalados y país

Edad	(10-20)						(21-30)						(31-40)						
	País	1	2	3	4	5	Promedio	1	2	3	4	5	Promedio	1	2	3	4	5	Promedio
Argentina																			
1992	6.9	7.4	7.7	8.3	8.5	7.7	8.5	9.3	10.4	11.4	13.1	10.9	7.8	8.5	9.5	10.8	12.9	10.2	
1996	6.6	7.2	7.9	8.1	8.5	7.5	8.6	9.6	10.7	11.6	13.2	11.0	7.7	8.6	9.6	11.2	13.5	10.3	
2001	6.8	7.4	7.8	8.4	8.6	7.6	8.6	9.6	10.7	12.1	13.7	11.3	7.7	9.0	9.9	11.4	14.3	10.8	
Bolivia																			
Urbano																			
1992	7.2	7.5	7.8	8.2	8.3	7.7	9.1	9.1	10.1	10.7	12.0	10.4	6.7	7.6	8.5	9.8	12.0	9.0	
1996	7.1	7.4	7.6	7.9	8.5	7.7	9.2	9.4	10.1	10.3	12.8	10.5	6.9	7.7	9.0	10.4	13.1	9.6	
Nacional																			
1996	5.0	6.2	6.7	7.2	8.0	6.5	4.6	7.2	8.2	9.2	11.3	8.6	3.4	5.2	6.8	8.6	11.7	7.4	
1999	5.0	6.5	7.4	7.9	8.4	7.0	5.2	7.7	9.0	10.8	12.6	9.7	3.2	5.6	7.3	9.7	12.3	8.0	
Brasil																			
1990	2.3	3.4	4.3	5.3	6.0	4.1	3.0	4.4	5.7	7.3	10.1	6.6	2.2	3.4	4.6	6.2	10.1	5.8	
1995	2.7	3.8	4.8	5.7	6.6	4.5	3.4	4.8	6.1	7.6	10.3	6.7	2.7	4.1	5.5	7.0	10.7	6.4	
2001	4.0	5.1	6.1	6.9	7.6	5.7	4.3	5.7	7.2	8.8	11.2	7.6	3.4	4.8	6.2	7.8	11.3	7.0	
Chile																			
1990	7.3	7.8	8.2	8.8	9.0	8.1	8.1	9.0	10.0	11.0	12.9	10.3	7.2	8.0	8.9	10.3	12.7	9.6	
1996	7.3	7.8	8.4	8.8	8.9	8.2	8.4	9.7	10.8	11.9	13.7	11.1	7.4	8.7	9.7	11.1	13.2	10.1	
2000	7.6	8.0	8.5	8.8	8.9	8.3	9.2	10.2	11.3	12.4	14.2	11.6	8.0	9.1	10.2	11.6	13.9	10.6	
Colombia																			
Bogotá																			
1992	6.0	6.6	6.7	7.5	7.3	6.8	8.3	8.9	9.4	10.4	12.4	10.1	7.1	7.5	8.6	9.9	13.2	9.7	
1996	6.5	6.8	7.8	7.9	8.2	7.4	7.9	8.5	9.2	10.5	12.5	10.0	6.7	7.8	8.4	10.1	13.2	9.4	
Nacional																			
1996	4.6	5.3	6.0	6.8	7.3	5.9	5.2	6.3	7.4	8.6	10.8	8.1	4.2	5.4	6.6	7.7	11.0	7.4	
1999	5.2	5.8	6.4	7.1	7.7	6.4	6.1	6.9	7.8	8.9	11.1	8.5	4.9	5.9	6.9	8.2	11.3	7.7	
Costa Rica																			
1990	5.7	6.1	6.5	7.3	7.9	6.6	6.8	7.5	8.3	9.3	11.7	9.0	5.7	6.6	7.4	8.9	12.2	8.4	
1995	5.9	6.3	6.8	7.4	8.1	6.8	6.6	7.3	8.1	9.7	11.9	9.1	6.3	7.3	8.2	9.3	12.6	9.0	
2000	5.8	6.5	6.9	7.3	8.1	6.9	6.0	7.2	8.0	9.3	12.0	8.8	6.3	7.3	8.2	9.4	12.4	8.9	
Rep. Dominicana																			
1995	6.0	6.3	6.7	7.3	8.1	6.8	7.1	7.6	8.6	9.1	10.9	8.8	6.0	7.0	7.6	9.1	11.0	8.3	
Ecuador																			
1994	5.5	6.1	6.6	6.9	7.8	6.5	6.2	7.2	8.8	9.5	11.2	8.9	4.4	5.9	7.5	8.4	11.7	7.8	
1998	5.6	6.5	6.8	7.3	8.2	6.8	6.9	7.9	8.7	9.8	12.1	9.4	5.6	6.8	7.9	9.4	12.1	8.7	
El Salvador																			
1991	4.5	4.9	5.5	6.4	7.3	5.7	3.9	4.4	6.0	7.8	10.4	7.0	2.8	3.6	4.7	6.3	9.6	5.7	
1995	3.7	4.1	5.1	6.2	7.0	5.1	3.5	4.4	5.8	8.0	11.0	7.2	2.4	3.3	4.9	6.5	10.6	6.1	
2000	4.7	5.1	5.6	6.4	7.3	5.7	5.8	6.4	7.2	8.5	10.8	8.1	4.4	5.2	6.2	7.2	9.6	5.7	
Guatemala																			
2000	2.61	3.1	3.84	4.95	6.57	4.18	2.27	3.17	4.09	6.15	9.44	5.49	1.56	2.33	3.52	5.29	9.31	4.69	
Honduras																			
1990	3.2	3.6	3.9	4.7	5.8	4.2	3.0	3.6	3.9	5.5	8.4	5.4	2.1	2.4	3.2	4.5	8.1	4.5	
1995	4.0	4.2	4.6	5.3	6.2	4.9	3.8	4.5	5.7	6.8	8.7	6.3	3.0	3.6	4.6	6.1	8.9	5.6	
1999	4.0	4.4	5.0	5.6	6.5	5.1	3.6	4.7	5.8	6.8	9.6	6.7	3.3	4.1	5.1	6.8	9.9	6.1	
Jamaica																			
1990	8.0	8.0	8.1	8.6	8.8	8.2	9.7	9.0	10.0	9.7	10.8	10.0	7.5	7.3	8.1	8.8	9.7	8.5	
1996	8.2	8.0	8.3	8.7	8.4	8.3	10.3	10.0	9.9	10.3	11.5	10.6	9.0	9.6	9.8	9.7	10.7	9.9	
1999	7.7	7.8	8.3	8.5	8.5	8.1	9.3	9.5	10.0	10.2	10.5	10.0	9.0	9.3	9.3	9.9	10.6	9.7	
México																			
1992	4.9	6.0	6.7	7.2	7.7	6.4	4.5	6.2	7.2	8.7	11.1	8.0	3.0	4.5	5.6	7.5	10.8	6.6	
1996	5.1	6.2	7.0	7.4	7.6	6.6	5.4	6.7	8.0	9.3	11.4	8.6	3.9	5.2	6.4	8.0	11.7	7.4	
2000	5.6	6.6	7.2	7.7	8.3	7.0	5.6	7.6	8.7	9.7	12.5	9.2	4.2	6.1	7.6	9.2	12.0	8.0	
Nicaragua																			
1993	3.0	4.2	4.4	4.9	5.5	4.4	3.3	4.8	6.1	6.7	8.2	6.1	2.4	4.0	4.6	6.6	8.2	5.6	
1998	3.2	4.0	5.2	5.4	6.4	4.8	3.6	4.9	6.0	7.3	8.8	6.3	3.1	4.2	5.4	6.5	8.7	5.8	
Panamá																			
1991	5.8	6.7	7.4	7.7	8.2	7.0	6.9	8.7	9.7	10.9	12.4	10.0	5.6	7.1	8.4	10.3	12.8	9.3	
1995	5.7	6.7	7.2	8.0	8.2	7.1	7.0	8.4	9.7	11.1	12.5	10.1	6.2	8.0	9.2	10.9	13.4	10.1	
2000	6.2	6.9	7.6	8.1	8.3	7.3	7.6	8.8	10.2	11.2	13.5	10.6	7.3	8.7	9.7	11.0	14.0	10.3	
Paraguay																			
1995	4.3	4.7	5.4	5.9	6.9	5.4	4.8	5.7	6.5	8.2	10.2	7.6	3.9	5.0	6.4	7.6	10.6	7.0	
1999	4.8	5.4	6.1	6.7	7.7	6.1	5.4	6.3	7.5	9.2	11.3	8.5	4.5	5.8	7.1	8.4	10.9	7.7	
Perú																			
Regiones																			
1991	6.9	7.6	8.0	8.1	8.2	7.7	9.2	10.3	11.1	11.8	12.1	11.1	7.8	9.6	10.2	10.9	12.8	10.5	
1994	6.8	7.5	7.8	8.4	8.9	7.8	8.8	10.2	11.0	11.9	13.2	11.2	7.4	9.2	10.4	11.6	13.4	10.8	
Nacional																			
1994	6.5	7.2	7.5	8.2	8.7	7.6	8.0	10.0	10.6	11.6	12.9	10.9	6.9	8.5	10.4	11.1	13.1	10.4	
2000	6.5	7.0	7.9	8.1	8.4	7.5	8.2	9.5	10.9	11.9	13.3	11.0	6.5	8.4	9.9	11.5	13.7	10.2	
Trinidad y Tobago																			
1992	7.1	7.3	7.5	7.8	8.0	7.5	8.1	8.7	9.1	10.2	11.3	9.5	6.6	7.0	8.4	8.8	11.4	8.8	
Uruguay																			
1989	6.3	7.1	7.6	7.8	8.2	7.3	7.6	8.5	9.7	10.7	11.7	9.9	6.7	7.9	9.0	10.0	11.7	9.2	
1995	6.8	7.3	7.8	8.1	8.4	7.6	8.0	9.1	10.1	11.0	12.5	10.3	7.4	8.2	9.2	10.5	12.7	9.7	
2000	7.9	8.8	9.1	9.8	10.1	8.9	8.1	9.3	10.4	11.2	13.1	10.5	7.5	8.3	9.5	10.8	13.1	10.0	
RB de Venezuela																			
1989	5.2	5.8	6.2	6.8	7.5	6.2	6.5	7.2	7.7	8.6	10.5	8.4	5.0	6.1	7.1	8.2	10.7	7.8	
1995	5.9	6.2	6.6	7.3	8.0	6.7	6.9	7.3	8.1	9.2	10.8	8.7	5.8	6.5	7.5	8.5	10.7	8.1	
1998	6.0	6.4	6.9	7.3	8.2	6.9	7.2	7.9	8.6	9.7	11.8	9.2	6.6	7.3	7.7	9.2	11.7	8.7	

Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.

(41-50)						(51-60)					
1	2	3	4	5	Promedio	1	2	3	4	5	Promedio
7.4	7.7	8.2	9.4	12.0	9.3	6.5	7.1	7.8	8.4	10.9	8.5
7.2	7.8	8.7	9.8	13.2	9.7	6.5	7.0	7.6	8.7	11.5	8.6
7.2	8.1	8.9	10.7	13.6	10.0	6.1	7.1	8.2	9.1	12.3	9.1
5.4	6.9	7.0	8.9	11.0	8.0	4.1	5.2	6.2	7.3	10.4	7.1
6.0	7.7	6.9	9.5	11.8	8.8	4.3	4.7	5.7	8.4	11.5	7.4
2.4	3.9	6.3	6.9	10.3	6.3	1.5	2.6	3.8	5.3	9.5	4.5
2.3	4.9	6.1	8.5	10.8	6.7	1.8	3.1	4.2	5.9	9.6	5.3
1.4	2.1	3.3	4.5	8.2	4.4	1.0	1.5	2.4	3.5	6.6	3.4
1.8	2.8	3.9	5.6	9.6	5.3	1.2	1.8	2.8	3.9	7.8	3.9
2.6	3.9	4.9	6.6	10.5	6.3	1.6	2.3	3.2	4.7	8.9	4.8
5.7	6.4	7.1	8.5	11.5	8.2	4.7	5.0	5.7	7.3	10.2	7.0
6.0	7.0	8.5	9.6	12.0	9.0	4.4	5.2	6.3	7.6	10.5	7.3
7.2	8.2	8.9	10.7	13.4	10.0	5.0	5.9	6.7	8.2	11.6	8.0
5.4	6.0	7.0	8.8	12.0	8.1	5.4	5.3	5.7	7.6	10.1	7.0
5.7	6.6	7.4	8.6	12.1	8.5	4.4	5.2	5.7	6.4	10.6	7.0
3.1	4.2	5.1	6.4	9.7	6.1	2.5	3.2	3.8	4.6	8.0	4.7
4.0	4.7	5.4	6.9	10.5	6.7	3.1	3.5	4.1	5.1	8.9	5.2
4.4	5.5	5.8	6.5	10.4	6.8	2.9	4.2	4.1	5.1	8.9	5.3
5.2	6.1	6.9	7.8	11.4	7.8	4.2	4.4	5.1	6.0	9.8	6.2
5.8	6.9	7.4	8.4	11.5	8.4	3.7	4.4	5.3	6.5	10.1	6.4
4.5	5.3	6.2	6.9	10.1	6.8	3.4	3.9	4.2	5.5	8.3	5.2
3.8	4.5	5.1	6.5	10.1	6.4	3.1	3.0	4.3	4.3	7.7	4.6
4.2	5.4	6.2	7.2	11.4	7.3	3.1	3.8	4.3	5.5	9.2	5.4
1.9	2.6	3.5	4.4	7.7	4.3	1.3	1.5	2.2	3.2	6.0	3.1
1.7	2.4	3.6	4.9	8.3	4.5	1.2	1.5	2.2	4.1	7.0	3.5
3.6	3.8	4.8	5.7	8.2	5.5	2.3	3.0	3.4	4.1	7.6	4.4
1.07	2.36	2.32	3.15	8.19	3.94	0.56	0.69	1.12	1.95	6.7	2.54
1.5	1.6	2.2	3.0	7.1	3.2	0.9	1.2	1.5	2.0	5.2	2.2
2.3	2.4	3.3	4.8	7.6	4.4	1.3	1.6	2.0	3.0	5.8	2.9
2.6	2.9	4.0	5.3	8.8	5.2	1.3	2.1	2.7	4.1	7.5	3.8
5.8	7.0	6.6	7.1	8.3	7.1	6.3	5.7	6.7	6.8	7.4	6.7
8.0	8.4	8.0	8.6	10.2	8.9	6.9	7.6	8.2	7.4	9.3	8.0
8.2	8.2	8.6	8.4	9.5	8.7	7.9	7.1	7.2	7.2	7.4	7.3
2.2	3.3	4.0	5.3	9.3	5.1	1.4	2.6	3.3	4.2	8.2	4.3
2.7	3.8	5.0	6.2	10.1	5.8	1.8	2.3	3.4	4.4	7.9	4.2
3.3	4.3	6.2	7.5	11.6	7.2	1.7	3.0	4.5	5.3	10.5	5.5
1.7	3.0	3.6	4.7	5.9	3.9	1.5	1.7	2.3	2.7	4.7	2.7
2.3	3.2	4.2	5.1	8.1	4.9	1.7	1.9	2.6	2.8	6.1	3.2
4.1	5.6	7.1	8.1	11.7	7.9	3.2	4.4	5.7	7.0	10.4	6.5
4.6	6.2	7.2	9.2	12.4	8.7	3.3	4.8	6.1	7.6	11.6	7.3
6.1	7.5	8.5	9.8	13.1	9.7	5.0	6.3	6.9	7.8	12.0	8.4
3.4	4.1	5.2	6.4	9.6	6.1	2.6	3.4	3.7	4.5	8.4	4.7
3.5	4.6	5.6	6.9	10.3	6.5	2.9	3.4	4.9	5.6	8.2	5.4
6.7	8.8	9.0	10.1	10.4	9.2	7.1	7.1	7.4	7.8	9.2	7.8
5.7	7.7	8.8	10.2	12.1	9.3	5.3	6.3	7.2	8.2	10.5	8.0
5.6	7.0	8.5	10.0	11.9	9.0	5.3	5.8	7.0	7.7	10.3	7.8
5.4	6.7	8.9	10.1	12.0	8.9	4.0	5.6	7.1	8.2	10.7	7.7
5.8	6.0	6.7	7.6	9.7	7.5	6.2	5.3	5.1	5.7	7.8	6.2
5.7	7.0	7.6	8.7	10.3	8.1	4.4	5.3	6.1	6.9	8.9	6.7
6.4	7.2	8.2	9.6	12.0	8.8	5.1	5.8	6.7	7.8	10.3	7.5
7.1	8.0	8.7	10.1	12.3	9.4	5.7	6.8	7.2	8.5	11.1	8.3
3.9	5.0	5.6	6.9	9.7	6.6	2.7	3.6	4.2	5.1	8.1	5.1
4.8	5.4	6.4	7.5	9.5	7.1	3.3	4.0	4.6	5.6	8.5	5.7
5.7	6.1	6.6	8.0	11.0	7.9	4.2	4.1	5.3	6.3	9.4	6.3

TABLA A.24

Escolaridad en países latinoamericanos: participación de población mayor de 25 años, por el nivel de la educación y años promedio de escuela

	% de no escolaridad					% de escuela primaria completada					% de secundaria completada					Promedio años de escolaridad				
	1960	1970	1980	1990	2000	1960	1970	1980	1990	2000	1960	1970	1980	1990	2000	1960	1970	1980	1990	2000
Argentina	12.0	8.3	7.1	5.7	5.8	19.9	30.6	33.0	34.6	30.1	1.8	2.4	3.7	7.2	11.9	5.0	5.9	6.6	7.8	8.5
Barbados	0.0	1.1	0.8	1.9	2.6	22.5	9.3	17.6	13.4	10.7	0.7	0.8	2.2	5.4	8.1	5.2	9.1	6.8	8.2	9.1
Bolivia	50.2	51.2	44.8	36.8	30.9	5.1	6.8	8.9	10.0	11.0	2.5	2.6	4.2	6.7	9.8	4.2	3.7	4.0	4.7	5.5
Brasil	43.2	42.6	32.9	22.4	21.2	11.8	19.4	4.9	12.4	11.5	1.4	1.4	3.4	4.9	5.7	2.8	2.9	3.0	3.8	4.6
Chile	20.2	12.4	9.4	5.8	5.3	22.1	14.2	12.8	10.7	9.6	1.4	2.6	4.9	8.4	10.7	5.0	5.5	6.0	7.1	7.9
Colombia	35.1	39.2	24.5	24.5	19.8	10.9	10.8	12.0	11.0	10.8	1.3	1.4	2.9	4.7	6.7	3.0	2.7	3.9	4.4	5.0
Costa Rica	17.7	20.6	14.5	10.8	9.4	21.0	12.1	16.0	14.0	13.6	1.8	2.1	5.7	9.4	12.7	3.9	3.6	4.7	5.6	6.0
Rep. Dominicana	43.4	40.1	35.7	28.8	25.7	13.8	4.3	10.2	11.2	10.3	0.5	1.3	2.9	6.1	9.8	2.4	2.9	3.4	4.3	5.2
Ecuador	37.8	37.6	25.4	20.0	17.7	13.6	18.0	34.1	14.3	13.1	1.0	1.3	5.2	11.9	12.7	3.0	3.2	5.4	5.9	6.5
El Salvador	61.8	54.2	36.0	37.1	35.0	5.1	8.0	11.5	10.2	10.1	0.3	1.3	2.2	4.3	7.2	1.7	2.3	3.3	3.6	4.5
Guatemala	69.2	68.4	54.7	52.9	47.1	7.2	6.2	8.0	8.0	8.3	0.3	0.7	1.5	3.0	4.0	1.4	1.5	2.3	2.6	3.1
Guyana	13.7	12.2	8.1	9.6	7.3	23.0	21.5	20.2	16.0	14.6	0.4	0.7	1.2	1.4	2.7	3.5	4.0	4.7	5.4	6.0
Haití	90.2	83.5	77.0	57.0	54.4	1.4	1.8	3.2	7.2	7.1	0.2	0.2	0.5	0.6	0.8	0.7	0.9	1.5	2.4	2.7
Honduras	60.9	61.9	49.0	31.9	25.9	6.9	7.9	8.6	11.5	12.4	0.4	0.6	1.2	3.1	4.4	1.7	1.7	2.3	3.7	4.1
Jamaica	18.8	5.1	3.2	3.5	3.3	20.8	24.0	22.1	17.7	15.1	0.3	0.7	1.4	1.8	2.8	2.5	3.0	3.6	4.6	5.2
México	46.0	35.0	34.2	18.8	12.4	10.4	15.3	17.2	19.9	19.4	0.8	1.5	3.2	5.4	6.6	2.4	3.3	4.0	5.9	6.7
Nicaragua	59.0	53.9	48.9	41.3	31.7	9.1	7.9	8.7	9.0	9.5	1.7	3.1	3.8	5.4	6.0	2.1	2.6	2.9	3.6	4.4
Panamá	28.0	24.9	18.3	12.9	11.4	24.4	16.4	23.2	21.6	21.0	1.8	2.9	5.7	11.4	13.5	4.3	4.6	5.9	7.3	7.9
Paraguay	26.4	19.6	14.2	8.7	9.8	16.8	10.3	15.4	20.7	20.7	1.0	1.7	2.7	6.0	6.6	3.4	3.7	4.6	5.8	5.7
Perú	42.8	35.0	24.0	20.5	13.8	11.7	16.1	17.2	10.3	8.8	1.8	3.1	6.9	9.6	15.3	3.0	3.9	5.4	5.9	7.3
Trinidad y Tobago	14.7	11.6	1.3	4.5	5.1	18.6	21.9	42.6	16.3	12.8	0.7	0.8	2.0	2.3	3.1	4.2	4.5	6.6	6.7	7.6
Uruguay	14.1	13.9	7.3	5.5	3.2	18.4	22.8	20.5	13.2	12.3	3.5	3.9	5.1	7.9	8.5	5.0	5.2	5.8	6.7	7.2
RB de Venezuela	49.1	47.1	23.5	21.2	15.7	15.7	9.5	10.6	12.2	12.6	1.0	1.8	4.8	8.0	12.2	2.5	2.9	4.9	4.9	5.6
<b>Total</b>	<b>37.1</b>	<b>33.9</b>	<b>25.9</b>	<b>21.0</b>	<b>18.0</b>	<b>14.4</b>	<b>13.7</b>	<b>16.5</b>	<b>14.1</b>	<b>13.3</b>	<b>1.2</b>	<b>1.7</b>	<b>3.4</b>	<b>5.9</b>	<b>7.9</b>	<b>3.2</b>	<b>3.6</b>	<b>4.4</b>	<b>5.2</b>	<b>5.9</b>
Oriente Medio y Norte de África	65.9	60.8	52.6	39.2	28.7	10.2	9.2	9.5	11.0	11.2	1.3	1.7	3.7	6.2	7.9	2.3	2.7	3.8	5.2	6.3
África Subsahariana	76.3	73.4	63.0	53.5	46.0	5.5	5.1	6.9	7.8	8.4	0.2	0.4	0.5	1.2	1.7	1.2	1.4	2.0	2.7	3.4
América Latina y el Caribe	37.1	33.9	25.9	21.0	18.0	14.4	13.7	16.5	14.1	13.3	1.2	1.7	3.4	5.9	7.9	3.2	3.6	4.4	5.2	5.9
Asia del Este y el Pacífico	51.5	41.7	31.4	26.0	18.1	15.7	16.2	18.9	19.4	19.0	1.7	2.2	3.4	5.2	8.5	3.1	3.7	4.8	6.1	7.3
Asia del Sur	78.1	76.6	69.8	62.7	54.5	3.0	6.7	5.3	6.5	8.3	0.5	1.0	1.2	1.7	2.2	1.2	1.5	2.0	2.5	3.0
Países avanzados	5.8	5.1	4.5	3.1	3.3	34.8	32.3	23.4	19.9	17.1	3.1	4.2	6.9	9.4	12.5	6.6	7.2	8.2	8.8	9.5
<b>Promedio mundial</b>	<b>46.3</b>	<b>43.0</b>	<b>36.0</b>	<b>29.8</b>	<b>24.8</b>	<b>15.7</b>	<b>15.1</b>	<b>14.3</b>	<b>13.5</b>	<b>12.9</b>	<b>1.4</b>	<b>2.0</b>	<b>3.4</b>	<b>5.2</b>	<b>7.1</b>	<b>3.2</b>	<b>3.6</b>	<b>4.5</b>	<b>5.3</b>	<b>6.1</b>

Fuente: Versión actualizada de Barro y Lee (2000).

TABLA A.25

## Distribución de años de educación, coeficientes Gini

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990
América y el Caribe	50.1	50.2	47.0	46.0	43.1	42.6	41.8
África	78.5	77.7	74.7	70.2	66.3	63.8	61.8
Asia	67.0	64.5	61.4	58.4	54.3	51.5	47.9
Europa Oriental	29.6	29.8	27.6	28.0	25.3	26.1	22.8
Países desarrollados	29.3	29.2	28.2	29.2	27.1	27.2	27.5
<b>Promedio</b>	<b>54.2</b>	<b>53.4</b>	<b>50.8</b>	<b>49.1</b>	<b>45.9</b>	<b>44.6</b>	<b>42.8</b>
<i>LAC countries</i>							
Argentina	34.4	34.9	31.1	32.5	29.4	31.8	27.3
Barbados	25.3	27.9	18.0	19.1	29.6	29.9	30.0
Bolivia	51.9	54.6	55.7	56.4	55.9	54.7	53.7
Brasil	60.0	56.4	50.8	42.9	44.5	44.4	39.3
Chile	38.5	38.6	33.0	33.2	31.5	31.2	31.3
Colombia	53.4	49.3	50.9	46.0	47.2	47.5	48.6
Costa Rica	39.9	40.5	41.0	39.2	40.6	41.6	42.6
Cuba	44.6	46.0	31.7	34.0	32.2	33.1	33.5
Ecuador	51.3	51.5	51.1	47.0	39.3	44.0	44.9
Guatemala	75.8	75.2	74.3	73.2	63.8	63.6	62.6
Guyana	32.3	34.9	32.7	35.0	32.5	33.5	34.0
Haití	92.7	91.7	85.1	84.6	78.0	63.9	65.0
Honduras	67.2	65.3	62.3	59.0	56.9	48.4	46.8
Jamaica	35.2	38.6	28.9	31.3	31.7	32.6	33.0
México	56.0	56.9	51.0	49.8	49.7	46.9	38.4
Nicaragua	70.0	67.9	66.1	64.1	63.0	60.8	56.7
Panamá	43.7	46.2	47.4	46.4	38.0	39.6	33.9
Paraguay	41.6	41.5	39.6	38.9	38.0	39.1	39.8
Perú	56.8	58.0	50.4	50.3	42.5	43.7	43.1
Trinidad y Tobago	35.7	38.0	33.7	33.9	23.9	29.7	31.2
Uruguay	38.8	38.1	39.2	34.9	35.8	33.5	34.2
RB de Venezuela	58.3	55.9	61.2	59.4	44.0	44.6	47.2

LAC = América Latina y el Caribe.

Fuente: Cálculos del autor basados en Thomas y otros (2002).

TABLA A.26

## Distribución de años de educación por grupo de edad, coeficientes Gini

País	Grupos de edad						
	(25-65)	(10-20)	(21-30)	(31-40)	(41-50)	(51-60)	(61+)
Argentina							
1992	22.7	21.1	18.8	20.9	23.3	23.6	24.5
1996	22.5	21.4	17.6	20.3	23.1	24.5	26.3
2001	22.2	22.2	17.2	20.1	22.5	25.1	28.3
Bolivia							
Urbano							
1992		22.8	19.7	29.3	36.6	42.9	51.4
1996	31.7	22.6	23.8	30.9	35.8	44.6	51.2
Nacional							
1996	46.4	27.4	32.6	42.1	49.7	60.1	69.2
1999	43.4	26.2	28.1	38.2	45.7	55.9	69.6
Brasil							
1990	47.6	39.3	36.3	43.3	51.6	56.1	66.6
1995	45.2	36.4	34.7	40.0	48.1	55.6	65.2
2001	41.1	30.2	30.4	36.5	42.1	51.5	62.3
Chile							
1990	29.5	21.6	20.7	25.4	32.3	37.0	45.4
1996	27.1	21.0	18.4	22.2	28.9	35.6	43.2
2000	24.2	20.2	16.1	20.1	24.0	32.2	40.3
Colombia							
Bogotá							
1992	29.3	24.4	21.8	26.7	32.9	36.2	42.9
1996	28.1	22.4	20.5	25.2	30.8	34.9	39.3
Nacional							
1996	38.3	29.2	28.9	34.5	41.4	45.9	50.3
1999	37.3	27.8	27.7	32.8	39.5	46.1	52.6
Costa Rica							
1990	32.3	23.3	23.3	27.9	35.2	41.7	46.1
1995	30.0	22.4	23.8	25.4	31.2	38.5	44.0
2000	29.7	22.8	25.7	25.7	28.6	37.5	46.0
Rep. Dominicana							
1995	36.7	26.6	27.4	32.5	39.3	46.6	55.5
Ecuador							
1994	36.4	25.3	26.2	35.0	42.1	46.4	54.8
1998	35.3	23.5	24.2	30.5	38.4	45.5	53.3
El Salvador							
1991	52.3	32.5	40.9	46.8	54.7	63.3	71.2
1995	52.4	37.9	39.2	47.0	55.5	63.2	73.5
2000	47.3	33.9	34.1	42.7	49.5	57.6	69.4
Guatemala							
2000	61.8	42.9	48.7	57.7	65.2	74.6	78.5
Honduras							
1990	55.8	36.1	42.5	50.2	61.0	70.8	72.9
1995	48.5	31.0	35.3	43.3	51.9	65.3	69.0
1999	47.7	30.6	36.7	42.6	50.0	61.4	71.7
Jamaica							
1990	20.3	17.5	11.7	17.6	19.2	20.2	25.8
1996	16.8	17.6	11.0	12.0	17.7	21.3	23.4
1999	16.2	17.0	10.6	12.7	16.5	20.0	18.4
México							
1992	42.8	25.5	30.3	39.1	46.1	52.0	61.5
1996	40.0	25.0	26.6	35.6	44.3	52.6	62.8
2000	36.6	23.1	24.7	31.4	38.7	49.8	60.2
Nicaragua							
1993	53.0	41.2	41.0	50.3	58.4	66.3	72.8
1998	48.3	37.6	37.4	42.9	53.7	63.4	69.5
Panamá							
1991	32.2	24.3	22.7	27.8	34.4	40.3	47.7
1995	29.6	23.7	22.1	25.2	31.9	38.4	45.9
2000	24.7	22.7	20.3	21.8	25.5	29.0	31.5
Paraguay							
1995	35.8	28.8	28.0	33.1	37.2	42.2	49.6
1999	34.5	26.9	27.8	30.8	35.6	40.5	47.7
Perú							
Regiones							
1991	25.361	20.235	17.009	22.905	28.471	29.332	29.563
1994	26.433	20.512	18.318	23.037	29.272	31.815	31.237
Nacional							
1994	27.342	21.218	19.51	24.248	30	32.744	31.744
2000	30.049	22.158	19.816	25.939	31.782	39.161	44.779
Trinidad y Tobago							
1992	26.9	22.0	19.7	25.1	28.0	29.4	33.4
Uruguay							
1989	29.0	23.4	21.4	25.0	28.1	31.1	37.9
1995	26.3	20.7	18.3	21.5	25.5	29.6	36.0
2000	24.2	27.5	19.2	21.4	23.0	26.7	33.9
RB de Venezuela							
1989	33.4	26.1	24.6	29.2	35.9	44.7	59.9
1995	31.4	24.3	23.0	27.1	32.1	42.4	57.6
1998	30.9	24.1	24.0	27.0	31.7	39.9	55.4

Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.



TABLA A. 27

## Tasa adulta de alfabetismo autorreportada por quintil

País	1	2	3	4	5	Promedio	País	1	2	3	4	5	Promedio
Argentina							Honduras						
1992	0.96	0.98	0.98	0.99	1.00	0.98	1990	0.51	0.55	0.66	0.76	0.90	0.70
1996	0.96	0.98	0.99	1.00	1.00	0.99	1995	0.61	0.65	0.77	0.84	0.92	0.77
2001	0.98	0.98	0.99	1.00	1.00	0.99	1999	0.65	0.72	0.81	0.89	0.95	0.82
Bolivia							Jamaica						
Urbano							1990	0.91	0.94	0.95	0.98	0.99	0.96
1992	0.85	0.90	0.92	0.94	0.97	0.92	1996	0.98	0.98	0.96	0.97	0.99	0.98
1996	0.88	0.89	0.92	0.95	0.98	0.93	1999	0.96	0.97	0.97	0.96	0.97	0.97
Nacional							México						
1996	0.60	0.76	0.85	0.90	0.96	0.82	1992	0.66	0.83	0.88	0.93	0.98	0.87
1999	0.58	0.77	0.88	0.91	0.97	0.83	1996	0.70	0.82	0.91	0.94	0.98	0.89
Brasil							2000	0.70	0.87	0.93	0.95	0.99	0.90
1990	0.51	0.68	0.82	0.91	0.97	0.81	Nicaragua						
1995	0.59	0.73	0.85	0.93	0.98	0.84	1993	0.38	0.52	0.84	0.76	0.80	0.84
2001	0.67	0.79	0.87	0.95	0.99	0.87	1998 (a)	0.46	0.57	0.69	0.76	0.87	0.69
Chile							1998 (b)	0.60	0.67	0.78	0.83	0.91	0.77
1990	0.91	0.92	0.94	0.97	0.99	0.95	Panamá						
1996	0.90	0.93	0.96	0.98	0.99	0.96	1991	0.74	0.85	0.91	0.94	0.97	0.90
2000	0.92	0.94	0.96	0.98	1.00	0.96	1995	0.78	0.89	0.93	0.96	0.98	0.92
Colombia							2000	0.94	0.96	0.98	0.98	1.00	0.98
Bogotá							Paraguay						
1992	0.96	0.98	0.98	0.99	0.99	0.98	1995	0.66	0.79	0.83	0.89	0.95	0.84
1996	0.96	0.98	0.99	0.99	0.99	0.98	1999	0.79	0.86	0.92	0.96	0.98	0.91
Nacional							Perú						
1996	0.90	0.94	0.95	0.97	0.99	0.96	Regiones						
1999	0.91	0.93	0.96	0.96	0.99	0.96	1991	0.81	0.90	0.94	0.97	0.98	0.92
Costa Rica							1994	0.74	0.88	0.92	0.95	0.98	0.90
1990	0.70	0.83	0.83	0.88	0.96	0.85	Nacional						
1995	0.76	0.84	0.88	0.91	0.97	0.88	1994	0.74	0.87	0.90	0.94	0.97	0.90
2000	0.76	0.86	0.88	0.92	0.97	0.89	2000	0.82	0.89	0.94	0.96	0.99	0.93
Rep. Dominicana							Trinidad y Tobago						
1995	0.83	0.88	0.90	0.93	0.97	0.91	1992	0.71	0.74	0.81	0.83	0.88	0.81
Ecuador							Uruguay						
1994	0.74	0.85	0.86	0.91	0.96	0.87	1989	0.88	0.91	0.95	0.96	0.96	0.94
1998	0.78	0.86	0.90	0.93	0.98	0.90	1995	0.91	0.93	0.96	0.97	0.99	0.95
El Salvador							2000	0.93	0.96	0.97	0.98	0.99	0.97
1991	0.49	0.57	0.68	0.76	0.88	0.69	RB de Venezuela						
1995	0.52	0.60	0.72	0.84	0.93	0.75	1989	0.78	0.86	0.90	0.94	0.98	0.90
2000	0.84	0.71	0.79	0.86	0.93	0.80	1995	0.82	0.88	0.92	0.94	0.98	0.92
Guatemala							1998	0.86	0.90	0.93	0.95	0.99	0.93
2000	0.40	0.52	0.59	0.72	0.91	0.65							

Nota: Datos para Nicaragua 1993 y 1998 (A): participación de adultos con menos de tres años de educación formal; para Nicaragua 1998 (b): tasa de alfabetismo autorreportada.

Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.

TABLA A.28

## Estructura educativa de la población adulta por edad y género (participación en población)

País	Población, 18-65			Población, 25-55			Hombres, 25-55			Mujeres, 25-55			Hombres trabajadores, 25-55		
	Baja (i)	Media (ii)	Alta (iii)	Baja (iv)	Media (v)	Alta (vi)	Baja (vii)	Media (viii)	Alta (ix)	Baja (x)	Media (xi)	Alta (xii)	Baja (xiii)	Media (xiv)	Alta (xv)
Argentina															
1992	42.2	38.8	18.9	42.5	37.3	20.2	42.1	37.5	20.4	42.9	37.2	19.9	41.7	38.5	19.8
1996	42.0	39.4	18.6	41.2	37.8	21.0	41.2	38.4	20.4	41.2	37.3	21.6	42.3	38.1	19.6
2001	37.8	39.8	22.4	38.0	36.7	25.3	39.3	38.2	22.6	36.9	35.4	27.7	37.7	39.4	22.9
Bolivia															
Urbano															
1992	40.1	45.1	14.8	43.3	37.6	19.1	35.1	44.8	20.2	50.8	31.1	18.2	35.9	43.5	20.6
1996	41.4	37.2	21.5	42.7	30.6	26.7	34.2	33.6	32.2	50.0	28.1	21.9	35.3	34.3	30.4
Nacional															
1996	62.2	25.3	12.6	65.1	20.8	14.2	59.1	23.8	17.1	70.5	18.0	11.5	58.0	24.7	17.3
1999	54.1	30.0	15.8	59.0	22.6	18.4	52.7	25.9	21.5	64.8	19.6	15.6	52.1	26.9	21.0
Brasil															
1990	76.4	17.6	6.0	75.8	16.5	7.8	76.1	16.1	7.7	75.4	16.8	7.8	76.1	16.1	7.7
1995	73.8	19.9	6.4	73.1	18.8	8.1	74.3	17.8	7.9	72.0	19.7	8.3	74.2	17.9	7.9
2001	64.6	27.9	7.5	66.1	24.7	9.1	67.9	23.6	8.5	64.5	25.8	9.8	67.8	23.8	8.4
Chile															
1990	43.7	42.7	13.6	50.0	37.6	12.4	43.7	40.2	16.1	46.2	40.0	13.8	43.6	40.2	16.2
1996	37.7	45.9	16.4	38.5	44.7	16.9	37.6	44.0	18.3	39.3	45.2	15.5	37.5	44.2	18.4
2000	33.1	48.3	18.6	33.0	47.0	20.0	32.5	46.2	21.3	33.5	47.7	18.9	32.3	46.2	21.5
Colombia															
Bogotá															
1992	42.6	39.0	18.3	43.2	34.7	22.1	40.5	33.8	25.8	45.6	35.4	19.0	40.3	34.3	25.4
1996	43.5	41.1	15.5	45.0	36.9	18.1	44.1	36.6	19.3	45.8	37.2	17.0	43.5	37.6	19.0
Nacional															
1996	62.8	28.9	8.2	63.8	26.1	10.0	63.8	25.3	10.9	63.8	26.9	9.3	64.1	25.4	10.6
1999	57.8	31.9	10.4	59.6	28.1	12.4	60.0	26.7	13.3	59.1	29.3	11.6	61.5	26.1	12.3
Costa Rica															
1990	59.4	29.4	11.2	59.7	27.5	12.8	59.3	27.5	13.1	59.9	27.5	12.6	59.3	27.4	13.3
1995	55.4	30.6	14.0	54.9	29.5	15.6	55.2	28.7	16.1	54.6	30.3	15.1	56.2	28.0	15.8
2000	55.2	30.7	14.1	58.6	27.6	13.9	58.5	27.8	13.7	58.6	27.4	14.1	59.6	27.5	12.9
Rep. Dominicana															
1995	57.9	30.6	11.5	59.7	26.8	13.5	60.3	25.7	14.0	59.1	27.8	13.0	60.2	25.7	14.1
Ecuador															
1994	61.4	27.1	11.5	64.1	21.9	14.0	63.3	21.8	14.9	64.9	22.1	13.1	63.1	21.9	15.0
1998	56.5	30.3	13.2	56.9	27.1	16.1	56.3	26.6	17.1	57.4	27.6	15.0	55.7	26.8	17.5
El Salvador															
1991	67.9	24.8	7.3	70.9	21.4	7.7	67.0	23.8	9.2	74.1	19.5	6.4	66.0	24.6	9.4
1995	67.0	26.0	7.1	69.1	22.4	8.5	65.0	24.9	10.1	72.4	20.5	7.2	60.5	28.2	11.4
2000	59.5	30.6	9.9	61.6	26.7	11.7	57.7	29.4	12.9	64.7	24.5	10.8	62.6	29.2	8.2
Guatemala															
2000	79.8	14.9	5.4	81.1	12.6	6.4	77.9	13.4	8.7	63.8	11.9	4.3	74.4	15.6	9.9
Honduras															
1990	84.0	12.8	3.2	80.2	14.9	5.0	80.0	13.5	6.5	80.4	16.1	3.6	80.0	13.3	6.6
1995	79.4	17.1	3.5	73.6	21.1	5.3	73.2	19.9	6.9	74.0	22.1	3.9	73.0	20.1	6.9
1999	77.8	17.7	4.6	73.1	20.5	6.5	73.5	18.5	8.1	72.7	22.1	5.2	72.7	22.1	5.2
Jamaica															
1990	38.7	56.1	5.2	41.1	52.8	6.1	42.6	52.3	5.1	39.7	53.3	7.0	40.3	55.4	4.4
1999	31.1	63.1	5.8	27.8	65.7	6.6	26.7	67.5	5.9	28.8	64.0	7.2	22.6	71.9	5.5
México															
1992	62.5	28.1	9.4	67.6	22.1	10.4	64.3	22.0	13.8	70.6	22.2	7.2	64.4	22.0	13.6
1996	56.6	32.8	10.7	59.0	28.8	12.2	55.8	29.0	15.2	62.0	28.6	9.4	55.5	29.1	15.3
2000	50.3	35.8	14.0	51.6	33.9	14.5	48.1	33.5	18.4	54.8	34.1	11.1	47.1	34.0	19.0
Nicaragua															
1993	77.7	18.7	3.6	77.2	17.7	5.2	76.6	16.9	6.5	77.7	18.3	4.0	74.1	18.5	7.4
1998	74.9	20.8	4.3	74.9	19.8	5.3	73.9	19.9	6.2	75.7	19.8	4.5	71.4	21.6	7.1
Panamá															
1991	49.0	37.5	13.5	49.3	34.2	16.4	51.4	32.9	15.7	47.4	35.4	17.1	51.5	32.9	15.6
1995	45.2	39.9	14.9	44.7	37.6	17.7	46.5	36.9	16.6	42.9	38.3	18.9	46.5	36.9	16.6
2000	39.0	43.0	18.0	38.5	40.7	20.7	40.7	40.8	18.5	36.5	40.6	22.9	37.2	43.0	19.8
Paraguay															
1995	71.0	22.0	7.0	71.7	20.1	8.2	70.1	21.7	8.2	73.3	18.5	8.2	69.1	22.5	8.5
1999	65.1	27.0	7.9	67.4	23.5	9.2	65.5	25.8	8.7	69.2	21.2	9.6	60.7	29.4	9.9
Perú															
Regiones															
1991	34.2	48.2	17.6	36.8	41.5	21.8	32.2	42.8	25.1	41.1	40.2	18.6	29.6	44.2	26.2
1994	34.2	45.1	20.7	35.7	39.7	24.7	33.1	40.5	26.4	38.1	38.9	23.0	31.8	41.0	27.3
Nacional															
1994	37.7	43.3	19.0	39.2	38.2	22.6	36.5	39.4	24.1	41.8	37.1	21.1	34.6	40.0	25.4
2000	37.5	42.7	19.8	37.9	39.4	22.8	32.1	43.8	24.1	43.2	35.3	21.6	30.3	45.1	24.6
Trinidad y Tobago															
1992	49.8	42.2	8.0	52.9	38.4	8.8	54.3	35.9	9.9	51.6	40.8	7.7	55.3	34.2	10.5
Uruguay															
1989	53.5	35.3	11.3	51.3	35.9	12.8	49.7	36.6	13.7	52.8	35.3	12.0	49.6	36.6	13.8
1995	45.4	41.4	13.2	43.4	40.8	15.8	43.7	41.6	14.7	43.1	40.2	16.7	43.8	41.6	14.6
2000	41.6	41.9	16.5	39.5	43.0	17.6	40.0	44.6	15.4	39.1	41.5	19.5	39.7	44.7	15.5
RB de Venezuela															
1989	61.0	30.4	8.6	61.9	27.5	10.6	61.2	27.3	11.6	62.6	27.7	9.7	61.6	27.7	10.7
1998	52.6	33.6	13.8	52.7	32.3	15.0	54.1	32.1	13.9	51.5	32.4	16.1	53.3	32.5	14.2

Nota: Baja educación = menos de 8 años de escuela; media = entre 9 y 13 años de escuela; alta = más de 14 años de escuela.

Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.

TABLA A.29

## Distribución de salarios por hora, coeficientes Gini

País	Todos los trabajadores (I)	Trabajadores urbanos (II)	Todos los trabajadores, empleo primario (III)	Hombres urbanos, empleo primario (IV)	Hombres urbanos 16-55, empleo primario (V)	Hombres 25-55 empleo primario (VI)	Hombres 25-55 trabajadores asalariados urbanos, empleo primario (VII)	Trabajadores asalariados (VIII)	Trabajadores asalariados urbanos (IX)
Argentina									
1992	38.2	38.2	38.0	38.0	38.9	39.8	38.3	36.1	36.1
1996	40.4	40.4	40.1	40.1	40.5	40.4	38.9	37.9	37.9
2001	43.3	43.3	43.2	43.2	44.6	43.8	42.6	41.1	41.1
Bolivia									
Urbano									
1992	56.9	56.9	57.0	57.0	54.2	50.9	48.2	56.1	56.1
1996	54.3	54.3	54.3	54.3	52.5	52.4	48.6	52.1	52.1
Nacional									
1996	57.0	53.8	56.9	53.8	56.8	57.2	47.9	50.7	51.4
1999	60.9	55.9	61.7	56.7	57.2	57.5	50.8	52.3	52.4
Brasil									
1990	60.2	58.8	60.3	59.0	59.2	58.2	54.0	58.3	57.0
1995	58.8	57.7	59.1	58.0	59.1	58.2	53.9	55.9	55.1
2001	57.4	56.6	57.6	58.8	58.0	57.6	53.7	53.8	53.4
Chile									
1990	56.8	56.0	58.8	58.0	57.7	57.1	50.4		
1996	56.3	55.7	56.3	55.7	56.8	56.3	49.0		
2000	55.8	55.4	55.8	55.4	57.5	57.5	49.5		
Colombia									
Bogotá									
1992	51.5	51.5	51.5	51.5	51.5	50.3	48.5	48.0	48.0
1996	52.3	52.3	51.9	51.9	53.5	52.4	49.6	50.0	50.0
Nacional									
1996	52.2	50.3	51.7	49.5	51.8	51.7	45.9	48.2	46.8
1999	54.1	51.3	54.1	51.3	55.0	55.0	48.2	48.9	46.9
Costa Rica									
1990	42.1	42.2	42.2	42.4	41.7	42.1	40.9	39.8	40.6
1995	42.6	41.7	42.8	41.8	41.6	42.3	39.4	40.1	39.9
2000	43.2	44.0	43.2	44.0	42.2	41.9	41.2	39.8	41.1
Rep. Dominicana									
1995	49.1	52.2	49.1	52.2	48.1	47.2	42.8	43.3	45.9
1997	45.6	46.3	45.6	48.4	44.7	46.0	41.7	43.6	44.0
Ecuador									
1994	54.1	50.9	54.6	51.6	52.7	54.0	47.3	47.1	48.9
1998	54.3	53.0	53.3	52.2	50.9	51.7	44.1	47.5	47.6
El Salvador									
1991	54.0	49.6	50.6	48.4	49.5	49.8	41.8	49.5	43.5
1995	49.2	48.6	47.6	47.4	45.3	45.2	39.1	45.3	44.0
2000	48.4	48.9	48.0	48.9	45.1	45.4	38.6	38.5	39.3
Guatemala									
2000	56.9	55.3	56.6	56.1	54.7	58.3	51.6	56.9	55.3
Honduras									
1990	56.2	55.7	58.1	54.7	54.7	55.1	47.9	52.6	51.8
1995	54.7	52.6	55.5	52.7	58.1	55.9	41.3	44.3	44.0
1999	56.3	53.0	57.7	54.3	57.5	57.8	47.1	49.6	48.0
Jamaica									
1990	42.5	41.2	42.5	41.2	39.8	41.9	36.0	40.6	41.1
1999	43.0	45.5	43.0	45.5	39.6	41.9	45.5	42.9	45.8
México									
1992	55.6	53.2	56.3	54.1	58.7	55.3	48.5	49.5	48.1
1996	54.9	52.4	55.5	53.3	55.4	55.1	49.4	51.3	49.4
2000	54.1	51.2	53.9	51.6	54.0	53.2	49.0	49.6	47.8
Nicaragua									
1993	53.2	50.4	53.1	50.3	55.7	58.1	47.1	46.6	45.2
1998	56.6	56.2	56.8	57.1	58.8	58.3	53.9	52.4	54.1
Panamá									
1991	48.1	48.4	47.7	46.4	45.7				
1995	49.3	48.3	49.0	48.1	49.1	48.7	46.0	47.2	48.3
2000	50.0	48.8	50.8	49.6	51.7	51.0	46.2	45.6	44.7
Paraguay									
1995	59.0	56.7	57.2	54.8	57.3	57.8	45.1	48.1	48.4
1999	52.7	50.6	53.1	51.2	52.5	52.2	44.1	45.7	45.5
Perú									
Regiones									
1991	50.9	48.3	50.5	48.4	47.6	45.5	39.4	44.3	43.8
1994	51.8	49.5	51.4	49.5	50.1	49.1	41.6	45.1	44.0
Nacional									
1994	51.6	49.3	51.2	49.1	50.0	49.0	41.3	45.1	43.8
2000	52.5	50.0	52.4	50.2	50.2	50.0	42.8	46.7	45.5
Trinidad y Tobago									
1992	43.3	46.1	43.3	48.1	40.4	37.7	38.3	41.1	44.7
Uruguay									
1989	43.4	43.4	42.0	42.0	40.7	38.3	35.9	37.8	37.8
1995	44.4	44.4	45.2	45.2	44.6	42.9	40.8	41.3	41.3
2000	44.7	44.7	45.3	45.3	44.7	42.7	39.7	40.9	40.9
RB de Venezuela									
1989	37.1	36.5	37.1	36.5	36.5	35.9	33.7	33.4	32.2
1995	43.8	43.2	43.8	43.2	43.0	42.2	35.6	38.9	36.7
1998	46.6	44.9	46.6	44.9	46.2	46.3	43.2	42.5	41.3

Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.

TABLA A.30

## Razón de salarios por hora por grupos educativos, hombres de edades de 25-55

País	Alto/medio (I)	Alto/bajo (II)	Medio/bajo (III)	País	Alto/medio (I)	Alto/bajo (II)	Medio/bajo (III)
Argentina				Guatemala			
1992	1.9	2.5	1.4	2000	2.4	5.0	2.1
1996	2.0	2.6	1.3	Honduras			
2001	2.1	2.8	1.4	1990	2.1	4.9	2.3
Bolivia				1995	3.0	5.5	1.8
Urbano				1999	1.9	3.9	2.1
1992	1.9	2.5	1.3	Jamaica			
1996	2.2	2.9	1.3	1990	1.7	2.0	1.1
Nacional				1999	1.9	2.6	1.4
1996	2.1	3.8	1.7	México			
1999	2.1	3.7	1.7	1992	2.2	3.9	1.8
Brasil				1996	2.2	4.2	1.9
1990	2.2	5.8	2.6	2000	2.7	4.2	1.5
1995	2.6	6.2	2.4	Nicaragua			
2001	2.8	6.5	2.3	1993	1.7	3.2	1.9
Chile				1998	2.5	4.7	1.8
1990	2.8	3.8	1.4	Panamá			
1996	2.8	4.6	1.7	1991	2.2	3.3	1.5
2000	3.1	5.2	1.7	1995	2.3	3.8	1.7
Colombia				2000	2.3	3.6	1.6
Bogotá				Paraguay			
1992	2.5	4.0	1.6	1995	2.0	3.6	1.8
1996	3.2	4.6	1.4	1999	2.1	2.9	1.4
Nacional				Perú			
1996	2.6	4.8	1.8	Regiones			
1999	2.5	4.7	1.9	1991	1.3	1.9	1.5
Costa Rica				1994	1.6	2.4	1.5
1990	2.1	3.2	1.5	Nacional			
1995	2.1	3.0	1.4	1994	1.6	2.3	1.5
2000	2.0	2.9	1.5	2000	1.9	3.0	1.5
Rep. Dominicana				Trinidad y Tobago			
1995	2.0	2.7	1.3	1992	2.0	2.6	1.3
1997	1.9	2.5	1.3	Uruguay			
Ecuador				1989	1.6	2.2	1.4
1994	2.0	2.6	1.3	1995	1.9	2.9	1.5
1998	1.8	3.0	1.7	2000	1.9	2.7	1.4
El Salvador				RB de Venezuela			
1991	2.0	3.4	1.6	1989	1.7	2.5	1.4
1995	2.1	3.4	1.6	1995	1.5	2.4	1.6
2000	2.0	3.1	1.6	1998	2.0	2.7	1.4

Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.

TABLA A.31

## Retornos marginales al completar un nivel educativo dado

País	Todos los trabajadores						Trabajadores urbanos asalariados					
	Hombre			Mujer			Hombre			Mujer		
	Primaria (I)	Secundaria (II)	Universidad (III)	Primaria (IV)	Secundaria (V)	Universidad (VI)	Primaria (VII)	Secundaria (VIII)	Universidad (IX)	Primaria (X)	Secundaria (XI)	Universidad (XII)
Argentina												
1992	0.179	0.395	0.540	-0.037	0.385	0.403	0.155	0.437	0.526	0.017	0.387	0.223
1996	0.122	0.346	0.721	0.006	0.290	0.601	0.108	0.328	0.722	0.095	0.226	0.523
2001	0.217	0.402	0.758	0.138	0.404	0.630	0.262	0.353	0.745	0.130	0.390	0.580
Bolivia												
Urbano												
1992	0.384	0.002	0.631	0.190	0.195	0.594	0.302	0.058	0.680	0.014	0.880	0.670
1996	0.077	0.138	0.908	0.050	0.247	0.991	-0.010	0.149	1.073	0.043	0.518	0.889
Nacional												
1996	0.283	0.177	0.882	0.201	0.244	0.843	0.010	0.166	1.025	0.097	0.442	0.905
1999	0.129	0.413	0.766	0.184	0.664	0.782	0.264	0.073	0.800	0.114	0.621	0.753
Brasil												
1990	0.505	0.415	0.847	0.509	0.500	0.933	0.493	0.478	0.870	0.525	0.545	0.929
1995	0.459	0.412	0.865	0.459	0.594	1.030	0.458	0.426	0.941	0.399	0.485	0.818
2001	0.399	0.392	0.942	0.329	0.376	0.903	0.382	0.395	0.996	0.297	0.437	0.961
Chile												
1990	0.107	0.383	0.808	-0.007	0.716	0.952	0.109	0.380	0.835	-0.024	0.591	0.661
1996	0.057	0.425	0.966	0.099	0.652	1.091	0.040	0.445	0.934	0.005	0.510	0.747
2000	0.084	0.388	0.942	0.115	0.473	0.971	0.088	0.398	0.932	0.015	0.405	0.813
Colombia												
Bogotá												
1992	0.141	0.661	0.891	0.262	0.640	0.804	0.094	0.743	0.874	0.469	0.579	0.824
1996	0.088	0.453	0.990	0.169	0.576	0.966	0.096	0.473	1.020	0.098	0.446	0.911
Nacional												
1996	0.204	0.478	0.840	0.255	0.598	0.777	0.134	0.400	0.943	0.128	0.471	0.793
1999	0.202	0.429	0.905	0.227	0.521	0.859	0.094	0.407	0.875	0.054	0.360	0.833
Costa Rica												
1990	0.142	0.440	0.694	0.211	0.505	0.668	0.130	0.523	0.670	0.014	0.536	0.583
1995	0.157	0.368	0.688	0.196	0.428	0.716	0.178	0.352	0.694	0.361	0.441	0.643
2000	0.077	0.380	0.665	0.023	0.461	0.694	0.055	0.440	0.748	0.155	0.327	0.694
Rep. Dominicana												
1995	0.216	0.114	0.862	0.392	0.485	1.198	0.266	0.033	0.904	0.393	0.345	0.815
1997	0.246	0.107	0.711	0.280	0.553	0.955	0.169	0.181	0.746	0.129	0.570	0.611
Ecuador												
1994	0.212	0.399	0.558	0.008	0.641	0.721	-0.144	0.529	0.515	-0.196	0.571	0.496
1998	0.306	0.378	0.645	0.124	0.649	0.567	-0.050	0.470	0.691	-0.253	0.721	0.411
El Salvador												
1991	0.235	0.351	0.539	0.185	0.537	0.538	0.176	0.436	0.556	0.268	0.563	0.458
1995	0.156	0.433	0.668	0.159	0.737	0.729	0.196	0.382	0.622	0.333	0.762	0.667
2000	0.141	0.351	0.531	0.234	0.221	0.589	0.203	0.265	0.408	0.298	0.262	0.459
Guatemala												
2000	0.356	0.652	0.498	0.307	0.876	0.515	0.370	0.693	0.552	0.193	0.898	0.509
Honduras												
1990	0.368	0.622	0.714	0.349	1.177	0.655	0.376	0.580	0.738	0.342	1.248	0.630
1995	0.243	0.616	0.651	0.384	0.892	0.478	0.207	0.527	0.745	0.321	0.919	0.447
1999	0.330	0.655	0.659	0.409	0.797	0.587	0.331	0.626	0.765	0.391	0.789	0.732
Jamaica												
1990	0.762	0.116	1.000	-0.032	0.386	0.534	0.231	0.280	0.946	0.378	0.431	0.430
1999	0.000	0.296	0.943	0.005	0.478	1.385	0.431	0.090	0.983	0.071	0.490	1.226
México												
1992	0.326	0.504	0.755	0.217	1.051	0.173	0.239	0.573	0.683	0.221	0.957	0.206
1996	0.303	0.686	0.575	0.283	0.858	0.389	0.306	0.641	0.649	0.265	0.898	0.383
2000	0.347	0.449	0.840	0.195	0.663	0.416	0.259	0.459	0.846	0.210	0.656	0.533
Nicaragua												
1993	0.190	0.296	0.435	0.098	0.288	0.379	0.236	0.219	0.576	0.043	0.345	0.502
1998	0.350	0.290	0.771	0.136	0.236	0.823	0.269	0.418	0.696	0.222	0.354	0.803
Panamá												
1991	0.081	0.377	0.805	0.273	0.815	0.743	0.193	0.509	0.750	0.255	0.814	0.698
1995	0.232	0.424	0.651	0.223	0.799	0.797	0.271	0.472	0.841	0.193	0.752	0.804
2000	0.182	0.365	0.956	0.256	0.534	0.712	0.126	0.310	0.936	0.159	0.430	0.768
Paraguay												
1995	0.193	0.543	0.822	0.163	0.703	0.647	0.269	0.473	0.723	0.325	0.673	0.633
1999	0.250	0.425	0.837	0.335	0.439	0.983	0.333	0.349	0.821	0.401	0.502	0.706
Perú												
Regiones												
1991	0.300	0.139	0.360	0.047	0.285	0.458	0.118	0.342	0.314	-0.167	0.217	0.407
1994	-0.005	0.332	0.513	0.151	0.299	0.410	0.125	0.400	0.510	-0.224	0.410	0.567
Nacional												
1994	0.016	0.321	0.496	0.180	0.286	0.407	0.077	0.391	0.492	-0.096	0.397	0.554
2000	0.156	0.370	0.637	0.021	0.368	0.727	0.167	0.189	0.690	0.078	0.356	0.572
Trinidad y Tobago												
1992	0.208	0.252	0.601	-0.027	0.682	0.965	0.152	0.379	0.563	0.309	0.583	0.881
Uruguay												
1989	0.088	0.338	0.600	-0.010	0.433	0.544	0.088	0.336	0.599	-0.012	0.437	0.529
1995	0.140	0.426	0.626	0.088	0.608	0.627	0.129	0.462	0.593	0.054	0.604	0.520
2000	0.150	0.403	0.689	0.097	0.511	0.688	0.215	0.407	0.681	0.082	0.478	0.580
RB de Venezuela												
1989	0.257	0.338	0.504	0.327	0.521	0.480	0.095	0.322	0.522	0.151	0.422	0.498
1995	0.215	0.355	0.444	0.172	0.278	0.371	0.098	0.261	0.483	0.240	0.389	0.543
1998	0.192	0.347	0.510	0.092	0.246	0.408	-0.020	0.418	0.638	-0.018	0.638	0.524

Notas: Las regresiones son estimadas por el procedimiento de dos etapas de Heckman. Variable dependiente: logaritmo del salario por hora del trabajo primario de individuos en edades de 25-55. Variables explicativas: *dummies* educativos, edad, edad al cuadrado, *dummies* regionales, y *dummy* urbano/rural. Ecuación de selección: mismas variables mas número de niños y asistencia a la escuela.

Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.

TABLA A.32

## Dispersión en no observables y brecha salarial de género

País	Dispersión en no observables				Brecha salarial de género, trabajadores urbanos asalariados (v)	País	Dispersión en no observables				Brecha salarial de género, trabajadores urbanos asalariados (v)
	Todos los trabajadores		Urbanos asalariados				Todos los trabajadores		Urbanos asalariados		
	Hombre (I)	Mujer (II)	Hombre (III)	Mujer (IV)			Hombre (I)	Mujer (II)	Hombre (III)	Mujer (IV)	
Argentina						Guatemala					
1992	0.571	0.596	0.532	0.507	0.667	2000	0.804	0.942	0.753	0.921	0.757
1996	0.600	0.621	0.553	0.518	0.909	Honduras					
2001	0.659	0.652	0.601	0.543	0.874	1990	0.851	0.884	0.620	0.654	0.777
Bolivia						1995	0.862	0.813	0.549	0.590	0.817
Urbano						1999	0.967	0.902	0.628	0.625	0.834
1992	0.764	0.915	0.676	0.695	0.765	Jamaica					
1996	0.736	1.013	0.663	0.686	0.801	1990	0.638	0.560	0.524	0.572	0.599
Nacional						1999	0.615	0.803	0.608	0.689	0.817
1996	0.953	0.944	0.658	0.702	0.792	México					
1999	1.009	1.131	0.689	0.764	0.778	1992	0.783	0.821	0.644	0.625	0.824
Brasil						1996	0.790	0.834	0.662	0.635	1.074
1990	0.806	0.784	0.735	0.702	0.636	2000	0.736	0.930	0.609	0.633	0.960
1995	0.770	0.927	0.689	0.665	0.625	Nicaragua					
2001	0.748	0.727	0.660	0.636	0.693	1993	0.930	0.795	0.684	0.633	0.828
Chile						1998	0.960	0.831	0.789	0.703	0.779
1990	0.780	0.914	0.662	0.618	0.699	Panamá					
1996	0.735	1.010	0.624	0.625	0.754	1991	0.756	0.659	0.587	0.602	0.798
2000	0.727	0.802	0.577	0.574	0.777	1995	0.665	0.673	0.583	0.593	0.743
Colombia						2000	0.698	0.858	0.587	0.556	0.824
Bogotá						Paraguay					
1992	0.856	0.836	0.750	0.774	0.825	1995	0.898	0.929	0.603	0.657	0.812
1996	0.718	0.670	0.597	0.536	0.802	1999	0.815	0.831	0.585	0.585	0.853
Nacional						Perú					
1996	0.795	0.742	0.553	0.519	0.822	Regiones					
1999	0.875	0.809	0.608	0.574	0.887	1991	0.766	1.051	0.676	0.664	0.835
Costa Rica						1994	0.770	0.857	0.609	0.609	0.869
1990	0.634	0.671	0.562	0.514	0.770	Nacional					
1995	0.634	0.678	0.525	0.535	0.789	1994	0.784	0.856	0.628	0.601	0.681
2000	0.629	0.689	0.553	0.554	0.845	2000	0.867	0.918	0.663	0.749	0.903
Rep. Dominicana						Trinidad y Tobago					
1995	0.716	0.953	0.628	0.603	0.825	1992	0.837	0.700	0.573	0.566	0.858
1997	0.664	0.929	0.595	0.606	0.829	Uruguay					
Ecuador						1989	0.604	0.867	0.535	0.601	0.752
1994	0.853	0.940	0.683	0.752	0.754	1995	0.867	0.866	0.585	0.600	0.768
1998	0.838	0.947	0.661	0.700	0.798	2000	0.862	0.657	0.574	0.588	0.789
El Salvador						RB de Venezuela					
1991	0.849	0.806	0.601	0.597	0.806	1989	0.552	0.547	0.476	0.426	0.832
1995	0.606	0.716	0.539	0.627	0.782	1995	0.722	0.863	0.593	0.599	0.858
2000	0.691	0.830	0.628	0.596	0.815	1998	0.814	0.928	0.667	0.629	0.855

Notas: Dispersión en los no observables = desviación estándar del término de error en ecuaciones de Mincer de la tabla A.31. La brecha salarial de género = razón del promedio del sueldo contrafactual que los hombres ganarían si ellos fueron pagados como mujeres, sobre el sueldo medio verdadero para hombres. Los valores más altos en la columna (v) significan una brecha más estrecha de género en salarios por hora.

Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.

TABLA A.33

Distribución de salarios por hora por grupo educativo, hombres de edades de 25-55, coeficientes Gini

País	Grupos educativos				País	Grupos educativos			
	Bajo (I)	Medio (II)	Alto (III)	Total (IV)		Bajo (I)	Medio (II)	Alto (III)	Total (IV)
Argentina					Guatemala				
1992	31.1	34.0	41.5	39.8	2000	47.2	43.2	46.6	56.3
1996	32.2	33.8	40.6	40.4	Honduras				
2001	35.3	36.6	42.5	43.8	1990	51.0	40.9	39.8	55.1
Bolivia					1995	51.1	41.1	54.6	56.0
Urbano					1999	55.3	47.6	42.5	57.8
1992	46.9	48.0	47.1	50.9	Jamaica				
1996	40.0	49.2	49.1	52.4	1990	44.2	40.7	19.9	41.9
Nacional					1999	29.7	42.9	33.9	41.9
1996	53.3	48.9	48.8	57.2	México				
1999	58.7	44.1	48.6	57.5	1992	48.4	48.6	45.9	55.3
Brasil					1996	45.6	49.8	47.0	55.1
1990	49.7	47.0	41.9	58.2	2000	45.0	42.2	45.2	53.2
1995	48.7	46.7	44.9	58.2	Nicaragua				
2001	45.6	47.6	48.0	57.6	1993	54.2	48.4	51.3	56.1
Chile					1998	53.1	49.0	58.9	58.3
1990	50.3	48.2	53.7	57.1	Panamá				
1996	43.1	46.5	53.0	56.3	1991	38.2	39.0	42.3	46.4
2000	39.8	45.8	55.6	57.5	1995	37.4	41.2	44.2	48.7
Colombia					2000	39.7	44.9	46.4	51.0
Bogotá					Paraguay				
1992	39.0	42.5	39.7	50.3	1995	55.3	51.4	45.9	57.8
1996	39.0	40.1	44.7	52.4	1999	53.4	40.4	43.8	52.2
Nacional					Perú				
1996	42.2	42.5	42.7	51.7	Regiones				
1999	44.9	47.6	45.4	55.0	1991	43.0	46.0	40.9	45.5
Costa Rica					1994	44.0	47.3	45.9	49.1
1990	34.5	34.7	36.7	42.1	Nacional				
1995	34.8	34.7	37.0	42.3	1994	46.0	46.7	45.5	49.0
2000	33.2	38.1	36.7	41.9	2000	48.7	43.1	46.6	50.0
Rep. Dominicana					Trinidad y Tobago				
1995	41.2	44.5	45.5	47.2	1992	32.2	31.9	38.3	37.7
1997	42.6	41.7	43.3	46.0	Uruguay				
Ecuador					1989	31.8	36.1	41.3	38.3
1994	51.7	46.2	48.2	54.0	1995	34.0	38.7	43.4	42.9
1998	44.3	50.1	45.5	51.7	2000	34.9	38.3	43.3	42.7
El Salvador					RB de Venezuela				
1991	46.6	41.6	41.7	49.8	1989	30.8	32.1	33.2	35.9
1995	38.7	37.2	37.0	45.2	1995	39.1	39.5	36.5	42.2
2000	40.4	41.6	42.8	45.4	1998	40.7	40.8	44.2	46.3

Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.

TABLA A.34

## Salarios y horas trabajadas, por educación

País	Correlación entre horas trabajadas y salario hora		Horas trabajadas				País	Correlación entre horas trabajadas y salario hora		Horas trabajadas				
	Todos los trabajadores (I)	Trabajadores urbanos asalariados educación (II)	Educación					Todos los trabajadores (I)	Trabajadores urbanos asalariados educación (II)	Educación				
			Baja (III)	Media (IV)	Alta (V)	Total (VI)				Baja (III)	Media (IV)	Alta (V)	Total (VI)	
Argentina							Honduras							
1992	-0.1700*	-0.1617*	44.6	44.7	40.0	43.7	1990	-0.1451*	-0.2773*	46.7	45.0	43.2	48.4	
1996	-0.2131*	-0.1835*	42.2	45.6	41.5	43.3	1995	-0.1330*	-0.2341*	48.0	46.8	46.4	47.8	
2001	-0.1916*	-0.1758*	40.2	44.0	40.2	41.6	1999	-0.1336*	-0.2261*	47.0	47.1	48.7	47.1	
Bolivia							Jamaica							
Urbano							1990	-0.0872*	-0.1035*	38.7	40.1	38.7	39.6	
1992	-0.1355*	-0.1359*	50.8	48.7	41.1	48.3	1999	-0.0666*	-0.0525	41.0	42.9	41.5	42.4	
1996	-0.1872*	-0.2472*	48.9	48.1	41.9	47.2	México							
Nacional							1992	-0.1267*	-0.1787*	48.1	48.6	44.4	47.3	
1996	-0.1776*	-0.2479*	48.6	47.9	41.4	47.5	1996	-0.1290*	-0.1437*	47.0	47.0	44.7	46.8	
1999	-0.2094*	-0.2484*	49.6	50.0	42.2	48.4	2000	-0.1361*	-0.2006*	48.3	48.2	44.0	47.6	
Brasil							Nicaragua							
1990	-0.0718*	-0.1368*	44.5	41.7	41.1	43.8	1993	-0.1563*	-0.1677*	49.1	46.3	46.2	48.4	
1995	-0.0915*	-0.1356*	44.7	42.5	42.1	44.0	1998	-0.1456*	-0.1756*	49.9	48.4	46.7	49.4	
2001	-0.1081*	-0.1276*	44.5	43.1	42.2	43.9	Panamá							
Chile							1991	-0.1164*	-0.1713*	42.3	42.5	41.7	42.3	
1990	-0.1581*	-0.2322*	50.4	50.5	45.6	49.6	1995	-0.1078*	-0.1462*	43.1	43.7	43.3	43.4	
2000	-0.1507*	-0.1856*	48.0	49.0	46.0	48.0	2000	-0.1237*	-0.1705*	42.2	43.7	43.1	43.1	
Colombia							Paraguay							
Bogotá							1995	-0.1642*	-0.2748*	41.8	45.0	40.9	42.4	
1992	-0.1986*	-0.2142*	49.1	46.8	44.8	47.4	1999	-0.1591*	-0.1960*	45.9	47.6	43.5	46.2	
1996	-0.1809*	-0.2157*	49.3	48.2	45.6	48.3	Perú							
Nacional							Regiones							
1996	-0.1777*	-0.2390*	48.2	47.1	44.2	47.5	1991	-0.2170*	-0.2321*	47.0	48.2	43.5	45.9	
1999	-0.1280*	-0.2709*	47.5	46.9	44.1	48.9	1994	-0.2417*	-0.2098*	47.6	48.4	44.0	47.1	
Costa Rica							Nacional							
1990	-0.1655*	-0.1853*	47.3	47.7	44.6	47.1	1994	-0.2371*	-0.2169*	47.2	48.3	44.1	46.9	
1995	-0.1653*	-0.1662*	45.8	47.7	45.3	46.3	2000	-0.2137*	-0.2085*	46.1	49.9	46.3	47.7	
2000	-0.1795*	-0.2255*	46.7	48.1	45.6	48.9	Trinidad y Tobago							
Rep. Dominicana							1992	-0.1493*	-0.1904*	38.7	40.8	41.1	39.9	
1995	-0.1144*	-0.1526*	44.1	43.2	42.8	43.7	Uruguay							
1997	-0.1841*	-0.2221*	43.4	43.2	41.2	43.1	1989	-0.0583*	-0.1221*	46.3	47.0	44.3	46.3	
Ecuador							1995	-0.1139*	-0.1101*	45.5	45.9	43.1	45.3	
1994	-0.1153*	-0.1359*	44.0	46.4	43.6	44.5	2000	-0.0927*	-0.1095*	43.2	45.2	41.7	43.8	
1998	-0.1057*	-0.1866*	44.7	49.3	45.9	46.1	RB de Venezuela							
El Salvador							1989	-0.1180*	-0.1835*	42.9	41.8	40.5	42.4	
1991	-0.0562*	-0.2361*	48.1	48.2	43.2	47.7	1995	-0.1344*	-0.2186*	42.6	42.2	40.8	42.3	
1995	-0.1575*	-0.3035*	48.0	47.3	42.7	47.4	1998	-0.1359*	-0.1832*	41.8	42.2	40.8	41.8	
2000	-0.1551*	-0.1718*	44.3	46.6	42.7	44.8								
Guatemala														
2000	-0.1603*	-0.2060*	51.0	50.3	46.7	50.7								

Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.



TABLA A.35

Desigualdad entre y al interior de grupos en la distribución de salarios-hora. Descomposición de Theil

País	Educación		Género		Edad		Urbano/rural	
	Entre	Al interior	Entre	Al interior	Entre	Al interior	Entre	Al interior
Argentina								
1992	18.3	81.7	0.3	99.7	0.2	99.8		
1996	22.6	77.4	0.0	100.0	0.5	99.5		
2001	24.4	75.6	0.0	100.0	0.7	99.3		
Bolivia								
Urbano								
1992	9.8	90.2	0.7	99.3	0.2	99.8		
1996	16.4	83.6	1.5	98.5	1.7	98.3		
Nacional								
1996	19.7	80.3	0.3	99.7	0.3	99.7	10.4	89.6
1999	15.9	84.1	0.0	100.0	0.3	99.7	11.0	89.0
Brasil								
1990	35.0	85.0	1.2	98.8	0.6	99.4	8.3	91.7
1995	33.6	66.4	1.2	98.8	1.4	98.6	5.7	94.3
2001	32.3	67.7	0.6	99.4	1.7	98.3	4.2	95.8
Chile								
1990	16.1	83.9	1.0	99.0	1.7	98.3	1.8	98.2
1996	24.1	75.9	0.4	99.6	2.1	97.9	3.7	96.3
2000	24.7	75.3	1.3	98.7	1.8	98.2	2.7	97.3
Colombia								
Bogotá								
1992	32.7	67.3	1.6	98.4	0.7	99.3		
1996	36.9	63.1	1.5	98.5	1.7	98.3		
Nacional								
1996	32.2	67.8	0.1	99.9	0.5	99.5	8.4	91.6
1999	28.7	71.3	0.0	100.0	0.8	99.2	5.1	94.9
Costa Rica								
1990	28.0	72.0	0.1	99.9	0.9	99.1	9.8	90.2
1995	25.9	74.1	0.0	100.0	0.6	99.4	5.3	94.7
2000	24.2	75.8	0.3	99.7	0.8	99.2	7.2	92.8
Rep. Dominicana								
1995	17.0	83.0	0.2	99.8	1.0	99.0	3.5	96.5
Ecuador								
1994	12.1	87.9	0.6	99.4	1.4	98.6	2.6	97.4
1998	17.5	82.5	0.7	99.3	0.5	99.5	6.9	93.1
El Salvador								
1991	16.9	83.1	0.3	99.7	0.3	99.7	8.5	91.5
1995	29.6	70.4	3.1	96.9	0.3	99.7	8.9	91.1
2000	14.9	85.1	1.5	98.5	0.6	99.4	5.7	94.3
Guatemala								
2000	32.8	67.2	1.4	98.6	0.9	99.1	9.6	90.4
Honduras 1990	26.6	73.4	0.1	99.9	0.4	99.6	11.1	88.9
1995	22.6	77.4	1.0	99.0	1.6	98.4	3.7	96.3
1999	16.6	83.4	0.4	99.6	0.6	99.4	4.4	95.6
Jamaica								
1990	4.8	95.2	6.5	93.5	1.1	98.9	0.6	99.4
1999	12.4	87.6	0.3	99.7	1.4	98.6	5.0	95.0
México								
1992	24.2	75.8	0.5	99.5	1.2	98.8	5.5	94.5
1996	25.0	75.0	0.5	99.5	0.3	99.7	5.5	94.5
2000	31.0	69.0	1.2	98.8	2.6	97.4	6.0	94.0
Nicaragua								
1993	11.1	88.9	0.3	99.7	1.9	98.1	5.6	94.4
1998	19.7	80.3	1.1	98.9	0.4	99.6	5.2	94.8
Panamá								
1991	27.6	72.4	0.2	99.8	2.2	97.8		
1995	25.0	75.0	0.4	99.6	3.0	97.0	6.9	93.1
2000	18.9	81.1	0.0	100.0	1.4	98.6	5.6	94.4
Paraguay								
1995	15.0	85.0	0.3	99.7	1.2	98.8	5.3	94.7
1999	16.2	83.8	0.4	99.6	0.4	99.6	5.6	94.4
Perú								
1991	5.7	94.3	0.0	100.0	0.1	99.9	4.7	95.3
1994	13.9	86.1	0.8	99.2	1.2	98.8	5.3	94.7
2000	14.7	85.3	0.1	99.9	0.7	99.3	8.0	92.0
Trinidad y Tobago								
1992	27.0	73.0	1.0	99.0	1.8	98.2	0.6	99.4
Uruguay								
1989	14.5	85.5	3.0	97.0	0.9	99.1		
1995	20.2	79.8	0.7	99.3	0.8	99.2		
2000	17.3	82.7	0.3	99.7	1.5	98.5		
RB de Venezuela								
1989	21.7	78.3	0.9	99.1	1.4	98.6	4.0	96.0
1995	10.7	89.3	0.3	99.7	0.6	99.4	2.2	97.8
1998	14.1	85.9	0.8	99.2	0.8	99.2	2.0	98.0

Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.

TABLA A.36

## Empleo y desempleo, por el nivel de educación

País	% adultos empleados						% adultos desempleados						Duración de desempleo (meses)				
	Educación			Género			Educación			Género			Educación				
	Baja (I)	Media (II)	Alta (III)	Mujer (IV)	Hombre (V)	Total (VI)	Baja (VII)	Media (VIII)	Alta (IX)	Mujer (X)	Hombre (XI)	Total (XII)	Baja (XIII)	Media (XIV)	Alta (XV)	Total (XVI)	
Argentina																	
1992	57.1	63.0	74.3	45.0	81.5	62.7	4.1	4.6	3.5	3.2	5.3	4.2	3.1	4.4	4.7	3.9	
1996	52.6	57.7	70.9	41.6	74.4	57.3	12.1	12.1	8.6	10.5	12.7	11.6	6.7	8.7	10.0	8.0	
2001	52.2	54.7	72.5	45.0	70.0	57.7	13.9	14.0	8.0	9.6	16.2	12.6	6.2	7.2	8.8	7.0	
Bolivia																	
Urbano																	
1992	65.0	54.7	79.8	48.7	78.0	62.8	2.9	4.3	2.6	2.9	4.0	3.4	5.7	6.7	7.4	6.4	
1996	74.3	62.2	68.8	58.6	80.2	68.6	1.9	3.9	3.8	2.9	3.3	3.1	3.7	3.3	5.1	3.9	
Nacional																	
1996	82.4	65.9	72.0	67.5	87.6	76.9	1.0	3.4	3.4	1.7	2.1	1.9	3.1	3.1	5.1	3.6	
1999	79.1	62.3	71.1	62.5	64.1	72.8	1.5	5.3	3.0	2.9	2.8	2.9	4.1	3.3	10.1	4.7	
Brasil																	
1990	63.9	71.4	85.0	46.6	87.6	66.5	2.2	3.4	1.4	1.5	3.3	2.4	3.6	4.5	5.0	3.9	
1995	68.4	72.1	85.1	55.2	86.2	70.2	3.8	5.5	2.3	3.9	4.3	4.1	0.6	0.7	1.0	0.6	
2001	64.9	69.1	82.8	53.8	82.1	67.4	5.9	8.8	3.7	6.9	6.2	6.6	0.7	0.7	0.7	0.7	
Chile																	
1990	50.5	55.0	69.5	34.1	78.0	55.0	4.4	5.6	3.7	3.6	6.2	4.8					
1996	54.9	60.6	69.0	39.7	81.2	59.8	3.0	4.3	2.6	3.1	4.0	3.5	1.9	2.7	2.6	2.4	
2000	52.2	57.7	68.4	41.0	76.0	57.9	6.2	7.6	4.5	5.4	7.8	6.6	3.6	3.7	4.6	3.8	
Colombia																	
Bogotá																	
1992	64.1	64.2	81.9	53.4	64.2	67.4	4.8	6.4	4.2	5.9	4.6	5.3	6.5	8.5	8.3	7.7	
1996	62.2	65.4	76.2	52.1	81.4	65.7	7.1	7.5	5.6	7.2	6.8	7.0	5.6	6.6	8.7	6.4	
Nacional																	
1996	60.2	61.7	80.3	43.2	83.6	62.3	4.7	8.5	5.2	6.0	5.6	5.8	5.9	7.5	8.2	6.7	
1999	59.1	56.5	75.6	43.3	78.5	60.0	8.1	15.2	10.2	11.1	10.1	10.6	7.5	9.2	10.1	8.6	
Costa Rica																	
1990	57.0	62.6	72.2	34.3	87.5	60.3	2.0	3.2	2.0	1.7	2.9	2.3	3.3	4.8	5.6	4.1	
1995	57.8	62.6	73.6	37.2	86.9	61.5	2.3	3.7	2.4	2.2	3.3	2.7	3.0	4.0	5.9	3.8	
2000	57.6	64.2	76.1	39.5	86.1	62.2	3.3	3.1	1.8	2.6	3.5	3.0	3.9	5.1	6.8	4.6	
Rep. Dominicana																	
1995	55.9	55.0	72.5	34.6	81.9	57.5	8.7	12.7	9.6	11.7	8.3	10.0	0.9	1.0	2.5	1.1	
1997	57.8	58.6	72.4	36.3	83.6	59.5	8.9	13.6	12.6	12.9	8.0	10.5	1.1	1.4	1.5	1.3	
Ecuador																	
1994	73.7	69.9	81.3	56.6	90.3	73.4	0.9	2.8	2.5	1.4	1.7	1.6	1.2	2.3	3.4	2.1	
1998	74.2	69.7	81.6	58.2	90.3	73.9	1.9	3.6	2.5	2.1	2.9	2.5	1.9	1.9	3.5	2.1	
El Salvador																	
1991	58.1	63.6	69.0	41.7	82.8	60.3	4.7	6.6	4.6	3.5	7.2	5.2	4.6	7.0	8.7	5.9	
1995	60.7	63.5	76.3	45.2	83.4	62.5	3.9	6.3	3.2	2.6	6.8	4.5	3.3	5.6	7.8	4.3	
2000	61.5	63.0	72.8	49.2	79.6	63.1	3.9	6.2	3.6	2.0	7.7	4.6	1.0	1.6	1.8	1.3	
Guatemala																	
2000	66.1	70.5	83.7	46.2	92.2	67.7	0.8	2.5	1.2	0.8	1.3	1.1	1.2	2.1	3.8	1.7	
Honduras																	
1990	61.6	63.2	66.8	36.5	89.6	62.0	2.5	8.3	7.3	2.9	4.0	3.4	4.3	8.1	7.7	5.7	
1995	61.7	64.7	73.9	37.5	90.4	62.6	1.6	3.7	2.4	1.3	2.8	2.0	3.8	6.4	7.3	4.7	
1999	66.4	69.9	75.0	47.6	90.5	67.4	2.1	3.2	2.8	1.6	3.1	2.3	2.2	4.7	3.9	2.9	
Jamaica																	
1990	68.3	63.4	79.7	53.4	78.9	65.9	7.2	13.6	3.7	14.9	6.4	10.7	9.7	9.6	9.5	9.6	
1999	69.2	72.4	86.8	59.2	82.9	70.6	5.4	8.5	1.9	9.4	5.0	7.3	8.6	8.6	9.6	8.6	
México																	
1992	52.4	60.1	69.6	32.7	81.5	56.2	1.5	2.7	2.7	1.0	3.0	2.0					
1996	59.6	64.0	73.8	42.2	85.1	62.5	1.8	3.7	3.7	1.5	3.8	2.6					
2000	61.9	65.7	73.1	43.2	86.7	63.8	0.8	1.7	1.6	0.6	1.9	1.2					
Nicaragua																	
1993	50.3	54.1	70.9	35.2	70.3	51.7	12.8	16.2	15.2	9.3	18.1	13.5	5.2	6.5	7.6	5.7	
1998	56.1	54.7	63.0	35.8	76.4	56.1	5.9	9.4	9.6	5.6	7.9	6.8	2.0	2.0	2.0	2.0	
Panamá																	
1991	53.4	51.9	67.5	34.5	76.0	54.8	6.6	15.4	11.4	9.9	11.2	10.5	10.5	14.2	19.4	13.8	
1995	56.9	58.8	74.0	39.5	81.1	60.2	7.0	13.2	9.1	10.0	9.6	9.8	8.7	10.4	13.2	10.2	
2000	56.9	57.1	75.2	40.3	79.8	60.3	5.9	9.5	5.6	5.6	9.0	7.4	6.4	8.0	11.1	7.9	
Paraguay																	
1995	79.2	76.9	88.8	66.1	92.9	79.4	1.5	3.7	2.0	1.8	2.2	2.0	5.3	5.0	7.1	5.3	
1999	66.7	68.7	83.4	50.9	86.5	68.6	2.9	5.3	2.6	3.1	4.0	3.5	5.1	6.8	6.7	5.9	
Perú																	
Regiones																	
1991	68.4	61.0	73.6	52.5	80.2	65.6	1.5	4.0	3.3	2.4	3.2	2.8					
1994	69.3	59.7	71.2	51.3	81.3	65.4	1.6	4.1	4.1	2.3	3.9	3.0					
Nacional																	
1994	71.0	61.2	71.8	52.5	82.9	66.9	1.4	3.9	4.1	2.1	3.6	2.8					
2000	75.1	67.4	73.6	60.0	64.1	71.6	1.7	4.5	4.8	3.1	3.9	3.5	1.4	2.3	2.3	2.2	
Trinidad y Tobago																	
1992	47.0	53.9	77.1	36.2	69.1	52.4	13.3	14.7	4.7	10.1	16.3	13.2					
Uruguay																	
1989	60.3	70.7	79.1	49.9	85.2	66.1	3.4	6.5	4.6	4.9	4.3	4.6	5.8	7.1	9.3	6.8	
1995	59.9	70.8	80.9	53.0	83.3	67.2	5.5	8.2	3.5	6.9	5.8	6.3	5.9	6.5	8.2	6.4	
2000	59.3	70.1	74.0	54.0	80.0	66.3	9.7	10.3	8.8	10.6	8.8	9.8	7.0	7.7	7.1	7.3	
RB de Venezuela																	
1989	56.4	58.8	73.4	36.7	80.3	58.5	6.3	6.1	4.4	3.0	9.0	6.0	7.0	8.0	6.9	7.3	
1995	60.0	62.7	75.5	41.1	82.4	61.8	6.0	7.6	6.4	6.0	7.3	6.6	9.5	12.3	17.2	11.0	
1998	62.7	65.0	72.7	47.5	82.2	64.9	7.2	8.8	6.9	6.6	8.8	7.7	8.6	10.6	13.7	9.9	

Nota: Datos para Brasil, 1995 y 2001: la duración se refiere a promedio de meses desde que los trabajadores dejaron sus últimos trabajos.  
Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.

TABLA A.37

## Distribución de fuentes de ingresos, por quintil de ingresos de hogar equivalados

País	Ingresos de capital, rentas y utilidades					Pensiones					Transferencias excluyendo pensiones				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Argentina															
1992	0.9	1.3	2.3	11.9	83.6	9.0	18.1	19.0	21.2	32.6	3.3	6.7	14.4	28.1	47.5
1996	1.0	0.6	5.1	9.1	64.2	5.0	11.2	17.1	21.4	45.4	5.8	8.7	12.5	29.7	43.4
2001	1.5	4.6	7.4	16.3	70.3	2.7	9.0	17.0	26.5	44.8	8.1	9.3	12.3	23.4	46.9
Bolivia															
Urbano															
1992						4.9	8.0	14.5	19.0	53.8	3.7	4.8	6.7	15.7	69.0
1996	4.1	6.7	6.1	11.5	71.7	5.1	6.6	8.7	25.9	53.6	7.7	11.3	14.6	19.2	47.1
Nacional															
1996	0.4	2.6	7.2	9.4	80.4	0.4	4.9	10.1	20.1	64.6	2.1	8.6	14.5	21.0	53.8
1999	0.5	2.0	5.9	15.7	75.8	0.0	1.9	5.8	14.4	77.9	1.7	6.4	14.2	22.0	55.7
Brasil															
1990	1.4	3.2	5.8	10.9	78.7	3.4	6.1	8.4	15.5	66.6	0.0	3.8	2.9	15.9	77.5
1995	0.5	1.5	3.8	9.6	64.6	2.6	7.3	11.4	16.2	62.6	7.6	10.6	13.4	19.9	48.5
2001	3.2	3.4	4.5	10.5	78.4	2.0	6.0	11.6	17.4	62.9	9.7	10.9	10.8	18.0	50.5
Chile															
1990	0.0	0.0	1.1	9.7	89.1	4.7	9.3	15.3	25.2	45.5	23.4	22.5	20.9	18.0	15.2
1996						2.8	8.1	16.6	25.8	46.7	28.7	26.6	22.2	16.7	5.8
2000						2.4	7.1	14.6	23.8	52.1	33.0	29.0	20.8	12.3	4.9
Colombia															
1999	2.0	3.2	5.5	13.5	75.7	0.4	3.4	7.8	16.6	71.9	5.4	8.5	10.3	15.9	59.9
Costa Rica															
1995						5.4	8.6	13.0	19.8	53.2	10.7	10.4	10.7	17.3	51.0
2000						6.6	8.7	10.3	18.2	56.2	11.0	10.5	10.6	16.2	51.7
Rep. Dominicana															
1997	4.4	6.4	8.8	16.4	63.9	3.6	6.5	6.0	9.8	74.1	6.2	9.7	12.3	23.3	48.5
Ecuador															
1994	2.4	4.1	11.5	17.1	64.9										
1998	1.2	3.1	4.5	8.7	82.5										
El Salvador															
1991	1.1	2.5	5.3	9.9	81.2	1.6	4.2	9.4	21.9	62.8	4.7	8.7	13.3	20.7	52.5
2000	2.1	3.2	4.0	9.9	80.8	1.4	6.3	11.4	17.9	63.0	11.1	13.8	14.6	17.1	43.4
Guatemala															
2000	0.1	0.2	1.4	2.3	95.9	0.7	2.3	5.9	12.9	78.2	2.1	5.4	11.4	16.0	65.0
México															
1992	1.8	3.8	5.8	17.2	71.4	1.5	11.6	13.4	21.0	52.5	5.0	11.4	14.5	15.3	53.8
1996	1.4	4.0	5.3	9.1	80.2	1.8	8.5	14.8	24.0	50.9	3.4	11.5	13.1	22.6	49.4
2000	1.6	1.8	6.0	7.1	83.4	1.3	5.9	9.9	12.3	70.5	10.5	11.0	14.5	18.9	45.0
Nicaragua															
1993	1.8	13.3	4.5	6.0	74.4	8.9	12.9	17.2	19.5	41.4	3.1	4.9	9.5	15.3	67.2
1998	0.2	0.8	1.3	4.1	93.6	3.9	3.2	10.7	19.0	63.2	3.7	7.8	10.4	16.5	61.5
Panamá															
1991	4.7	5.4	7.3	13.2	69.4	0.7	4.6	9.5	21.1	64.1	18.4	20.7	17.7	17.4	25.9
1995	2.3	3.4	7.3	12.7	74.3	0.8	4.4	9.5	20.5	64.8	8.2	10.6	13.3	21.5	46.4
2000	0.7	2.4	8.4	9.1	79.3	0.7	3.6	7.8	19.0	69.0	12.1	13.7	15.3	19.9	38.9
Paraguay															
1995	0.1	0.9	2.7	8.2	88.1	0.2	10.6	7.5	16.5	65.3	5.1	7.5	17.4	18.8	51.2
1999	1.1	1.8	3.9	11.4	81.7	0.5	1.9	12.0	19.2	66.4	6.2	14.4	17.8	17.0	44.7
Perú															
1994	0.8	1.8	5.8	5.8	65.8	1.8	5.8	15.7	22.1	54.6	5.4	10.8	16.2	22.3	45.4
2000	0.8	2.9	5.6	12.3	78.5	0.4	3.5	9.3	22.6	64.1	4.7	9.5	13.6	18.8	53.4
Uruguay															
1995	1.1	2.6	6.2	13.1	76.9	5.7	13.1	17.7	22.6	40.9	12.3	15.1	18.6	22.9	31.1
2000	0.6	2.2	5.2	10.8	81.2	3.7	9.6	15.5	23.3	47.9	13.7	16.3	20.1	23.0	26.8
RB de Venezuela															
1995	5.0	5.8	10.9	11.5	66.8						10.5	11.7	15.0	17.7	45.1
1998	3.6	7.4	8.9	12.1	66.1						8.7	10.8	15.8	22.4	42.3

Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.

TABLA A.38

Distribución de tenencias operacionales de tierra agrícola en el mundo. Coeficientes Gini

Región	Deininger y Olinto (i)	UNDP (ii)
América Latina	0.81	0.74
Oriente Medio y África del Norte	0.67	0.56
Norteamérica	0.64	
África Subsahariana	0.61	0.51
Europa Occidental	0.57	
Asia Oriental y Asia del Sur	0.56	0.52

*Nota:* La columna (i) muestra los promedios para el período 1950-1994, la columna (ii) muestra valores de alrededor de 1981.

*Fuente:* Deininger y Olinto (2000) y UNDP (1993).

TABLA A.39

Distribución de tenencias operacionales de tierra agrícola en América Latina: coeficientes Gini

	Deininger y Olinto		UNDP
	1950-1979 (i)	1980-1994 (ii)	1981 (iii)
Antigua	0.74		
Argentina	0.86	0.85	
Bahamas	0.90	0.87	
Barbados	0.90	0.93	
Bélice	0.72	0.71	
Bolivia		0.77	
Brasil	0.83	0.85	0.86
Colombia	0.85	0.77	0.70
Costa Rica	0.81		
Chile			0.64
Rep. Dominicana	0.80		0.70
Ecuador	0.86		0.69
El Salvador	0.83		
Granada	0.78	0.74	0.69
Guatemala	0.86		
Guyana		0.68	
Honduras	0.75		0.64
Jamaica	0.81	0.81	
México	0.59		
Nicaragua	0.80		
Panamá	0.71	0.87	0.84
Paraguay	0.86	0.78	0.94
Perú	0.94		0.61
Puerto Rico	0.73	0.77	
Surinam	0.73		
Trinidad y Tobago	0.68		
Uruguay	0.82	0.80	0.84
RB de Venezuela	0.92		

*Nota:* Los valores para cada país corresponden en la columna (i) al primer valor en el período 1950-1979 y en la columna (ii) a la observación más reciente en el período 1980-1994.

*Fuente:* Cálculos del autor basados en Deininger y Olinto (2002) y UNDP (1993).

TABLA A.40

## Propiedad de vivienda, número de cuartos, y de las personas por cuartos, por quintil

País	Propiedad de vivienda						Número de cuartos						Número de personas por cuartos						
	1	2	3	4	5	Promedio	1	2	3	4	5	Promedio	1	2	3	4	5	Promedio	
Argentina																			
1992	0.67	0.72	0.74	0.73	0.71	0.72	2.6	2.6	2.8	3.0	3.2	2.9	2.0	1.4	1.4	1.2	1.0	1.4	
1996	0.65	0.71	0.71	0.71	0.74	0.71	2.7	2.7	2.8	3.0	3.2	2.9	2.1	1.6	1.4	1.2	0.9	1.4	
2001	0.65	0.71	0.70	0.73	0.75	0.72	2.5	2.6	2.7	2.9	3.3	2.9	2.3	1.7	1.4	1.1	0.9	1.4	
Bolivia																			
Urbano																			
1992							1.6	1.8	1.8	2.0	2.2	1.9	3.9	3.6	3.3	2.8	2.1	3.0	
1996	0.50	0.50	0.47	0.50	0.56	0.51	1.6	1.8	1.8	2.0	2.3	2.0	3.8	3.4	3.1	2.6	1.9	2.8	
Nacional																			
1996	0.89	0.71	0.60	0.53	0.57	0.66	1.3	1.4	1.7	1.7	2.1	1.7	3.8	3.8	3.4	2.9	2.2	3.1	
1999	0.88	0.70	0.55	0.54	0.61	0.65	1.4	1.6	1.7	1.8	2.0	1.7	3.5	3.3	3.2	2.7	2.0	2.9	
Brasil																			
1990	0.69	0.68	0.66	0.68	0.70	0.68	2.1	2.0	2.0	2.1	2.1	2.1	2.6	2.4	2.3	2.1	1.8	2.2	
1995	0.62	0.65	0.67	0.68	0.71	0.67	2.1	2.0	2.0	2.0	2.1	2.0	2.7	2.3	2.1	2.0	1.7	2.0	
2001	0.62	0.65	0.68	0.69	0.73	0.68	2.0	2.0	1.8	1.9	2.0	1.9	2.6	2.2	1.9	1.8	1.6	2.0	
Chile																			
1996	0.53	0.56	0.60	0.64	0.56	0.58	2.1	2.3	2.5	2.6	3.0	2.5	2.4	2.1	1.8	1.6	1.2	1.8	
2000	0.61	0.63	0.67	0.68	0.65	0.65	2.3	2.4	2.5	2.7	3.0	2.6	2.2	2.0	1.7	1.5	1.1	1.7	
Colombia																			
1996	0.73	0.63	0.58	0.58	0.63	0.63	2.8	2.9	3.1	3.2	3.8	3.2	2.1	2.0	1.7	1.5	1.1	1.6	
1999	0.71	0.60	0.55	0.57	0.60	0.60	2.8	2.9	3.0	3.3	3.8	3.2	2.1	2.0	1.7	1.5	1.0	1.6	
Rep. Dominicana																			
1995	0.82	0.79	0.75	0.75	0.68	0.76							1.8	1.6	1.5	1.3	1.0	1.4	
1997	0.89	0.83	0.79	0.71	0.65	0.76	2.9	3.2	3.2	3.4	3.9	3.4							
Ecuador																			
1994	0.77	0.73	0.66	0.66	0.63	0.68	1.6	1.8	2.0	2.0	2.4	2.0	3.6	3.6	3.2	2.7	1.9	2.9	
1998	0.79	0.68	0.64	0.62	0.59	0.66	1.7	1.9	1.9	2.1	2.4	2.0	3.2	3.3	3.0	2.6	1.8	2.7	
El Salvador																			
1991	0.61	0.55	0.58	0.60	0.67	0.61	1.2	1.3	1.4	1.6	2.1	1.6	5.0	4.6	4.1	3.3	2.2	3.7	
1995	0.65	0.60	0.62	0.64	0.71	0.65	1.3	1.3	1.5	1.7	2.2	1.6	4.6	4.4	3.7	3.0	2.1	3.4	
2000	0.69	0.65	0.65	0.63	0.70	0.66	1.8	1.8	1.9	2.0	2.3	2.0	3.7	3.3	3.1	2.8	1.9	2.8	
Guatemala																			
2000	0.82	0.72	0.69	0.64	0.66	0.70	1.4	1.4	1.6	1.7	2.2	1.7	4.8	4.5	4.0	3.4	2.3	3.7	
Honduras																			
1990	0.84	0.76	0.71	0.64	0.62	0.71	1.2	1.2	1.3	1.5	2.0	1.5	5.7	5.4	4.9	4.0	2.7	4.4	
1995	0.83	0.74	0.69	0.69	0.69	0.72	1.3	1.4	1.5	1.6	2.1	1.6	5.3	4.8	4.2	3.7	2.4	4.0	
1999	0.80	0.76	0.65	0.62	0.63	0.69	1.4	1.6	1.7	1.8	2.2	1.8	4.8	4.2	3.8	3.3	2.2	3.6	
Jamaica																			
1990	0.80	0.76	0.73	0.71	0.55	0.69							2.3	1.9	1.8	1.5	1.0	1.6	
1996	0.64	0.65	0.65	0.62	0.53	0.60	2.9	2.8	2.9	2.8	2.9	2.9	2.3	1.9	1.8	1.5	1.0	1.6	
1999	0.64	0.54	0.64	0.57	0.49	0.56	2.6	2.7	2.9	2.8	2.6	2.7	2.4	1.8	1.6	1.5	1.1	1.6	
México																			
1992	0.51	0.56	0.57	0.60	0.68	0.59	1.5	1.7	1.8	2.0	2.1	1.9	4.2	3.6	3.1	2.6	2.0	3.0	
1996	0.48	0.56	0.63	0.66	0.67	0.61	1.6	1.7	1.9	2.0	2.1	1.9	4.0	3.4	2.9	2.4	1.9	2.8	
2000	0.48	0.63	0.63	0.66	0.69	0.62	1.7	1.8	1.9	2.0	2.2	1.9	3.5	2.9	2.5	2.2	1.7	2.5	
Paraguay																			
1995	0.89	0.82	0.77	0.75	0.67	0.77	1.8	1.8	1.9	2.1	2.3	2.0	3.8	3.2	2.8	2.4	1.7	2.7	
1999	0.89	0.64	0.78	0.81	0.75	0.81	2.0	1.9	2.1	2.2	2.4	2.1	3.4	2.9	2.5	2.2	1.6	2.4	
Perú																			
Regiones																			
1991	0.81	0.79	0.73	0.71	0.66	0.74	2.9	3.3	3.4	3.7	3.7	3.4	2.4	2.1	2.1	1.9	1.6	2.0	
1994	0.78	0.71	0.68	0.70	0.70	0.71	2.8	3.1	3.4	3.7	4.5	3.6	2.7	2.2	1.9	1.6	1.2	1.9	
Nacional																			
1994	0.77	0.7	0.67	0.69	0.69	0.70	2.7	3.0	3.3	3.6	4.4	3.4	2.6	2.4	2.0	1.7	1.2	1.9	
2000	0.64	0.74	0.73	0.72	0.73	0.75	2.7	3.0	3.2	3.7	4.4	3.5	2.4	2.2	2.0	1.7	1.2	1.9	
Trinidad y Tobago																			
1992	0.26	0.34	0.38	0.39	0.51	0.39	2.4	2.5	2.6	2.7	2.6	2.6	2.6	2.3	2.0	1.7	1.2	1.9	
Uruguay																			
1989	0.62	0.65	0.68	0.67	0.73	0.67	1.9	1.9	2.0	2.1	2.2	2.0	2.3	1.8	1.8	1.6	1.4	1.7	
1995	0.64	0.68	0.70	0.71	0.75	0.70	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.2	1.8	1.7	1.6	1.4	1.7	
2000	0.57	0.65	0.68	0.70	0.76	0.68	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.4	1.9	1.6	1.5	1.3	1.7	
RB de Venezuela																			
1989	0.83	0.81	0.75	0.73	0.69	0.75	2.5	2.6	2.7	2.8	2.9	2.7	3.1	2.7	2.4	2.0	1.5	2.2	
1995	0.86	0.85	0.82	0.80	0.79	0.82	2.3	2.3	2.4	2.4	2.4	2.4	2.8	2.7	2.3	2.0	1.7	2.3	
1998	0.64	0.64	0.83	0.81	0.80	0.82	2.2	2.2	2.3	2.4	2.3	2.3	2.8	2.6	2.4	2.1	1.8	2.3	

Nota: En la mayoría de los casos, "cuartos" se refiere al número de cuartos usados sólo por el hogar, excluyendo la cocina y los cuartos de baño.

Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.

TABLA A.41

Número de niños menores de 12 años por hogar, ingreso y educación de los padres

País	Quintil de Ingreso de los padres					Promedio (vi)	Educación de los padres		
	1 (i)	2 (ii)	3 (iii)	4 (iv)	5 (v)		Baja (vii)	Media (viii)	Alta (ix)
Argentina									
1992	1.80	1.70	1.68	1.44	1.32	1.59	1.87	1.53	1.15
1996	1.80	1.76	1.55	1.28	1.20	1.52	1.90	1.34	1.09
2001	1.89	1.68	1.35	1.25	1.04	1.44	1.96	1.31	0.93
Bolivia									
Urbano									
1992	2.11	2.27	2.18	2.10	1.94	2.12	2.37	2.08	1.65
1996	1.89	2.13	1.91	2.00	1.63	1.91	2.15	1.92	1.51
Nacional									
1996	2.09	2.13	2.26	2.09	1.93	2.10	2.27	2.04	1.56
1999	2.61	2.18	2.03	1.86	1.61	2.06	2.47	1.76	1.39
Brasil									
1990	2.13	1.90	1.72	1.55	1.42	1.74	1.90	1.36	1.23
1995	1.89	1.66	1.47	1.32	1.18	1.50	1.65	1.18	0.99
2001	1.63	1.41	1.27	1.13	0.97	1.28	1.43	1.04	0.83
Chile									
1990	1.59	1.59	1.51	1.38	1.43	1.50	1.55	1.50	1.36
1996	1.55	1.52	1.46	1.35	1.32	1.44	1.48	1.48	1.28
2000	1.44	1.41	1.37	1.24	1.30	1.35	1.45	1.35	1.24
Colombia									
Bogotá									
1992	1.67	1.56	1.35	1.14	1.20	1.38	1.61	1.36	1.03
1996	1.28	1.29	1.36	1.19	1.11	1.25	1.43	1.20	0.94
Nacional									
1996	1.97	1.67	1.61	1.50	1.29	1.61	1.76	1.40	1.14
1999	1.77	1.70	1.56	1.37	1.24	1.53	1.69	1.35	1.05
Costa Rica									
1990	2.06	2.00	1.94	1.72	1.88	1.92	2.02	1.75	1.64
1995	2.05	1.77	1.80	1.67	1.51	1.76	1.93	1.60	1.40
2000	1.86	1.68	1.64	1.57	1.30	1.61	1.75	1.49	1.23
Rep. Dominicana									
1995	1.51	1.64	1.69	1.62	1.58	1.61	1.61	1.51	1.56
1997	1.54	1.61	1.57	1.66	1.53	1.59	1.64	1.52	1.40
Ecuador									
1994	2.30	2.05	2.12	1.86	1.56	1.98	2.29	1.56	1.39
1998	2.07	2.21	1.86	1.77	1.55	1.89	2.17	1.63	1.48
El Salvador									
1991	2.43	2.32	2.20	2.05	1.82	2.16	2.40	1.79	1.42
1995	2.28	2.15	1.86	1.82	1.64	1.95	2.17	1.80	1.47
2000	1.90	1.81	1.83	1.76	1.65	1.82	2.05	1.56	1.36
Guatemala									
2000	2.98	2.97	2.81	2.41	1.95	2.62	2.87	2.04	1.64
Honduras									
1990	3.00	2.85	2.68	2.53	2.28	2.67	2.85	1.90	1.77
1995	2.75	2.71	2.40	2.46	1.94	2.45	2.64	1.91	1.70
1999	2.70	2.47	2.19	2.08	1.80	2.25	2.50	1.72	1.48
Jamaica									
1990	1.62	1.24	1.10	1.41	1.53	1.38	1.36	1.40	1.15
1996	1.45	1.33	1.05	1.29	1.40	1.31	1.27	1.35	0.86
1999	1.18	1.24	1.10	1.19	1.04	1.15	1.20	1.17	0.86
México									
1992	2.59	2.22	2.14	1.93	1.75	2.13	2.37	1.77	1.58
1996	2.32	2.14	1.85	1.67	1.51	1.90	2.19	1.69	1.35
2000	2.15	1.81	1.62	1.63	1.40	1.72	1.94	1.55	1.30
Nicaragua									
1993	3.11	2.60	2.66	2.39	2.16	2.58	2.85	1.93	1.71
1998	2.61	2.60	2.44	2.28	2.05	2.40	2.64	1.87	1.56
Panamá									
1991	1.86	1.70	1.73	1.51	1.38	1.64	1.89	1.52	1.32
1995	1.64	1.65	1.61	1.30	1.24	1.53	1.81	1.46	1.20
2000	1.76	1.55	1.48	1.23	1.17	1.44	1.67	1.40	0.98
Paraguay									
1995	2.70	2.60	2.11	2.08	1.95	2.29	2.50	1.81	1.61
1999	2.48	2.27	2.16	2.04	1.72	2.14	2.41	1.86	1.52
Perú									
Regiones									
1991	2.30	1.97	2.04	2.06	1.76	2.02	2.29	2.00	1.65
1994	2.57	2.34	2.10	1.94	1.65	2.12	2.68	1.99	1.49
Nacional									
1994	2.59	2.43	2.15	2.09	1.71	2.19	2.70	2.06	1.54
2000	2.48	2.25	1.93	2.01	1.68	2.07	2.45	1.97	1.63
Trinidad y Tobago									
1992	1.96	1.52	1.59	1.62	1.67	1.67	1.64	1.63	1.42
Uruguay									
1989	1.48	1.47	1.46	1.26	1.42	1.42	1.53	1.33	1.32
1995	1.45	1.38	1.28	1.28	1.30	1.34	1.47	1.30	1.14
2000	1.33	1.33	1.26	1.11	1.11	1.23	1.46	1.15	0.92
RB de Venezuela									
1989	2.35	2.23	2.10	1.64	1.65	2.03	2.28	1.73	1.38
1995	2.13	2.22	1.96	1.72	1.47	1.90	2.16	1.63	1.08
1998	1.99	1.95	1.80	1.74	1.50	1.80	2.03	1.65	1.27

Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.

TABLA A.42

## Tamaño de hogares, por quintil de ingresos y educación del jefe de hogar

País	Quintil de ingresos equivalados					Promedio (vi)	Educación del jefe del hogar		
	1 (i)	2 (ii)	3 (iii)	4 (iv)	5 (v)		Baja (vii)	Media (viii)	Alta (ix)
Argentina									
1992	4.39	3.36	3.64	3.37	2.89	3.46	3.50	3.58	3.12
1996	4.75	3.88	3.45	3.18	2.73	3.47	3.64	3.42	3.06
2001	5.00	3.89	3.46	2.96	2.63	3.42	3.83	3.35	2.97
Bolivia									
Urbano									
1992	5.15	5.11	4.67	4.36	3.81	4.56	4.75	4.44	4.23
1996	4.74	4.67	4.42	4.07	3.61	4.26	4.42	4.17	3.99
Nacional									
1996	4.38	4.43	4.53	4.15	3.61	4.19	4.22	4.19	3.96
1999	4.47	4.74	4.64	4.19	3.63	4.29	4.44	4.19	3.78
Brasil									
1990	4.95	4.43	4.13	3.96	3.44	4.11	4.25	3.56	3.41
1995	5.00	4.14	3.81	3.88	3.24	3.89	4.01	3.46	3.26
2001	4.80	4.07	3.41	3.33	3.00	3.62	3.74	3.33	3.06
Chile									
1990	4.88	4.37	4.03	3.89	3.53	4.06	4.17	3.99	3.71
1996	4.42	4.30	3.95	3.82	3.43	3.95	4.02	3.95	3.70
2000	4.52	4.28	3.90	3.65	3.24	3.86	3.96	3.87	3.57
Colombia									
Bogotá									
1992	4.79	4.33	4.29	3.74	3.36	4.04	4.34	3.83	3.45
1996	4.46	4.22	3.80	3.75	3.38	3.88	4.00	3.74	3.53
Nacional									
1996	4.87	4.74	4.43	4.02	3.52	4.25	4.36	3.90	3.67
1999	4.87	4.82	4.39	4.09	3.37	4.23	4.39	3.83	3.47
Costa Rica									
1990	4.75	4.71	4.48	4.32	3.71	4.36	4.47	4.06	3.98
1995	4.56	4.52	4.31	4.02	3.51	4.15	4.25	3.94	3.78
2000	4.31	4.40	4.24	4.05	3.54	4.08	4.09	4.16	3.89
Rep. Dominicana									
1995	5.07	4.64	4.43	4.17	3.76	4.38	4.31	3.89	4.10
1997	4.77	4.55	4.31	3.96	3.60	4.19	4.20	3.90	4.08
Ecuador									
1994	5.10	5.40	5.10	4.78	3.88	4.79	5.05	4.08	3.94
1998	4.72	5.23	4.80	4.47	3.71	4.53	4.75	4.09	4.01
El Salvador									
1991	5.60	5.33	5.03	4.54	3.88	4.79	4.95	4.24	3.92
1995	5.31	5.26	4.83	4.45	3.88	4.68	4.84	4.12	3.92
2000	5.11	4.77	4.62	4.27	3.53	4.39	4.53	3.93	3.85
Guatemala									
2000	5.90	5.76	5.44	5.02	4.17	5.18	5.36	4.27	4.18
Honduras									
1990	6.19	6.07	5.77	5.39	4.36	5.47	5.50	4.32	4.17
1995	6.20	5.95	5.57	5.12	4.34	5.35	5.36	4.45	4.19
1999	5.80	5.59	5.39	4.99	4.14	5.11	5.18	4.18	4.13
Jamaica									
1990	6.07	5.47	4.64	4.50	2.92	4.44	4.17	3.82	3.48
1996	5.67	4.58	4.56	3.85	2.58	3.97	3.59	3.79	2.95
1999	5.14	4.30	4.34	3.72	2.47	3.76	3.59	3.27	3.00
México									
1992	5.75	5.38	4.93	4.54	3.83	4.79	5.04	4.06	3.99
1996	5.67	5.18	4.84	4.25	3.62	4.60	4.85	4.07	3.78
2000	5.11	4.68	4.27	4.07	3.43	4.24	4.37	3.91	3.67
Nicaragua									
1993	6.71	6.28	5.97	5.43	4.86	5.72	5.79	4.61	4.52
1998	5.97	5.75	5.64	5.10	4.71	5.39	5.56	4.74	4.38
Panamá									
1991	4.62	4.82	4.74	4.06	3.42	4.26	4.42	4.06	3.74
1995	4.59	4.65	4.18	3.88	3.26	4.03	4.16	3.95	3.57
2000	4.36	4.34	4.10	3.83	3.11	3.84	4.03	3.79	3.37
Paraguay									
1995	5.82	5.11	4.75	4.41	3.76	4.68	4.83	4.18	4.02
1999	5.73	4.99	4.88	4.32	3.89	4.58	4.80	4.12	4.06
Perú									
Regiones									
1991	5.42	5.48	5.50	5.35	4.73	5.28	5.39	4.91	4.74
1994	5.82	5.49	5.13	5.69	4.35	5.09	5.45	4.88	4.50
Nacional									
1994	5.77	5.67	5.22	4.91	4.34	5.13	5.46	4.91	4.49
2000	5.24	5.21	5.17	5.04	4.38	4.98	5.09	4.93	4.69
Trinidad y Tobago									
1992	5.54	5.10	4.78	4.26	3.09	4.37	4.20	3.87	3.41
Uruguay									
1989	3.89	3.35	3.25	3.15	2.88	3.27	3.19	3.45	3.35
1995	4.11	3.41	3.18	3.03	2.72	3.23	3.13	3.46	3.20
2000	4.49	3.53	3.13	2.81	2.54	3.17	3.14	3.33	2.95
RB de Venezuela									
1989	6.45	5.87	5.36	4.96	3.95	5.16	5.30	4.43	4.07
1995	5.59	5.52	5.03	4.65	3.93	4.88	5.11	4.37	3.81
1998	5.37	5.22	4.88	4.61	3.88	4.72	4.98	4.43	3.83

Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.

TABLA A.43

## Correlaciones entre cónyuges: educación, salarios y horas trabajadas

País	Años de educación (i)	Salarios hora (ii)	Horas trabajadas		País	Años de educación (i)	Salarios hora (ii)	Horas trabajadas	
			Todos (iii)	Trabajadores (iv)				Todos (iii)	Trabajadores (iv)
Argentina					Honduras				
1992	0.8427*	0.5061*	0.0648*	0.0562*	1990	0.7355*	0.3095*	0.0001	0.1527*
1996	0.6525*	0.4600*	0.0793*	0.0715*	1995	0.7184*	0.2364*	0.0198	0.1472*
2001	0.6623*	0.4709*	0.0815*	0.0946*	1999	0.7298*	0.0787*	0.0303	0.1262*
Bolivia					Jamaica				
Urbano					1990	0.7121*	0.7662*	0.0273	0.3356*
1992	0.7516*	0.2248*	0.0638*	0.2122*	1996	0.6898*	0.5984*	0.1581*	0.0983
1996	0.6749*	0.3529*	0.0805*	0.2027*	1999	0.7125*	0.4922*	0.1412*	0.1981*
Nacional					México				
1996	0.7584*	0.1698*	0.1284*	0.2265*	1992	0.7017*	0.3234*	20.0273*	0.1329*
1999	0.8119*	0.1335*	0.1369*	0.2769*	1996	0.6985*	0.2268*	0.0325*	0.1201*
Brasil					2000	0.7366*	0.3241*	0.0761*	0.0849*
1990	0.7452*	0.4493*	0.0985*	0.1594*	Nicaragua				
1995	0.7300*	0.5077*	0.1594*	0.1467*	1993	0.7239*	0.2155*	20.0227	0.2060*
2001	0.7151*	0.3466*	0.1386*	0.1485*	1998	0.6623*	0.6166*	0.0419*	0.1893*
Chile					Panamá				
1990	0.7390*	0.4770*	0.0970*	0.3341*	1991	0.7458*	0.4696*	0.2068*	0.2262*
1996	0.7392*	0.4672*	0.0981*	0.3479*	1995	0.7262*	0.3263*	0.1739*	0.1734*
2000	0.7388*	0.4579*	0.1081*	0.3130*	2000	0.6585*	0.5420*	0.1277*	0.1401*
Colombia					Paraguay				
Bogotá					1995	0.7303*	0.2241*	0.0662*	0.2433*
1992	0.7783*	0.6230*	0.1713*	0.3009*	1999	0.7280*	0.3111*	0.1100*	0.2183*
1996	0.7596*	0.5002*	0.1522*	0.1824*	Perú				
Nacional					Regiones				
1996	0.7538*	0.4354*	0.0817*	0.2006*	1991	0.7370*	0.2337*	0.1889*	0.2101*
1999	0.7384*	0.2066*	0.0763*	0.2034*	1994	0.7162*	0.4383*	0.1571*	0.1938*
Costa Rica					Nacional				
1990	0.6735*	0.3569*	0.0959*	0.1403*	1994	0.7073*	0.3079*	0.1260*	0.1770*
1995	0.6436*	0.4362*	0.0862*	0.1793*	2000	0.7178*	0.3858*	0.1053*	0.1780*
2000	0.8406*	0.3951*	0.0745*	0.1004*	Trinidad y Tobago				
Rep. Dominicana					1992	0.5856*	0.5178*	0.1514*	0.3559*
1995	0.6938*	0.3940*	0.0597*	0.2368*	Uruguay				
1997	0.6680*	0.4168*	0.0333	0.1432*	1989	0.5287*	0.4347*	0.2316*	0.1469*
Ecuador					1995	0.6193*	0.3601*	0.2322*	0.1480*
1994	0.7710*	0.2378*	0.1356*	0.1883*	2000	0.5953*	0.3073*	0.2377*	0.1677*
1998	0.7689*	0.2863*	0.1889*	0.2689*	RB de Venezuela				
El Salvador					1989	0.7197*	0.3516*	0.0376*	0.1552*
1991	0.6977*	0.2501*	0.0441*	0.1388*	1995	0.7036*	0.2386*	0.0147	0.1232*
1995	0.7169*	0.4435*	0.0581*	0.2261*	1998	0.6921*	0.1353*	0.0291*	0.1267*
2000	0.7118*	0.2896*	0.0673*	0.1681*					
Guatemala									
2000	0.7419*	0.3163*	0.0665*	0.1546*					

\*Significativo al 5%.

Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.



TABLA A.44

Participación de niños de edades de 10-14 que trabajan (porcentaje)

País	Quintil de ingresos de hogar equivalados						País	Quintil de ingresos de hogar equivalados					
	1	2	3	4	5	Promedio		1	2	3	4	5	Promedio
Argentina							Guatemala						
1992	1.6	1.5	3.5	1.9	0.3	1.8	2000	36.2	27.4	28.4	27.5	15.4	27.7
1996	0.9	1.6	0.9	2.1	0.1	1.1							
Honduras							1990	16.1	14.9	13.1	9.9	11.2	13.2
2001	0.9	0.4	0.5	0.1	0.1	0.5	1995	14.3	13.4	9.9	7.6	9.4	11.2
Bolivia							1999	6.2	15.7	17.3	14.8	12.5	15.5
Urbano							Jamaica						
1992	7.2	9.0	8.9	10.2	9.4	8.8	1990	0.7	2.3	1.8	2.3	1.3	1.7
1996	8.7	10.4	13.1	13.7	8.5	10.9	1996	0.8	0.0	0.9	0.0	1.5	0.6
Nacional							1999	0.0	1.5	0.0	1.2	3.6	1.0
1996	61.7	26.8	18.6	17.5	12.1	29.3	México						
1999	60.3	32.0	16.9	20.2	10.0	29.1	1992	9.0	5.9	4.1	4.2	2.5	5.6
Brasil							1996	14.6	10.2	7.5	4.7	2.9	8.9
1990	25.0	21.3	15.0	11.6	7.2	17.3	2000	9.3	7.1	4.5	4.7	4.8	6.5
1995	30.5	20.8	15.6	11.4	6.8	18.8	Nicaragua						
2001	19.1	11.5	9.1	6.8	4.4	11.6	1993	9.2	10.5	8.4	7.5	9.4	9.0
Chile							1998	18.1	11.1	10.8	10.3	9.4	12.2
1990	1.2	0.7	2.1	1.3	0.9	1.2	Panamá						
1996	1.2	1.9	2.4	1.0	1.6	1.6	1995	5.2	2.0	1.8	1.5	3.1	2.9
2000	1.2	1.9	0.6	1.0	0.3	1.1	2000	2.9	2.0	0.6	0.8	1.5	1.8
Colombia							Paraguay						
Bogotá							1995	49.9	35.4	30.6	26.2	20.0	34.3
1992	6.3	4.2	3.5	0.8	6.1	4.4	1999	19.5	12.7	9.6	7.0	9.6	12.3
1996	4.0	2.7	5.1	1.2	7.0	4.0	Perú						
Nacional							Regiones						
1996	16.0	10.8	11.6	8.4	7.7	11.3	1991	24.2	13.0	9.2	7.7	6.9	12.8
1999	10.7	8.0	7.6	5.8	5.8	7.9	1994	36.4	18.2	9.1	8.7	6.4	17.5
Costa Rica							Nacional						
1990	8.0	6.5	6.6	7.1	1.2	6.1	1994	38.8	21.1	12.5	9.7	8.5	20.0
1995	10.6	11.3	7.5	6.2	3.0	8.3	2000	52.7	26.1	19.2	14.5	9.0	26.8
2000	4.3	4.0	4.3	2.5	1.4	3.5	Uruguay						
Rep. Dominicana							1989	9.2	9.8	4.3	5.9	2.0	6.7
1995	5.0	3.4	5.6	5.5	3.5	4.6	1995	9.7	12.4	7.8	5.5	2.2	8.3
1997	7.3	3.2	3.3	5.2	4.7	4.9	2000	7.2	3.8	1.3	2.8	1.4	3.9
Ecuador							RB de Venezuela						
1994	35.1	26.1	31.9	30.0	21.3	29.4	1989	5.5	3.8	3.4	2.9	1.2	3.7
1998	46.3	32.7	33.5	28.7	22.7	33.8	1995	3.6	3.6	3.7	2.4	2.7	3.3
El Salvador							1998	3.6	3.4	4.2	3.5	1.7	3.4
1991	14.3	16.8	16.6	15.7	12.5	15.3	2000	10.5	8.6	8.9	7.3	5.0	8.4
1995	12.7	11.3	11.4	9.6	6.4	10.7							

Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.

TABLA A.45

Salarios para hombres en edad de máxima productividad  
e ingreso de hogar per cápita: razón de no-blancos a blancos

País	Salarios de hombres en edad de máxima productividad		Ingreso per cápita	
	Total (I)	Urbano (II)	Total (III)	Urbano (IV)
Bolivia				
1999	0.534	0.686	0.478	0.637
Brasil				
1990	0.515	0.540	0.454	0.480
1995	0.518	0.545	0.446	0.470
2001	0.511	0.527	0.457	0.474
Guatemala				
2000	0.524	0.530	0.448	0.512
Perú				
2000	0.438	0.485	0.415	0.497
Trinidad y Tobago				
1992	0.241	0.223	0.358	0.414

Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.

TABLA A.46

Confianza interpersonal e institucional en América Latina, por edad, educación, ingresos subjetivos y percepción de la desigualdad, 1996-2001

		Confianza interpersonal	Confianza institucional
Edad	18-30	0.423	0.196
	31-55	0.426	0.202
	56-65	0.446	0.207
	más de 65	0.466	0.225
Educación	Ninguna educación	0.436	0.221
	Alguna primaria	0.437	0.210
	Alguna secundaria	0.403	0.158
	Alguna terciaria	0.400	0.181
Ingreso subjetivo	Grandes dificultades para financiar costo de vida	0.394	0.168
	No suficiente para financiar costo de vida	0.417	0.163
	Financia costos de vida	0.444	0.217
	Financia costos de vida y ahorro	0.469	0.261
Percepción de distribución de ingreso	Muy injusta	0.390	0.159
	Injusta		
	Justa	0.435	0.188
	Muy justa	0.510	0.362
	Interpersonal	0.508	0.422

Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de Latinobarómetro.

TABLA A.47

## Tasas de matrícula escolar, por edad y quintil de ingresos

País	3 a 5 años de edad						6 a 12 años de edad						13 a 17 años de edad						18 a 23 años de edad					
	1	2	3	4	5	Promedio	1	2	3	4	5	Promedio	1	2	3	4	5	Promedio	1	2	3	4	5	Promedio
Argentina																								
1992	0.22	0.34	0.29	0.43	0.51	0.34	0.97	0.99	0.98	0.99	0.99	0.98	0.73	0.74	0.77	0.81	0.94	0.78	0.33	0.34	0.35	0.44	0.54	0.41
1996	0.22	0.26	0.35	0.42	0.48	0.32	0.98	0.98	0.99	1.00	1.00	0.99	0.67	0.76	0.85	0.80	0.97	0.79	0.26	0.29	0.41	0.49	0.62	0.42
2001	0.34	0.43	0.44	0.54	0.54	0.44	0.97	0.98	1.00	1.00	0.99	0.99	0.87	0.91	0.95	0.95	0.99	0.92	0.36	0.36	0.45	0.57	0.72	0.49
Bolivia																								
1996							0.89	0.96	0.96	0.97	0.99	0.95	0.39	0.59	0.65	0.66	0.77	0.61	0.08	0.28	0.35	0.36	0.49	0.33
1999	0.40	0.38	0.60	0.53	0.74	0.50	0.87	0.96	0.97	0.96	0.97	0.94	0.41	0.62	0.76	0.75	0.89	0.68	0.13	0.40	0.32	0.48	0.62	0.42
Brasil																								
1990	0.25	0.29	0.36	0.47	0.64	0.38	0.70	0.79	0.87	0.92	0.96	0.83	0.52	0.56	0.65	0.75	0.84	0.65	0.14	0.16	0.21	0.26	0.40	0.24
1995	0.24	0.28	0.32	0.39	0.60	0.34	0.81	0.89	0.93	0.96	0.98	0.90	0.64	0.68	0.74	0.82	0.91	0.74	0.20	0.23	0.24	0.30	0.48	0.29
2001	0.36	0.40	0.44	0.52	0.72	0.45	0.93	0.95	0.97	0.98	0.99	0.96	0.81	0.83	0.87	0.91	0.96	0.86	0.32	0.30	0.31	0.34	0.55	0.36
Chile																								
1990	0.24	0.23	0.29	0.35	0.48	0.31	0.96	0.96	0.98	0.97	0.99	0.97	0.79	0.81	0.81	0.88	0.94	0.83	0.25	0.22	0.25	0.32	0.52	0.31
1996	0.30	0.32	0.41	0.43	0.63	0.40	0.96	0.98	0.99	0.99	1.00	0.98	0.82	0.84	0.90	0.95	0.97	0.89	0.27	0.29	0.35	0.43	0.63	0.39
2000	0.37	0.39	0.45	0.50	0.65	0.46	0.98	0.98	0.99	0.99	1.00	0.99	0.87	0.89	0.93	0.96	0.98	0.92	0.26	0.31	0.38	0.45	0.64	0.40
Colombia																								
1996	0.16	0.18	0.23	0.26	0.26	0.21	0.86	0.90	0.93	0.96	0.98	0.91	0.64	0.73	0.74	0.81	0.83	0.75	0.20	0.25	0.26	0.29	0.47	0.31
1999	0.18	0.18	0.21	0.27	0.29	0.22	0.88	0.90	0.93	0.96	0.97	0.92	0.66	0.72	0.74	0.81	0.85	0.75	0.22	0.22	0.23	0.28	0.46	0.29
Costa Rica																								
1990							0.83	0.89	0.88	0.88	0.94	0.88	0.45	0.53	0.56	0.60	0.82	0.58	0.16	0.15	0.17	0.24	0.42	0.23
1995	0.22	0.25	0.35	0.37	0.43	0.32	0.93	0.95	0.96	0.98	0.99	0.96	0.58	0.61	0.62	0.69	0.89	0.67	0.22	0.17	0.22	0.28	0.46	0.28
2000	0.28	0.38	0.41	0.36	0.56	0.38	0.94	0.96	0.97	0.97	0.98	0.96	0.59	0.63	0.63	0.70	0.84	0.66	0.20	0.25	0.27	0.35	0.55	0.34
Rep. Dominicana																								
1995	0.26	0.30	0.25	0.31	0.51	0.32	0.92	0.94	0.94	0.95	0.96	0.94	0.85	0.87	0.88	0.89	0.91	0.88	0.37	0.38	0.35	0.37	0.47	0.39
Ecuador																								
1994	0.22	0.23	0.30	0.32	0.48	0.30	0.78	0.82	0.91	0.91	0.95	0.86	0.47	0.57	0.60	0.68	0.77	0.61	0.22	0.26	0.24	0.30	0.39	0.29
1998	0.18	0.25	0.33	0.36	0.47	0.31	0.91	0.92	0.95	0.98	0.99	0.94	0.50	0.65	0.68	0.74	0.85	0.68	0.19	0.24	0.21	0.29	0.48	0.29
El Salvador																								
1991	0.12	0.14	0.20	0.35	0.54	0.24	0.64	0.69	0.76	0.86	0.92	0.75	0.47	0.51	0.59	0.66	0.74	0.59	0.14	0.14	0.19	0.26	0.39	0.24
1995	0.21	0.23	0.31	0.46	0.70	0.35	0.74	0.77	0.84	0.91	0.96	0.83	0.53	0.58	0.64	0.71	0.80	0.64	0.17	0.14	0.19	0.27	0.43	0.25
2000	0.22	0.21	0.26	0.33	0.47	0.29	0.79	0.83	0.86	0.92	0.97	0.86	0.61	0.68	0.71	0.77	0.81	0.70	0.24	0.21	0.22	0.23	0.42	0.27
Guatemala																								
2000	0.06	0.08	0.08	0.13	0.29	0.11	0.67	0.71	0.78	0.86	0.93	0.77	0.42	0.44	0.49	0.57	0.75	0.53	0.09	0.12	0.13	0.19	0.40	0.21
Honduras																								
1990							0.73	0.70	0.78	0.88	0.91	0.79	0.38	0.33	0.40	0.49	0.63	0.45	0.04	0.07	0.09	0.16	0.31	0.15
1995							0.83	0.84	0.89	0.91	0.96	0.88	0.40	0.41	0.45	0.53	0.64	0.49	0.06	0.10	0.08	0.19	0.31	0.16
1999							0.78	0.84	0.85	0.91	0.92	0.85	0.40	0.43	0.52	0.58	0.67	0.52	0.07	0.13	0.18	0.18	0.34	0.20

Jamaica																								
1990	0.79	0.72	0.75	0.75	0.84	0.77	0.98	0.99	0.98	0.96	1.00	0.98	0.81	0.77	0.85	0.81	0.79	0.80	0.05	0.02	0.03	0.04	0.03	0.04
1996	0.85	0.73	0.73	0.87	0.90	0.82	0.99	0.99	0.99	1.00	1.00	1.00	0.88	0.87	0.84	0.92	0.94	0.89	0.14	0.08	0.09	0.12	0.14	0.12
1999	0.96	1.00	0.96	0.97	0.98	0.97	0.99	0.99	1.00	1.00	1.00	0.99	0.87	0.86	0.88	0.95	0.96	0.90	0.13	0.14	0.29	0.18	0.18	0.19
México																								
1992	0.39	0.53	0.66	0.78	0.83	0.62	0.86	0.94	0.96	0.96	0.97	0.93	0.48	0.54	0.65	0.63	0.84	0.61	0.12	0.15	0.19	0.24	0.40	0.23
1996	0.55	0.75	0.84	0.88	0.95	0.77	0.91	0.96	0.97	0.98	0.99	0.96	0.47	0.58	0.67	0.74	0.88	0.65	0.07	0.14	0.21	0.28	0.46	0.23
2000	0.67	0.84	0.94	0.92	0.92	0.85	0.93	0.95	0.98	0.98	1.00	0.96	0.57	0.63	0.70	0.78	0.90	0.70	0.16	0.15	0.29	0.28	0.52	0.29
Nicaragua																								
1993	0.11	0.19	0.26	0.33	0.54	0.28	0.93	0.95	0.98	0.98	0.99	0.97	0.54	0.70	0.74	0.78	0.86	0.72	0.21	0.23	0.20	0.29	0.41	0.28
1998	0.22	0.37	0.38	0.40	0.54	0.37	0.73	0.81	0.88	0.94	0.95	0.85	0.45	0.58	0.66	0.66	0.79	0.62	0.13	0.20	0.31	0.28	0.42	0.28
Panamá																								
1991	0.30	0.43	0.43	0.58	0.76	0.47	0.93	0.95	0.98	0.97	0.98	0.96	0.56	0.76	0.83	0.87	0.88	0.76	0.14	0.24	0.32	0.38	0.53	0.33
1995	0.29	0.46	0.63	0.79	0.83	0.56	0.95	0.96	0.98	0.99	1.00	0.97	0.63	0.78	0.84	0.92	0.87	0.79	0.16	0.26	0.30	0.37	0.50	0.33
2000	0.52	0.58	0.79	0.88	0.91	0.69	0.96	0.97	0.99	0.99	1.00	0.98	0.70	0.82	0.85	0.91	0.96	0.83	0.22	0.29	0.34	0.44	0.65	0.39
Paraguay																								
1995	0.02	0.07	0.12	0.14	0.17	0.10	0.84	0.89	0.89	0.91	0.96	0.89	0.48	0.56	0.67	0.64	0.76	0.61	0.10	0.14	0.21	0.21	0.35	0.22
1999	0.11	0.17	0.16	0.17	0.17	0.15	0.90	0.93	0.97	0.98	0.99	0.95	0.60	0.69	0.75	0.83	0.84	0.73	0.13	0.27	0.21	0.31	0.49	0.30
Perú																								
Regiones																								
1991							0.99	0.99	0.99	1.00	1.00	0.99	0.87	0.94	0.96	0.93	0.95	0.93						
1994							0.99	0.99	1.00	1.00	1.00	0.99	0.88	0.91	0.94	0.93	0.96	0.92	0.41	0.42	0.46	0.44	0.56	0.46
Nacional																								
1994							0.98	0.99	0.99	0.99	0.99	0.99	0.84	0.88	0.90	0.92	0.95	0.89	0.35	0.37	0.45	0.41	0.56	0.43
2000	0.63	0.59	0.70	0.71	0.80	0.67	0.99	0.99	0.99	0.98	1.00	0.99	0.86	0.88	0.93	0.92	0.96	0.91	0.25	0.35	0.31	0.45	0.56	0.39
Trinidad y Tobago																								
1992	0.53	0.62	0.74	0.70	0.73	0.66	0.98	0.96	1.00	1.00	0.98	0.98	0.69	0.76	0.77	0.89	0.93	0.79	0.07	0.19	0.18	0.24	0.30	0.19
Uruguay																								
1989	0.24	0.39	0.56	0.67	0.85	0.50	0.96	0.98	0.98	0.98	0.99	0.98	0.68	0.76	0.78	0.89	0.92	0.78	0.17	0.23	0.29	0.36	0.50	0.32
1995	0.36	0.50	0.59	0.73	0.86	0.57	0.98	0.99	1.00	0.99	1.00	0.99	0.66	0.71	0.82	0.85	0.95	0.77	0.18	0.23	0.30	0.39	0.59	0.34
2000	0.51	0.60	0.70	0.80	0.91	0.65	0.98	0.99	0.99	1.00	1.00	0.99	0.68	0.78	0.86	0.92	0.98	0.81	0.17	0.24	0.36	0.42	0.68	0.36
RB de Venezuela																								
1989	0.25	0.32	0.34	0.42	0.55	0.36	0.86	0.91	0.93	0.96	0.97	0.92	0.65	0.72	0.74	0.75	0.84	0.73	0.24	0.24	0.24	0.30	0.43	0.29
1995	0.45	0.45	0.50	0.58	0.67	0.51	0.94	0.95	0.97	0.98	0.97	0.96	0.75	0.75	0.77	0.80	0.89	0.78	0.28	0.29	0.30	0.36	0.48	0.35
1998	0.45	0.46	0.50	0.59	0.68	0.52	0.94	0.96	0.96	0.97	0.99	0.96	0.72	0.75	0.76	0.80	0.91	0.78	0.27	0.28	0.30	0.37	0.54	0.35

*Nota:* Algunas estadísticas de país en el primer panel se refieren a escuela para la edad de niños de 5 y más años, ya que ninguna información se registra para niños más jóvenes. Ver <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/wb/> para detalles.

*Fuente:* Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.

TABLA A.48

## Distribución de probabilidades condicionales de asistencia escolar, coeficientes Gini

País	Primaria (i)	Secundaria (ii)	Universitaria (iii)	Universitaria todos (iv)	País	Primaria (i)	Secundaria (ii)	Universitaria (iii)	Universitaria todos (iv)
Argentina					Guatemala				
1992	0.6	12.4	15.0	37.3	2000	6.2	23.4	28.2	73.0
1996	0.7	12.7	16.9	38.9	Honduras				
2001	1.1	4.5	13.5	33.6	1990	3.4	29.2	26.4	77.1
Bolivia					1995	5.1	23.9	24.3	74.5
Urbano					1999	5.2	24.9	27.1	74.7
1992	0.9	6.3	15.5	28.3	México				
1996	0.5	11.6	23.0	33.0	1992	3.2	21.7	15.7	53.1
Nacional					1996	3.0	19.3	20.3	56.3
1996	1.1	10.7	26.3	43.5	2000	2.3	18.6	18.7	48.8
1999	1.1	8.6	28.7	38.6	Nicaragua				
Brasil					1993	7.2	13.5	29.4	63.6
1990	15.2	20.4	38.1	65.2	1998	5.7	13.7	25.3	58.9
1995	3.2	24.6	40.1	69.8	Panamá				
2001	1.0	26.2	50.1	69.7	1991	2.0	14.7	35.8	55.2
Chile					1995	1.7	14.0	32.0	50.1
1990	6.9	9.1	26.9	47.6	2000	0.9	10.3	26.7	44.3
1996	0.3	7.2	22.7	43.5	Paraguay				
2000	0.4	5.8	25.6	46.5	1995	1.6	15.6	27.7	47.9
Colombia					1999	1.0	11.4	32.3	54.8
Bogotá					Perú				
1992	2.8	3.5	17.8	34.1	Regiones				
1996	1.9	7.0	23.1	38.5	1991	0.7	5.0	25.6	30.5
Nacional					1994	1.0	5.1	27.5	35.6
1996	2.9	8.3	24.1	49.9	Nacional				
1999	2.3	8.4	29.8	49.6	1994	1.0	7.1	25.1	33.8
Costa Rica					2000	0.9	5.5	30.5	40.1
1990	2.0	24.5	19.4	53.9	Trinidad y Tobago				
1995	1.3	22.1	18.2	51.9	1992	1.2	11.9	58.4	66.7
2000	1.5	19.2	20.8	51.8	Uruguay				
Rep. Dominicana					1989	2.1	12.5	36.2	58.9
1995	0.8	8.6	20.4	46.9	1995	1.5	14.0	18.9	48.5
Ecuador					2000	1.4	12.8	17.4	49.1
1994	3.2	24.1	24.3	48.9	RB de Venezuela				
1998	7.5	17.2	30.6	54.6	1989	3.2	13.5	24.0	49.4
El Salvador					1995	3.7	11.8	17.7	41.8
1991	6.1	10.8	20.1	61.8	1998	3.3	11.9	19.8	41.5
1995	11.4	8.9	17.1	55.9	2000	4.8	8.6	21.6	54.0

Nota: 1. Niños entre 9 y 12 años; (ii) jóvenes entre 15 y 17 años que terminaron la escuela primaria; (iii) jóvenes entre 19 y 21 años que terminaron secundaria; (iv) todos los jóvenes entre 19 y 21 años.

Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.

TABLA A.49

## Índice de movilidad educativa intergeneracional por grupos de edad

País	13-19 (I)	20-25 (II)	País	13-19 (I)	20-25 (II)
Argentina			Honduras		
1992	0.922	0.851	1990	0.841	0.727
1996	0.904	0.834	1995	0.853	0.746
2001	0.907	0.814	1999	0.840	0.728
Bolivia			Jamaica		
Urbano			1990	0.990	0.929
1992	0.898	0.908	1996	0.990	0.941
1996	0.892	0.900	1999	0.984	0.973
Nacional			México		
1996	0.828	0.799	1992	0.905	0.842
1999	0.838	0.799	1996	0.905	0.846
Brasil			2000	0.868	0.768
1990	0.827	0.763	Nicaragua		
1995	0.808	0.762	1993	0.860	0.855
2001	0.844	0.795	1998	0.828	0.811
Chile			Panamá		
1990	0.918	0.862	1991	0.867	0.822
1996	0.914	0.823	1995	0.850	0.798
2000	0.922	0.834	2000	0.893	0.856
Colombia			Paraguay		
Bogotá			1995	0.846	0.768
1992	0.911	0.829	1999	0.851	0.762
1996	0.930	0.838	Perú		
Nacional			Regiones		
1996	0.845	0.794	1991	0.938	0.905
1999	0.842	0.812	1994	0.923	0.900
Costa Rica			Nacional		
1990	0.854	0.806	1994	0.917	0.912
1995	0.853	0.778	2000	0.898	0.874
2000	0.856	0.766	Trinidad y Tobago		
Rep. Dominicana			1992	0.964	0.944
1995	0.885	0.871	Uruguay		
Ecuador			1989	0.923	0.880
1994	0.852	0.815	1995	0.907	0.842
1998	0.824	0.782	2000	0.900	0.820
El Salvador			RB de Venezuela		
1991	0.865	0.786	1989	0.831	0.799
1995	0.844	0.774	1995	0.857	0.816
2000	0.819	0.793	1998	0.843	0.788
Guatemala					
2000	0.799	0.735			

Fuente: Cálculos de autor basados en microdatos de encuestas de hogar.

TABLA A.50

## Medidas de estado de salud e indicadores de servicios de salud, por quintiles de posición socioeconómica

## a. Mortalidad en menores de 5 años y niños de peso insuficiente

País/región	Tasas de mortalidad en menores de 5 años (por ml)							Niños de peso insuficiente						
	1	2	3	4	5	Promedio	CI	1	2	3	4	5	Promedio	CI
Bolivia	146.5	114.9	104.0	47.8	32.0	99.1	20.22	16.9	9.8	6.3	3.9	3.1	9.0	-0.31
Brasil	98.9	56.0	39.2	26.7	33.3	56.7	20.26	11.5	5.1	2.8	1.9	3.0	5.7	-0.21
Colombia	52.1	37.1	30.7	34.9	23.6	37.4	20.13	14.7	9.4	6.7	3.2	3.0	8.4	-0.29
Rep. Dominicana	89.9	73.0	60.1	37.3	26.6	61.0	20.21	12.9	6.6	3.2	1.7	1.0	5.9	-0.42
Guatemala	89.1	102.9	82.0	60.7	37.9	79.2	20.12	35.1	33.2	28.5	16.2	7.3	26.6	-0.19
Haití	163.3	150.1	137.1	130.6	105.6	140.6	20.07	38.9	29.8	26.8	22.2	10.2	27.5	-0.17
Nicaragua	68.8	66.6	52.5	48.5	29.7	56.0	20.12	18.4	14.2	11.4	6.5	3.9	12.2	-0.23
Paraguay	57.2	50.0	59.0	39.4	20.1	46.6	20.13	5.9	4.3	4.0	1.8	0.8	3.7	-0.28
Perú	110.0	76.2	48.0	44.1	22.1	68.4	20.25	16.7	7.8	4.6	1.9	1.4	7.8	-0.40
América Latina y el Caribe	97.3	80.8	68.1	52.2	36.8	71.7	20.17	19.0	13.4	10.5	6.6	3.7	11.9	-0.28
Este asiático, Pacífico	84.0	62.9	53.7	41.1	27.1	57.1	20.19							
Asia Central	82.5	64.5	69.8	57.5	40.2	64.9	20.09	17.8	14.2	11.0	7.8	6.5	12.1	-0.19
Oriente Medio	140.6	117.8	92.2	80.1	50.4	100.3	20.17	30.1	26.5	22.0	19.6	13.7	22.7	-0.19
África del Norte														
Sur de Asia	144.2	152.6	136.1	110.8	71.7	126.6	20.11	56.8	52.9	49.5	42.2	29.2	46.7	-0.11
África Subsahariana	191.7	190.9	174.3	156.6	112.4	168.4	20.09	36.2	32.9	29.5	26.2	18.1	28.9	-0.13
Todos los países	148.3	140.8	126.8	110.0	77.4	124.2	20.12	32.2	28.3	24.9	21.2	14.6	24.8	-0.17

## b. Tasas de cubrimiento de inmunización completa y frecuencia de diarrea

País/región	Tasas de cubrimiento de inmunización completa							Frecuencia de diarrea (%)						
	1	2	3	4	5	Promedio	CI	1	2	3	4	5	Promedio	CI
Bolivia	21.8	24.9	21.0	33.4	30.6	25.5	0.08	21.8	19.8	20.5	17.9	11.7	19.2	-0.07
Brasil	56.6	74.0	84.9	83.1	73.8	72.5	0.07	18.3	12.9	12.7	9.3	7.4	13.1	-0.16
Colombia	53.8	66.9	68.1	70.6	74.1	65.5	0.06	18.4	19.8	16.8	14.9	10.0	16.7	-0.09
Rep. Dominicana	28.0	30.2	46.9	42.6	51.7	38.7	0.12	17.9	16.4	17.8	14.1	10.1	15.7	-0.08
Guatemala	41.2	43.0	47.1	38.3	42.5	42.6	0.00	22.8	21.5	23.3	17.7	16.0	20.9	-0.06
Haití	18.8	20.1	35.3	37.9	44.1	30.2	0.17	30.9	27.1	24.4	31.6	20.4	27.4	-0.04
Nicaragua	61.0	74.6	75.3	85.7	73.1	72.6	0.05	16.1	14.0	14.2	14.4	8.7	14.0	-0.07
Paraguay	20.2	30.8	36.4	40.7	53.0	34.2	0.18	9.8	8.5	9.2	7.4	4.6	8.1	-0.11
Perú	55.3	63.8	63.5	71.7	66.0	63.0	0.04	21.4	20.3	18.6	14.1	9.3	17.9	-0.11
América Latina y el Caribe	39.6	47.6	53.2	56.0	56.5	49.4	0.09	19.7	17.8	17.5	15.7	10.9	17.0	-0.09
Este asiático, Pacífico	48.3	56.8	60.3	64.6	72.9	59.3	0.08	10.5	9.9	9.9	8.6	6.3	9.3	-0.08
Asia Central	64.2	67.9	71.8	75.7	77.4	70.9	0.04	19.0	15.6	15.0	14.6	13.7	15.8	-0.02
Oriente Medio	42.2	53.3	62.5	73.2	81.1	61.0	0.17	21.0	20.3	19.1	17.2	14.7	18.7	-0.06
África del Norte														
Sur de Asia	29.8	31.4	41.6	49.8	64.4	42.0	0.17	17.0	14.4	14.3	15.3	12.4	14.9	-0.04
África Subsahariana	33.6	42.0	44.4	53.1	66.9	47.3	0.17	24.5	23.3	22.5	22.6	18.2	22.3	-0.05
Todos los países	38.3	45.8	50.3	57.2	66.6	50.7	0.14	21.2	19.6	19.1	18.5	14.8	18.9	-0.05

## c. Cuidado básico prenatal y nacimiento asistido

País/región	Tasas de cuidado básico prenatal							Tasas de nacimiento asistido (por una persona con entrenamiento médico)						
	1	2	3	4	5	Promedio	CI	1	2	3	4	5	Promedio	CI
Bolivia	38.8	57.8	70.4	88.6	95.3	65.1	0.17	19.8	44.8	67.7	87.9	97.9	56.7	0.28
Brasil	67.5	87.7	93.4	96.9	98.1	85.6	0.08	71.6	88.7	95.7	97.7	98.6	87.7	0.07
Colombia	62.3	81.1	89.8	95.4	95.9	82.5	0.09	60.6	85.2	92.8	98.9	98.1	64.5	0.09
Rep. Dominicana	96.1	98.2	99.0	99.2	99.9	98.3	0.01	88.6	96.9	97.3	98.4	97.8	95.3	0.02
Guatemala	34.6	41.1	49.3	72.2	90.0	52.5	0.19	9.3	16.1	31.1	62.8	91.5	34.8	0.42
Haití	44.3	60.0	72.3	83.7	91.0	67.7	0.14	24.0	37.3	47.4	60.7	78.2	46.3	0.21
Nicaragua	67.0	60.9	86.9	89.0	96.0	81.5	0.07	32.9	58.8	79.8	86.0	92.3	64.6	0.19
Paraguay	69.5	79.5	85.6	94.8	98.5	83.9	0.07	41.2	49.9	69.0	87.9	98.1	66.0	0.18
Perú	37.3	64.8	79.1	87.7	96.0	67.3	0.17	13.7	48.0	75.1	90.3	96.6	56.4	0.31
América Latina y el Caribe	57.5	72.3	80.6	89.7	95.6	76.0	0.11	40.2	58.4	72.9	85.6	94.3	65.8	0.20
Este asiático, Pacífico	64.9	80.7	86.9	91.4	96.2	81.9	0.08	30.5	53.0	68.4	80.6	93.4	80.8	0.22
Asia Central	78.2	64.7	86.8	93.3	96.3	86.9	0.05	82.7	92.3	95.1	98.6	99.7	92.8	0.04
Oriente Medio	13.7	21.1	33.4	49.3	73.0	35.2	0.32	12.8	21.7	37.7	58.6	82.2	38.5	0.36
África del Norte														
Sur de Asia	16.8	23.2	28.8	43.0	70.9	34.6	0.30	5.3	8.1	11.7	21.9	49.3	17.7	0.46
África Subsahariana	61.1	69.5	74.9	84.2	93.6	75.7	0.10	24.6	32.9	41.2	59.2	82.1	46.2	0.26
Todos los países	55.0	64.8	71.1	80.6	91.0	70.8	0.13	31.2	42.1	51.6	66.2	84.0	52.5	0.25

CI: Índice de concentración.

Fuente: Demographic and Health Surveys (encuestas demográficas y de salud) (DHS) 2002.

TABLA A.51

Personas discapacitadas como participación en la población de países de América Latina y el Caribe

País	Porcentaje	Año	Instrumento de datos
Bélice	6.6	1991	Census
Brasil	16.0	2001	Census
Chile	4.3	1996	Census
Colombia	1.8	1993	Census
Costa Rica	9.3	1998	Survey
Ecuador	13.2	1996	Census
El Salvador	1.9	1992	Census
Jamaica	4.8	1991	Census
México	2.3	2000	Census
Nicaragua	12.3	1995	Census
Panamá	1.5	1990	Census
Paraguay	1.0	1992	Census
Perú	13.1	1993	Census
San Vicente y las Granadinas	7.2	1991	Census
Uruguay	16.0	1992	Survey

TABLA A.52

Visión general de tipos de incapacidad, participación en total de población discapacitada

País	Visual	Auditiva y de habla	Física	Mental	Otra	Fuente
Barbados	23.8	14.1	26.1	12.9	28.3	Barnod
Chile	26.9	32.9	21.2	13.1	5.9	Mideplan
Colombia	48.0	31.7	24.0	17.0	NA	Corporación de síndrome de Down
Costa Rica	26.5	4.8	18.9	8.1	41.7	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
El Salvador	22.2	21.0	29.4	16.2	NA	Instituto salvadoreño de Rehabilitación de Incapacidad
México	28.6	21.0	44.9	14.6	0.7	XII Censo General de Población y Vivienda
Nicaragua	63.1	14.1	8.5	4.0	9.6	Universidad Autónoma Nacional de Nicaragua
Paraguay	11.0	20.2	19.5	13.2	36.1	Ministerio de Salud Pública y Bienestar
Perú	9.0	20.0	49.0	22.0	NA	Conadis
Uruguay	11.6	16.0	45.0	19.0	NA	Comisión Nacional de Incapacidad



TABLA A.53

Manipulación en la distribución de distritos electorales  
(malapportionment) en América Latina

País	Cámara	
	Baja	Alta
Argentina	0.14	0.49
Bélice	0.08	n/a
Bolivia	0.17	0.38
Brasil	0.09	0.40
Chile	0.15	0.31
Colombia	0.13	0.00
Costa Rica	0.02	n/a
Rep. Dominicana	0.08	0.38
Ecuador	0.20	n/a
El Salvador	0.07	n/a
Guatemala	0.06	n/a
Honduras	0.04	n/a
México	0.06	0.23
Nicaragua	0.06	n/a
Panamá	0.06	n/a
Paraguay	0.04	0.00
Perú	0.00	n/a
Uruguay	0.03	0.00
RB de Venezuela	0.07	0.33
<b>América Latina</b>	<b>0.08</b>	<b>0.25</b>
Estados Unidos	0.01	0.36
Democracias industriales	0.04	0.18
Mundo (sin América Latina)	0.06	0.18

Nota: Porcentaje de curules políticas asignadas a distritos que no recibirían esas curules en el caso de su perfecta distribución, 1999.

Fuente: Samuels y Snyder (2001).

TABLA A.54

## Victimización del crimen a través de quintiles

País	1	2	3	4	5
Argentina	34.1	37.7	34.5	40.4	41.2
Bolivia	33.0	32.9	37.8	37.7	30.7
Brasil	34.1	34.5	32.0	40.5	45.8
Colombia	29.4	34.3	34.9	39.4	42.2
Costa Rica	33.7	35.5	36.0	43.2	35.0
Chile	27.8	32.2	27.2	33.2	33.6
Ecuador	42.0	39.7	45.5	42.6	43.0
El Salvador	45.3	38.5	47.5	41.6	59.8
Guatemala	54.8	50.9	52.5	58.9	58.5
Honduras	28.4	27.8	39.7	44.3	41.4
México	40.3	39.1	44.5	48.2	47.6
Nicaragua	29.7	32.9	34.9	40.9	42.2
Panamá	25.9	26.4	34.1	29.6	26.1
Paraguay	27.2	32.1	37.5	38.9	32.9
Perú	34.9	33.8	35.4	44.0	39.3
Uruguay	20.1	17.5	23.9	31.5	31.8
RB de Venezuela	37.9	42.3	47.0	45.8	53.8
España	9.4	13.3	15.2	17.3	18.0

Nota. Porcentaje contestando sí a la pregunta "¿Usted o cualquier miembro de su familia fue asaltado, robado o victimizado en cualquier manera durante los pasados 12 meses?".

Quintiles de índice socioeconómico contruidos a partir de la propiedad de bienes duraderos y características del hogar.

Fuente: Gaviria y Pagés (1999).

TABLA A.55

## Acceso a agua, baños higiénicos, electricidad y teléfono

País	Agua						Baños higiénicos						Electricidad						Teléfono					
	1	2	3	4	5	Promedio	1	2	3	4	5	Promedio	1	2	3	4	5	Promedio	1	2	3	4	5	Promedio
Argentina																								
1992	0.93	0.97	0.96	0.98	1.00	0.97	0.74	0.85	0.87	0.91	0.97	0.88												
1996	0.94	0.96	0.98	0.99	1.00	0.98	0.75	0.87	0.91	0.96	0.99	0.91												
2001	0.96	0.98	0.99	1.00	1.00	0.99	0.60	0.81	0.87	0.96	0.99	0.87	0.98	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00						
Bolivia																								
Urbano																								
1992	0.75	0.77	0.82	0.87	0.94	0.84	0.69	0.68	0.72	0.76	0.85	0.76	0.92	0.93	0.94	0.95	0.98	0.95						
1996	0.78	0.83	0.89	0.92	0.95	0.88	0.60	0.69	0.80	0.87	0.94	0.79	0.92	0.95	0.96	0.98	0.99	0.96						
Nacional																								
1996	0.45	0.60	0.75	0.84	0.91	0.72	0.26	0.40	0.60	0.74	0.86	0.59	0.21	0.55	0.77	0.85	0.93	0.68						
1999	0.20	0.58	0.75	0.81	0.90	0.66	0.24	0.55	0.75	0.83	0.90	0.67	0.22	0.63	0.85	0.90	0.95	0.72	0.01	0.08	0.18	0.31	0.58	0.25
Brasil																								
1990							0.17	0.35	0.56	0.73	0.87	0.56	0.60	0.82	0.93	0.98	0.99	0.88						
1995							0.23	0.41	0.58	0.75	0.89	0.60	0.73	0.88	0.95	0.99	1.00	0.92	0.02	0.04	0.10	0.23	0.61	0.22
2001							0.33	0.52	0.64	0.79	0.90	0.67	0.86	0.95	0.97	0.99	1.00	0.96	0.17	0.37	0.52	0.76	0.93	0.59
Chile																								
1996	0.79	0.88	0.92	0.96	0.98	0.91	0.55	0.70	0.81	0.90	0.97	0.80	0.89	0.95	0.96	0.98	0.99	0.96						
2000	0.83	0.91	0.94	0.97	0.99	0.93	0.65	0.78	0.86	0.92	0.98	0.85	0.95	0.97	0.98	0.99	1.00	0.98	0.29	0.44	0.59	0.75	0.91	0.62
Colombia																								
Bogotá																								
1992	0.97	0.98	0.99	0.99	1.00	0.99							0.99	0.99	1.00	0.99	1.00	0.99	0.74	0.81	0.83	0.89	0.97	0.86
1996	0.98	0.99	1.00	1.00	1.00	0.99	0.97	0.99	1.00	1.00	1.00	0.99	1.00	0.99	0.99	1.00	0.99	0.99	0.88	0.89	0.92	0.93	0.94	0.91
Nacional																								
1996	0.60	0.78	0.86	0.91	0.96	0.84	0.54	0.76	0.84	0.90	0.97	0.82	0.81	0.91	0.94	0.96	0.98	0.92	0.13	0.24	0.35	0.51	0.71	0.41
1999	0.70	0.80	0.86	0.92	0.96	0.86	0.65	0.77	0.85	0.91	0.96	0.84	0.87	0.93	0.95	0.96	0.98	0.94	0.24	0.37	0.50	0.63	0.80	0.53
Ecuador																								
1994	0.40	0.46	0.59	0.65	0.80	0.59	0.42	0.53	0.68	0.75	0.90	0.67	0.70	0.86	0.90	0.93	0.96	0.88	0.05	0.04	0.13	0.15	0.37	0.16
1998	0.55	0.62	0.68	0.78	0.86	0.71	0.55	0.68	0.76	0.83	0.96	0.77	0.81	0.92	0.95	0.97	0.99	0.93	0.06	0.11	0.16	0.26	0.56	0.25
El Salvador																								
1991	0.19	0.27	0.40	0.55	0.76	0.46	0.05	0.12	0.23	0.38	0.64	0.31	0.42	0.55	0.69	0.81	0.91	0.70	0.01	0.01	0.03	0.06	0.23	0.08
1995	0.22	0.29	0.38	0.56	0.77	0.47	0.08	0.13	0.25	0.43	0.71	0.35	0.51	0.64	0.76	0.88	0.96	0.77	0.02	0.03	0.07	0.16	0.41	0.16
2000							0.22	0.29	0.40	0.54	0.77	0.47	0.68	0.77	0.87	0.92	0.98	0.86	0.17	0.21	0.28	0.39	0.63	0.36



TABLA A.56

Acceso a agua, baños higiénicos, electricidad y teléfono. Sólo áreas urbanas

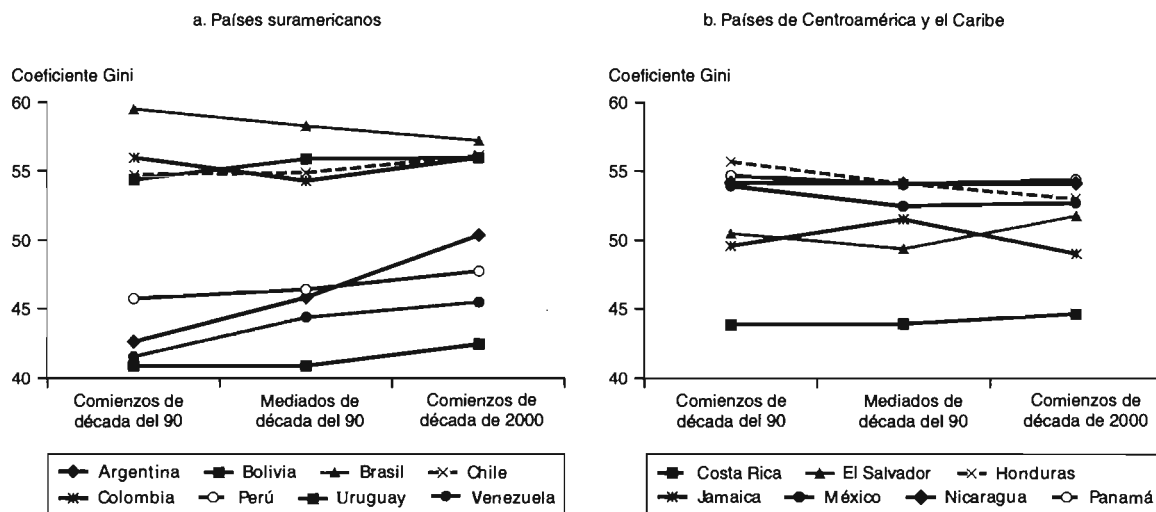
País	Agua						Baños higiénicos						Electricidad						Teléfono					
	1	2	3	4	5	Promedio	1	2	3	4	5	Promedio	1	2	3	4	5	Promedio	1	2	3	4	5	Promedio
Argentina																								
1992	0.93	0.97	0.96	0.98	1.00	0.97	0.74	0.85	0.87	0.91	0.97	0.88												
1996	0.94	0.96	0.98	0.99	1.00	0.98	0.75	0.87	0.91	0.96	0.99	0.91												
2001	0.96	0.98	0.99	1.00	1.00	0.99	0.60	0.81	0.87	0.96	0.99	0.87	0.98	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00						
Bolivia																								
Urbano																								
1992	0.75	0.77	0.82	0.87	0.94	0.84	0.69	0.68	0.72	0.76	0.85	0.76	0.92	0.93	0.94	0.95	0.98	0.95						
1996	0.78	0.83	0.89	0.92	0.95	0.88	0.60	0.69	0.80	0.87	0.94	0.79	0.92	0.95	0.96	0.98	0.99	0.96						
Nacional																								
1996	0.79	0.78	0.85	0.90	0.94	0.88	0.62	0.59	0.70	0.84	0.92	0.79	0.86	0.93	0.94	0.96	0.98	0.96						
1999	0.86	0.91	0.87	0.89	0.94	0.91	0.67	0.76	0.83	0.87	0.93	0.86	0.98	0.97	0.97	0.98	0.99	0.98	0.12	0.17	0.22	0.35	0.63	0.39
Brasil																								
1990							0.32	0.49	0.65	0.79	0.90	0.70	0.89	0.95	0.98	1.00	1.00	0.98						
1995							0.38	0.53	0.66	0.79	0.91	0.71	0.94	0.97	0.99	1.00	1.00	0.99	0.03	0.05	0.11	0.25	0.62	0.26
2001							0.48	0.62	0.72	0.83	0.92	0.76	0.97	0.99	0.99	1.00	1.00	0.99	0.24	0.43	0.58	0.79	0.94	0.67
Chile																								
1996	0.96	0.98	0.99	0.99	0.99	0.99	0.76	0.85	0.91	0.95	0.98	0.91	0.98	0.99	1.00	1.00	1.00	0.99						
2000	0.97	0.98	0.99	0.99	1.00	0.99	0.84	0.90	0.93	0.96	0.99	0.94	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	0.36	0.51	0.65	0.78	0.93	0.69
Colombia																								
Bogotá																								
1992	0.97	0.98	0.99	0.99	1.00	0.99							0.99	0.99	1.00	0.99	1.00	0.99	0.74	0.81	0.83	0.89	0.97	0.86
1996	0.98	0.99	1.00	1.00	1.00	0.99	0.97	0.99	1.00	1.00	1.00	0.99	1.00	0.99	0.99	1.00	0.99	0.99	0.88	0.89	0.92	0.93	0.94	0.91
Nacional																								
1996	0.95	0.96	0.98	0.98	1.00	0.98	0.89	0.93	0.96	0.97	0.99	0.96	0.99	0.98	0.99	0.99	0.99	0.99	0.38	0.42	0.50	0.63	0.78	0.61
1999	0.96	0.98	0.98	0.99	0.99	0.98	0.90	0.94	0.97	0.98	0.99	0.97	0.99	0.99	1.00	0.99	1.00	0.99	0.56	0.62	0.69	0.76	0.88	0.74
Ecuador																								
1994	0.62	0.62	0.67	0.75	0.85	0.74	0.79	0.78	0.84	0.89	0.97	0.88	0.98	0.99	1.00	1.00	1.00	0.99	0.14	0.10	0.18	0.21	0.44	0.26
1998	0.77	0.77	0.78	0.87	0.90	0.84	0.86	0.85	0.86	0.90	0.98	0.91	0.99	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	0.18	0.17	0.21	0.31	0.61	0.36
El Salvador																								
1991	0.40	0.50	0.62	0.73	0.89	0.72	0.21	0.31	0.46	0.58	0.79	0.58	0.78	0.86	0.92	0.96	0.99	0.94	0.02	0.03	0.06	0.09	0.28	0.14
1995	0.44	0.48	0.55	0.68	0.83	0.67	0.26	0.31	0.44	0.57	0.79	0.57	0.83	0.90	0.93	0.96	0.99	0.95	0.07	0.07	0.12	0.21	0.47	0.26
2000							0.54	0.56	0.61	0.69	0.85	0.69	0.92	0.92	0.95	0.96	0.99	0.96	0.37	0.36	0.39	0.47	0.68	0.50
Guatemala																								
2000	0.81	0.77	0.84	0.84	0.97	0.89	0.40	0.47	0.52	0.58	0.85	0.67	0.80	0.88	0.90	0.94	0.98	0.94	0.06	0.11	0.15	0.24	0.58	0.35
Honduras																								
1990	0.67	0.72	0.76	0.79	0.90	0.82	0.20	0.31	0.36	0.45	0.75	0.54	0.65	0.75	0.77	0.88	0.95	0.86						
1995	0.83	0.79	0.81	0.86	0.94	0.87	0.50	0.47	0.52	0.63	0.83	0.65	0.78	0.86	0.93	0.94	0.98	0.93						
1999	0.90	0.88	0.94	0.94	0.99	0.95	0.52	0.49	0.60	0.69	0.88	0.71	0.90	0.89	0.95	0.99	1.00	0.97						

<b>Jamaica</b>																								
1990	0.60	0.79	0.80	0.83	0.81	0.79	0.50	0.62	0.72	0.62	0.74	0.67	0.64	0.68	0.76	0.79	0.82	0.77	0.10	0.10	0.06	0.10	0.20	0.13
1996	0.72	0.88	0.87	0.79	0.88	0.84	0.56	0.60	0.78	0.61	0.80	0.70	0.83	0.75	0.89	0.77	0.93	0.86	0.33	0.36	0.30	0.33	0.58	0.43
1999	0.83	0.77	0.80	0.87	0.93	0.87	0.55	0.65	0.67	0.72	0.83	0.73	0.83	0.78	0.80	0.86	0.88	0.85	0.42	0.51	0.49	0.59	0.65	0.57
<b>México</b>																								
1992	0.85	0.89	0.91	0.95	0.97	0.93	0.54	0.70	0.79	0.86	0.95	0.82	0.96	0.98	0.99	0.99	0.99	0.99	0.09	0.11	0.17	0.30	0.57	0.31
1996	0.90	0.93	0.95	0.97	0.99	0.96	0.56	0.69	0.81	0.89	0.96	0.83	0.95	0.99	0.99	1.00	1.00	0.99	0.11	0.15	0.25	0.39	0.64	0.37
2000	0.86	0.92	0.97	0.97	0.99	0.96	0.67	0.83	0.92	0.93	0.97	0.91	0.95	1.00	1.00	1.00	1.00	0.99	0.12	0.26	0.37	0.53	0.76	0.49
<b>Paraguay</b>																								
1995	0.68	0.81	0.87	0.90	0.95	0.89	0.30	0.46	0.65	0.78	0.92	0.75	0.78	0.92	0.96	0.97	1.00	0.96	0.02	0.04	0.07	0.14	0.42	0.21
1999	0.89	0.87	0.88	0.95	0.99	0.93	0.49	0.62	0.72	0.87	0.94	0.81	0.95	0.97	0.96	1.00	0.98	0.98	0.09	0.11	0.19	0.42	0.65	0.39
<b>Perú</b>																								
<b>Regiones</b>																								
1991	0.81	0.83	0.82	0.86	0.89	0.85	0.85	0.89	0.92	0.93	0.94	0.92	0.85	0.92	0.94	0.98	0.98	0.95	0.18	0.12	0.12	0.21	0.26	0.18
1994	0.80	0.81	0.86	0.88	0.94	0.87	0.84	0.85	0.89	0.95	0.98	0.92	0.83	0.92	0.96	0.97	0.98	0.95	0.03	0.06	0.11	0.23	0.41	0.21
<b>Nacional</b>																								
1994	0.75	0.79	0.84	0.86	0.92	0.86	0.80	0.85	0.86	0.94	0.97	0.91	0.78	0.89	0.95	0.96	0.97	0.94	0.03	0.04	0.11	0.20	0.39	0.20
2000	0.87	0.83	0.88	0.92	0.96	0.91	0.86	0.90	0.97	0.97	0.98	0.96	0.86	0.89	0.97	0.97	0.99	0.96	0.12	0.13	0.27	0.42	0.66	0.40
<b>Trinidad y Tobago</b>																								
1992	0.64	0.76	0.68	0.83	0.96	0.81	0.59	0.65	0.70	0.74	0.91	0.75	0.86	0.93	0.98	0.95	0.96	0.94	0.37	0.35	0.50	0.54	0.71	0.53
<b>Uruguay</b>																								
1989	0.84	0.93	0.96	0.98	0.99	0.95							0.89	0.96	0.99	1.00	1.00	0.97						
1995	0.99	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	0.71	0.86	0.93	0.97	0.99	0.91	0.96	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	0.99					
2000	0.99	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	0.76	0.89	0.95	0.99	1.00	0.93	0.97	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	0.99					
<b>RB de Venezuela</b>																								
1989	0.98	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	0.97	0.98	0.99	0.99	1.00	0.99	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00						
1995	0.96	0.99	1.00	1.00	1.00	1.00	0.92	0.98	0.99	0.99	1.00	0.99	1.00	0.99	1.00	0.99	1.00	1.00	0.34	0.25	0.31	0.39	0.67	0.49
1998	0.96	0.99	0.99	0.99	1.00	0.99	0.97	0.98	0.99	1.00	1.00	0.99	1.00	1.00	0.99	0.99	1.00	0.99	0.32	0.28	0.36	0.43	0.72	0.54

Notas: La variable agua se refiere a la disponibilidad de una fuente de agua en la casa o terreno. La variable baño es igual a 1 cuando el hogar tiene un baño con un lavabo conectado al sistema del agua residual o a un tanque séptico. La variable electricidad incluye todas las fuentes de la electricidad. Teléfono incluye teléfonos fijos y celulares.  
Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.

FIGURA A.1

Ingreso de hogares equivalente

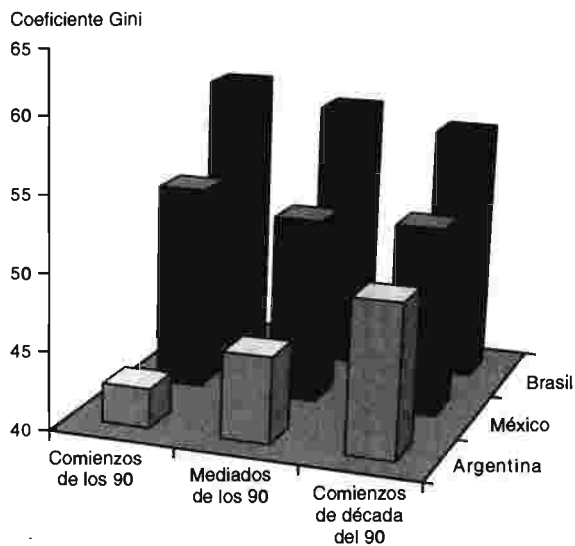


Fuente: Cálculos de los autores basados en microdatos de encuestas de hogar.

FIGURA A.2

Ingreso de hogares equivalente

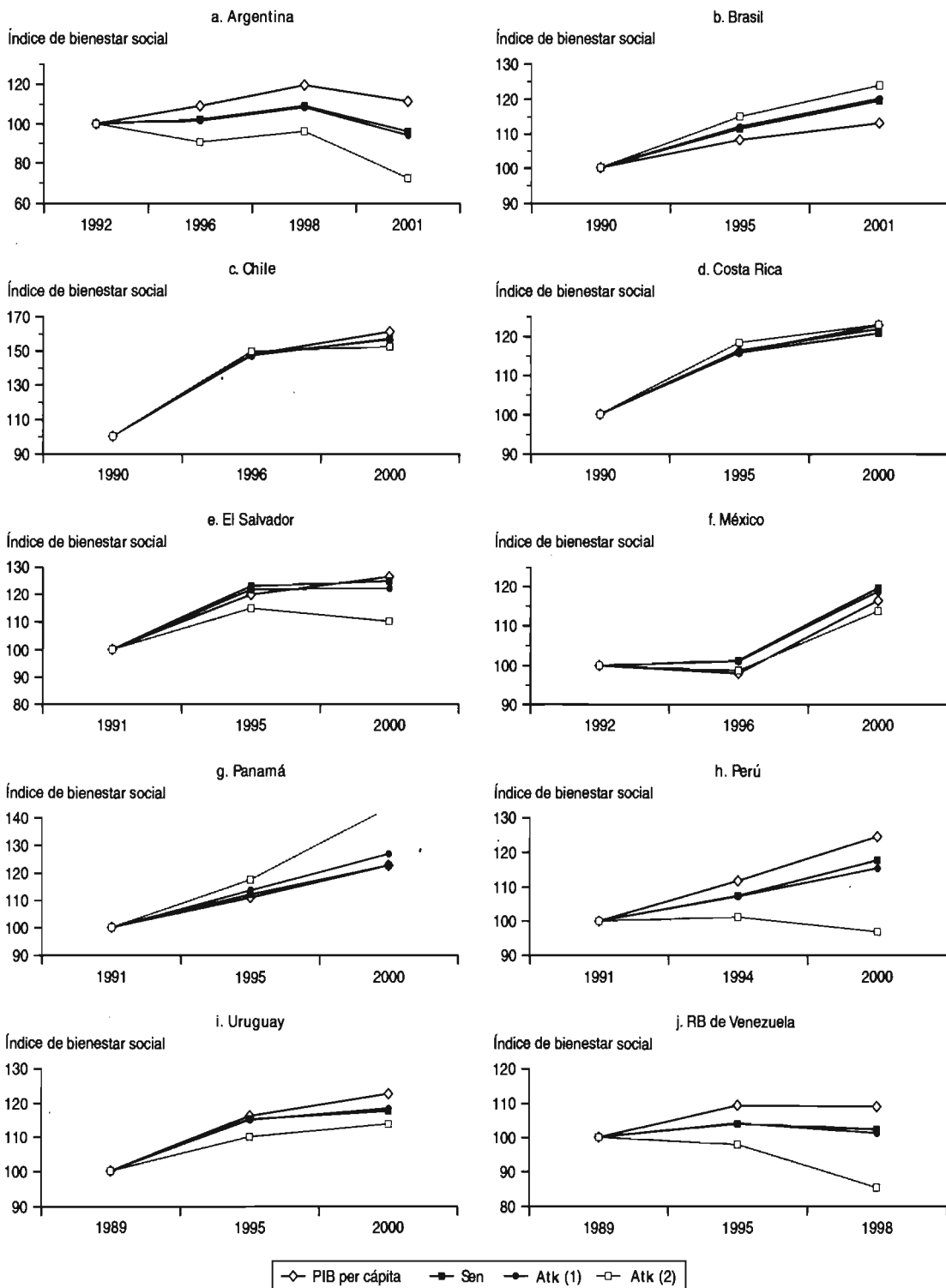
Argentina, México y Brasil



Fuente: Cálculos de los autores basados en microdatos de encuestas de hogar.

FIGURA A.3

Medidas de bienestar agregado

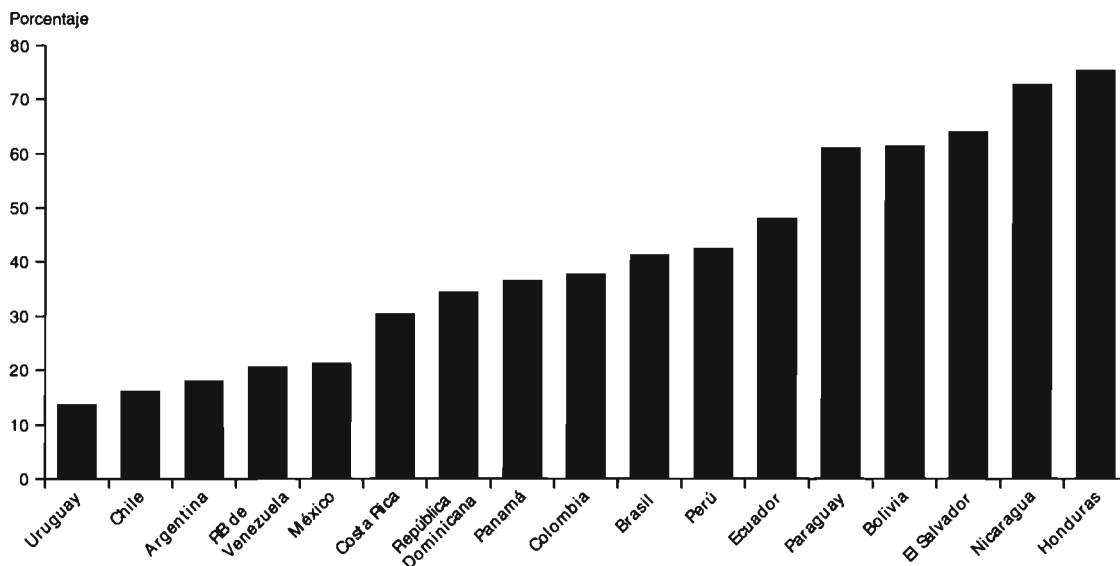


Nota: Ver Lambert (1993) para detalles sobre las funciones agregadas de bienestar. Atk(e) se refiere a la función propuesta por Atkinson (1970), es decir, una función CES con parámetro igual a e. Primera observación para cada país = 100.

Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar y PIB per cápita de World Bank (2000b) y la Base de Datos de World Development Indicators (Indicadores de Desarrollo Mundial).

FIGURA A.4

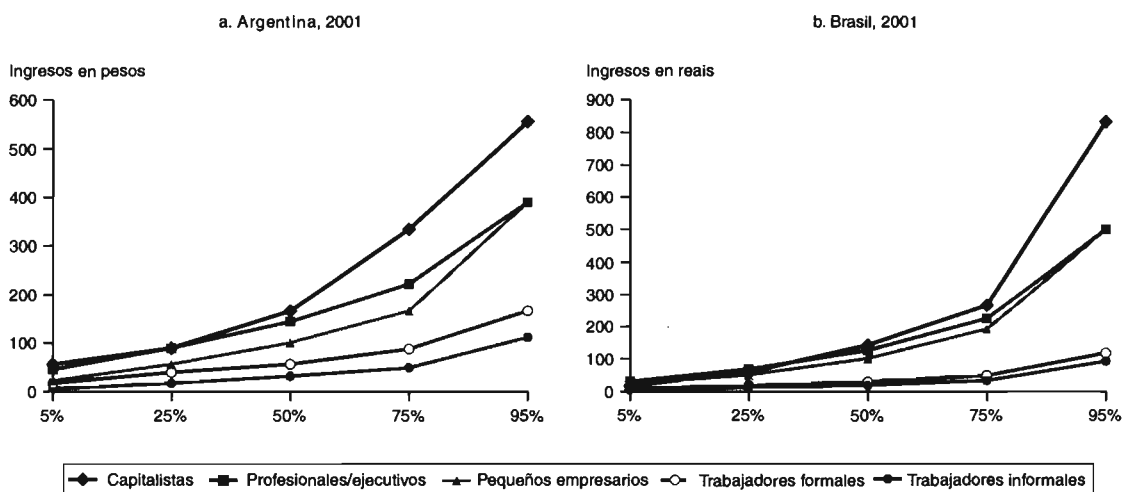
Razón de conteo (*headcount*) de pobreza, participación de individuos que viven con menos de US\$2 por día, finales de 1990



Fuente: Cálculos del autores basados en Székely (2001).

FIGURA A.5

Ingreso relativo de cada percentil de distribución al interior de una clase



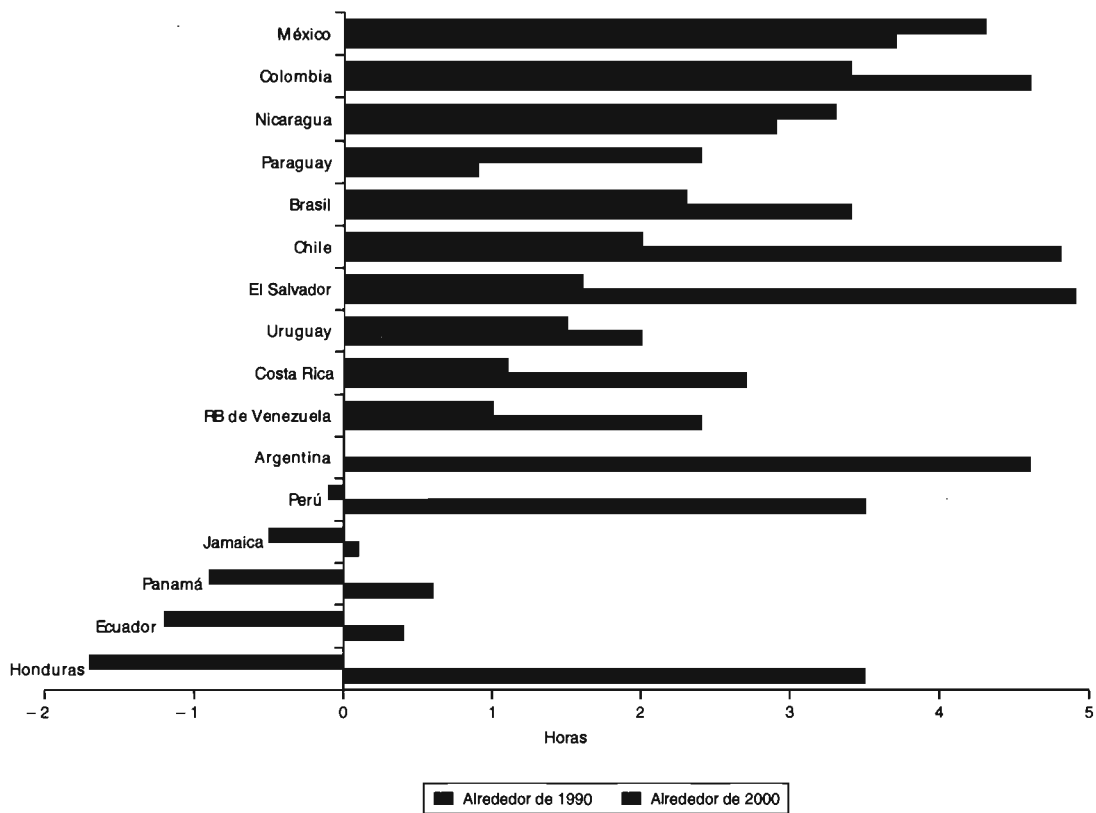
Nota: Ingresos relativos a la mediana de la distribución de ingresos para empresarios pequeños. Ver texto de recuadro 2.1 para definiciones de clases.

Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y de Pesquisa Nacional por Amostra de Domicilios (PNAD).



FIGURA A.6

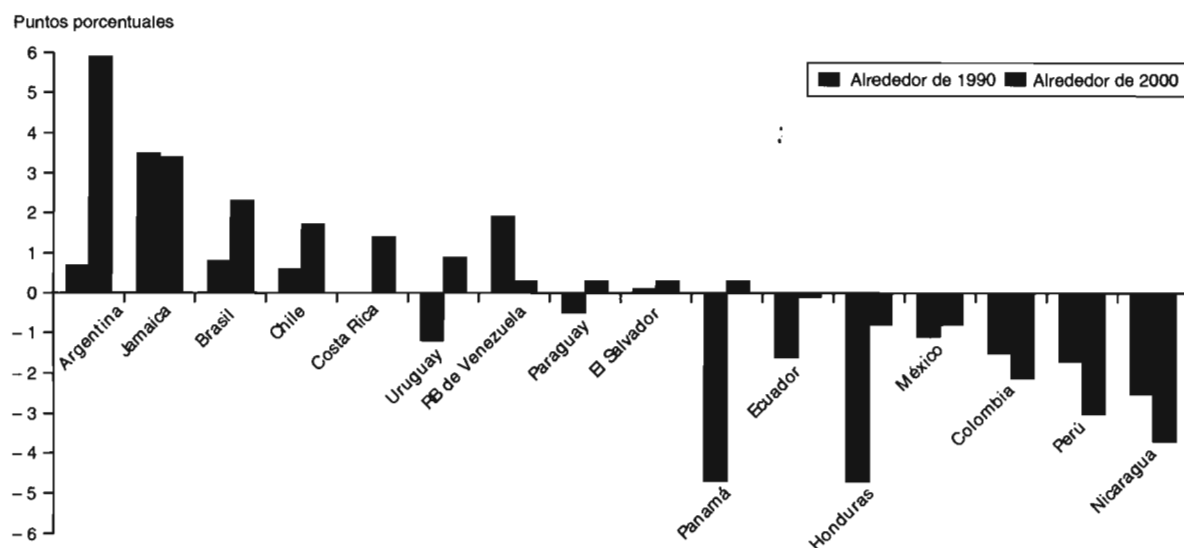
Diferencia en horas promedio de trabajo entre trabajadores calificados y no calificados



Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogares.

FIGURA A.7

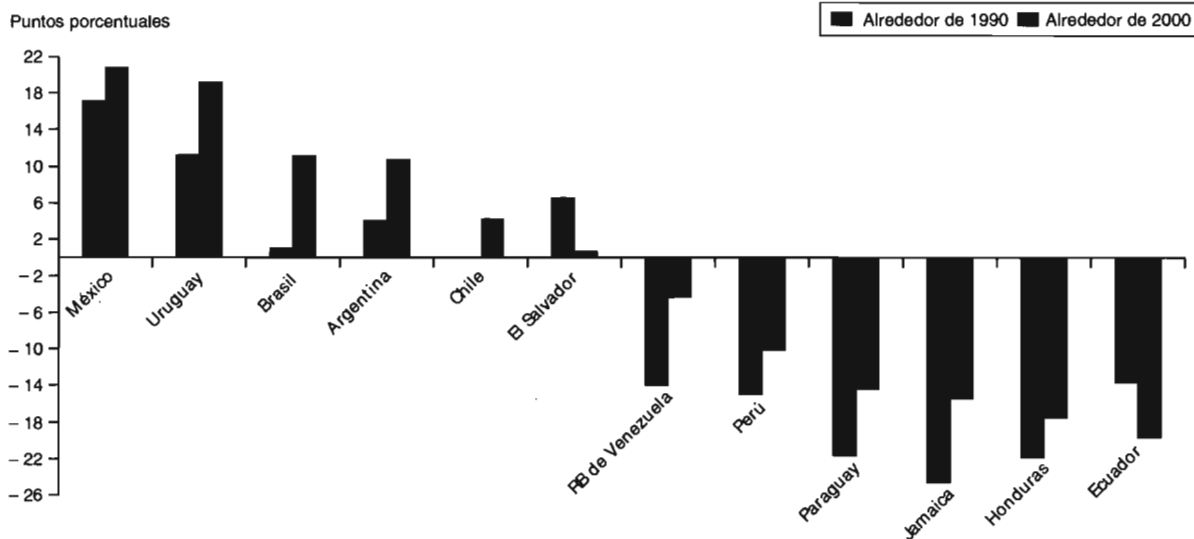
Diferencia en tasas de desempleo entre trabajadores calificados y no calificados



Nota: Las tasas de desempleo en esta figura se refieren a la razón de desempleados para la población adulta total.  
Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.

FIGURA A.8

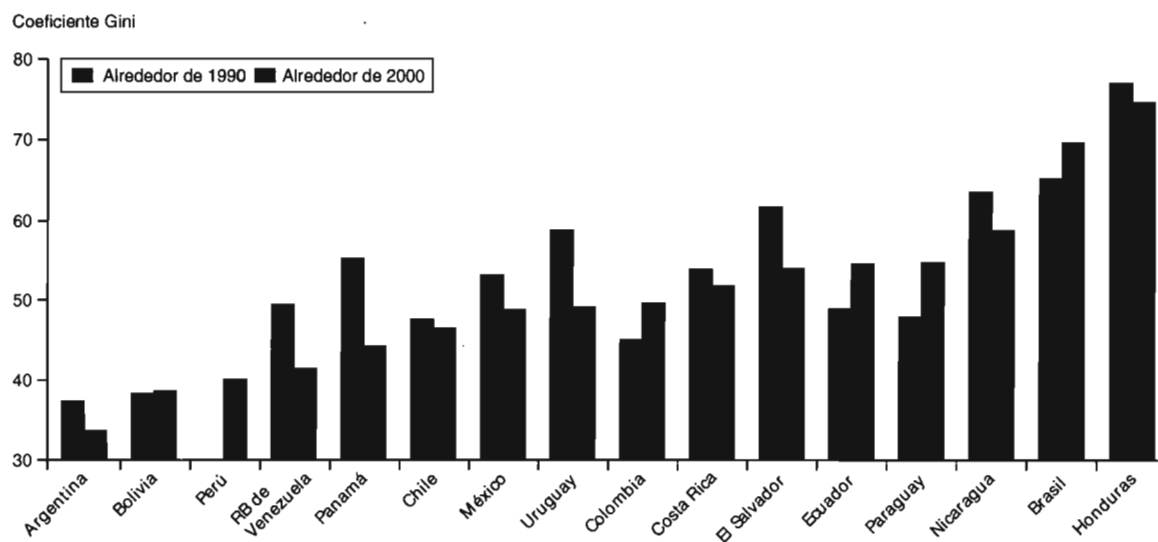
Diferencia en propiedad de vivienda entre quintiles superior e inferior, por puntos porcentuales



Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.

FIGURA A.9

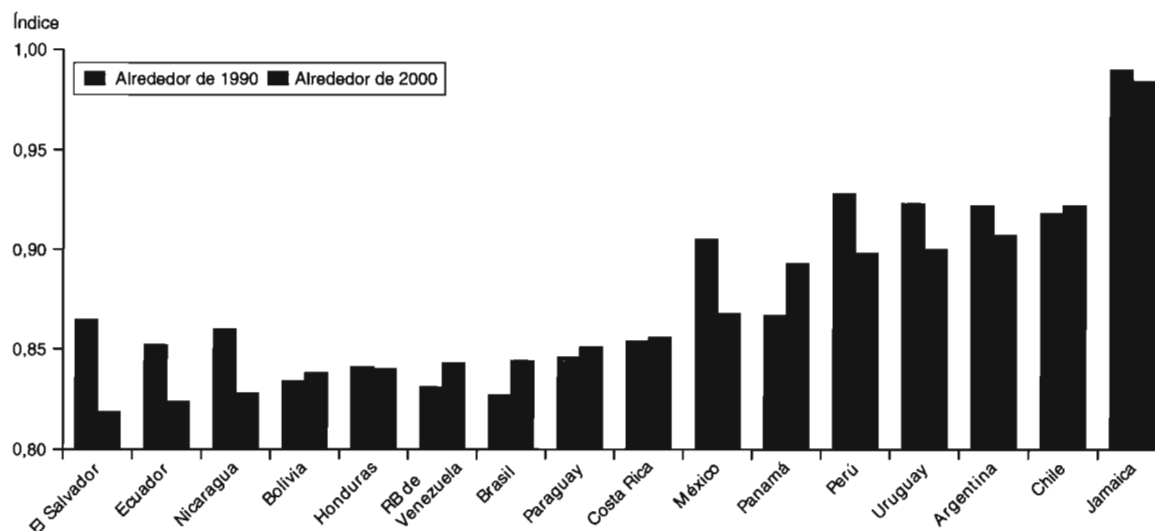
Distribución de probabilidades condicionales de asistir a la universidad para jóvenes, de edades de 19-21



Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.

FIGURA A.10

Índice intergeneracional de movilidad educativa para jóvenes



Fuente: Cálculos del autor basados en microdatos de encuestas de hogar.



# BIBLIOGRAFÍA

## Documentos de antecedentes

Los siguientes trabajos o notas fueron comisionados para este estudio y no han sido publicados hasta ahora. Pueden obtenerse copias contactando a Office of the Chief Economist, Latin America and the Caribbean, The World Bank, o directamente a los autores.

Ames, Barry. 2003. "The State, Civil Society, and Inequality".

Baiocchi, Gianpaolo. 2003. "After Dependency: New Approaches to (New) Inequalities in Latin America and the Caribbean in the Sociological Literature".

Bird, Richard. 2003. "Taxation in Latin America: The Balance between Equity, Efficiency, and Sustainability".

Cunningham, Wendy y Joyce P. Jacobsen. 2003. "Income Inequality Within and Across Racial and Ethnic Groups in Latin America".

Cunningham, Wendy y Mauricio Santamaría. 2003. "Labor Markets as a Source of Income Inequality".

Fiszbein, Ariel y Sebastián Galiani. 2003a. "Does Inflation Increase Wage Inequality? Some Preliminary Evidence from Argentina".

\_\_\_\_\_. 2003b. "A Brief Note on the Evolution of the Income Distribution in Argentina: 1950-2000".

Halac, Marina y Sergio Schmukler. 2003. "Distributional Effects of Crises: The Role of Financial Transfers".

Heller, Patrick y James Mahoney. 2003. "The Resilience and Transformability of Social Inequality in Latin America".

Malone, Mary. 2002. "The State and Inequality in Latin America".

Maldonado, Alberto. 2003. "Nota sobre la experiencia de la ciudad de Bogotá, Colombia".

Tendler, Judith. 2003. "The Fear of Education".

## Referencias

*Nota:* La palabra *procesado* describe trabajos informalmente reproducidos que pueden no estar comúnmente disponibles en las bibliotecas.

Abente, Diego. 1995. "A Party System in Transition: The Case of Paraguay". En Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, eds., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Abers, Rebecca Naeara. 1996. "From Ideas to Practice: The Partidos Trabajadores and Participatory Governance in Brazil". *Latin American Perspectives* 23 (4): 35-53.

\_\_\_\_\_. 1998. "From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil". *Politics and Society* 26 (4): 511-37.

\_\_\_\_\_. 2000a. "Inventing Local Democracy: Neighborhood Organizing and Participatory Policymaking in Porto Alegre, Brazil". Disertación de PhD University of California, Los Ángeles.

\_\_\_\_\_. 2000b. *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brazil*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Acemoglu, Daron y James Robinson. 2000. "Why did the West Extend the Franchise?". *Quarterly Journal of Economics* 115: 1167-99.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson y James Robinson. 2001. "Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation". *American Economic Review* 91: 1369-401.

\_\_\_\_\_. 2002. "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution". *Quarterly Journal of Economics* 118: 1231-94.

Acemoglu, Daron, Simon Johnson, James Robinson y Yunyong Thacharoen. 2002. "Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms: Volatility, Crises and Growth". National Bureau of Economic Research Working Paper 9124. Cambridge, MA.

Acosta, M. 1999. "Overcoming the Discrimination against Women in Mexico: A Task for Sisyphus". En J. Méndez, G. O'Donnell y P. Pinheiro, eds., *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.

Adato, M. 2000. "Final Report: The Impact of Progresa on Community Social Relationships". International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

Adato, M., D. Coady y M. Ruel. 2000. "Final Report: An Operations Evaluation of Progresa from the Perspective of Beneficiaries, Promoters, School Directors, and Health Staff". International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

Adato, M., B. de la Brière, D. Mindek y A. Quisumbing. 2000. "Final Report: The Impact of Progresa on Women's Status and Intra-household Relations". International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.

Agarwal, Bina. 1994. *A Field of One's Own: Gender and Land Rights in South Asia*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

Aghion, Philippe, Philippe Bacchetta y Abhijit Banerjee. 2001. "A Corporate Balance Sheet Approach to Currency Crises". Discussion Paper 3092. Centre for Economic Policy Research, Londres.

Aghion, Philippe y Patrick Bolton. 1997. "A Theory of Trickle-Down Growth and Development". *Review of Economic Studies* 64: 151-72.

- Aghion, Philippe, Eve Caroli y Cecilia García-Peñalosa. 1999. "Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories". *Journal of Economic Literature* 37: 1615-60.
- Aghion, Philippe y Simon Commander. 1999. "On the Dynamics of Inequality in the Transition". *Economics of Transition* 7 (2): 275-98.
- Agier, Michel. 1995. "Racism, Culture, and Black Identity in Brazil". *Bulletin of Latin American Research* 14 (3): 245-64.
- Agier, Michel, Olivier Barbary, Odile Hoffman, Pedro Quintín, Héctor Fabio Ramírez y Fernando Urrea. 2000. "Espacios culturales, Movilidad y urbanización, dinámicas culturales e identidades en las poblaciones afrocolombianas del Pacífico Sur y Cali: una perspectiva integrada". Proyecto Cidse-IRD-Colciencias, Cali y París.
- Ahmad, Ehtisham y Nicholas Stern. 1991. *The Theory and Practice of Tax Reform in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ahuja, Vinod, Benu Bidani, Francisco Ferreira y Michael Walton. 1997. *Everyone's Miracle? Revisiting poverty and inequality in East Asia*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Ajwad, M. I. y Q. Wodon. 2002. "Who Benefits from Increased Access to Public Services at the Local Level? A Marginal Benefit Incidence Analysis for Education and Basic Infrastructure" (2): 155-75). En Devarajan, S. y F. H. Rogers, eds., *World Bank Economists' Forum* Washington, D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Benefit and Marginal Benefit Incidence Analysis for Education and Health Services in Latin America". Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- \_\_\_\_\_. En proceso de publicación. "Marginal Benefit Incidence Analysis Using a Single Cross-section of Data". *Applied Economics Letters*.
- Akerlof, George y Rachel Kranton. 2000. "Economics and Identity". *Quarterly Journal of Economics* 115 (3): 715-53.
- Alarcón, D. y T. McKinley. 1998. "Increasing Wage Inequality and Trade Liberalization in Mexico". En A. Berry, ed., *Poverty, Economic Reform, and Income Distribution in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Albernaz, Ângela, Francisco Ferreira y Creso Franco. 2002. "Qualidade e Equidade no Ensino Fundamental Brasileiro". *Pesquisa e Planejamento Econômico* 32 (3): 453-76.
- Alesina, Alberto y Dani Rodrik. 1994. "Distributive Politics and Economic Growth". *Quarterly Journal of Economics* 109: 465-89.
- Alesina, Alberto y G. Angeletos. 2003. "Fairness and Redistribution: US versus Europe". National Bureau of Economic Research Working Paper 9502. Cambridge, MA.
- Alesina, Alberto, Reza Baqir y William Easterly. 1999. "Public Goods and Ethnic Divisions". *Quarterly Journal of Economics* 114 (4): 1243-84.
- Alesina, Alberto, Edward Glaeser y Bruce Sacerdote. 2001. "Why Doesn't the US Have a European-Style Welfare System?". National Bureau of Economic Research Working Paper 8524. Cambridge, MA.
- Alesina, Alberto, Arnaud Devleeschauwer, William Easterly, Sergio Kurlat y Roumain Wacziarg. 2002. "Fractionalization". National Bureau of Economic Research Working Paper 9411. Cambridge, MA.
- Altimir, O. 1986. "Estimaciones de la distribución del ingreso en la Argentina, 1953-1980". *Desarrollo Económico* 25 (100).
- \_\_\_\_\_. 1994. "Income Distribution and Poverty Through Crisis and Adjustment". *Eclac Review* 52: 7-31.
- \_\_\_\_\_. 1996a. "Economic Development and Social Equity: A Latin American Perspective". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 38 (2/3): 47-71.
- \_\_\_\_\_. 1996b. "Cambios de la desigualdad y la pobreza en la América Latina". *El Trimestre Económico* 241 (61): 1.
- \_\_\_\_\_. 1998a. "Income Distribution and Poverty through Crisis and Adjustment". En A. Berry, ed., *Poverty, Economic Reform, and Income Distribution in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- \_\_\_\_\_. 1998b. "Inequality, Employment, and Poverty in Latin America: An Overview". En V. Tokman y G. O'Donnell, eds. *Poverty and Inequality in Latin America Issues and New Challenges*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Altimir, O. y L. Beccaria. 2001. "Persistent Deterioration of Income Distribution in Argentina". *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales* 40 (160): 589-618.
- Altonji, Joseph y Rebecca Blank. 1999. "Race and Gender in the Labor Market". En O. Ashenfelter y David Card, eds., *Handbook of Labor Economics*, Volume 3C. Amsterdam: Elsevier.
- Ames, Barry. 2001. *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- \_\_\_\_\_. 2003. "The State, Civil Society, and Inequality". Documento de antecedentes para el proyecto del Banco Mundial sobre desigualdad en América Latina y el Caribe. University of Pittsburgh, Pittsburgh, PA. Procesado.
- Amiel, Yoram y Frank Cowell. 1997. "The Measurement of Poverty: an Experimental Questionnaire Investigation". *Empirical Economics* 22 (4): 571-88.
- Andersen, L. 2001. "Social Mobility in Latin America: Links with Adolescent Schooling". Working Paper R-433. Inter-American Development Bank Research Network, Washington, D.C.
- Angell, Alan, Pamela Lowden y Rosemary Thorp. 2001. *Decentralizing Development: The Political Economy of Institutional Change in Colombia and Chile*. Nueva York: Oxford University Press.
- Ángel-Urdinola, Diego F. 2003. "Minimum Wage Increases Can Have an Adverse Impact on Wage Inequality: The Case of Colombia". Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- Angrist, Joshua David, Eric Bettinger, Erik Bloom, Elizabeth King y Michael Kremer. 2002. "Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment". *American Economic Review* 92 (5): 1535-58.
- Appadurai, Arjun. 2004. "The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition". En Vijayendra Rao y Michael Walton, eds. 2004. *Culture and Public Action*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Arbache, Jorge S. 2002. "Do Unions Always Decrease Wage Dispersion? The Case of Brazilian Manufacturing". *Journal of Labor Research* 20 (3): 425-36.
- Archer, Ronald P. 1990. "The Transition from Traditional to Broker Clientelism in Colombia: Political Stability and Social Unrest". Working Paper 140. Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Arellano, Manuel y Stephen R. Bond. 1991. "Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations". *Review of Economic Studies* 58 (2): 277-97.
- Arias, Omar, Gustavo Yamada y Luis Tejerina. 2002. *Education, Family Background, and Racial Earnings Inequality in Brazil*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Armington, K. 2002. "The Effects of Negotiation Democracy: A Comparative Analysis". *European Journal of Political Research* 41 (1): 81-105.
- Arocha, Jaime. 1998. "Inclusion of Afro-Colombians: Unreachable National Goals?". *Latin American Perspectives* 25 (3): 70-88.

- Atkinson, Anthony B. 1970. "On the Measurement of Inequality". *Journal of Economic Theory* 2: 244-63.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Bringing Income Distribution in from the Cold". *Economic Journal* 107: 291-321.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Countries and the Redistributive Impact of the Government Budget". World Institute for Development Economics Research Working Paper 202. Helsinki: Wider.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Income Inequality in OECD Countries: Data and Explanations". Working Paper 881. Munich: CESifo.
- Atkinson, Anthony B. y A. Brandolini. 2001. "Promise and Pitfalls in the Use of 'Secondary' Data-sets". *Journal of Economic Literature* 39 (3).
- Atkinson, Anthony B. y Joseph E. Stiglitz. 1980. *Lectures on Public Economics*. Londres: McGraw-Hill.
- Atkinson, Anthony B., A. Brandolini y T. Smeeding. 2002. "Producing Time Series Data for Income Distribution: Sources, Methods, and Techniques". Luxembourg Income Study Working Paper 295. Syracuse, NY: University of Syracuse.
- Baer, Werner. 1986. "Growth with Inequality: The Cases of Brazil and Mexico". *Latin American Research Review* 21 (2): 197-207.
- Baiocchi, Gianpaolo. 2001. "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory". *Politics and Society* 29 (1): 43-72.
- Baker, J. L. 2003. "Protecting the Poor through Social Protection Programs". En Q. Wodon, ed., *Public Spending, Poverty, and Inequality in Latin America*. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Bakewell, Peter. 1997. *A History of Latin America*. Nueva York: Blackwell Publishing.
- Baland, Jean-Marie y James A. Robinson. 2003. "Land and Power". Centre for Economic Policy Research Discussion Paper 3800. CEPR, Londres.
- Baldacci, Emanuele, Luiz de Melo y Gabriela Inchauste. 2002. "Financial Crises, Poverty, and Income Distribution". Working Paper 02/04. International Monetary Fund (FMI), Washington, D.C.
- Banco de España. 1999. Circular 9/1999. Madrid.
- Banerjee, Abhijit V. y Andrew F. Newman. 1993. "Occupational Choice and the Process of Development". *Journal of Political Economy* 101 (2): 274-98.
- Barón, James N. y Michael T. Hannan. 1994. "The Impact of Economics on Contemporary Sociology". *Journal of Economic Literature* 32 (3): 1111-46.
- Barro, Robert J. y Jong-Wha Lee. 2001. "International Data on Educational Attainment: Updates and Implications". *Oxford Economic Papers* 53 (3): 541-63.
- Barrett, P. 2001. "Labour Policy, Labour-Business Relations, and the Transition to Democracy in Chile". *Journal of Latin American Studies* 33: 561-97.
- Bates, Robert H. 1981. *Markets and States in Tropical Africa*. Berkeley: University of California Press.
- Becker, Gary. 1971. *The Economics of Discrimination* (segunda edición). Chicago: University of Chicago Press.
- Behrman, J. y P. E. Todd. 1999a. "Randomness in the Experimental Samples of Progresá (Education, Health, and Nutrition Program)". International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1999b. "A Preliminary Evaluation of the Sample Sizes Used for the Evaluation of the Education, Health, and Nutrition Program (Progresá) of Mexico". International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Behrman, J. y J. Hoddinott. 2000. "An Evaluation of the Impact of Progresá on Pre-school Child Height". International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Behrman, J., Piyali Sengupta y P. Todd. 2000a. "Final Report: The Impact of Progresá on Achievement Test Scores in the First Year". International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2000b. "Progressing Through Progresá: An Impact Assessment of a School Subsidy Experiment". International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Behrman, J., A. Gaviria y M. Székely. 2001. "Intergenerational Schooling Mobility in Latin America". *Economía* 2 (3): 1-44.
- Behrman, Jere, Nancy Birdsall y Miguel Székely. 2001. "Economic Policy and Wage Differentials in Latin America". Inter-American Development Bank (IDB), Washington, D.C.
- Behrman, J., B. Davis, D. Levy y E. Skoufias. 1998. "A Preliminary Evaluation of the Selection of Beneficiary Households in the Education, Health, and Nutrition Program (Progresá) of Mexico". Informe presentado a Progresá. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Bénabou, Roland. 2000. "Unequal Societies: Income Distribution and the Social Contract". *American Economic Review* 90 (1): 96-129.
- Bernanke, Ben S. y Refer S. Gürkaynak. 2002. "Is Growth Exogenous? Taking Mankiw, Romer, and Weil Seriously". National Bureau of Economic Research Working Paper 8365. Cambridge, MA.
- Berry, A. 1998. *Poverty, Economic Reform, and Income Distribution in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Berry, A. y J. Tenjo. 1998. "Trade Liberalization, Labor Reform, and Income Distribution in Colombia". En A. Berry, ed., *Poverty, Economic Reform, and Income Distribution in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Bértola, Luis y Gabriel Porcile. 2002. *Rich and Impoverished Cousins: Economic Performance and Income Distribution in Southern Settler Societies*. Montevideo: Universidad de la República.
- Besley, Timothy y Stephen Coate. 1991. "Public Provision of Private Goods and the Redistribution of Income". *American Economic Review* 81 (4): 979-984.
- Biewen, M. 2002. "Bootstrap Inference for Inequality, Mobility, and Poverty Measurement". *Journal of Econometrics* 108: 317-42.
- Binder, A. 1991. *Reform of the Penal System in Latin America*. Arlington, VA: National Council of State Courts.
- Binswanger, Hans P. y Klaus Deininger. 1995. "World Bank Land Policy: Evolution and Current Challenges". Banco Mundial, Washington, D.C.
- Binswanger, Hans P., Klaus Deininger y Gershon Feder. 1995. "Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations". En *Handbook of Development Economics, Volume 3*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company.
- Bird, Richard. 1992. "Tax Reform in Latin America: A Review of Some Recent Experiences". *Latin American Research Review* 27: 7-34.
- Bird, Richard, ed. 1991. *More Taxing than Taxes? The Taxlike Effects of Non-Tax Policies in LDCs*. San Francisco: ICS Press.
- Bird, Richard y O. Oldman. 1968. "Tax Research and Tax Reform in Latin America: A Survey and Commentary". *Latin American Research Review* 3: 5-28.
- Bird, R. y De Wulf, L. 1973. "Taxation and Income Distribution in Latin America: A Critical Review of Empirical studies". *International Monetary Fund Staff Papers* 20 (3): 639-82.
- Bird, Richard y Bárbara Miller. 1989. "The Incidence of Indirect Taxes on Low-Income Households in Jamaica". *Economic Development and Cultural Change* 37 (2): 393-409.

- Bird, Richard y Enid Slack. 2002. "Land and Property Taxation: A Review". Paper prepared for World Bank Workshop, "Regional Workshop on Land Issues in Latin America and the Caribbean", (documento preparado para el taller del Banco Mundial sobre "Asuntos de tierra en América Latina y el Caribe") Pachuca, México.
- Birdsall, Nancy y Juan L. Londoño. 1997. "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach to Poverty Reduction". *American Economic Review* 82 (2): 32-37.
- Blau, Francine y Lawrence Kahn. 1999. "Institutions and Laws in the Labor Market". En Orley Ashenfelter y David Card, eds., *Handbook of Labor Economics*, Volume 3A. Amsterdam: Elsevier.
- Boix, Carles. 1998. *Political Parties, Growth and Equity: Conservative and Social Democratic Economic Strategies in the World Economy*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Bordo, Michael, Barry Eichengreen, Daniela Klingebiel y María Soledad Martínez Peria. 2001. "Financial Crises: Lessons from the Last 120 Years". *Economic Policy* 16 (32): 51-82.
- Borjas, George J. y Stephen G. Bronars. 1989. "Consumer Discrimination and Self-employment". *Journal of Political Economy* 97 (3): 581-605.
- Boschi, R. 1999. "Decentralization, Clientelism, and Social Capital in Urban Governing: Comparing Belo Horizonte and Salvador". *Dados: Revista de Ciências Sociais* 42 (4): 655-90.
- Bouloukos, A. y B. Dakin. 2001. "Toward a Universal Declaration of the Rule of Law: Implications for Criminal Justice and Sustainable Development". *International Journal of Comparative Sociology* 42 (1/2): 145-62.
- Bourdieu, Pierre 1984. *Distinction: A Critique of the Judgement of Taste*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_. 1986. "The Forms of Capital". En John Richardson, ed., *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Nueva York: Greenwood Press.
- \_\_\_\_\_. 1990. *The Logic of Practice*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Practical Reason*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Bourguignon, François. 2002. "The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity across Countries and Time Periods". En T. Eichler y S. Turnovsky, eds., *Growth and Inequality*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Bourguignon, François y Thierry Verdier. 2000. "Oligarchy, Democracy, Inequality and Growth". *Journal of Development Economics* 62 (2): 285-313.
- Bourguignon, François y Christian Morrison. 2002. "Inequality among World Citizens: 1820-1992". *American Economic Review* 92 (4): 727-44.
- Bourguignon, François y Satya Chakravarty. 2003. "The Measurement of Multidimensional Poverty". *Journal of Economic Inequality* 1 (1): 25-49.
- Bourguignon, François, Francisco H. G. Ferreira y Nora Lustig. 1998. "The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America". Research Proposal 638-18. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Bourguignon, François, Francisco H. G. Ferreira y Phillippe Leite. 2003. "Beyond Oaxaca-Blinder: Accounting for Differences in Household Income Distributions across Countries". Policy Research Paper 2828. Banco Mundial, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Conditional Cash Transfers, Schooling, and Child Labor: Micro-Simulating Brazil's Bolsa Escola Program". *World Bank Economic Review* 17 (2): 229-54.
- Bourguignon, François, Francisco H. G. Ferreira y Marta Menéndez. 2003. "Inequality of Outcomes and Inequality of Opportunities in Brazil". Policy Research Paper 3174. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Boyland, Delia. 1996. "Taxation and Transition: The Politics of the 1990 Chilean Tax Reform". *Latin American Research Review* 31 (1).
- Bravo, D., D. Contreras e I. Millán. 2001. "The Distributional Impact of Social Expenditure: Chile 1990-1998". En Banco Mundial, *Chile's High Growth Economy: Poverty and Income Distribution 1987-1998*. World Bank Country Study 73-114. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos. 1998. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira no Perspectiva Internacional*. São Paulo: Editora 34.
- Bruhn, K. 1997. "The Seven-Month Itch? Neoliberal Politics, Popular Movements, and the Left in Mexico". En Chalmers, D., Carlos M. Vilas, Katherine Hite, Scott B. Martin, Kerianne Piester y Monique Segarra, eds., *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. Nueva York: Oxford University Press.
- Buhmann, B., G. Rainwater, G. Schmaus y T. Smeeding. 1988. "Equivalence Scales, Well-being, Inequality and Poverty: Sensitivity Estimates Across Ten Countries Using the Luxembourg Income Study Database". *Review of Income and Wealth* 34: 115-42.
- Bunwaree, S. 2001. "The Marginal in the Miracle: Human Capital in Mauritius". *International Journal of Educational Development* 21 (3): 257-71.
- Burki, Shahid Javed y Guillermo Perry. 1998. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Burniaux, Jean-Michel, Thai-Thanh Dang, Douglas Fore, Michael Förster, Marco Mira d'Ercole y Howard Oxley. 1998. "Income Distribution and Poverty in Selected OECD Countries". OECD Economics Department Working Paper 189. París.
- Buscaglia, E. y T. Ulen. 1997. "A Quantitative Assessment of the Efficiency of the Judicial Sector in Latin America". *International Review of Law and Economics* 17 (2).
- Calderón, Fernando y Alicia Szmukler. 2004. "Political Culture and Development". En Vijayendra Rao y Michael Walton, eds., *Culture and Public Action*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Calderón, César y Alberto Chong. 2004. "Volume and Quality of Infrastructure and the Distribution of Income: An Empirical Investigation". *Review of Income and Wealth* 50 (1): 87.
- Calderón, César y Luis Servén. 2003. "Macroeconomic Dimensions of Infrastructure in Latin America". Banco Mundial, Washington, D.C. y Banco Central de Chile, Santiago. Procesado.
- Calderón, César, William Easterly y Luis Servén. 2002. "How did Latin America's Infrastructure Fare in the Era of Macroeconomic Crises?". Banco Central de Chile, Working Paper 285. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Calvo, Ernesto. 2001. "Transformation of Labor Markets in Latin America: Collective Bargaining and Industrial Wage Disparities". *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales* 41 (163): 395-410.
- Calvo, Ernesto, Juan-Carlos Torre y Mariela Szwarcberg. 2002. *The New Welfare Alliance*. Buenos Aires: Universidad di Tella, Departamento de Ciencia Política.
- Calvo, Guillermo. 1998. "Capital Flows and Capital- Market Crises: The Simple Economics of a Sudden Stop". *Journal of Applied Economics* 1 (1): 35-54.
- Calvo, Guillermo y Carmen Reinhart. 2000. "When Capital Inflows Come to a Sudden Stop: Consequences and Policy Options". En P. Kenen y A. Swoboda, eds., *Key Issues in Reform of the International*



- Monetary and Financial System*. Washington, D.C.: International Monetary Fund (FMI).
- Camargo, José y Ferreira, Francisco. 2001. "O Benefício Social Único: Uma proposta de reforma da política social no Brasil". Discusión Paper 443, Departamento de Economía, Pontificia Universidad Católica, Río de Janeiro.
- Cameron, D. 1984. "Social Democracy, Corporatism, Labor Quiescence, and the Representation of Economic Interests in Advanced Capitalist Democracies". En John Goldthorpe, ed., *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Campbell, Tim E. J. 2003. *The Quiet Revolution: Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Caprio, Gerard y Daniela Klingebiel. 1997. "Bank Insolvency: Bad Luck, Bad Policy, or Bad Banking?". En M. Bruno y B. Pleskovic, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics 1996*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Card, David y John E. DiNardo. 2002. "Skill Biased Technological Change and Rising Wage Inequality: Some Problems and Puzzles". National Bureau of Economic Research Working Paper 8769. Cambridge, MA.
- Cardoso, Eliana. 1992. "Inflation and Poverty". National Bureau of Economic Research Working Paper 4006. Cambridge, MA.
- Cardoso, Eliana y A. Helwege. 1992. *Latin America's Economy: Diversity, Trends and Conflicts*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Cardoso, Fernando Henrique. 1973. "Associated-Dependent Development: Theoretical and Practical Implications". En Alfred Stepan, ed., *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*. New Haven: Yale University Press.
- Carey, J. y M. Shugart. 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas". *Electoral Studies* 14 (4): 417-39.
- Carnoy, Martin. 2002. "Is Latin American Education Preparing its Workforce for 21<sup>st</sup> Century Economies?". Documento de antecedentes para De Ferranti y otros. 2003. *Closing the Gap in Education and Technology*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Carter, Michael R., Bradford L. Barham y Dina Mesbah. 1996. "Agricultural Export Booms and the Rural Poor in Chile, Guatemala, and Paraguay". *Latin American Research Review* 31 (1): 33-65.
- Carvalho, José Murilo de. 1997. "Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual". *Dados: Revista de Ciências Sociais* 40 (2).
- Castelló, Amparo y Rafael Doménech. 2002. "Human Capital Inequality and Economic Growth: Some New Evidence". *Economic Journal* 112: C187-200.
- Castells, Manuel. 1997. *The Power of Identity. The Information Age, Economy, Society, and Culture* (Volume 2). Malden, MA y Oxford: Blackwell Publishing.
- Cedlas. 2003. *Estadísticas distributivas de la Argentina*. La Plata, Argentina: Universidad Nacional de La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales.
- Chalmers, D., Carlos M. Vilas, Katherine Hite, Scott B. Martin, Kerianne Piester y Monique Segarra, eds. 1997. *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. Nueva York: Oxford University Press.
- Chang, Roberto y Andrés Velasco. 2001. "A Model of Financial Crises in Emerging Markets". *Quarterly Journal of Economics* 116 (2): 489-517.
- Chavas, Jean-Paul. 2001. "Structural Change in Agricultural Production: Economics, Technology and Policy". En B. Gardner y G. Rausser, eds., *Handbook of Agricultural Economics, Volume 1*. Amsterdam y Nueva York: Elsevier.
- Chen, S., Datt, G. y Martin Ravallion. 1995. "Is Poverty Increasing in the Developing World?". World Bank Policy Research Paper 40 (versión actualizada). Washington, D.C.
- Chen, S. y M. Ravallion. 2001. "How did the World's Poorest Fare in the 1990s?: Methodology" Global Poverty Monitoring Database (Base de datos de monitoreo de la pobreza global). Banco Mundial, Washington, D.C. Disponible en <http://www.worldbank.org/research/povmonitor/method.htm>.
- Chevigny, P. 1999. "Defining the Role of the Police in Latin America". En Méndez, J., G. O'Donnell y P. Pinheiro, eds., *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Chong, Alberto y Florencio López-de-Silanes. 2003. "Privatization in Latin America: What is the True Record?". Inter-American Development Bank (IDB), Washington, D.C. Procesado.
- Chu, Ke-young, Hamid Davoodi y Sanjeev Gupta. 2000. "Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries". United Nations University y World Institute for Development Economics Research Working Paper 214. Helsinki.
- Chubb, Judith. 1983. *Patronage, Power and Poverty in Southern Italy: A Tale of Two Cities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Clert, C. 2000. "Social Exclusion, Gender, and the Chilean Government's Anti-Poverty Strategy: Priorities and Methods in Question". En E. Gacitua-Mario y C. Sojo, eds., *Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Mundial y Flasco.
- Clert, C. y Q. Wodon. 2002. "The Targeting of Government Programs in Chile: A Quantitative and Qualitative Assessment". En *Chile's High Growth Economy: Poverty and Income Distribution 1987-1998*. World Bank Country Study 141-66. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Coady, David. 2000. "Final Report: The Application of Social Cost-Benefit Analysis to the Evaluation of Progresá". International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2001. "Evaluation of the Distributional Power of Progresá's Cash Transfers in Mexico". International Food Policy Research Institute, Food Consumption Nutrition Division Discussion Paper 117. Washington, D.C.
- Coady, David y R. L. Harris. 2000. "A General Equilibrium Analysis of the Welfare Impact of Progresá Transfers". International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Coady, David P. y Susan Parker. 2002. "A Cost- Effectiveness Analysis of Demand and Supply-Side Education Interventions: the Case of Progresá in Mexico". International Food Policy Research Institute, Food Consumption Nutrition Division Discussion Paper 127. Washington, D.C.
- Coady, David, R. Pérez y H. Vera-Llamas. 2002. "A Cost Analysis of Progresá". International Food Policy Research Institute. Washington, D.C. Procesado.
- Coady, David, Margaret Grosh y John Hoddinott. 2003. "Targeting Outcomes Redux". International Food Policy Research Institute, Food Consumption Nutrition Division Discussion Paper 144. Washington, D.C.
- Coatsworth, John H. 1981. *Growth against Development: The Economic Impact of Railroads in Porfirian Mexico*. De Kalb, IL: Northern Illinois University Press.

- Cohen, Yousef. 1989. *The Manipulation of Consent: The State and Working-Class Consciousness in Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Coleman, J. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Collier, David y Ruth Berins Collier. 1991. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Conaghan, Catherine M. 1995. "Politicians against Parties: Discord and Disconnection in Ecuador's Party System". En Scott Mainwaring y Timothy R. Scully, eds., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Conning, Jonathan y James A. Robinson. 2002. "Land Reform and the Political Organization of Agriculture". Centre for Economic Policy Research Discussion Paper 3204. Londres.
- Conning, J. y M. Kevane. 2002. "Community-based Targeting Mechanisms for Social Safety Nets: A Critical Review". *World Development* 30 (3): 375-94.
- Conning, Jonathan, Pedro Olinro y A. Trigueros. 2000. "Managing Economic Insecurity in Rural El Salvador". Williams College, Department of Economics, Williamstown, MA.
- Contreras, Dante y Andrés Gómez-Lobo. 2000. "Privatization of Telecommunications and Electricity in Chile: How did the Poor Fare?". University of Chile, Department of Economics, Santiago. Procesado.
- Contreras, Dante, Óscar Larrañaga, Julie Litchfield y Alberto Valdés. 2001. "Poverty and Income Distribution in Chile, 1987-1998: New Evidence". *Cuadernos de Economía* 38 (114): 191-208.
- Coppedge, Michael. 1994. *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Cornelius, Wayne A. 1977. "Leaders, Followers, and Official Patrons in Urban Mexico". En Steffen W. Schmidt, James C. Scott, Carl Landé y Laura Guasti, eds., *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism*. Berkeley: University of California Press.
- Corrales, J. y I. Cisneros. 1999. "Corporatism, Trade Liberalization, and Sectoral Responses: The Case of Venezuela, 1989-1999". *World Development* 27 (12): 2099-122.
- Cortez, W. 2001. "What Is Behind Increasing Wage Inequality in Mexico?". *World Development* 29 (11): 1905-22.
- Cotler, Julio. 1978. *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Lima: IEP.
- Coudouel, A., J. Hentschel y Q. Wodon. 2002. "Poverty Measurement and Analysis". En J. Klugman, ed., *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*. Volume 1: *Core Techniques and Crosscutting Issues*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Cowell, Frank. 1995. *Measuring Inequality*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Measurement of Inequality". En François Bourguignon y Anthony B. Atkinson, eds., *Handbook of Income Distribution*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company.
- Cox, G. y M. Shugart. 1991. "Proportionality, Disproportionality, and Electoral Systems: Comment". *Electoral Studies* 10 (4): 348-52.
- \_\_\_\_\_. 1996. "In the Absence of Vote Pooling: Nomination and Vote Allocation Errors in Colombia". *Electoral Studies* 14 (4): 441-60.
- Cragg, Michael Ian y Mario Epelbaum. 1996. "Why Has Wage Dispersion Grown in Mexico? Is It the Incidence of Reforms of the Growing Demand for Skills?". *Journal of Development Economics* 51 (1): 99-116.
- Criscuolo, Alberto. 2002. "Crafting Capitalism: Artisan Associations and Small Business Development in the Third Italy". Tesis de maestría, Massachusetts Institute of Technology, Department of Urban Studies and Planning. Cambridge, MA.
- Cubberley, Ellwood P. 1920. *The History of Education: Educational Practice and Progress Considered as a Phase of the Development and Spread of Western Civilization*. Boston: Houghton Mifflin.
- Cunningham, Wendy. 2000. "Breadwinner versus Caregiver". En Elizabeth Katz y María Correia, eds., *The Economics of Gender in Mexico: Market, Family, State*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2001. "Sectoral Allocation by Gender of Latin American Workers over the Liberalization Period of the 1990s". World Bank Policy Research Working Paper 2742. Washington, D.C.
- Cunningham, Wendy y William Maloney. 2000. "Measuring Vulnerability: Who Suffered in the 1995 Mexican Crisis?". Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Heterogeneity among Mexico's Microenterprises: An Application of Factor and Cluster Analysis". *Economic Development and Cultural Change* 50 (1): 131-56.
- Cunningham, Wendy y Joyce P. Jacobsen. 2003. "Income Inequality Within and Across Racial and Ethnic Groups in Latin America". Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- Cunningham, Wendy y Mauricio Santamaría. 2003. "Labor Markets as a Source of Income Inequality". Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- Damiani, Octavio. 2003. "Effects on Employment, Wages y Labor Standards of Nontraditional Export Crops in Northeast Brazil". *Latin American Research Review* 38 (1): 83-112.
- David, M., M. Dirven y F. Vogelgesang. 2000. "The Impact of the New Economic Model on Latin America's Agriculture". *World Development* 28 (9): 1673-88.
- Davidson, R. y J. Y. Duclos. 2000. "Statistical Inference for Stochastic Dominance and for the Measurement of Poverty and Inequality". *Econometría* 68 (6): 1435-64.
- Davies, J. B. y Anthony F. Shorrocks. 2000. "The Distribution of Wealth". En A. B. Atkinson y F. Bourguignon, eds., *Handbook of Income Distribution*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company.
- Deaton, Angus. 1997. *The Analysis of Household Surveys: Microeconomic Analysis for Development Policy*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Deaton, Angus y S. Zaidi. 2002. "Guidelines for Constructing Consumption Aggregates for Welfare Analysis". World Bank Living Standards Measurement Study Working Paper 135. Washington, D.C.
- Deere, C. y M. León. 2001a. *Empowering Women: Land and Property Rights in Latin America*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- \_\_\_\_\_. 2001b. "Institutional Reform of Agriculture under Neoliberalism: The Impact of the Women's and Indigenous Movements". *Latin American Research Review* 36 (2): 31-64.
- De Ferranti, David, Guillermo Perry, Indermit Gill y Luis Servén. 2000. *Securing our Future in a Global Economy*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- De Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Daniel Lederman y William E. Maloney. 2002. *From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and Job Quality*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- De Ferranti, David, Guillermo Perry, Indermit Gill, José Luis Guasch, William F. Maloney, Carolina Sánchez-Páramo y Norbert Schady. 2003. *Closing the Gap in Education and Technology*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

- Deininger, Klaus y Pedro Olinto. 2000. "Asset Distribution, Inequality, and Growth". World Bank Policy Research Paper 2375. Washington, D.C.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire. 1996. "A New Dataset: Measuring Income Inequality". *World Bank Economic Review* 10 (3): 565-91.
- \_\_\_\_\_. 1998. "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth". *Journal of Development Economics* 57 (2): 257-85.
- De Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet. 1989. "A Study in Resistance to Institutional Change: The Lost Game of Latin American Land Reform". *World Development* 17 (9): 1397-407.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Growth, Poverty and Inequality in Latin America: A Causal Analysis, 1970-1994". *Review of Income and Wealth* 46 (3): 267-87.
- \_\_\_\_\_. 2002a. "Comments on Political and Equity Aspects of Land Rights". Documento presentado en el Taller Regional sobre Asuntos de Tierra en América Latina y el Caribe (Regional Workshop on Land Issues in Latin America and the Caribbean), Pachuca, México (mayo 19-22).
- \_\_\_\_\_. 2002b. "Land Reforms in Latin America: Ten Lessons toward a Contemporary Agenda". Documento presentado en el Taller Regional sobre Asuntos de Tierra en América Latina y el Caribe (Regional Workshop on Land Issues in Latin America and the Caribbean), Pachuca, México (mayo 19-22).
- \_\_\_\_\_. 2003. "Targeting and Calibrating Educational Grants: Focus on Poverty or on Non-Enrollment Risk?". University of California, Berkeley. Procesado.
- De la Torre, Augusto, Eduardo Levy Yeyati y Sergio Schmukler. 2003. "Living and Dying with Hard Pegs: The Rise and Fall of Argentina's Currency Board". *Economía* 3 (2): 43-102.
- De Luca, M., M. Jones y M. Tula. 2002. "Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina". *Comparative Political Studies* 35 (4): 413-36.
- De Luna-Martínez, José. 2000. "Management and Resolution of Banking Crises: Lessons from the Republic of Korea and Mexico". World Bank Discussion Paper 413. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Demery, Lionel. 2003. "Analyzing the Incidence of Public Spending". En Bourguignon, François y L. Pereira da Silva, eds., *The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution: Evaluation Techniques and Tools*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Deruyttere, Anne. 2001. *Pueblos indígenas, globalización y desarrollo con identidad: algunas reflexiones de estrategia*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank (IDB).
- De Soto, Hernando. 1989. *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. Nueva York: Harper and Row.
- \_\_\_\_\_. 2000. *The Mystery of Capital*. Nueva York: Basic Books.
- De Sousa, Santos B. 1998. "Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy". *Politics and Society* 26 (4).
- Díaz-Alejandro, Carlos F. 1970. *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Díaz-Cayeros, A. 1996. "Federal Resource Allocations Under a Dominant Party: Fiscal Transfers in Mexico". Documento preparado para 92<sup>nd</sup> American Political Science Association Meeting, San Francisco.
- Díaz-Cayeros, A., B. Magaloni y B. Weingast. 2002. "Federalism and Democratization in Mexico". Documento preparado para 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C.
- Di Gropello, Emanuela. 2003. "Background Paper on Decentralization in Education for the Latin America and Caribbean companion to the 2004 *World Development Report*". Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- DiNardo, John, Nicole Fortin y Thomas Lemieux. 1996. "Labor Market Institutions and the Distribution of Wages 1973-1992: A Semiparametric Approach". *Econometrica* 64 (5): 1001-44.
- Di Tella, R., S. Galiani y E. Schargrodsky. 2002. "Crime Victimization and Income Distribution". Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Diwan, Ishac. 2001. "Debt as Sweat: Labor, Financial Crises, and the Globalization of Capital". Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- \_\_\_\_\_. 2002. "The Labor Share During Financial Crises: New Results". Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- Dollar, David y Aart Kraay. 2002a. "Growth is Good for the Poor". *Journal of Economic Growth* 7: 195-225.
- \_\_\_\_\_. 2002b. "Institutions, Trade and Growth". Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy. University of Rochester Simon School of Business, Rochester, NY y Carnegie-Mellon University, Pittsburgh, PA.
- Doner, R. 1992. "Limits of State Strength: Toward an Institutional View of Economic Development". *World Politics* 44 (3): 398-431.
- Drèze, Jean y Amartya Sen. 1996. *Indian Development: Selected Regional Perspectives*. Nueva Delhi: Oxford University Press.
- Dupor, Bill y Wen-Fang Liu. 2003. "Jealousy and Equilibrium Overconsumption". *American Economic Review* 93 (1): 423-28.
- Duryea, S. y C. Pagés. 2002. "Human Capital Policies: What They Can and Cannot Do for Productivity and Poverty Reduction in Latin America". Inter-American Development Bank Working Paper 468. Washington, D.C.
- Dziobec, Claudia y Ceyla Pazarbasioglu. 1997. "Lessons from Systemic Bank Restructuring: A Survey of 24 Countries". International Monetary Fund Working Paper 97/161. Washington, D.C.
- Easterly, William y Stanley Fischer. 2001. "Inflation and the Poor". *Journal of Money, Credit, and Banking* 33 (2): 160-78.
- Easterly, William y Ross Levine. 2002. "Tropics, Germs and Crops: How Institutions Influence Economic Development". Center for Global Development y Institute for International Economics, Washington, D.C. Procesado.
- Easterly, William y L. Servén. 2003. *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits and Growth in Latin America*. Stanford, CA y Washington D.C.: Stanford University Press y Banco Mundial.
- Ebrill, Liam P., Michael Keen, Jean-Paul Bodin y Victoria Summers. 2001. *The Modern VAT*. Washington, D.C.: International Monetary Fund (FMI).
- Eclac (Economic Commission for Latin America and the Caribbean). (Cepal) 1996. *Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe*. Santiago: Cepal.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Panorama Social, 1999-2000*. Santiago: Cepal.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Panorama Social, 2000-2001*. Santiago: Cepal.
- Edwards, John y Donald Winkler. 2002. "Education, Ethnicity, and Poverty: A Study with Applications to the Maya of Guatemala". Documento presentado en la reunión de Etnicidad, Raza, Género en América Latina, Grupo de Análisis para el Desarrollo, Lima, Perú.
- Elbers, Chris, Jean O. Lanjouw, Peter Lanjouw y Phillippe G. Leite. 2003. "Poverty and Inequality in Brazil: New Evidence from combined PPV-PNAD data". Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.

- Elwan, Ann. 1999. "Poverty and Disability: A Survey of the Literature," World Bank Social Protection Discussion Paper 9932. Washington, D.C.
- Engel, Eduard, Alexander Galerovic y Claudio Raddatz. 1998. "Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic". National Bureau of Economic Research Working Paper 6828. Cambridge, MA.
- Engerman, Stanley L. y Kenneth L. Sokoloff. 1997. "Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economies". En Stephen Haber, ed., *How Latin America Fell Behind*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development in the New World". *Journal of Economic Perspectives* 3: 217-32.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Factor Endowments, Inequality, and Paths of Development among New World Economies". *Economía* 3: 41-109.
- Engerman, Stanley L. y Robert E. Gallman, eds. *The Cambridge Economic History of the United States*. Volume I: *The Colonial Era*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Engerman, Stanley L., Stephen Haber y Kenneth L. Sokoloff. 2000. "Inequality, Institutions, and Differential Paths of Growth among New World Economies". En Claude Menard, ed., *Institutions, Contracts, and Organization*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ennis, Huberto y Santiago Pinto. 2002. "Privatization and Income Distribution in Argentina". En John Nellis y Nancy Birdsall, eds., *A Glass Half Full: Assessing the Distributional Impact of Privatization*. Washington, D.C.: Center for Global Development.
- Escobal, Javier y Carmen Ponce. 2002. "The Benefits of Rural Roads: Enhancing Income Opportunities for the Poor". Documento presentado en Fifth Meeting of the Lacea/IDB/World Bank network on inequality and poverty (Quinta Reunión de Lacea/ BID/Banco Mundial sobre desigualdad y pobreza) Madrid. También disponible por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), Lima, Perú.
- Eskeland, Gunnar S. y Filmer, Deon. 2000. "Does Decentralization Improve Learning? Autonomy and Parental Participation in Argentine Schools". Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Autonomy, Participation and Learning in Argentine Schools: Findings and their Implications for Decentralization". Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- Estache, Antonio. 2002. "Argentina's 1990s Utilities Privatization: A Cure or a Disease?" Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- \_\_\_\_\_. 2003. "On Latin America's Privatization and its Distributional Effects". Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- Estache, Antonio, Vivien Foster y Quentin T. Wodon. 2002. *Accounting for Poverty in Infrastructure Reform: Learning from Latin America's Experience*. World Bank Development Studies Series. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Esteban, J. y D. Ray. 1994. "On the Measurement of Polarization". *Econometrica* 62 (4): 819-51.
- Esteban, J., C. Gradín y D. Ray. 1999. "Extension of a Measure of Polarization, with an Application to the Income Distribution of Five OECD Countries". Working Paper Series 24. La Coruña, España: Instituto de Estudios Economicos de Galicia Pedro Barrie de la Maza.
- Evans, P. 1979. *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, P., B. Rueschemeyer y T. Skocpol, eds. 1985. *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Faguet, Jean-Paul. 2000. "Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia". World Bank Policy Research Working Paper 2516. Washington, D.C.
- Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza. 1998. *Determinants of Crime Rates in Latin America and the World: An Empirical Assessment*. World Bank Latin America and Caribbean Studies: Viewpoints. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Crime and Victimization: An Economic Perspective". *Economía* 1 (1): 219-78.
- Fay, Marianne, Danny Leipziger, Quentin Wodon y Tito Yepes. 2003. "Achieving the Millennium Development Goals: The Role of Infrastructure". World Bank Policy Research Working Paper 3163. Washington, D.C.
- Fay, Marianne, Tito Yepes y Vivien Foster. 2002. "Asset Inequality in Developing Countries: The Case of Housing". Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- Felix, D. 1982. "Income Distribution Trends in Mexico and the Kuznets Curves". En Hewlett y Weinert, eds., *Brazil and Mexico: Patterns in Recent Development*. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues.
- Fernández, R., N. Gunerm y J. Knowles. 2001. "Love and Money: A Theoretical and Empirical Analysis of Household Sorting and Inequality". Nueva York University, Nueva York. Procesado.
- Ferreira, Francisco H. G. 2001. "Education for the Masses? The Interaction Between Wealth, Educational, and Political Inequalities". *Economics of Transition* 9 (2): 533-52.
- Ferreira, Francisco H. G. y Julie Litchfield. 1996. "Growing Apart: Inequality and Poverty Trends in Brazil in the 1980s". LSE Sticerd, Distributional Analysis Research Programme Discussion Paper 23. Londres.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Calm After the Storms: Income Distribution and Welfare in Chile, 1987-94". *The World Bank Economic Review* 13 (3): 509-38.
- Ferreira, Francisco H. G. y Philippe George Leite. 2004. "Educational Expansion and Income Distribution. A Micro-Simulation for Ceará". En R. van der Hoven y A. Shorrocks, eds., *Growth, Inequality and Poverty*. Nueva York: Oxford University Press.
- Ferreira, Francisco H. G., Giovanna Prennushi y Martin Ravallion. 1999. "Protecting the Poor from Macroeconomic Shocks: An Agenda for Action in a Crisis and Beyond". World Bank Working Paper 2160. Washington, D.C.
- Fields, G. 1989. "A compendium of data on inequality and poverty for the Developing World". Cornell University, Ithaca, NY.
- Figueira, F. y Papadópulos, J. 1997. "Putting Conservatism to Good Use? Long Crisis and Vetoe Alternatives in Uruguay". En D. Chalmers, Carlos M. Vilas, Katherine Hite, Scott B. Martin, Kerianne Piester y Monique Segarra, eds., *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. Nueva York: Oxford University Press.
- Filmer, Deon, Jeffrey S. Hammer y Lant Pritchett. 2000. "Health Policy in Poor Countries: Weak Links in the Chain". *World Bank Research Observer* 15 (2): 199-224.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Weak Links in the Chain II: A Prescription for Health Policy in Poor Countries". *World Bank Research Observer* 17 (1): 47-66.

- Finan, Frederico, Elisabeth Sadoulet y Alain de Janvry. 2002. "Measuring the Poverty Reduction Potential of Land in Rural Mexico". University of California, Berkeley. Procesado.
- Fiszbein, A., P. Giovagnoli y I. Aduriz. 2002. "Argentina's Crisis and Its Impact on Household Welfare". World Bank Working Paper. Washington, D.C.
- Flórez, Carmen Elisa, Carlos Medina y Fernando Urrea. 2001. "Understanding the Cost of Social Exclusion Due to Race or Ethnic Background in Latin American and Caribbean Countries". Inter-American Development Bank (IDB), Washington, D.C.
- Food and Agriculture Organization (FAO) y Banco Mundial. 2003. *La Nueva Ruralidad en Europa y su Interés para América Latina*. Roma: FAO.
- Forbes, Kristin J. 2000. "A Reassessment of the Relationship Between Inequality and Growth". *American Economic Review* 90 (4): 869-87.
- Foster, James y Amartya K. Sen. 1997. "On Economic Inequality after a Quarter of a Century". Anexo a Amartya K. Sen, *On Economic Inequality* (edición aumentada). Oxford, Reino Unido: Clarendon Press.
- Foster, Vivien. 2002. "Ten Years of Water Service Reform in Latin America: Towards an Anglo-French Model". En Paul Seidenstat, David Haarmeyer y Simon Hakim, eds., *Reinventing Water and Wastewater Systems: Global Lessons for Improving Management*. Nueva York: John Wiley and Sons, Inc.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Background Paper on Utilities for the Latin America and Caribbean Companion to the 2004 World Development Report". Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- Fox, J. 1993. *The Politics of Food in Mexico*. Ithaca y Londres: Cornell University Press.
- \_\_\_\_\_. 1994. "The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico". *World Politics* 46: 151-84.
- Foxley, Alejandro T. y Claudio Sapelli. 1999. "Chile's Political Economy in the 1990s: Some Governance Issues". En Guillermo Perry y Danny M. Leipziger, eds., *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*. World Bank Institute Development Studies. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Frankel, Jeffrey y Sergio Schmukler. 2000. "Country Funds and Asymmetric Information". *International Journal of Finance and Economics* 5 (3): 177-95.
- Freije, Samuel y Luis Rivas. 2002. "Privatization, Inequality, and Welfare: Evidence from Nicaragua. Instituto de Estudios Superiores Administración". Caracas: IESA.
- Freire, Paulo. 1970. *Pedagogy of the Oppressed*. Nueva York: The Continuum Publishing Company.
- Friedman, Jed y James Levinsohn. 2002. "The Distributional Impacts of Indonesia's Crisis on Household Welfare: A 'Rapid Response' Methodology". *World Bank Economic Review* 16 (3): 397-423.
- Friedman, Milton. 1956. *Studies in the Quantity Theory of Money*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fry, P. 1999. "Color and the Rule of Law in Brazil". En J. Méndez, G. O'Donnell y P. Pinheiro, eds., *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Gacitúa-Marió, Estanislao y Carlos Sojo, eds., with Shelton H. Davis. 2001. *Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gacitúa-Marió, Estanislao, and Quentin Wodon. En proceso de publicación. "Social Exclusion in Latin America and the Caribbean". Banco Mundial, Washington, D.C.
- Galal, Ahmed y Mary Shirley, eds. 1994. *Does Privatization Deliver? Highlights from a World Bank Conference*. EDI Development Studies. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Galasso, Emanuela y Martin Ravallion. 2003. "Decentralized Targeting of an Anti-Poverty Program". Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- Galenson, David W. 1996. "The Settlement and Growth of the Colonies: Population, Labor and Economic Development". En Stanley L. Engerman y Robert E. Gallman, eds., *The Cambridge Economic History of the United States*. Volume I: *The Colonial Era*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Galiani, Sebastián y Pablo Sanguinetti. 2000. "Wage Inequality and Trade Liberalization: Evidence from Argentina". Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella.
- Galiani, Sebastián, Paul Gertler y Ernesto Scharrotsky. 2002. "Water for Life: The Impact of the Privatization of Water Services on Child Mortality". Buenos Aires: Universidad Torcuato di Tella.
- Galor, Oded y Joseph Zeira. 1993. "Income Distribution and Macroeconomics". *Review of Economic Studies* 60:35-52.
- Ganuza E., L. Taylor y S. Morley. 1998. *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*. PNUD/Cepal/BID. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- García Aracil, Adela y Donald Winkler. 2002. "Ethnicity, Gender, and Education in Ecuador". Documento presentado en la reunión de Etnicidad, Raza, Género en América Latina, Grupo de Análisis para el Desarrollo, Lima, Perú.
- Garretón, Antonio. 1989. *The Chilean Political System*. Boston, MA: Unwin Hyman.
- Gasparini, Leonardo. 2002. "On the Measurement of Unfairness: An Application to High School Attendance in Argentina". *Social Choice and Welfare* 19 (4): 795-810.
- Gasparini, L. y W. Sosa Escudero. 2001. "Assessing aggregate welfare: Growth and inequality in Argentina". *Cuadernos de Economía* 38 (113).
- Gasparini, Leonardo, M. Marchionni y W. Sosa Escudero. 2001. *La distribución del ingreso en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Triluniar.
- Gates, Paul W. 1968. *History of Public Land Law Development*. Washington, D.C.: Zenger Publishing Company, Inc.
- Gauri, Varun y Ayesha Vawda. 2003. "Vouchers for Basic Education in Developing Countries: A Principal-agent Perspective". World Bank Policy Research Working Paper 3005. Washington, D.C.
- Gavin, M. y R. Perotti. 1997. *Fiscal Policy in Latin America*. Cambridge, MA: MIT Press for National Bureau of Economic Research.
- Gaviria, A. y C. Pages. 1999. *Patterns of Crime Victimization in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- Gelbach, Jonathan y Lant H. Pritchett. 1997. "More for the Poor is Less for the Poor: The Politics of Targeting". World Bank Policy Research Working Paper 1799. Washington, D.C.
- GenderStats database (base de datos). <http://devdata.worldbank.org/genderstats/>. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Gemmell, N. y O. Morrissey. 2002. "The Impact of Taxation on Inequality and Poverty: A Review of Empirical Methods and Evidence". Nottingham, Reino Unido: University of Nottingham.
- Gertler, P. J. 2000. *Final report: The Impact of Progress on Health*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Gillespie, S. y L. Haddad. 2001. "Attacking the Double Burden of Malnutrition in Asia and the Pacific". Asian Development Bank Nutrition and Development Series, Paper 4. Manila. También disponible por International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Glaeser, Edward, José Scheinkman y Andres Schleifer. 2002. "The Injustice of Inequality". *Journal of Monetary Economics* 50 (1): 199-224.

- Glewwe, Paul W., Margaret Grosh, Hanan Jacoby y Marlane Lockheed. 1995. "An Eclectic Approach to Estimating the Determinants of Achievements in Jamaican Primary Education". *World Bank Economic Review* 9 (2): 231-58.
- Glewwe, P. y G. Hall. 1998. "Are Some Groups More Vulnerable to Macroeconomic Shocks Than Others? Hypothesis Tests Based on Panel Data from Peru". *Journal of Development Economics* 56: 181-206.
- Goldin, C. 1987. "Work and Ideology in the Maya Highlands of Guatemala: Economic Beliefs in the Context of Occupational Change". *Economic Development and Cultural Change* 41 (1): 103-23.
- Goldin, Claudia. 1999. "Egalitarianism and the Returns to Education during the Great Transformation of American Education". *Journal of Political Economy* 107 (6): S65-94.
- \_\_\_\_\_. 2001. "The Human-Capital Century and American Leadership: Virtues of the Past". *Journal of Economic History* 61 (2): 263-92.
- Goldin, Claudia y Lawrence F. Katz. 1999. "The Returns to Skill across the Twentieth Century United States". National Bureau of Economic Research Working Paper 7126. Cambridge, MA.
- Gollin, D. 2002. "Getting Income Shares Right". *Journal of Political Economy* 110 (2).
- Gómez-Lobo, Andrés y Dante Contreras. 2000. "Subsidy Policies for the Utility Industries: A Comparison of the Chilean and Colombian Water Subsidy Schemes". Universidad de Chile, Departamento de Economía, Santiago. Procesado.
- Gonzaga, Gustavo M., Naercio Menezes Filho y Cristina Terra. 2002. "Trade Liberalization and Evolution of Skills Earnings Differentials in Brazil". Discussion Paper 463. Pontificia Universidade Católica, Department of Economics. Río de Janeiro.
- González-Vega, C. y V. Céspedes. 1993. "Costa Rica". En Rottemberg, ed., *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth: Costa Rica and Uruguay*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- González, E. 2001. *Paraguay: determinantes regionales en la inequidad de ingresos. ¿Son desiguales las regiones del país?* Asunción: Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya.
- González, Luis E. 1991. *Political Structures and Democracy in Uruguay*. Notre Dame, IN: Notre Dame University Press.
- Gottschalk, Peter y Enrico Spolaore. 2002. "On the Evaluation of Economic Mobility". *Review of Economic Studies* 69: 191-208.
- Gottschalk, P. y T. Smeeding. 2000. "Empirical Evidence on Income Inequality in Industrial Countries". En Anthony B. Atkinson y François Bourguignon, eds., *Handbook of Income Distribution*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company.
- Governance Indicators Database (Base de datos de indicadores de gobernabilidad). <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002/>. World Bank Institute, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Government Finance Statistics database (Base de datos Estadísticas de Finanzas Gubernamentales). Statistics Department, International Monetary Fund (FMI), Washington, D.C.
- Graham, Carol y Stefano Pettinato. 2002. *Happiness and Hardship: Opportunity and Insecurity in New Market Economies*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Graham, Richard, Thomas E. Skidmore, Aline Helg y Alan Knight. 1990. *The Ideas of Race in Latin America 1870-1940*. Austin: University of Texas Press.
- Graham, Richard. 1990. *Patronage and Politics in Nineteenth-Century Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Grant, E. 2001. "Social Capital and Community Strategies: Neighborhood Development in Guatemala City". *Development and Change* 32 (5): 975-97.
- Gray-Molina, George. 2002. "The Offspring of 1952: Poverty, Exclusion and the Promise of Popular Participation". Documento preparado para la reunión "The Bolivian Revolution at 50: Comparative Views on Social, Economic, and Political Change". Harvard University, Cambridge, MA.
- Grindle, Merilee S. 1977. *Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico: A Case Study in Public Policy*. Berkeley: University of California Press.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Despite the Odds: Contentious Politics and Education Reform". Harvard University, Cambridge, MA. Procesado.
- Grosh, Margaret. 1994. *Administering Targeted Social Programs in Latin America: From Platitudes to Practice*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Haber, Stephen H. 2002a. *Political Institutions and Banking Systems: Lessons from the Economic Histories of Mexico and the United States, 1790-1914*. Stanford, CA: Stanford University Department of Political Science.
- \_\_\_\_\_, ed. 2002b. *Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America: Theory and Evidence*. Stanford, CA: University of California, Hoover Institution.
- Haber, Stephen, Noel Maurer y Armando Razo. 2003. *The Politics of Property Rights: Political Instability, Credible Commitments, and Economic Growth in Mexico: 1876-1929*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Haddad, L., H. Alderman, S. Appleton, L. Song y Y. Yohannes. 2002. "Reducing Child Undernutrition: How Far Does Income Growth Take Us?". International Food Policy Research Institute, Food Consumption Nutrition Division Discussion Paper. Washington, D.C.
- Hager, B. 2000. *The Rule of Law: A Lexicon for Policy Makers*. Missoula, MT: Mansfield Center for Pacific Affairs.
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman. 1990. "The Political Economy of Inflation and Stabilization in Middle-Income Countries". World Bank Policy Research Working Paper 444. Washington, D.C.
- Haggard, Stephan, Chung H. Lee y Sylvia Maxfield. 1993. *The Politics of Finance in Developing Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hagopian, F. 1996. *Traditional Politics and Regime Change in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Political Development, Revisited". *Comparative Political Studies* 33 (6/7): 800-911.
- Halac, Marina y Sergio L. Schmukler. 2003. "Distributional Effects of Crises: The Role of Financial Transfers". Working Paper 3173. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Hamann, A. Javier y Alessandro Prati. 2002. "Why Do Many Disinflation Fail? The Importance of Luck, Timing, and Political Institutions". International Monetary Fund Working Paper 02/228. Washington, D.C.
- Handa, S., M.-C. Huerta, R. Pérez y B. Straffon. 2000. "Final Report: Poverty, Inequality, and 'Spill-over' in Mexico's Education, Health, and Nutrition Program". Informe presentado a Progres. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Harberger, Arnold C. 2003. "Reflections on Distributional Considerations and the Public Finances". Preparado para el curso Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries, abril 28-mayo 1, 2003. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Harrison, A. 2002. "Has Globalization Eroded Labor's Share? Some Cross-Country Evidence". University of California, Berkeley, and National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.



- Hartlyn, Jonathan. 1998. *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Hausman, R. y Rigobon, R., eds. 1993. *Government Spending and Income Distribution in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank (BID).
- Heckman, James y Carmen Pagés-Serra. 2000. "The Cost of Job Security Regulation: Evidence from Latin American Labor Markets". *Economía* 1 (1): 109-54.
- Heller, Patrick. 2001. "Moving the State: the Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa y Porto Alegre". *Politics & Society* 29 (1): 131-63.
- Hellman, Joel y Daniel Kaufmann. 2003. "The Inequality of Influence". Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- Hentschel, J., J. O. Lanjouw, Peter Lanjouw y J. Poggi. 2000. "Combining Census and Survey Data to Trace the Spatial Dimension of Poverty: A Case Study of Ecuador". *World Bank Economic Review* 14: 147-65.
- Henriques, Ricardo. 2001. "Desigualdade Racial no Brasil: Evolução das Condições de Vida na Década de 90". Discussion paper 807. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, Brasil.
- Hicks, N. y Q. Wodon. 2001. "Social Protection for the Poor in Latin America". *Eclac Review* 73: 93-113.
- Hiskey, J. 1999. "Does Democracy Matter? Electoral Competition and Local Development in Mexico". Disertación de PhD University of Pittsburgh, Pittsburgh, PA.
- Hoddinott, J., E. Skoufias y R. Washburn. 2000. "The Impact of Progress on Consumption: A Final Report". Informe presentado a Progres. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Hoggarth, Glenn, Ricardo Reis y Victoria Saporta. 2002. "Costs of Banking System Instability: Some Empirical Evidence". *Journal of Banking and Finance* 26 (5): 825-55.
- Holston, J. y T. Caldeira. 1998. "Democracy, Law, and Violence: Disjunctions of Brazilian Citizenship". En Felipe Aguero y J. Stark, eds., *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Miami: North-South Center Press.
- Holzer, Harry y David Neumark. 2000. "What Does Affirmative Action Do?". *Industrial and Labor Relations Review* 53 (2), 240-70.
- Honohan, Patrick y Daniela Klingebiel. 2000. "Controlling the Fiscal Costs of Banking Crises". World Bank Policy Research Working Paper 2441. Washington, D.C.
- Hsieh, Chang-Tai y Miguel Urquiola. 2003. "When Schools Compete, How Do They Compete? An Assessment of Chile's Nationwide School Voucher Program". National Bureau of Economic Research Working Paper 10008. Cambridge, MA.
- Hutchcroft, P. 1997. The Politics of Privilege: Assessing the Impact of Rents, Corruption, and Clientelism on Third World Development. *Political Studies* 45 (3): 639-58.
- Inter-American Development Bank (BID). 1998. *Facing Up to Inequality in Latin America*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_. 2002. "The Privatization Paradox". *Latin American Economic Policies Newsletter* 18.
- ICRG (*International Country Risk Guide*). Varios años. East Syracuse, NY: PRS Group, Inc.
- Ifpri (International Food Policy Research Institute). 2001. "Evaluation System for the Pilot Phase of Nicaraguan 'Red de Protección,' Social Impact Evaluation". Informe a la Red de Protección Social, International Food Policy Research Institute. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Evaluation System for the Pilot Phase of the Nicaraguan Red de Protección Social: Impact Evaluation". International Food Policy Research Institute. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2003. "An Evaluation of Geographic Targeting in Bolsa Alimentação in Brazil". International Food Policy Research Institute. Washington, D.C.
- ILO, International Labour Organization (OIT) 2000. *World Labour Report 2000*. Ginebra.
- Itzigsohn, José. 2000. *Developing Poverty: The State, Labor Market Deregulation and the Informal Economy in Costa Rica and the Dominican Republic*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Jacobsen, Joyce. 2002. "What About Us? Men's Issues in Development". Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- Jakee, K. y S. Turner. 2002. "The Welfare State as a Fiscal Commons: Problems of Incentives Versus Problems and Cognitions". *Public Finance Review* 30: 481-508.
- Jalan, Jyotsna y Martin Ravallion. 1999. "Income Gains to the Poor from Workfare: Estimates from Argentina's Trabajar Program". World Bank Working Paper 2149. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Estimating the Benefit Incidence of an Antipoverty Program by Propensity Score Matching". *Journal of Business and Economic Statistics* 21 (1): 19-30.
- Jayasuriya, R. y Q. Wodon. 2003. "Improving Health and Education Outcomes in Latin America: Spending More or Spending Better?". En Q. Wodon, ed., *Public Spending, Poverty, and Inequality in Latin America*. Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- Jiménez, Emmanuel. 2000. "Equity and the Decentralization of Social Services". En Shahid Javed Burki y Guillermo E. Perry, eds., *Decentralization and Accountability of the Public Sector*. Proceedings of the 1999 Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean (Deliberaciones de la conferencia anual sobre desarrollo en América Latina y el Caribe de 1999). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Jiménez, Emmanuel y Sawada, Y. 1998. "Do Community School Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador's Educo Program". *World Bank Economic Review* 13 (3): 415-41.
- Jones, M. 1993. "The Political Consequences of Electoral Laws in Latin America and the Caribbean". *Electoral Studies* 12 (1): 59-75.
- \_\_\_\_\_. 1994. "Presidential Election Laws and Multipartyism in Latin America". *Political Research Quarterly* 47 (1):41-57.
- \_\_\_\_\_. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- \_\_\_\_\_. 1997. "A Guide to the Electoral Systems of the Americas: An Update". *Electoral Studies* 16 (1): 13-15.
- Jones M., P. Sanguinetti y M. Tommasi. 2000. "Politics, Institutions, and Fiscal Performance in a Federal System: an Analysis of the Argentine Provinces". *Journal of Development Economics* 61 (2): 305-33.
- Juhn, Chinhui, Kevin Murphy y Brooks Pierce. 1993. "Wage Inequality and the Rise in Returns to Skill". *Journal of Political Economy* 101 (3): 410-42.
- Kabeer, Naila. 1994. *Reversed Realities: Gender Hierarchies in Development Thought*. Londres y Nueva York: Verso Press.
- Kabeer, Naila y R. Subrahmanian. 2000. *Institutions, Relations and Outcomes*. Londres: Zed Books.
- Kanbur, Ravi. 2000. "Income Distribution and Development". En Anthony B. Atkinson y François Bourguignon, eds., *Handbook of Income Distribution*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company.

- Karl, Terry Lynn. 1995. *Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: University of California Press.
- Katzenstein, Peter J. 1984. *Corporatism and Change: Austria, Switzerland, and the Politics of Industry*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- \_\_\_\_\_. 1985. *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kaufman, R. 1974. "The Patron-Client Concept and Macro-Politics: Prospects and Problems". *Comparative Studies in Society and History* 16 (3): 284-308.
- Kaufmann, Daniel y Aart Kraay. 2002. "Growth without Governance". *Economía* 3 (1): 169-229.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi. 2003. *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*. Washington D.C.: World Bank Institute.
- Kaufmann, Daniel, Francesca Recanatini y Sergiy Biletsky. 2002. "Assessing Governance: Diagnostic Tools and Applied Methods for Capacity Building and Action Learning". Borrador de discusión. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Keefer, Philip. 2002. "Clientelism, Credibility and Democracy". World Bank Development Research Group (Grupo de Investigación del Banco Mundial), Washington D.C. Procesado.
- Keefer, Philip y Stephen Knack 2000. "Polarization, Politics, and Property Rights: Links Between Inequality and Growth". World Bank Policy Research Working Paper 2418. Washington, D.C.
- Kelley, Jonathan y Herbert Klein. 1981. *Revolution and the Rebirth of Inequality: A Theory Applied to the National Revolution in Bolivia*. Berkeley: University of California Press.
- Kenworthy, L. 2002. "Corporatism and Unemployment in the 1980s and 1990s". *American Sociological Review* 67 (3): 367-88.
- Key Indicators of the Labour Market database.(base de datos de Indicadores Clave del Mercado Laboral) <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/>. Employment Sector, International Labour Organization (OIT). Ginebra.
- Kim, Dae-Il y Robert H. Topel. 1995. "Labor Markets and Economic Growth: Lessons from Korea's Industrialization, 1970-1990". En Richard B. Freeman y Lawrence F. Katz, eds., *Differences and Changes in Wage Structures*. Chicago: University of Chicago Press.
- King, Elizabeth M. y Berk Ozler. 1998. "What's Decentralization Got to Do with Learning? The Case of Nicaragua's Autonomy Reform". Series on Impact Evaluation of Education Reforms. World Bank Development Economics Research Group Working Paper 9. Washington, D.C.
- Kitschelt, H. 2000. "Linkages between Citizens and Politicians in Democratic Polities". *Comparative Political Studies* 33 (6/7): 845-79.
- Klein, Hebert 1992. *Bolivia: The Evolution of a Multi-Ethnic Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Knack, S. y P. Keefer. 1997. "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-country Investigation". *The Quarterly Journal of Economics* 112 (4): 1251-88.
- Knaul, Felicia Marie. 2001. "The Impact of Child Labor and School Dropout on Human Capital: Gender Differences in Mexico". En María Correia y Elizabeth Katz, eds., *The Economics of Gender in Mexico*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Kohli, Atul. 1986. *The State and Development in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kohli, A., M. Altfeld, S. Lotfian y R. Mardon. 1984. "Inequality in the Third World: An Assessment of Competing Explanations". *Comparative Political Studies* 17: 259-68.
- Korpi, W. 1980. "Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies: A Preliminary Comparative Framework". *West European Politics*, 3 (3): 296-315.
- Krueger, Alan. 2002. "Putting Development Dollars to Use South of the Border". *The New York Times* (mayo 2).
- Krugman, Paul 1979. "A Model of Balance of Payments Crises". *Journal of Money, Credit, and Banking* 11 (3):311-25.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Balance Sheets, the Transfer Problem and Financial Crises". En P. Isard, A. Razin y A. K. Rose, eds., *International Finance and Financial Crises: Essays in Honor of Robert P. Flood*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers y Washington, D.C.: International Monetary Fund (FMI).
- Kurer, O. 1993. "Clientelism, Corruption, and the Allocation of Resources". *Public Choice* 77 (2): 259-73.
- \_\_\_\_\_. 1996. "The Political Foundations of Economic Development Policies". *Journal of Development Studies* 32 (5): 645-68.
- Kurtz, Marcus J. 1999. "Social Origins of Central American Democracy". *Journal of InterAmerican Studies and World Affairs* 41 (1): 87-96.
- Laborsta database (base de datos). <http://laborsta.ilo.org/>. International Labour Office (OIT). Ginebra.
- Laeven, Luc y Giovanni Majnoni. 2002. "Loan Loss Provisioning y Economic Slowdowns: Too Much, Too Late?". World Bank Policy Research Working Paper 2749. Washington, D.C.
- Lam, David. 2001. "The Impact of Race on Earnings and Human Capital in Brazil, South Africa and the United States". Documento presentado en la reunión de Network on Inequality and Poverty in Lacea, Montevideo, Uruguay.
- Lambert, P. 1993. *The Distribution and Redistribution of Income*. Manchester: Manchester University Press.
- Lang, James. 1975. *Conquest and Commerce; Spain and England in the Americas*. Nueva York: Academic Press.
- Lanjouw, Peter y Martin Ravallion. 1995. "Poverty and household size". *Economic Journal* 105: 1415-34.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Benefit Incidence, Public Spending Reforms, and the Timing of Program Capture". *World Bank Economic Review* 13: 257-73.
- La Porta, Rafael y Florencio López-de-Silanes. 1999. "The Benefits of Privatization: Evidence from Mexico". *Quarterly Journal of Economics* 114 (4): 1193-242.
- La Porta, Rafael, Florencio López-de-Silanes, Andrés Schleifer y Robert Vishny. 1997. "Trust in large organizations". *American Economic Review* 87 (2): 333-38.
- Larrea, C. 1998. "Structural Adjustment, Income Distribution, and Employment in Ecuador". En A. Berry, ed., *Poverty, Economic Reform, and Income Distribution in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Latinobarómetro. Varios años. *Informe-Resumen: La Democracia y la Economía*. Santiago.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Informe-Resumen: La Democracia y la Economía*. Santiago.
- Laurell, A. 2001. "Health Reform in Mexico: The Promotion of Inequality". *International Journal of Health Services* 31 (2): 291-321.
- Leal, Victor Nunes. 1948. "Coronelismo, Enxada e Voto". Río de Janeiro: *Revista Forense*.
- Leamer, Edward E., Hugo Maul, Sergio Rodríguez y Peter K. Schott. 1999. "Does Natural Resource Abundance Increase Latin American Income Inequality?". *Journal of Development Economics* 59: 3-42.



- Lederman Daniel, Norman Loayza y Ana María Menéndez. 2002. "Violent Crime: Does Social Capital Matter?". *Economic Development and Cultural Change* 50 (3): 509-39.
- Le Grand, J. 1991. *Equity and Choice: An Essay in Economics and Applied Philosophy*. Nueva York: Harper Collins Academic.
- Levenson, Alec R. y William F. Maloney. 1998. "The Informal Sector, Firm Dynamics, and Institutional Participation". World Bank Policy Research Working Paper 1988. Washington, D.C.
- Levine, Daniel H. 1973. *Conflict and Political Change in Venezuela*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Levy, S. 1994. "La pobreza en México". En F. Vélez, ed., *Causas y políticas para combatir la pobreza en México*. México D.F.: ITAM y FCE.
- Levy Yeyati, Eduardo, Sergio Schmukler y Neeltje Van Horen. 2003. "The Price of Inconvertible Deposits: The Stock Market Boom during the Argentine Crisis". Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- Li, H. 2000. "Political Economy of Income Distribution: A Comparative Study of Taiwan and Mexico". *Policy Studies Journal* 28 (2): 275-291.
- Lindauer, David y Lant Pritchett. 2002. "What's the Big Idea? Three Generations of Development Advice". *Economía* 3 (1): 1-39.
- Lindert, P. 2002. "Why the Welfare State Looks Like a Free Lunch". Working Paper 02-7. University of California, Department of Economics. Davis, CA.
- Linz, J. y A. Valenzuela. 1994. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Litchfield, Julie. 1999. "Inequality: Methods and Tools". Disponible en <<http://www.worldbank.org/poverty/inequal/index.htm>>
- Lledo, V., A. Schneider y M. Moore. 2003. *Pro-poor Tax Reform in Latin America: A Critical Survey and Policy Recommendations*. Sussex: University of Sussex, Institute of Development Studies.
- Loayza, Norman, Pablo Fajnzylber y César Calderón. 2002. "Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecasts". Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- Lokshin, Michael y Martin Ravallion. 2000. "Welfare Impacts of the 1998 Financial Crisis in Russia and the Response of the Public Safety Net". *Economics of Transition* 8 (2): 269-95.
- Londoño, Juan Luis. 1995. *Distribución del Ingreso y Desarrollo Económico: Colombia en el siglo XX*. Bogotá: TM Editores.
- Londoño, Juan Luis y Miguel Székely. 1997. "Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995". Office of the Chief Economist, Working Paper series 375, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- López, Humberto. 2003. "Macroeconomics and Inequality". Banco Mundial, Washington D.C. Procesado.
- López, Ramón y Alberto Valdés. 2000a. "Fighting Rural Poverty in Latin America: New Evidence of the Effects of Education, Demographics, and Access to Land". *Economic and Development and Cultural Change* 49 (1): 197-211.
- \_\_\_\_\_, eds. 2000b. *Rural Poverty in Latin America*. Nueva York: St. Martin's Press.
- López-Acevedo, Gladys y Ángel Salinas. 2000. "How Mexico's Financial Crisis Affected Income Distribution". World Bank Policy Research Working Paper 2406. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2002. "The Distribution of Mexico's Public Spending on Education". Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- López-Cálix, J., L. Alcázar y E. Wachtenheim. 2003. "Improving the Efficiency of Public Spending in Peru". En Q. Wodon, ed., *Public Spending, Poverty, and Inequality in Latin America*. World Bank, Washington, D.C. Procesado.
- López-Calva, Luis Felipe y Juan Rosellón. 2002. "Privatization and Inequality: The Mexican Case". Puebla, México: Universidad de las Américas.
- López-Maya, M. 1997. "The Rise of Causa R in Venezuela". En D. Chalmers, Carlos M. Vilas, Katherine Hite, Scott B. Martin, Kerianne Piester y Monique Segarra, eds. *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. Nueva York: Oxford University Press.
- Lora, Eduardo. 2001. "Structural Reforms in Latin America: What has been Reformed and How to Measure It". Inter-American Development Bank Working Paper 348. Washington, D.C.
- Loury, Glenn C. 2002. *The Anatomy of Racial Inequality*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lucas, Robert E. 1988. "On the Mechanics of Economic Development". *Journal of Monetary Economics* 22 (1): 3-42.
- Lustig, Nora. 1994. "Solidarity as a Strategy of Poverty Alleviation". En Wayne Cornelius, Ann L. Craig y Jonathan Fox, eds., *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*. San Diego: Center for US-Mexican Studies.
- \_\_\_\_\_, ed. 1995. *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Poverty and Inequality in Latin America*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo S. A.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics". *Economía* 1 (1): 1-30.
- McAdam, D., S. Tarrow y C. Tilly. 2001. *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McClintock, Cynthia. 1998. *Revolutionary Movements in Latin America. El Salvador's FMLN and Peru's Shining Path*. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Maceira, Daniel y María Victoria Murillo. 2001. "Social Sector Reform in Latin America and the Role of Unions". Inter-American Development Bank Working Paper 456. Washington D.C.
- McEwan, Patrick y Wilson Jiménez. 2002. "Estudiantes Indígenas y Acceso a la Educación Primaria en Bolivia". Documento presentado en la reunión de Etnicidad, Raza, Género en América Latina, Grupo de Análisis para el Desarrollo, Lima, Perú.
- MacIsaac, Donna J. y Harty Anthony Patrinos. 1995. "Labor Market Discrimination against Indigenous People in Peru". *Journal of Development Studies* 32 (2): 218-33.
- McKenzie, David y Dilip Mookherjee. 2003. "The Distributive Impact of Privatization in Latin America: An Overview of Evidence from Four Countries". *Economía* 3 (2): 161-233.
- Maddison, A. 1992. *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth: Brazil and Mexico*. Nueva York: Oxford University Press.
- Mahoney, James. 2001. *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mahoney, James y Vom Hau. 2002. "Indigenous People, Colonialism, and Social Development in Spanish America". Brown University, Providence, RI. Procesado.
- Mainwaring, S. 2000. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press.

- Mainwaring, S. y M. Shugart. 1995. *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal". *Comparative Politics* 29 (4): 449-471.
- Malloy, J. 1977. *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- \_\_\_\_\_. 1979. *The Politics of Social Security in Brazil*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Malloy, James M. y Eduardo Gamarra. 1988. *Revolution and Reaction: Bolivia, 1964-1985*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Maloney, William F. 2003. "Informality Revisited". Banco Mundial, Washington D.C. Procesado.
- Maloney, William y Jairo Núñez. 2000. "Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America". Working Paper 2597. Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- Maluccio, J. 2003. "Education and Child Labor: Experimental Evidence from a Nicaraguan Conditional Cash Transfer Program". International Food Policy Research Institute, Washington, D.C. Procesado.
- Manuelyan Arinc, Tamar y Michael Walton. 1998. *Social Consequences of the East Asian Financial Crisis*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Marcel, Mario. 1999. "Effectiveness of the State and Development Lessons from the Chilean Experience". En Guillermo Perry y Danny M. Leipziger, eds., *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*. World Bank Institute Development Studies. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Martínez-Vázquez, J. 2001. "The Impact of Budgets on the Poor: Tax and Benefit Incidence". Teaching Module 10, preparado para World Bank Institute. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Martz, John D. 1983. "Populist Leadership and the Party Caudillo: Ecuador and the CFP, 1962-81". *Studies in Comparative International Development* 18 (3): 22-49.
- Matthews, M. 2001. "Institutions, Interests, Energy, and the Environment: Policymaking in Corporatism, Pluralism, and Beyond". *Policy Studies Journal* 29 (3): 407-13.
- Meerman, J. 1980. "The Incidence of Sales and Excise Taxes, or Where Do We Put the Transfers?". *Journal of Political Economy* 88 (6): 1242-48.
- Melo, Marcus André. 1998. "When Institutions Matter: The Politics of Administrative, Social Security, and Tax Reforms in Brazil". Trabajo presentado en la reunión de Latin American Studies Association, Chicago, Illinois.
- Méndez, Juan E., Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro, eds. 1999. *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Menezes-Filho, Naercio. 2001. "Educação e desigualdade". En M. Lisboa y N. Menezes-Filho, eds., *Microeconomia e Sociedade no Brasil*. Sao Paulo: Editora Contracapa.
- Menocal, A. R. 2001. "Old Habits Die Hard? A Statistical Exploration of the Politicisation of Progres, Mexico's Latest Federal Poverty-Alleviation Programme Under the Zedillo Administration". *Journal of Latin American Studies* 33 (3): 513-38.
- Middlebrook, Kevin. 1995. *The Paradox of Revolution: Labor, the State, and Authoritarianism in Mexico*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mideplan (Ministerio de Planificación y Cooperación). 1998. "Resultados de la VII Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional". Ministerio de Planificación y Cooperación. Santiago, Chile.
- Milanovic, B. 2000. "The Median Voter Hypothesis, Income Inequality and Income Redistribution: An Empirical Test with the Required Data". *European Journal of Political Economy* 16 (3): 367-410.
- \_\_\_\_\_. 2002. "True World Income Distribution, 1988 and 1993: First Calculation Based on Household Surveys Alone". *Economic Journal* 112 (476): 51-92.
- Milanovic, B. y S. Yitzhaki. 2002. "Decomposing World Income Distribution: Does the World Have a Middle Class?". *The Review of Income and Wealth* 48 (2): 155-78.
- Mills, J. y S. Zandvakili. 1997. "Statistical Inference via Bootstrapping for Measures of Inequality". *Journal of Applied Econometrics* 12: 133-50.
- Mirafteb, F. 1997. "Flirting with the Enemy: Challenges Faced by NGOs in Development and Empowerment". *Habitat International* 21 (4): 361-75.
- Mnptsg (Mesoamerica Nutrition Program Targeting Study Group). 2002. "Targeting Performance of Three Large-Scale Nutrition Oriented Social Programs in Central America and Mexico". *Food and Nutrition Bulletin* 23(2): 162-171. The United Nations University Press, Tokyo.
- Molina, O. y M. Rhodes. 2002. "Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept". *Annual Review of Political Science* 5: 305-31.
- Molinar Horcasitas, Juan y Jeffrey Weldon. 1994. "Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity". En Wayne Cornelius, Ann Craig y Jonathan Fox, eds., *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*. La Jolla: Center for US Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Mondino, Guillermo, Esteban Fernández Medrano y Luciano Laspina. 2002. "Argentina's Neopopulism Voyage". *Latin Source Monthly Report* (diciembre).
- Morgan, Edmund S. 1975. *American Slavery, American Freedom: The Ordeal of Colonial Virginia*. Nueva York: W.W. Norton and Company.
- Morley, S. 2001. *The Income Distribution Problem in Latin America and the Caribbean*. Santiago: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (Cepal).
- Morley, S. y D. Coady. 2003. *From Social Assistance to Social Development: A Review of Targeted Education Subsidies in Developing Countries*. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- Morley, S. y R. Vos. 1997. *Poverty and Dualistic Growth in Paraguay*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank (IDB).
- Morrison, Christian. 2000. "Inequality in Historical Perspective". En Anthony B. Atkinson y François Bourguignon, eds., *Handbook of Income Distribution*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company.
- Murillo, María Victoria. 1997. "Union Politics, Market-Oriented Reforms, and the Reshaping of Argentine Corporatism". En D. Chalmers, Carlos M. Vilas, Katherine Hite, Scott B. Martin, Kerianne Piester y Monique Segarra, eds., *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Political Bias in Policy Convergence: Privatization Choices in Latin America". *World Politics* 54 (4): 462-93.
- Murrugarra, E. 2003. "Targeted Social Assistance Programs in Uruguay". En Quentin Wodon, ed., *Public Spending, Poverty, and Inequality in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Musgrave, R. 1959. *The Theory of Public Finance*. Nueva York: McGraw-Hill Book Company.
- Neri, Marcelo y José Márcio Camargo. 1999. "Structural Reforms, Macroeconomic Fluctuations and Income Distribution in Brazil".

- Reformas Económicas series 39. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (Cepal). Santiago.
- Neri, Marcelo, Gustavo Gonzaga y José Márcio Camargo. 2001. "Salário Mínimo, Efeito-Farol e Pobreza". *Revista de Economia Política* 21 (2): 78-90. São Paulo.
- Nielson, D. y M. Shugart. 1999. "Constitutional Change in Colombia: Policy Adjustment through Institutional Reform". *Comparative Political Studies* 32 (3): 313-41.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nozick, R. 1974. *Anarchy, State, and Utopia*. Oxford: Basil Blackwell Publishing.
- Nylen, W. 1997. "Reconstructing the Workers' Party (PT): Lessons from Northeastern Brazil". En D. Chalmers, Carlos M. Vilas, Katherine Hite, Scott B. Martin, Kerianne Piester y Monique Segarra, eds., *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. Nueva York: Oxford University Press.
- Oaxaca, R. L. 1973. "Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Markets". *International Economic Review* 14 (3): 693-709.
- Obstfeld, M. 1996. "Models of Currency Crises with Self-fulfilling Features". *European Economic Review* 40: 1037-47.
- Ocampo, J. A., María José Pérez, Camilo Tovar y Francisco Lasso. 1998. "Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia: 1978-1996". En Ganuza, Taylor y Morley, eds., *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*. Nueva York: United Nations Development Programme (PNUD).
- O'Donnell, Guillermo. 1973. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: University of California Press.
- \_\_\_\_\_. 1998a. "Horizontal Accountability in New Democracies". *Journal of Democracy* 9 (3): 112-26.
- \_\_\_\_\_. 1998b. "Poverty and Inequality in Latin America: Some Political Reflections". En V. Tokman y G. O'Donnell, eds., *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*. Notre Dame, IN: The University of Notre Dame Press.
- \_\_\_\_\_. 1999a. "Democratic Theory and Comparative Politics". University of Notre Dame, Kellogg Institute of International Studies. Notre Dame, IN.
- \_\_\_\_\_. 1999b. "Polyarchies and the (Un) Rule of Law in Latin America". En Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro, eds., *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Oliveira Barbosa, María Ligia de. 2002. "Gender and Color Differences at School in Brazil: Teachers and Students' Evaluations". (Manuscrito no publicado).
- Olson, M. 1982. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven, CT: Yale University Press.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). (OCDE) 2001. *Knowledge and Skills for Life: First Results from the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) 2000*. París.
- O'Rourke, Kevin H. y Jeffrey G. Williamson. 2002. *From Malthus to Ohlin: Trade, Growth and Distribution Since 1500*. National Bureau of Economic Research Working Paper 8955. Cambridge, MA.
- Ortega, Daniel y Francisco Rodríguez. 2002. "Openness and Factor Shares". Office of Economic and Financial Advisors, National Assembly (Oficina de Asesores Económicos y Financieros, Asamblea Nacional), Caracas, Venezuela.
- Paes de Barros, Ricardo y Rosane Mendonça. 1997. "A Absorção de Mão-de-Obra no Setor de Serviços". *Dados: Revista de Ciências Sociais* 40 (1).
- \_\_\_\_\_. 1998. "The Impact of Three Institutional Innovations in Brazilian Education". En W. D. Savedoff, ed., *Organization Matters: Agency Problems in Health and Education*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank (BID).
- Paes de Barros, Ricardo y M. Foguel. 2000. "Focalização dos Gastos Públicos Sociais e erradicação da pobreza no Brasil". En Ricardo Henriques, ed., *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA.
- Paes de Barros, Ricardo, Rosane Mendonça, D. Santos y G. Quintaes. 2001. "Determinantes do desempenho educacional no Brasil". *Pesquisa e Planejamento Econômico* 31 (1).
- Page, B. y Simmons J. 2000. *What Government Can Do: Dealing with Poverty and Inequality*. Chicago: University of Chicago Press.
- Paige, Jeffrey M. 1997. *Coffee and Power: Revolution and the Rise of Democracy in Central America*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Parker, S. y E. Skoufias. 2000. "The Impact of Progresá on Work, Leisure, and Time Allocation". International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Patrinos, Harty Anthony. 1997. "Differences in Education and Earnings across Ethnic Groups in Guatemala". *Quarterly Review of Economics and Finance* 37 (4): 809-21.
- \_\_\_\_\_. 2002. *A Review of Demand-side Financing Initiatives in Education*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Patrinos, Harty Anthony y Eduardo Vélez. 1996. "Costs and Benefits of Bilingual Education in Guatemala: A Partial Analysis". World Bank Working Paper HCDWP 74. Washington, D.C.
- Patrinos, Harty Anthony, Eduardo Vélez y George Psacharopoulos. 1994. "Language, Education, and Earnings in Asunción, Paraguay". *Journal of Developing Areas* 29: 57-68.
- Patroni, V. 2001. "The Decline and Fall of Corporatism? Labour Legislation Reform in Mexico and Argentina during the 1990s". *Canadian Journal of Political Science* 34 (2): 249-74.
- Paxson, Christina y Norbert Schady. 2002. "The Allocation and Impact of Social Funds: Spending on School Infrastructure in Peru". *World Bank Economic Review* 16 (2): 297-310.
- Pero, Valéria. 2003. "Intergenerational Social Mobility in Brazil". Instituto de Economia-UFRJ, Rio de Janeiro.
- Perotti, Roberto. 1996. "Growth, Income Distribution, and Democracy: What the Data Say". *Journal of Economic Growth* 1: 149-87.
- Perty, Guillermo. 2003. "Can Fiscal Rules Help Reduce Macroeconomic Volatility in the Latin America and Caribbean Region?". World Bank Working Paper 3080. Washington, D.C.
- Perty, Guillermo y Luis Servén. 2002. "La anatomía de una crisis múltiple: Qué tenía Argentina de especial y qué podemos aprender de ella". *Desarrollo Económico* 42 (167): 323-75.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini. 1994. "Is Inequality Harmful for Growth? Theory and Evidence". *American Economic Review* 84 (3): 600-21.
- Piketty, Thomas y Emmanuel Sáez. 2001. "Income Inequality in the United States, 1913-1988". National Bureau of Economic Research Working Paper 8467. Cambridge, MA.
- Pinheiro, P. 1997. "Popular Responses to State-Sponsored Violence in Brazil". En D. Chalmers, Carlos M. Vilas, Katherine Hite, Scott B. Martin, Kerianne Piester y Monique Segarra, eds., *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. Nueva York: Oxford University Press.

- \_\_\_\_\_. 1999. "Introduction: The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America". En J. Méndez, G. O'Donnell y P. Pinheiro, eds., *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Pirez, P. 2002. "Buenos Aires: Fragmentation and Privatization of the Metropolitan City". *Environment and Urbanization* 14 (1): 145-58.
- Pissarides, Christopher A. 1990. *Equilibrium Unemployment Theory*. Oxford, Reino Unido: Basil Blackwell Publishing.
- Political Risk Service Group, Inc. 2003. *International Country Risk Guide*. East Syracuse, NY: The PRS Group, Inc.
- Polity IV database. (base de datos) <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity/>. Programa Integrated Network for Societal Conflict Research (Inscr) en el Center for International Development and Conflict Management (Cidcm), University of Maryland, College Park, MD.
- Pontusson, J, D. Rueda y C. Way. 2002. "Comparative Political Economy of Wage Distribution: The Role of Partisanship and Labour Market Institutions". *British Journal of Political Science* 32: 281-308.
- Portes, Alejandro y Rubén G. Rumbaut. 2001a. *Legacies: The Story of the Immigrant Second Generation*. Berkeley: University of California Press.
- \_\_\_\_\_. 2001b. *Ethnicities: Children of Immigrants in America*. Berkeley: University of California Press.
- Portes, A. y K. Hoffman. 2003. "Latin American Class Structures: Their Composition and Change During the Neoliberal Era". *Latin American Research Review* 38 (1): 41-82.
- Powell, John Duncan 1970. "Peasant Society and Clientelistic Practices". *American Political Science Review* 64 (2): 411-25.
- \_\_\_\_\_. 1977. "Peasant Society and Clientelistic Politics". En Steffen W. Schmidt, James C. Scott, Carl Landé y Laura Guasti, eds., *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism*. Berkeley: University of California Press.
- Powers, Nancy R. 2001. *Grassroots Expectations of Democracy and Economy: Argentina in Comparative Perspective*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Prillaman, W. 2000. *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America: Declining Confidence in the Rule of Law*. Westport, CT: Praeger Press.
- Pritchett, Lant. 2001. "Where has all the Education Gone?". *World Bank Economic Review* 15 (3): 367-91.
- Prud'homme, R. 1990. "Decentralization of Expenditures or Taxes: The Case of France". En R. J. Bennett, ed., *Decentralization, Local Governments, and Markets*. Oxford, Reino Unido: Clarendon Press.
- Psacharopoulos, George y Zafiris Tzannatos. 1992. *Women's Employment and Pay in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Psacharopoulos, George y Harry Patrinos. 1994. *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Psacharopoulos, George, Samuel Morley, Ariel Fiszbein, Haeduck Lee y William C. Wood. 1995. "Poverty and Income Inequality in Latin America during the 1980s". *Review of Income and Wealth* 41 (3): 245-64.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Poverty and Income Distribution in Latin America: The Story of the 1980s*. Technical Paper 351. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, R. D., S. J. Pharr y R. J. Dalton. 2000. "Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies?" En R. D. Putnam y S. Pharr, eds., *Disaffected Democracies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Quintero, Rafael. 1980. *El mito del populismo en el Ecuador*. Quito: Editorial Universitaria.
- Randall, Laura J. 1978. *An Economic History of Argentina in the Twentieth Century*. Nueva York: Columbia University Press.
- Rao, Vijayendra y Michael Walron. 2004. "Introduction". En Rao, Vijayendra y Michael Walton, eds. *Culture and Public Action*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Ratloff, W. y E. Buscaglia. 1997. "Judicial Reform: The Neglected Priority in Latin America". *Annals of the American Academy of Political Science* 550: 59-71.
- Ravallion, Martin. 1997. "Can High-inequality Developing Countries Escape Absolute Poverty?". Policy Research Working Paper 1775. Banco Mundial, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Are the Poor Protected from Budget Cuts? Theory and Evidence from Argentina". Policy Research Working Paper 2391. Banco Mundial, Washington, D.C. (También en proceso de publicación en *Journal of Applied Economics*).
- \_\_\_\_\_. 2002. "Who is Protected? On the Incidence of Fiscal Adjustment". Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- Ravallion, Martin y Shaohua Chen. 1997. "What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty?". *World Bank Economic Review* 11 (2): 357-82.
- Rawlings, Laura y Gloria M. Rubio. 2003. "Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America". World Bank Policy Research Working Paper 3119. Washington, D.C.
- Rees, H. y Shah, A. 1986. "An Empirical Analysis of Selfemployment in the UK". *Journal of Applied Econometrics* 1 (1): 95-108.
- Rehren, A. 1996. "Corruption and Local Politics in Chile". *Crime Law and Social Change* 25 (4): 323-34.
- Reich, G. M. 1998. "The 1988 Constitution a Decade Later: Ugly Compromises Reconsidered". *Journal of Inter-American Studies and World Affairs* 40 (4): 5-24.
- Reis, Elisa. 1999. "Elite Perceptions of Poverty: Brazil". *IDS Bulletin* 30 (2).
- Reis, E. J., P. Tafner y L. O. Reiff. 2001. "Distribuição de Riqueza Imobiliária e de Renda no Brasil: 1992-1999". Seminários Dimac N 75. IPEA, Rio de Janeiro.
- Remmer, K. y E. Wibbels. 2000. "The Subnational Politics of Economic Adjustment: Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina". *Comparative Political Studies* 33 (4): 419-51.
- Rey, Juan Carlos. 1990. "El papel de los partidos en la instauración y el mantenimiento de la democracia en Venezuela". Fundación IDEA, Caracas. Procesado.
- Reynolds, Clark W. 1970. *The Mexican Economy: Twentieth-Century Structure and Growth*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Rinne, Jeffrey James. 2001. "Redesigning the State in Latin America: Pundits, Policymakers, and Organized Labor in Argentina and Brazil". Disertación de PhD. Princeton University. Princeton, NJ.
- Rivera, J. A., G. Rodríguez, T. Shamah, J. L. Rosado, E. Casanueva, I. Maulén, G. Toussaint y A. García-Aranda. 2000. "Implementation, Monitoring, and Evaluation of the Nutrition Component of the Mexican Social Programme (Progresá)". *Food and Nutrition Bulletin* 21 (1): 35-42.
- Riveros, Luis 1998. "Chile's Structural Adjustment: Relevant Policy Lessons for Latin America". En A. Berty, ed., *Poverty, Economic Reform,*

- and *Income Distribution in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Robbins, Donald. 1994. "Relative Wage Structure in Chile, 1957-1992: Changes in the Structure of Demand for Schooling". *Estudios de Económica* 21: 49-78.
- Robbins, Donald y T. H. Gindling. 1999. "Trade Liberalization and the Relative Wages for More Skilled Workers in Costa Rica". *Review of Development Economics* 3 (2): 140-54.
- Roberts, K. 1995. "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case". *World Politics* 48 (1): 82-116.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Rethinking Economic Alternatives: Left Parties and the Articulation of Popular Demands in Chile and Peru". En D. Chalmers, Carlos M. Vilas, Katherine Hite, Scott B. Martin, Kerianne Piester y Monique Segarra, eds., *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. Nueva York: Oxford University Press.
- Robinson, James. 2002. "Politician-Proof Policy?". Documento de antecedentes para 2004 *World Development Report*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Robinson, James y Thierry Verdier. 2002. "The Political Economy of Clientelism". Centre for Economic Policy Research Working Paper 3205. Londres.
- Robles, M. 1999. "Pobreza y distribución del ingreso en Paraguay". Asunción: Programa Mecovi-Dgeec.
- Rodley, N. 1999. "Torture and Conditions of Detention in Latin America". En J. Méndez, G. O'Donnell y P. Pinheiro, eds., *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Rodrik, Dani. 1999. "Where did all the Growth Go? External Shocks, Social Conflict and Growth Collapses". *Journal of Economic Growth* 4 (4): 385-412.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Growth Strategies". Documento preparado para *Handbook on Economic Growth*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rodrik, Dani, Arvind Subramanian y Francesco Trebbi. 2002. "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development". Harvard University, Cambridge, MA. Procesado.
- Roemer, John E. 1996. *Theories of Distributive Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Equality of Opportunity*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rojas, F. 2000. "The Political Context of Decentralization in Latin America". En Shahid Javed Burki y Guillermo E. Perry, eds., *Decentralization and Accountability of the Public Sector*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Rosado, J. L., J. Rivera, G. López y L. Solano. 2000. "Development, Production, and Quality Control of Nutritional Supplements for a National Supplementation Program in Mexico". *Food and Nutrition Bulletin* 21 (1): 30-34.
- Rose, R. y D. Shin. 2001. "Democratization Backwards: The Problem of Third-Wave Democracies". *British Journal of Political Science* 31 (2): 331-54.
- Rothschild, Emma. 2001. *Economic Sentiments: Adam Smith, Condorcet, and the Enlightenment*. Cambridge, MA y Londres: Harvard University Press.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens y John D. Stephens. 1992. *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rutherford, T., M. Light y F. Barrera. 2002. *Equity and Efficiency Costs of Raising Tax Revenue in Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Saavedra, Jaime y María de los Ángeles Cárdenas. 2002. "Access, Efficiency, and Equity of the Peruvian Educational System: An Analysis of Indicators Using the LSMS and the School Census". Documento presentado en la reunión de Etnicidad, Raza, Género en América Latina, Grupo de Análisis para el Desarrollo, Lima, Perú.
- Sabate, R. y A. Schneider. 2003. "Taxation, Accountability, and the Poor". University of Sussex, Institute of Development Studies Seminar Report. Sussex.
- Sahn, David y D. Stifel. 2003. "Progress Towards the Millennium Development Goals in Africa". *World Development* 31 (1): 23-52.
- Sahn, E. David, Paul Dorosh y Stephen Younger. 1997. *Structural Adjustment Reconsidered: Economic Policy and Poverty in Africa*. Cambridge, Reino Unido, y Nueva York: Cambridge University Press.
- Safa, Helen. 1998. "Introduction". *Latin American Perspectives* 100 (25): 3-20.
- Sala-i-Martin, X. 2002. "The World Distribution of Income (Estimated from Individual Country Distributions)". National Bureau of Economic Research Working Paper 8933. Cambridge, MA.
- Salinas de Gortari, C. 1978. "Political Participation, Public Investment, and System Support: A Study of Three Rural Communities in Central Mexico". Disertación de PhD Harvard University, Cambridge, MA.
- Samuels, D. 2002. "Pork Barreling is not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil". *Journal of Politics* 64 (3): 845-63.
- Samuels, David y Richard Snyder. 2001. "Devaluing the vote in Latin America". *Journal of Democracy* 12(1): 146-59.
- \_\_\_\_\_. 2002. "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective". *British Journal of Political Science* 31 (4): 651-71.
- Sánchez-Páramo, Carolina y Norbert R. Schady. 2002. "Off and Running? The Rising Demand for Skilled Workers in Latin America". World Bank Policy Research Working Paper 3015. Washington, D.C.
- Sanguinetti, Pablo, Rodrigo Arim y Juan Pantano. 2001. "Changes in Production Structure and Employment Structure and Relative Wages in Argentina and Uruguay". Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires.
- Santamaría, Mauricio. 2000. "External Trade, Skill, Technology and the Recent Increase of Income Inequality in Colombia". Disertación de PhD Georgetown University, Washington, D.C.
- Scalon, M. C. y C. A. C. Ribeiro. 2001. "Mobilidade de classe em perspectiva comparada". *Dados: Revista de Ciências Sociais* 44 (1).
- Schady, N. 2000. "The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (Fondcodes) 1991-1995". *American Political Science Review* 94 (2): 289-304.
- Schamis, Héctor E. 2002. *Re-Forming the State: The Politics of Privatization in Latin America and Europe (Interests, Identities, and Institutions in Comparative Politics)*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Scheper-Hughes, Nancy. 1992. *Death Without Weeping: The Violence of Everyday Life in Brazil*. Berkeley: University of California Press.
- Schiff, Maurice. 2003. "The Inefficiency of Inequality, with Implications for Development Institutions". Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.

- Schiff, Maurice y Alberto Valdés. 1992. *The Plundering of Agriculture in Developing Countries*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Schmidt, Steffen W. 1977. "The Transformation of Clientelism in Rural Colombia". En Steffen W. Schmidt, James C. Scott, Carl Landé y Laura Guasti, eds., *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism*. Berkeley: University of California Press.
- Schmitter, Philippe C. y Wolfgang Streeck, eds. 1971. *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Stanford, CA.: Stanford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1974. "Still the Century of Corporatism?". *Review of Politics* 36 (1): 85-131.
- \_\_\_\_\_. 1985. *Private Interest Government and Public Policy*. Beverly Hills y Londres: Sage Publications.
- Schneider, B. 1991. *Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Why is Mexican business so organized?". *Latin American Research Review* 37 (1): 77-118.
- Schultz, T. P. 2000a. "School Subsidies for the Poor: Evaluating a Mexican Strategy for Reducing Poverty". International Food Policy Research Institute, Food Consumption Nutrition Division Discussion Paper 102. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2000b. "Final Report: The Impact of Progresá on School Enrollments". International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2000c. "Impact of Progresá on School Attendance rates in the Sampled Population". International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2000d. "Preliminary Evidence of Progresá's Impact on School Enrollments from 1997/98 to 1998/99". International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Scobie, James. 1964. *Revolution on the Pampas: A Social History of Argentine Wheat*. Austin, TX: Texas University Press.
- Scott, John. 2003. "Public Spending and Inequality of Opportunities in Mexico: 1970-2000". En Q. Wodon, ed., *Public Spending, Poverty, and Inequality in Latin America*. Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- Scott, James. 1998. *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven, CT: Yale University Press.
- SDStats (Social Development Indicators) database (base de datos de Indicadores de Desarrollo Social). <http://esd.worldbank.org/sdstats>. Banco Mundial, Washington, D.C.
- Segarra, M. "Redefining the Public/Private Mix: NGOs and the Emergency Social Investment Fund in Ecuador", En D. Chalmers, Carlos M. Vilas, Katherine Hite, Scott B. Martin, Kerianne Piester y Monique Segarra, eds., *The New Politics of Inequality in Latin America: Rethinking Participation and Representation*. Nueva York: Oxford University Press.
- Seligmann, Linda. 1995. *Between Reform and Revolution: Political Struggles in the Peruvian Andes, 1969-1991*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Sen, Amartya. 1973. (Edición aumentada 1997). *On Economic Inequality*. Oxford: Clarendon Press.
- \_\_\_\_\_. 1985a. *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: Elsevier.
- \_\_\_\_\_. 1985b. "Well-being, Agency and Freedom. The Dewey Lectures, 1984". *Journal of Philosophy* 82 (4):169-221.
- \_\_\_\_\_. 1992. *Inequality Reexamined*. Cambridge, MA:Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Development as Freedom*. Nueva York: Knopf Press.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Social Justice and the Distribution of Income". En François Bourguignon y Anthony B. Atkinson, eds. *Handbook of Income Distribution*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company.
- Shadlen, K. 2000. "Neoliberalism, Corporatism, and Small Business Political Activism in Contemporary Mexico". *Latin American Research Review* 35 (2): 73-106.
- Shah, A. y J. Whalley. 1990. "An Alternative View of Tax Incidence Analysis for Developing Countries". World Bank Working Paper 462. Washington, D.C.
- Shefner, J. 2001. "Coalitions and Clientelism in Mexico". *Theory and Society* 30 (5): 593-628.
- Shefter, Martin. 1994. *Political Parties and the State: The American Historical Experience*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sheng, Andrew, ed. 1996. *Bank Restructuring: Lessons from the 1980s*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Shome, Parthasarathi. 1999. "Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration". International Monetary Fund Working Paper 99/19. Washington, D.C.
- Shrader, E. 2001. "Methodologies to Measure the Gender Dimensions of Crime and Violence". Banco Mundial, Washington, D.C.
- Shugart, M. 2001. "Electoral 'Efficiency' and the Move to Mixed-Member Systems". *Electoral Studies* 20 (2): 173-93.
- Shugart, M. 1992. "Leaders, Rank-and-File, and Constituents: Electoral Reform in Colombia and Venezuela". *Electoral Studies* 11 (1): 21-45.
- \_\_\_\_\_. 1995. "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government". *American Political Science Review* 89 (2): 327-43.
- \_\_\_\_\_. 1998. "The Inverse Relationship between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices". *British Journal of Political Science* 28: 1-29.
- Shugart, M. y R. Taagepera. 1994. "Plurality Versus Majority Election of Presidents: A Proposal for a Double Complement Rule". *Comparative Political Studies* 27 (3): 323-48.
- Siaens, Corinne y Quentin Wodon. 2003. "Public Social Spending and Inequality in Latin America: Gini Income Elasticities". Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- Silva, Nelson do V. y D. Roditi. 1988. "Et plus ça change.Tendências históricas da fluidez social no Brasil". *Dados: Revista de Ciências Sociais* 29 (3).
- Skoufias, Emmanuel. 2001. "Progresá and its Impacts on the Human Capital and Welfare of Households in Rural Mexico: A Synthesis of the Results of an Evaluation by Ifpri". International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Skoufias, Emmanuel y B. McClafferty. 2001. "Is Progresá Working? Summary of the Results of an Evaluation by Ifpri". International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Skoufias, Emmanuel y S. W. Parker. 2001. "Conditional cash Transfers and their Impact on Child Work and Schooling: Evidence from the Progresá program in Mexico". *Economía* 2 (1): 45-96.
- Skoufias, Emmanuel, B. Davis y J. Behrman. 1999. "Final Report: An Evaluation of the Selection of Beneficiary Households in the Education, Health, and Nutrition Program (Progresá) of Mexico". International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Skoufias, Emmanuel, B. Davis y S. de la Vega. 2001. "Targeting the Poor in Mexico: An Evaluation of the Selection of Beneficiary Households into Progresá". *World Development* 29 (10): 1769-84.

- Smeeding, T. y Grodner, A. 2000. "Changing Income Inequality in OECD Countries: Updated Results from the Luxembourg Income Study (LIS)". Luxembourg Income Study Working Paper 252. Syracuse University, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse, NY.
- Smith, J. y K. Subbarao. 2000. "What Role for Safety Net Transfers in Very Low-income Countries?". World Bank Discussion Paper. Washington, D.C.
- Smith, W. y R. Korzeniewicz. 1997. *Politics, Social Change, and Economic Restructuring in Latin America*. Miami: North-South Center Press.
- Snow, Peter G. y Gary Wynia. 1990. "Argentina". En Howard J. Wiarda y Harvey F. Kline, eds., *Latin American Politics and Development*. 3ª ed. Boulder, CO: Westview Press.
- Soares, Sergei. 2000. "O Perfil da Discriminação no Mercado de Trabalho: Homens Negros, Mulheres Brancas e Mulheres Negras". Discusión Paper 769. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, Brasil.
- Sosa Escudero, W. y L. Gasparini. 2000. "A Note on the Statistical Significance of Changes in Inequality". *Económica* 46 (1): 111-22.
- Sosa Escudero, W. y M. Marchionni. 2000. "Household Structure, Gender, and Economic Determinants of School Attendance in Argentina". En *Argentina: Poor People in a Rich Country*, Vol. II. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Sour, Laura. 2003. "Return of the Enforcement Spending on VAT Revenues in Mexico". Mexico City: CIDE.
- Stame, N. 1999. "Small and Medium Enterprise Aid Programs: Intangible Effects and Evaluation Practice". *Evaluation and Program Planning* 22 (1): 105-11.
- Steinmo, S. 1993. *Taxation and Democracy: Swedish, British, and American Approaches to Financing the Modern State*. New Haven, CT: Yale University Press.
- \_\_\_\_\_. 2002. *The Evolution of Policy Ideas: Tax Policy in the 20<sup>th</sup> Century*. Boulder, CO: University of Colorado.
- Stepan, A. 1978. *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Brazil's Decentralized Federalism: Bringing Government Closer to Citizens?". *Daedalus* 129 (2): 145-69.
- Stephan, Cookie White y Walter G. Stephan. 2000. "The Measurement of Racial and Ethnic Identity". *International Journal of Intercultural Relations* 24: 541-52.
- Stern, Nicholas H. En proceso de publicación. *Poor People and Economic Opportunity*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Stokes, Susan C. 1995. *Cultures in Conflict: Social Movements and the State in Peru*. Berkeley: University of California Press.
- Stotsky, Janet y Aseggedech WoldeMariam. 2002. "Central American Tax Reform: Trends and Possibilities". International Monetary Fund Working Paper 02/227. Washington, D.C.
- Sumarto, Sudarno, Asep Suryahadi y Lant Pritchett. 2003. "Safety Nets or Safety Ropes? Dynamic Benefit Incidence Analysis of Two Crisis Programs in Indonesia". *World Development* 31 (7): 1257-77.
- Sutil, J. 1999. "Judicial Reforms in Latin America: Good News for the Underprivileged?". En J. Méndez, G. O'Donnell y P. Pinheiro, eds., *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Nôtre Dame, IN: University of Nôtre Dame Press.
- Székely, M. 2001. "The 1990s in Latin America: Another Decade of Persistent Inequality, but with Somewhat Lower Poverty". Inter-American Development Bank Working Paper 454. Washington, D.C.
- Székely, M. y M. Hilgert. 1999. "What's Behind the Inequality We Measure: An Investigation Using Latin American Data". Inter-American Development Bank Working Paper 409. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2001. "What Drives Differences in Inequality Across Countries?". Inter-American Development Bank Working Paper 439. Washington, D.C.
- Székely, M., Nora Lustig, M. Cumpa y J. Mejía. 2000. "Do we Know how much Poverty There is?". Inter-American Development Bank Working Paper 437. Washington, D.C.
- Tabatabai, H. 1996. *Statistics on Poverty and Income Distribution: An ILO Compendium of Data*. Ginebra: International Labour Office (OIT).
- Talvi, Ernesto y Vegh, Carlos. 2000. "Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy". National Bureau of Economic Research Working Paper 7499. Cambridge, MA.
- Tavares, J. y Wacziarg, R. 2001. "How Democracy Affects Growth". *European Economic Review* 45 (8): 1341-78.
- Telles, Edward y Nelson Lim. 1999. "Interessa Quem Reponde a Questão Sobre Classificação Racial e Desigualdade de Renda no Brasil?". *Estudio Afro-Asiaticos* 35: 7-27.
- Tendler, Judith. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_. 2001. "Transforming Local Economies: Lessons from the Northeast Brazilian Experience". Massachusetts Institute of Technology, Department of Urban Studies and Planning, Cambridge, MA. Procesado.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Small Firms, the Informal Sector y the Devil's Deal". *IDS Bulletin* 33 (3).
- Teranishi, Juro. 1997. "Sectoral Resource Transfers, Conflict and Macrostability in Economic Development: A Comparative Analysis". En Masahiko Aoki, Hyung-Ki Kim, and Masahiro Okuno-Fujiwara, eds., *The Role of Government in East Asian Economic Development*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press.
- Teruel, G. y B. Davis. 2000. "Final Report: An Evaluation of the Impact of Progresca Cash Payments on Private Inter-household Transfers". International Food Policy Research Institute, Washington, D.C.
- Teulings, C., J. Hartog y S. Bazen. "Corporatism or Competition? Labour Contracts, Institutions, and Wage Structures in International Comparison". *Economic Journal* 111 (475): F802-04.
- Thiesenhusen, W. 1995. *Broken Promises: Agrarian Reform and the Latin American Campesino*. Boulder, CO: Westview Press.
- Thomas, D. 1999. "Comments on Acosta". En J. Méndez, G. O'Donnell y P. Pinheiro, eds., *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Nôtre Dame, IN: University of Nôtre Dame Press.
- Thomas, Vinod, Yan Wang y Xibo Fan. 2002. "A New Dataset on Inequality and Education: Gini and Theil Indices of Schooling for 140 countries: 1960-2000". Washington, D.C. Banco Mundial.
- Tilly, Charles. 1999. *Durable Inequality*. Berkeley: University of California Press.
- Tobin, J. 1970. "On Limiting the Domain of Inequality". *Journal of Law and Economics* 13: 263-77.
- Tokman, V. y G. O'Donnell. 1998. *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*. Nôtre Dame, IN: The University of Nôtre Dame Press.
- Torres-Saillant, Silvia. 1998. "The Tribulations of Blackness: Stages in Dominican Racial Identity". *Latin American Perspectives* 25 (3): 126-46.



- Trejos, J. 1999. "Reformas económicas y distribución del ingreso en Costa Rica". *Reformas Económicas series 37*. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (Cepal), Santiago.
- Tsebelis, George. 1995. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism". *British Journal of Political Science* 25 (3): 289-325.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis". *American Political Science Review* 93 (3): 591-609.
- \_\_\_\_\_. En proceso de publicación. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ungar, M. 2002. *Elusive Reform: Democracy and the Rule of Law in Latin America*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- UNDP, Population Division. 1993. *Human Development Report 1993*. Nueva York: United Nations Development Programme (PNUD) y Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2000. *World Population Prospects: The 2000 Revision, Volume I*. Nueva York: United Nations. United Nations Statistics Division.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Population and Vital Statistics Report*, Statistical papers, Series A, 54 (4). <http://unstats.un.org/unsd/seriesa>
- Valenzuela, Arturo. 1977. *Political Brokers in Chile*. Durham, NC: Duke University Press.
- Valle Silva, Nelson do. 2001. "Race, Poverty, and Social Exclusion in Brazil". En Estanislao Gacitúa-Marió y Carlos Sojo, eds., *Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Van Cott, D. 2000. "Party System Development and Indigenous Populations in Latin America: The Bolivian Case". *Party Politics* 6 (2): 155-74.
- Velasco, Andrés. 1996. "Fixed Exchange Rates: Credibility, Flexibility and Multiplicity". *European Economic Review* 40: 1023-35.
- Velázquez, Ernesto. 1982. "Los mecanismos del subdesarrollo en una región marginada de Colombia: estudio de la evolución de las condiciones de vida de la población nariñense-1982". Bogotá, Cámara de Representantes. Mimeo.
- Vélez, C. E. 1995. *Gasto social y desigualdad: logros y extravíos*. Santa Fe de Bogotá: Misión Social, Departamento Nacional de Planeación.
- Vélez, C. E. y V. Foster. 2003. "Public Social Spending in Colombia: Incidence and Sector Priorities in the 1990s". En Q. Wodon, ed., *Public Spending, Poverty, and Inequality in Latin America*. Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- Vianna, M. L. 1998. *Americanização (Perversa) da Seguridade Social no Brasil: Estratégias de Bem-estar e Políticas Públicas*. Río de Janeiro: Editora Revan.
- Vicepresidencia de la República de Colombia. 2002. "Observatory on Human Rights in Colombia". Boletín 22. Programa Presidencial para los Derechos Humanos, Bogotá.
- von Amsberg, J., Peter Lanjouw y K. Nead. 2003. "The Poverty Targeting of Social Spending in Brazil". En Q. Wodon, ed., *Public Spending, Poverty, and Inequality in Latin America*. Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- Wagstaff, A. 2000. "Socioeconomic Inequality in Child Mortality: Comparisons Across Nine Developing Countries". *Bulletin of the World Health Organization* 78 (1): 19-29.
- \_\_\_\_\_. 2001. "Inequalities in Health in Developing Countries: Swimming Against the Tide?". World Bank Working Paper 2795. Washington, D.C.
- Wagstaff, A. y N. Watanabe. 2000. *Socioeconomic Inequalities in Child Malnutrition in the Developing World*. World Bank Working Paper 2434. Washington, D.C.
- Weisman, S. 2002. *The Great Tax Wars*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Weyland, Kurt. 1995. "Social Movements and the State: the Politics of Health Reform in Brazil". *World Development* 23 (10): 1699-712.
- \_\_\_\_\_. 1996a. "Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities". *Studies in Comparative International Development*. 31 (3): 3-31.
- \_\_\_\_\_. 1996b. *Democracy without Equity: Failures of Reform in Brazil*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Growth with Equity in Chile's New Democracy?". *Latin American Research Review* 32 (1).
- Whalley, J. 1984. "Regression or Progression: The Taxing Question of Incidence Analysis". *Canadian Journal of Economics* 17 (4): 654-82.
- Williamson, Jeffery G. 1999. "Real Wages, Inequality and Globalization in Latin America before 1940". *Revista de Historia Económica* 17: 101-42.
- Willis E., C. Garman y S. Haggard. 1999. "The Politics of Decentralization in Latin America". *Latin American Research Review* 34 (1): 7-56.
- Wodon, Quentin, ed. 2003. "Public Spending, Poverty, and Inequality in Latin America". Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- Wodon, Quentin T., Robert Ayres, Matias Barenstein, Norman Hicks, Kihoon Lee, William F. Maloney, Pia Peeters, Corinne Siaens y Shlomo Yitzhaki. 2000. *Poverty and Policy in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Wodon, Quentin, Rodrigo Castro-Fernández, Kihoon Lee, Gladys López-Acevedo, Corinne Siaens, Carlos Sobrado, Jean-Philippe Tre. 2001. "Poverty in Latin America: Trends (1986-1998) and Determinants". *Cuadernos de Economía* 38 (114): 127-53.
- Wodon, Quentin, N. Hicks, B. Ryan y G. González. 2003. "Are Governments Pro-Poor but Short-Sighted? Targeted and Social Spending for the Poor during Booms and Busts". En Quentin Wodon, ed., *Public Spending, Poverty, and Inequality in Latin America*. Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- Wodon, Quentin y William Maloney. 2000. "Self employment as an Explanation for High Inequality in Latin America". Banco Mundial, Washington, D.C. Procesado.
- Wolfson, M. 1994. "When Inequalities Diverge". *The American Economic Review*. 84 (2): 353-58.
- Wood, Adrian. 1997. "Openness and Wage Inequality in Developing Countries: The Latin American Challenge to East Asia Conventional Wisdom". *The World Bank Economic Review* 11 (1): 33-57.
- Woodward, Ralph L. 1966. *Class Privilege and Economic Development: The Consulado de Comercio of Guatemala 1793-1871*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- World Bank (Banco Mundial). 1990. *World Development Report 1990: Poverty*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1993. *The East Asian Miracle*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1995. *World Development Report 1995: Workers in an Integrating World*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 1999. *World Development Report: Entering the 21st Century: The Changing Development Landscape*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2000a. *Argentina: Poor People in a Rich Country*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2000b. *World Development Report 2000/01: Attacking Poverty*. Nueva York: Oxford University Press.



- \_\_\_\_\_. 2000c. *Bolivia: From Patronage to a Professional State, Institutional and Governance Review*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2000d. *Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2000e. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*. Washington, D.C.: World Bank, Public Sector Group, Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Network. (Banco Mundial, Grupo del Sector Público, Red de Reducción de Pobreza y Gerencia Económica).
- \_\_\_\_\_. 2000f. *Ecuador Gender Review: Issues and Recommendations*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2001a. *Household Risk, Self-Insurance, and Coping Strategies in Urban Argentina*. Report 22426-AR. Washington D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2001b. *Mexico: Land Policy: A Decade after the Ejido Reform*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2001c. *Peru-Institutional and Governance Review*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2002a. *A Review of Gender Issues in the Dominican Republic, Haiti, and Jamaica*. Report 21866. Washington D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2002b. *Guatemala Poverty Assessment*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2002c. *Brazil Gender Review: Issues and Recommendations*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2003a. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Nueva York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. 2003b. *Colombia: The Economic Foundation of Peace*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2003c. *Land Policy for Growth and Poverty Reduction*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2003d. *Brazil: Strategies for Poverty Reduction in Ceará*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2003e. *Caribbean Economic Overview 2002: Macroeconomic Volatility, Household Vulnerability and Institutional and Policy Responses*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2003f. *Jamaica: The Road to Sustained Growth and Poverty Reduction, Country Economic Memorandum 2003*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2003g. *Country Assistance Strategy for the Dominican Republic*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2003h. *Colombia: Land Policy in Transition*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. 2004 "Minimum Wages in Latin America: The Impact on Employment, Inequality and Poverty". Latin America and Caribbean Region, Washington, D.C., Banco Mundial. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. En proceso de publicación. *El Salvador: Poverty Assessment*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- World Development Indicators Database (Base de datos de Indicadores de Desarrollo Mundial). <http://www.worldbank.org/data/wdi2003>. Banco Mundial, Washington, D.C.
- World Economic Forum. 2003. *Global Competitiveness Report 2002-2003*. Peter Cornelius, Klaus Schwab y Michael E. Porter, eds. Nueva York: Oxford University Press.
- Wider (World Institute for Development Economics Research). 2000. UNU/Wider-UNDP (PNUD) World Income Database (base de datos sobre Ingreso Mundial), Versión 1.0 (septiembre).
- Wossmann, L. 2000. "Schooling Resources, Educational Institutions and Student Performance: The International Evidence". Kiel Institute of World Economics Working Paper 983, Kiel, Alemania.
- Yaschine, Iliana. 1999. "The Changing Anti-poverty Agenda: What can the Mexican Case Tell Us?". *IDS Bulletin* 30 (2): 47-60.



"La gran desigualdad deteriora el efecto que el crecimiento económico tiene en la reducción de la pobreza. En gran medida, el grado en que las sociedades en América Latina reducen la desigualdad, determinará cuántas personas en el continente saldrán de la pobreza, y qué tan rápido lo harán. Este informe hace un llamado urgente a romper con la historia, que merece ser escuchado. El objetivo de cualquier sociedad o gobierno, debería ser erradicar la pobreza, no en un vago y distante futuro, sino lo más pronto posible, y ciertamente durante la vida de la mayoría de las personas pobres de hoy día."


*François J. Bourguignon,  
Vice Presidente Principal y Economista en Jefe, Economías en Desarrollo, Banco Mundial.*

América Latina ha tenido por largo tiempo algunos de los niveles de desigualdad más altos del mundo. Las diferencias entre la vida de los ricos y los pobres no se limitan solamente al consumo o al ingreso, sino que se extienden a la cantidad y calidad de la educación, la salud, la seguridad, la oportunidad, el poder y la influencia. Estas grandes disparidades hacen más lento el progreso en la reducción de la pobreza y son consideradas injustas por la mayoría de los latinoamericanos. Con base en 52 encuestas de hogares para 20 países, *Desigualdad en América Latina. ¿Rompiendo con la historia?* documenta y analiza de manera comprensiva los niveles y las tendencias en las desigualdades. El libro investiga las raíces históricas de la desigualdad y discute los mecanismos sociales, políticos y económicos mediante los cuales ésta se reproduce hoy.

*Desigualdad en América Latina. ¿Rompiendo con la historia?* se pregunta si la región puede liberarse de su larga herencia de desigualdad y considera los caminos y políticas que pueden llevar a sociedades más justas con mejores economías a través del continente. Este informe se basa en aceptar que no hay soluciones rápidas y que las políticas exitosas requerirán la transformación de instituciones excluyentes de vieja data. Aboga por una democracia en la cual el poder y la voz estén ampliamente diseminados entre la población; mercados e instituciones que sean accesibles a todos los latinoamericanos; y un papel activo de los Estados en la construcción de una base más equitativa tanto de activos como de oportunidades, comenzando por una educación de alta calidad para todos. Debido a que los estados de bienestar truncados de América Latina han beneficiado tradicionalmente a aquellos que menos lo necesitan, el libro hace un llamado a moverse hacia estructuras de impuestos y transferencias públicas más eficientes y progresivas.



**BANCO MUNDIAL**

 **Alfaomega Grupo Editor**

ISBN 958-682-542-6



9 789586 825429